

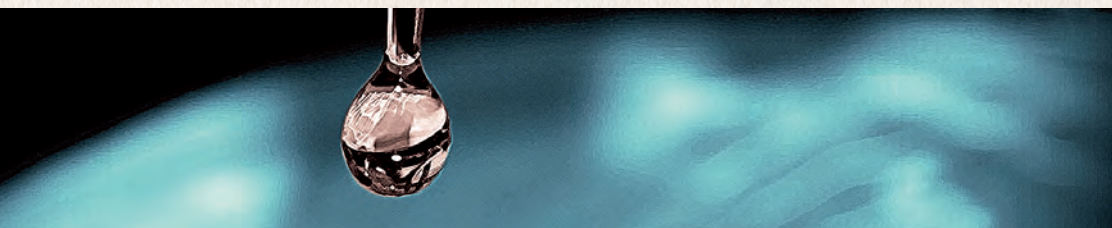


ALIANZA  
POR  
EL AGUA

[9]

MONOGRÁFICOS AGUA EN CENTROAMÉRICA

**LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO  
UN ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**



Edición a cargo de

María Elizabeth SALAZAR MORÁN

Carlos Manuel PABLO ALCAINE



MONOGRÁFICOS AGUA EN CENTROAMÉRICA [9]

**LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO  
UN ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**



#### DIRECCIÓN DE LA COLECCIÓN

María Jesús Cajal

#### EDICIÓN DE ESTE NÚMERO A CARGO DE

María Elizabeth Salazar Morán  
Carlos Manuel Pablo Alcaine

#### CORRECCIÓN DE TEXTOS

Ana Mastral

La fotografía de portada es de Jaime Adrián River Selva (México DF)  
y pertenece al archivo de Alianza por el Agua

Febrero 2012

© Secretariado de Alianza por el Agua / ECODES  
[www.alianzaporelagua.org](http://www.alianzaporelagua.org)

© Textos: Rafael Domínguez Martín, Fernando Mudarra Ruiz, Manuel Manrique Gil, Ignacio Martínez,  
Sergio Tezanos Vázquez, Gonzalo Marín Pacheco, Aitor Gabilondo

#### DEPÓSITO LEGAL

Z-943/12

#### IMPRIME

ARRPrelieve



Ejerce el Secretariado de Alianza por el Agua

Esta publicación ha contado con el patrocinio de  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica



Las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a esta publicación han sido compensadas  
mediante proyectos de reducción y absorción de emisiones a través de Ceroco2.

[www.ceroco2.org](http://www.ceroco2.org)

Impreso en papel reciclado libre de cloro

MONOGRÁFICOS AGUA EN CENTROAMÉRICA [9]

**LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO  
UN ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**





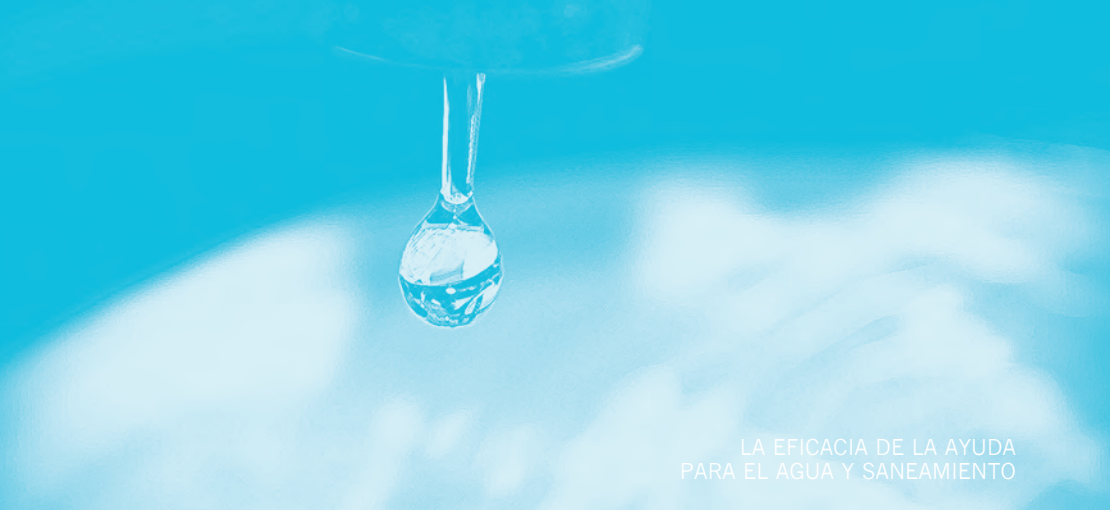


## ÍNDICE

- 11 PRÓLOGO
- 13 INTRODUCCIÓN
- 19 A MODO DE RESUMEN EJECUTIVO
- 31 OTRAS PONENCIAS PRESENTADAS EN EL FORO
- 39 ÚLTIMAS NOTICIAS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA  
Rafael Domínguez Martín
- 49 GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO (GpRD).  
Fernando Mudarra Ruiz
- 63 LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA:  
DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS  
DE LA EFICACIA DE LA AYUDA  
Manuel Manrique Gil
- 79 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA  
ANTE LA AGENDA DE LA EFICACIA DE LA AYUDA  
Ignacio Martínez
- 91 AYUDA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO:  
EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Sergio Tezanos Vázquez
- 105 LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES  
EN AGUA Y SANEAMIENTO  
Gonzalo Marín Pacheco
- 125 COOPERACIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO.  
LECCIONES APRENDIDAS DESDE EL AYUNTAMIENTO  
DE VITORIA Y AMVISA  
Aitor Gabilondo

135	AGENDA DE LA EFICACIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: BUSÁN Y OTROS HITOS RECIENTES
145	PROPUESTAS DE MEJORA Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA
153	GLOSARIO
159	REFERENCIAS CRONOLÓGICAS





LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

## PRÓLOGO

LA EFICACIA DE LA AYUDA

PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO



## PRÓLOGO

La Alianza por el Agua tiene como fundamento dos importantes hitos internacionales en la búsqueda de la cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento básico: el derecho humano al agua y los objetivos de desarrollo del Milenio.

Nuestra misión está dirigida a promover este acceso al agua y saneamiento para las poblaciones más desfavorecidas de manera eficaz y sostenible.

Buscando ser coherentes con estos fundamentos, nuestra misión y con el propósito de generar utilidad a los actores de la cooperación al desarrollo, la Alianza por el Agua desarrolló en 2011, con el apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) y del Servicio de Cooperación al desarrollo del Ayuntamiento de Zaragoza, el Foro **“Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda en materia de agua y saneamiento”**. Las conclusiones, artículos de distintos expertos y participaciones de los asistentes han servido como insumos a esta publicación que presentamos gracias al apoyo económico de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

España es un actor clave de la cooperación en el continente latinoamericano, tanto por su volumen de ayuda como por número de actores. Sus variadas características, enfoques e intervenciones con distintos sectores de los países en desarrollo, supone un potencial para la cooperación española en general.

Por su trayectoria y compromiso manifiesto, la cooperación descentralizada tiene un legítimo lugar como interlocutor relevante en los procesos de desarrollo por la experiencia en enfoques que le son cercanos, como la visión integradora del territorio, el desarrollo local, la gobernabilidad democrática, la participación y el apoyo integral a las comunidades.

En el sector particular del agua y saneamiento, la cooperación tiene grandes retos como son la necesidad de desarrollar proyectos más sostenibles y enmarcados en procesos integrales; el fortalecimiento de capacidades, especialmente en las instituciones locales con competencias en el sector hídrico; o impulsar y mejorar la coordinación entre actores a todos los niveles.

