

ARMONIZACIÓN

Este documento base nos presenta en perspectiva el argumento sobre la armonización, señalando que ha habido un cambio en el paradigma del desarrollo dirigido a aumentar el rol del Estado y hacer ajustes en los instrumentos de la ayuda. Subraya también el contenido de la Declaración de París sobre armonización y sus consecuencias institucionales para los donantes y los Estados receptores. Por último, toca dos temas delicados -el rol de las ONG y la ayuda en Estados frágiles- para luego plantear cuestiones sobre el sistema español de ayuda.

El contexto – la “nueva estructura de la ayuda”

La ayuda al desarrollo se ha identificado siempre con los cooperantes y las agencias que trabajan en los países en desarrollo proporcionando servicios, construyendo infraestructuras y entrenando personal. Por mucho tiempo, la forma principal de provisión de la ayuda ha sido a través de proyectos, y lo sigue siendo para muchas agencias. Desde los años 90, los muchos cambios en el concepto del desarrollo han remodelado las modalidades de ayuda e instrumentos, que ahora se van conformando lentamente en un nuevo régimen de ayuda internacional.

- Los estudios del desarrollo y sus prácticas han vuelto a situar al Estado como el actor principal para potenciar el desarrollo, no sólo como su planificador y ejecutor sino como regulador y guardián del estado de derecho y promotor de un ambiente propicio para el crecimiento¹. Esto puede percibirse como el giro de los años 80 a los 90. Antes predominó la posición anti-Estado, actores como el Banco Mundial optaron por la promoción del ‘sector privado’ o de la ‘sociedad civil’, que más que actuar como contrapeso para el Estado, en muchos casos estaban destinados a reemplazar sus funciones.
- Los conceptos de **apropiación y participación** han cambiando desde su aplicación en comunidades locales hacia conceptos de apropiación nacional de las políticas de desarrollo y la participación de la ciudadanía. Los Documentos de Estrategia País, aunque con una pobre práctica y lejanos al control por parte de la sociedad civil, son la aplicación de estos conceptos en la realidad del desarrollo.
- Conocido como la paradoja entre lo micro y lo macro, resultados de proyectos aparentemente exitosos se contrastan con el aumento de la cantidad de pobres y desnutridos y una baja provisión de servicios a nivel nacional. En consecuencia, la brecha de la ayuda al desarrollo -el eslabón perdido entre los resultados y el impacto- cambió por el discurso de **manejar el desarrollo por resultados**, que mide los resultados de los programas y políticas a nivel de la población. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son los únicos productos visibles en esta corriente de pensamiento.

Mientras que esto representa un evolución conceptual, una serie de conferencias – La Conferencia del Milenio en el año 2000, la Conferencia de Monterrey sobre

¹ En este sentido, El Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, *El Estado en el Mundo en Transformación*, describe el avance del concepto de gobernanza como una de las variables más importantes en el desarrollo exitoso.

Financiación del Desarrollo en 2002 y la Conferencia de París en 2005- han constituido una estructura de coordinación que supone estas perspectivas y que pretende trasladarlas a la realidad. Existe un consenso de que la buena gobernanza y los buenos donantes son las dos caras de una misma moneda y que llevarán finalmente a la reducción de la pobreza. Aunque es difícil la traducción de los objetivos de las reuniones de alto nivel a la realidad de las agencias y los receptores de ayuda, el consenso hace una distinción al hacer a donantes y a gobiernos del sur fiscalizables en cuanto a los procedimientos y los resultados. Por lo tanto, la nueva estructura de la ayuda potencia la **responsabilidad mutua**².

Armonización – ¿cómo? y ¿por qué?

El Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrado en marzo de 2005, juntó a expertos en políticas de desarrollo tanto de los gobiernos donantes –entre ellos España- como de los receptores, muchas de las organizaciones multilaterales y algunas de las organizaciones de la sociedad civil. Aquí se resumió el concepto de armonización en cuatro componentes:

- **Apropiación:** en la cual el país receptor es el encargado de establecer la agenda de la ayuda;
- **Alineamiento:** donde el donante debe ser coherente con las prioridades nacionales (como las especificadas en las estrategias de reducción de la pobreza o estrategias sectoriales) y confiar en el sistema del país receptor (aprovisionamiento, manejo de las finanzas públicas y la gestión de programas);
- **Armonización:** existen acuerdos conjuntos para la planificación, gestión y provisión de la ayuda, los procedimientos son simplificados y se comparte información;
- **Gestión del desarrollo por resultados:** la planificación, el presupuesto, la implementación y los sistemas de evaluación están integrados y enfocados hacia resultados. Por lo tanto, los gobiernos conforman los sistemas de monitoreo y evaluación para medir los logros de las políticas y objetivos a nivel nacional, y los donantes se comprometen a utilizar estos sistemas para sus propias evaluaciones.

Estos cuatro elementos componen un sistema que revoluciona profundamente la modalidad de provisión de la ayuda. En términos generales, la ayuda cambia de un enfoque de proyectos a un “enfoque de programas”. De acuerdo a estos elementos, el país receptor de ayuda debe tener un único y exhaustivo programa y marco presupuestario, formalizar el proceso para la coordinación de los donantes, y hacer el esfuerzo de utilizar los sistemas y procedimientos locales.

Los donantes deben adaptarse en tres áreas para responder a la agenda de armonización:

- Dentro del donante: los donantes deben simplificar sus procedimientos y delegar competencia en la toma de decisión a las oficinas en el terreno, de

² Para una discusión interesante sobre cómo manejar el equilibrio de poderes en las relaciones de los donantes y receptores ver también ODI Briefing Paper 1: ‘Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships’, Londres, Junio 2006
www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf

manera que haya suficiente flexibilidad como para responder al establecimiento de prioridades nacionales y a los procedimientos locales de contabilidad y aprovisionamiento;

- Entre donantes: los donantes deben coordinar mejor sus contribuciones y responder a la pregunta de ¿quién hace qué?. Se requiere un mayor intercambio de información a nivel de país, internacional y en los foros de coordinación;
- Entre donantes y gobiernos receptores: los donantes deben desarrollar prioridades y planes que se puedan llevar a cabo en el plano nacional y deben canalizar sus contribuciones a través de los sistemas de gobierno. Los gobiernos receptores deben aumentar la calidad de la implementación, sus planificaciones y presupuestos; particularmente, la gestión de sus finanzas públicas y sistemas de aprovisionamiento deben mejorarse de manera que los donantes puedan sentir confianza.

Adicionalmente, con el enfoque en un sólo marco de desarrollo, tanto los donantes como los gobiernos receptores deben establecer mecanismos que permitan a la población exigir rendición de cuentas, para así pasar de ser “beneficiarios” a ser “ciudadanos”. Las estrategias nacionales de desarrollo son medibles y cuestionables por los ciudadanos, representados en sus parlamentos nacionales –comisiones presupuestarias, por ejemplo- o en grupos de la sociedad civil.

Seguimiento a la Declaración de París: una clave para el éxito es asegurar que los compromisos de la armonización no pierdan vigencia y que se lleven a cabo. Así, la Declaración de París establece indicadores medibles. El CAD de la OCDE actualmente se embarca en un proceso de monitoreo de países basado en doce indicadores propuestos por la Declaración de París. Bajo la coordinación de un funcionario del gobierno, donantes y gobiernos responden a cuestionarios y consolidan los datos en un proceso consultivo estableciendo así la información del país. Estas investigaciones se están llevando a cabo y se pretende que finalicen para agosto de 2006. Un informe final con los resultados principales se presentará en diciembre de 2006. El objetivo final es establecer criterios y aumentar la presión conjunta hacia la armonización de la ayuda. Esta encuesta también pretende impulsar un ejercicio de aprendizaje a nivel de país; ejercicios similares se llevarán a cabo nuevamente en los años 2008 y 2010³. El resultado final de este marco de seguimiento es, por una parte, aprender, y por otra, crear presión para lograr buenos donantes a través de retribuciones a los buenos actores y de acciones o adjetivos como “culpa y vergüenza” a las “manzanas podridas”.