Esperamos que la información presentada en esta publicación sirva como insumo para reflexionar sobre la calidad de la ayuda, el papel de la cooperación descentralizada y sus retos en el contexto actual. Deseamos así mismo que dicho documento contribuya a que los principales actores de la cooperación española avancen en propuestas hacia la eficacia de la ayuda en general y específicamente en las intervenciones del sector del agua y saneamiento.

**M.<sup>a</sup> Jesús Cajal Marín**

Coordinadora

Secretariado Alianza por el Agua

ECODES



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

## INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

El 25 de enero de 2011 tuvo lugar en Zaragoza el **Foro Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda en materia de agua y saneamiento**, con el apoyo económico de la Secretaría de Estado de cooperación internacional –SECI– y del Ayuntamiento de Zaragoza.

En el encuentro, profesionales invitados presentaron distintas ponencias según especialización y misión de las instituciones que representaban: Cooperación descentralizada, Eficacia de la Ayuda, Agua y saneamiento o bien sobre las relaciones entre ellos y/o con el contexto de la cooperación internacional y sus proyecciones futuras.

El Foro congregó a un buen número de asistentes de ONGD, administraciones públicas, empresas públicas de agua y saneamiento, instancias de NNUU, sector académico, empresarial... La discusión generada entre ponentes y asistentes, las conclusiones del evento y las impresiones transmitidas por el conjunto de participantes dieron buena cuenta no sólo del elevado nivel de las ponencias y sus autores, sino también de su capacidad para comunicar y motivar al debate.

Así pues, resulta muy oportuno aprovechar la experiencia y recoger en una publicación al menos algunas de las ponencias que se presentaron en aquel Foro, aquellas que por su contenido y conclusiones son quizás más relevantes para contribuir a difundir los conocimientos y aprendizajes en relación con la temática objeto del Foro.

El lector que se acerque a esta monografía encontrará una selección de 7 artículos –que se corresponden con otras tantas ponencias– ordenados desde aquellos que tratan aspectos más globales y teóricos (eficacia de la ayuda en la cooperación internacional) hasta los que se refieren a cuestiones más específicas y pragmáticas (sostenibilidad en intervenciones de agua y saneamiento o lecciones aprendidas por el Ayuntamiento de Vitoria y la empresa pública

AMVISA), pasando por otros que tratan aspectos diversos como la Gestión para Resultados de Desarrollo o los avances y desafíos de la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación española, en la cooperación descentralizada o en el caso concreto de América Latina y el Caribe.

Una lectura completa de la monografía permitirá, pues, tener una información básica sobre los debates que han dominado la agenda de la cooperación internacional al desarrollo en el primer decenio del siglo XXI -especialmente en la segunda mitad del mismo, a partir de la Declaración de París (DP)<sup>1</sup>- y su aplicación en los distintos niveles de la cooperación, así como acercarse a las implicaciones prácticas del paradigma de la eficacia en las intervenciones de agua y saneamiento. Dicha información podrá ser ampliada en primer lugar por las numerosas referencias y bibliografía que acompañan a los distintos artículos (al respecto, hemos respetado en cada uno de ellos las propuestas por los autores, al objeto de facilitar que se reconozca de forma más inmediata la temática a la que responden). En todo caso, al final de esta publicación habrá otro apartado de bibliografía con otras lecturas de interés o que hayan sido específicamente utilizadas como referencia para los contenidos de la monografía distintos de los artículos de los ponentes del Foro. La alternativa de agregar todas las referencias bibliográficas en una única sección, creemos que hubiera producido un resultado más desarticulado y de mayor dificultad en su manejo. También se puede completar la información entrando en la sección que la Web de la Alianza por el Agua tiene para este Foro<sup>2</sup>, donde pueden encontrarse presentaciones y materiales de buena parte de las ponencias recogidas en este libro y de otras que fueron también presentadas en aquel. Estas últimas, son resumidas en una sección posterior.

---

1 **La Declaración de París desarrolla 5 principios o compromisos de desarrollo, con sus Indicadores de Progreso en forma de 12 metas cuantitativas a lograr en 2010. Los 5 principios son:**

**APROPIACIÓN:** los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, establecen sus prioridades y coordinan la cooperación que reciben.

**ALINEAMIENTO:** los donantes basan todo su apoyo en las prioridades, estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

**ARMONIZACIÓN:** los donantes se coordinan para evitar duplicidades, simplificar procedimientos y acordar división del trabajo.

**GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS:** se administran los recursos para el logro de resultados que puedan ser medidos y se utiliza la información para mejorar la toma de decisiones.

**MUTUA RESPONSABILIDAD:** donantes y socios utilizan los recursos con transparencia y son responsables de los resultados del desarrollo entre ellos y frente a sus órganos representativos y población, reforzando así también el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo.

2 <http://alianzaporelagua.org/foro/>



Los artículos de esta monografía, desde luego pueden ser también leídos de forma aislada por aquellas personas que tengan interés en algún aspecto más específico. De hecho, todos los artículos tienen entidad propia e incluyen sus conclusiones y/o recomendaciones particulares. El lector interesado en los fundamentos teóricos de la agenda de la eficacia, el preocupado por los retos de su implementación o el que busca lecciones prácticas aplicables para mejorar los proyectos de cooperación en agua y saneamiento, por ejemplo, encontrarán en esta publicación materiales preparados por distintos expertos para satisfacer de algún modo sus inquietudes. Sin dejar de lado el rigor de los contenidos, que evidencia la capacidad y solvencia de los autores –incluyendo contenidos propios de investigaciones y experiencias singulares–, se trata de artículos no ajenos a la didáctica, logrando al tiempo una lectura accesible para cualquier persona interesada en las temáticas abordadas, sin necesidad de ser un experto en la materia. Quienes busquen esta lectura más selectiva, tienen en la siguiente sección, planteada a modo de resumen ejecutivo, una guía de los aspectos más destacables que se van a encontrar en cada uno de los artículos.

Por último, para cerrar el capítulo de orientaciones acerca de la lectura, hay que destacar que ha pasado más de un año desde que se celebró el Foro hasta la publicación de esta monografía. Tal es el tiempo transcurrido desde aquellas ponencias y la elaboración de los artículos aquí incluidos. El lector comprobará que básicamente sus contenidos no han perdido valor y siguen vigentes en buena medida, también porque los autores, conscientes de la incertidumbre del contexto del momento, han dado el tratamiento oportuno a las cuestiones entonces más susceptibles de sufrir revisión en el futuro inmediato. Pero es evidente que algunos datos e información han podido ver disminuida su actualidad, por lo que es importante tener presente el momento de elaboración de los artículos a la hora de leerlos. Haciéndolo, en algún caso es incluso muy posible que el lector encuentre el valor añadido de reconocer en algunas de las previsiones avanzadas, hechos que luego han sucedido.

No obstante, y dado que los tiempos que hemos vivido han sido de muchos e intensos cambios, también en la agenda de la cooperación internacional, parece oportuno incluir en esta publicación un breve recorrido de lo acontecido desde entonces. Será en una sección final, junto a un resumen articulado de las recomendaciones y propuestas de mejora de las ponencias que se presentaron en el Foro.





LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

## **A MODO DE RESUMEN EJECUTIVO**



## A MODO DE RESUMEN EJECUTIVO

En esta sección, que es en realidad algo más que un resumen ejecutivo, se presenta con cierta vocación de exhaustividad lo más significativo de los aspectos analíticos y descriptivos de los artículos de los ponentes. Las cuestiones de carácter más pragmático –recomendaciones y propuestas de mejora– se resumirán, como se ha señalado, en una sección al final de la monografía. Los resúmenes se acompañan con una breve reseña de los autores, poniendo así en valor el elevado nivel de la nómina de ponentes del Foro y la solvencia de los autores. Se pretende de este modo mover a la lectura de los artículos completos y, en todo caso, ofrecer una síntesis de los planteamientos contenidos en los mismos.