Llevando los compromisos de alto nivel al terreno: incentivos al personal: La clave principal para operacionalizar la armonización es inscribirla en la lógica de las organizaciones y las agencias de la ayuda. Lo que quiere decir que por más importantes que sean los compromisos al alto nivel, la diferencia se verá a nivel del país receptor, y en promover la necesidad de armonización desde las oficinas principales a las oficinas del terreno. De este modo, los procedimientos se simplifican de manera que se puedan alinear con los procedimientos del país y las estructuras de toma de decisión deben recaer en el país receptor, pero también se deben cambiar las estructuras de incentivos para el personal en las oficinas del

³ El proceso de seguimiento a la encuesta de la OCDE sobre “París” www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring. El Banco Mundial está llevando a cabo una Revisión sobre la Eficacia de la Ayuda 2006. Hay informes preliminares sobre algunos países, disponibles en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20919987~menuPK:2540090~pagePK:139301~piPK:139306~theSitePK:140576,00.html>

terreno. Algunos de estos temas los llevan a cabo algunos donantes, a través de planes de acción que detallan pasos concretos sobre cómo adaptar sus agencias a los cambios que trae consigo la armonización⁴.

Efectividad de la ayuda en la Unión Europea: es conveniente mencionar que los donantes europeos no sólo tienen la oportunidad de armonizar y alinearse a nivel de país, sino que también pueden desarrollar una ayuda europea coordinada como una opción facilitada por la Comisión Europea. Dentro del “paquete de efectividad de la ayuda de la Unión Europea” la Comisión propone un marco de planificación conjunta que por un lado toma grupos de análisis y programas de sus donantes miembros, y por otro lado, invita a los Estados receptores a tomar la iniciativa en conectar la contribución europea con las estrategias de los países⁵. Una herramienta particular es el Documento de Estrategia País europeo, que puede convertirse en el punto crucial de la coordinación europea.

Retos en la agenda de la armonización

Hay algunas políticas y asuntos técnicos para implementar la agenda de París:

Estados frágiles y países con poca participación ciudadana: hay claras dificultades para clasificar la gran variedad de Estados frágiles dadas las numerosas causas del conflicto y el deterioro institucional. No obstante, para los planificadores de la gestión de la ayuda es imperativo que pueda distinguirse entre falta de capacidades o falta de voluntad de los gobiernos para asegurar la seguridad y bienestar de sus ciudadanos. De acuerdo a este diagnóstico, es posible tener distintos tipos de armonización: en situaciones de falta de capacidad del gobierno, los donantes pueden disminuir los estándares y buscar la “gobernanza suficiente” y reforzar la capacidad nacional en sectores claves; también una mejor coordinación de manera que no se sobrecargue la capacidad de administración doméstica. En caso de falta de voluntad, hay mecanismos para mantener el interés nacional enfocado a una ayuda altamente controlada, fondos conjuntos de donantes o “alineamiento cubierto”, un enfoque de armonización que evita la participación del Estado y lleva a procedimientos, cubiertas administrativas y fronteras geográficas que permitan restringir una futura apropiación por parte del Estado. De manera resumida, aun en los Estados frágiles la ayuda puede programarse de manera que conjugue las necesidades inmediatas de la población con el objetivo a largo plazo de la construcción de instituciones y el cambio político⁶. De ahí que no hay necesidad de fragmentar la provisión de la ayuda en proyectos no coordinados, que a largo plazo pueden perjudicar y socavar el marco de planificación nacional y que a menudo pueden llevarse al mejor personal local a través de mejores salarios y equipamientos.

⁴ Ver Paolo di Renzio et. al. 2005: Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies, ODI WP 248, Londres; http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp248.pdf

⁵ El paquete de efectividad de la ayuda de la Unión Europea
http://ec.europa.eu/comm/development/body/communications/aid_effectiveness_en.htm

⁶ Las situaciones de ambientes post conflictos necesitan de esfuerzos especiales en la coordinación y la armonización. El Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas y el Banco Mundial han abogado por Evaluaciones de Necesidades Conjuntas que se traduzcan en “Matrices de Transición de Resultados”. Organizaciones como la OCHA tienen el mandato de coordinar donantes en reconstrucción de ambientes post conflictos. Experiencias de matrices de transición de resultados se han hecho en Liberia, Sudán y Haití.

Las ONG y “París”: A primera vista, la Declaración de París parece traer al Estado a participar en el desarrollo a costa de la participación de las organizaciones no-gubernamentales, aunque este asunto necesita ser especificado. En primer lugar, las organizaciones no-gubernamentales han estado involucradas en la elaboración y son signatarias de esta Declaración⁷. Entonces, si los fondos son canalizados a través del presupuesto nacional, la supervisión por parte del parlamento y la sociedad civil puede contribuir a fortalecer a las ONG nacionales que trabajan en asuntos fiscales y que defienden garantías ciudadanas. Lo cual podría servir de contrapeso al dominio de las ONG del Norte. Este argumento lo expresa Richard Mannings, encargado del CAD de la OCDE: “Los donantes deben tratar de facilitar la interacción entre los Estados y sus sociedades, incluyendo las instituciones democráticas, más que favorecer enfoques fragmentados que apoyan de forma excluyente al Estado o a los grupos de la sociedad civil”⁸. De alguna manera, la Declaración de París podría en el futuro convencer a los donantes y a las ONG internacionales para trabajar más en las capacidades de los gobiernos y sociedades receptores que en proveerles servicios. Para las ONG esto significaría suspender el marco de garantías basadas en derechos para la ciudadanía y apoyar a los necesitados de estos derechos, más que proveer servicios a los “beneficiarios”. Lo cual es más notorio en ambientes que tienen ambigüedad en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, corrupción y fallos en la democracia.

Algunas cuestiones para el debate

Aquí presentamos algunas preguntas clave para fomentar la discusión:

- ¿Cuál ha sido la acción de planificación e implementación de la agenda de París en la ayuda española? ¿Cómo se encuentra en relación con los 12 indicadores propuestos? ¿Hay algún plan de acción para la armonización? Si no, ¿por qué?
- ¿Cuáles son las medidas para el desarrollo del personal y cómo se rediseñan los incentivos para promover conformidad con la agenda de París? ¿Cómo se interpreta la adhesión a las instrucciones y procedimientos cuando se oponen al alineamiento? ¿Cuál es la relación entre las oficinas principales y las del terreno en el proceso de toma de decisiones?
- ¿Hay ejemplos exitosos de armonización, alineamiento y coordinación?
- ¿Quién hace la coordinación con el trabajo del resto de los donantes europeos?
- ¿Qué uso se le da a los Documentos de Estrategia País en las negociaciones con los donantes?
- ¿Cómo promueve el Estado español la participación de los actores de la sociedad civil en la agenda de París?
- ¿Está el gobierno español dispuesto a moverse hacia enfoques de armonización, como las evaluaciones conjuntas y ‘asociaciones silenciosas’ (*‘silent partnerships’*); y estaría dispuesto a someterse a una evaluación de su “buena actuación como donante”?
- Más allá de la retórica, ¿cómo ha cambiado la relación de la ayuda a partir del concepto de “responsabilidad mutua”? ¿Existen ejemplos?
- ¿Hay algún cambio en la participación de la sociedad civil en su rol de ciudadano más que de beneficiario? ¿Cómo se involucran los parlamentos en la planificación de la ayuda?

⁷ Entre estas instituciones hay algunas del Sur y otras organizaciones de cabildeo (*advocacy*) como por ejemplo la Red de Realidad de la Ayuda y el EURODAD.

⁸ Richard Manning, Guest column – ‘Capacity Development and Challenges for Donors beyond 2005’ in capacity.org Sept 2005; www.capacity.org/en/content/pdf/150

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org