**Rafael Domínguez Martín** es Doctor en Historia Económica por la Universidad de Cantabria, Profesor titular y director de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de dicha Universidad. Tiene un amplio historial de actividades académicas y colaboraciones con organismos españoles y en países socios de la cooperación. A través de su artículo *Últimas noticias sobre eficacia de la ayuda*, podremos adentrarnos en el concepto de la agenda sofisticada de eficacia+eficiencia, resultado del desarrollo que, bajo el liderazgo de la Unión Europea, tuvo la agenda de eficacia de la ayuda surgida de París en 2005 en los años siguientes. Esta agenda sofisticada se basa en dos pilares fundamentales: la disminución de la proliferación de donantes a través de la división del trabajo y la reducción de la volatilidad con sistemas de apoyo presupuestario ampliado que garanticen la predictibilidad.

De las 3 posibilidades de modificación que se pueden dar para aumentar el cociente resultados/recursos que supone la eficiencia, parece que la Comisión Europea se adscribe a la de mantener los resultados disminuyendo los recursos. Una evaluación en 2009 ha cifrado en hasta 3.000 millones de dólares el ahorro que supondría reducir la fragmentación de la ayuda. El proceso de planificación resultante pone el énfasis en la división del trabajo dentro del

país, entre los receptores para que no haya países huérfanos y a nivel intersectorial, recomendándose a los Estados miembros aplicarse en la concentración geográfica y sectorial.

A partir de 2008 se ha ido tratando de incorporar la cooperación descentralizada que se lleva a cabo en Europa a la agenda sofisticada, proponiéndose para ello un diálogo estructurado a través del Comité de las Regiones. Siendo España el país en que la cooperación descentralizada tiene mayor peso específico y dado el contexto de reducción y hasta de cuestionamiento de la misma, resulta muy pertinente avanzar decididamente en su eficiencia y armonización interna y con la cooperación estatal. Para ello, distintos autores plantean propuestas como la promoción en mayor medida de la cooperación directa -mediante consorcios y mecanismos que alienten mayor implicación de actores locales y regionales en países socios y en sus propios territorios -o la creación de un Fondo de Cooperación Descentralizada y de consorcios entre la cooperación autonómica y la administración general del Estado.

Como ya hemos señalado, la agenda de la eficacia de la ayuda fue suscrita como Declaración en 2005 en París ante la necesidad de reformar el sistema de ayuda para generar cambios de largo alcance. En dicha declaración se consagran 5 compromisos de cooperación, a saber: alineamiento, apropiación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua rendición de cuentas. Sin ser excesivamente innovadores, lo cierto es que en adelante la ayuda deja de entenderse sin acometer la medición de sus logros. Así nos lo cuenta **Fernando Mudarra Ruiz**, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y máster en Desarrollo Económico en América Latina, con más de 14 años de experiencia profesional en varios países de este continente en actividades académicas, de investigación, en la empresa privada y en cooperación, incluyendo varios puestos de responsabilidad en la AECID, también en Madrid. Como consultor, ha dirigido además varios proyectos con distintas agencias internacionales, principalmente en América Latina. En su artículo ***Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD)***, da cuenta de cómo, a juicio de muchos, este principio supone el centro de la agenda de la eficacia.

La GpRD se basa en tres preceptos: la concentración en metas claras y resultados evaluables; la causalidad o “cadena de resultados” (insumos, recursos y actividades conducen a productos, resultados e impactos); y el mejoramiento continuo. Así, la GpRD utiliza la información del desempeño para mejorar la toma de decisiones e incluye herramientas para la planificación estratégica, gestión de riesgos, monitoreo del progreso y evaluación de resultados. La GpRD se entiende más bien como una forma de trabajar que no entra en

conflicto con otros enfoques, a cuya mejora podrá, no obstante, contribuir. Su aplicación requiere una serie de condiciones previas como son, entre otras, la definición clara de objetivos, metas y políticas, el riguroso establecimiento de una línea de base, las destrezas y herramientas en los actores implicados, la exhaustiva definición de indicadores, el ajuste de los costes de su implantación o el adecuado análisis de los riesgos y su gestión mediante acciones preventivas o de contingencia. Con todo ello, se tendrá un escenario propicio para su aplicación, cuya metodología se estructura en tres etapas:

1. La elaboración del Marco de Resultados, en el que la introducción de un elemento de medición y articulador intermedio que permite medir el cumplimiento de los resultados a corto y medio plazo (los productos) es el principal cambio respecto al tradicional Enfoque del Marco Lógico (EML).
2. La ejecución y seguimiento, con una mayor intensidad en la medición de avances y evolución de las variables, tanto a nivel de desempeño como de resultados en el corto y medio plazo y, por último, de los impactos a la finalización de las intervenciones.
3. La difusión, aprendizaje y mutua rendición de cuentas, de forma que todos los actores conozcan la información generada, deviniendo en ajustes y lecciones aprendidas para la cooperación.

En el caso de la cooperación española, si bien da muestras de cambios, los avances están siendo escasos: las planificaciones estratégicas, tanto sectoriales como geográficas, adolecen aún de una insuficiente estimación de recursos e indicadores verificables y medibles, aunque se reconoce un esfuerzo que irá generando avances; se carece aún de información sobre el desempeño y resultados de la cooperación española, si bien esto se estaría intentando revertir mediante los Contratos de Gestión de la AECID y los Marcos de Asociación País (MAP) a nivel geográfico; por último, es escasa la rendición de cuentas basándonos en los resultados alcanzados, lo cual precisará un esfuerzo especial.

Los pasos dados por la cooperación española para la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda y los retos pendientes, son precisamente el tema central del artículo de **Manuel Manrique Gil**, investigador en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Londres y máster en Estudios Africanos por la Universidad de Oxford, que ha centrado sus investigaciones y publicaciones en la cooperación con África. Bajo el título *La nueva arquitectura de la ayuda: desafíos de la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda*, el artículo comienza repasando el contexto internacional y europeo desde la última década del siglo XX, durante la cual tuvo lugar un

importante aumento de fondos, que culminó con el compromiso político que supuso la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), al tiempo que se evidenciaban las deficiencias generadas por la multiplicación de donantes y la consiguiente fragmentación de la ayuda.

Los pasos dados para la mejora de la calidad y la eficacia en los siguientes años culminaron con la DP\* y -ante las críticas del excesivo tecnicismo y exclusión de los países receptores por parte de esta- la revisión ulterior en Ghana en 2008, que dio como resultado la Agenda de Acción de Accra (AAA)<sup>1</sup>, la misma que profundiza en la necesidad de establecer relaciones de asociación más igualitarias entre socios y donantes, entre otros avances. Para lograr una mayor eficacia y calidad es necesaria la correcta implementación de los principios consagrados en la DP y AAA en las estructuras e intervenciones de la cooperación, tarea en la que se han aplicado los miembros del CAD. En particular, la UE ha producido en los años siguientes diversos documentos de referencia para avanzar en aspectos clave como la armonización y la transparencia, aspecto este último que se estaba destacando en la agenda de cara al 4º Foro de Alto Nivel (HLF-4, por sus siglas en inglés) sobre Eficacia de la Ayuda de Busán.

En cuanto a España, el espectacular incremento de fondos para cooperación entre 2004 y 2010 ha aumentado la ya importante fragmentación de la AOD entre las distintas instancias de la administración general y los múltiples actores de la descentralizada, haciendo aún más necesaria y urgente la adopción de la agenda de la eficacia. Se han dado ya algunos pasos, como la creación de unidades dedicadas a la eficacia, la calidad y la coordinación. Los MAP por su parte se revelan como instrumentos importantísimos para la implantación de la agenda en el terreno, por su contribución a la apropiación y alineamiento con los socios, así como a la concentración geográfica y armonización de actores. La generación de sinergias es especialmente pertinente en el caso español ante la diversidad de actores públicos y privados, lucrativos y no lucrativos. Respecto a la

---

\* Consultar glosario de siglas en páginas 155 a 157.

1 En Accra se reconoce que la real apropiación requiere un diálogo amplio con participación también de órganos legislativos y autoridades locales y de la sociedad civil, así como cooperación sur-sur y asistencia por parte de países de renta media. Se alcanzan acuerdos en materia de:

**PREVISIBILIDAD:** los donantes avanzarán previsiones a 3-5 años.

**SISTEMAS NACIONALES:** los receptores fortalecerán su capacidad de gestión y transparencia y los donantes asumirán los sistemas locales para la distribución de la ayuda como primera opción.

**CONDICIONALIDAD:** las condiciones de la ayuda se basarán en objetivos de desarrollo de los países receptores.

**AYUDA DESLIGADA:** se levantarán las restricciones a la compra de bienes y servicios donde resulte más ventajosa la relación calidad/precio.



cooperación descentralizada, si bien de manera desigual, la agenda de la eficacia estaría llegando también, particularmente a algunas CCAA.

*La cooperación descentralizada en España ante la agenda de la eficacia de la ayuda* merece un análisis particular por la singularidad de esta cooperación (importancia relativa en el conjunto de la AOD, multiplicidad de actores), siendo este el título del siguiente artículo. Su autor, **Ignacio Martínez** es licenciado en Sociología, Experto en Desigualdad, Cooperación y Desarrollo, Investigador Asociado en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales y responsable del área de estudios de la Plataforma 2015 y más. Es docente en diversos cursos y se ha destacado en investigaciones y publicaciones que analizan el papel de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados en el desarrollo y la agenda de la eficacia.

El artículo se basa en un estudio conjunto de **Ignacio Martínez** con José Antonio Sanahuja, para quienes la cooperación descentralizada española no admite fácil comparación con las de otros países tanto por su dimensión (la primera en términos relativos y la segunda en fondos netos tras Alemania), como por el complejo marco normativo e institucional y la dimensión política que ha alcanzado. En consecuencia, es una de las que más potencialidades encierra y la que se enfrenta a mayores retos.

En términos cuantitativos, se triplicó entre 2001 y 2009 suponiendo el 12-16% de la AOD española. Sin embargo, en el actual contexto, la cooperación ha sido una de las políticas sacrificadas en el ámbito autonómico, con reducciones porcentuales medias de fondos muy superiores a las de los presupuestos del conjunto de las CCAA. El amplio y complejo marco normativo e institucional incluye la creación a nivel estatal de la Conferencia Sectorial; a nivel autonómico, 17 leyes y 7 Agencias de cooperación, así como la existencia de marcos generales de planificación en 16 CCAA; y a nivel local, la existencia de más 216 actores que realizan cooperación y el hecho más que más de 30 EELL cuenten con un plan estratégico de cooperación y otras tantas con órganos consultivos. Todo ello supone un esfuerzo por la racionalidad en las políticas de cooperación y por el desarrollo y consolidación de estructuras y recursos y, en definitiva, hacia la construcción de políticas públicas de calidad.

Con todo, persisten algunos problemas que van contra la eficacia, como la fragmentación que se manifiesta, por ejemplo, en una excesiva dispersión geográfica y sectorial; las limitaciones existentes en la coordinación; la escasa evolución hacia modalidades e instrumentos de gestión más coherentes – temporal y presupuestariamente- con los procesos de desarrollo y hacia una

verdadera lógica estratégica; y la limitada aportación de valor añadido por parte de la cooperación descentralizada a pesar de su potencial en este sentido. En definitiva, y aunque no se puede generalizar, numerosos actores optan por la modalidad de microintervenciones que favorecen la visibilidad.

Los gobiernos descentralizados, ciertamente tienen una relación difícil con una agenda de la eficacia estatocéntrica y que no los reconocía como actores –ni a la sociedad civil– en la DP, si bien esta deficiencia fue superada parcialmente 3 años después en Accra. Pero la agenda de la eficacia implica responsabilidades para todos los actores, por lo que no será completa ni eficaz si no incorpora a la cooperación descentralizada, por más que estos puedan hacer una lectura crítica y reflexiva que promueva nuevas prácticas favorecedoras de la eficacia.

**Sergio Tezanos Vázquez** es doctor en Economía Internacional y Desarrollo, licenciado en Economía y Experto en análisis de datos en investigación social. Es coordinador de investigaciones de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA) de la Universidad de Cantabria, desempeñándose actualmente como profesor, investigador y colaborador en publicaciones especializadas. Su artículo *Ayuda, desigualdad y desarrollo: el debate sobre la eficacia de la ayuda internacional en América Latina y el Caribe*, resulta especialmente oportuno dada la limitada atención que la investigación económica ha dado a estudios regionales que relacionen la ayuda y el crecimiento. El artículo incluye los resultados de una investigación del COIBA co-financiada por la AECID.

El autor, en primer lugar repasa los resultados obtenidos por los estudios económicos sobre eficacia de la Ayuda, señalando que la relación de esta última con el crecimiento sigue aún en “disputa” y que algunos estudios consideran que el impacto depende de las circunstancias específicas de cada país, identificando relaciones de condicionalidad entre ambos parámetros. Los estudios apuntarían a que la ayuda ha resultado especialmente eficaz cuando se han dado una serie de condiciones por parte de los países receptores: instituciones de calidad, en presencia de efectos desfavorables para el desarrollo, cuando sufren desventajas estructurales y tras conflictos armados. Por parte de los donantes, tres prácticas han resultado especialmente perjudiciales: la volatilidad, la descoordinación que genera fragmentación y la preponderancia de intereses de política exterior en la priorización geográfica. En general, aunque algunos estudios niegan la eficacia de la ayuda, la mayoría revelan un impacto positivo de la ayuda sobre el crecimiento, ya sea bajo determinadas condiciones o sin ellas.

En cuanto a América Latina y el Caribe (ALC) -una de las regiones en desarrollo con mayores niveles de renta pero con mayores cotas de desigualdad-, ha recibido desde 1960 en forma de AOD el 0,48% de su PIB, sin que resulte claro su efecto en el crecimiento, en parte debido a que han recibido más ayuda los países con menor ritmo de crecimiento. La investigación del COIBA ha evaluado la eficacia de los recursos en relación con la tasa del crecimiento del PIB de la población con menores rentas, un “PIB per capita ajustado por la desigualdad”, obteniendo los siguientes resultados:

- La ayuda estimula el crecimiento de este indicador, por lo que está siendo eficazmente concentrada en los ciudadanos de ALC de menores ingresos.
- Los créditos AOD han estimulado el crecimiento en mayor medida que las donaciones; si bien en ningún caso debe concluirse que los primeros deban sustituir a estas y habría que profundizar en la investigación dadas las diferentes condiciones de los países que han recibido en distinta medida créditos y donaciones.
- La eficacia de la AOD aumenta en los países con mayor control de la corrupción.
- Las prácticas incorrectas de los donantes –descoordinación, volatilidad, fragmentación excesiva- vulneran la eficacia de la ayuda.
- Por último, las fuertes disparidades en los ritmos de crecimiento de los distintos países de ALC se han traducido en un lento proceso de divergencia, de tal manera que los países más pobres crecen más lentamente, por lo que la AOD debería contribuir a rectificar esta dinámica.

*La sostenibilidad de las intervenciones en agua y saneamiento* es el título del siguiente artículo, en el cual se aborda un factor de capital relevancia para la eficacia de cualquier estrategia de desarrollo, pero que tiene unas connotaciones especiales en el caso del sector de agua y saneamiento, como es la sostenibilidad. El artículo, que incluye también un análisis de la evolución de la inversión de la cooperación descentralizada en agua, es obra de **Gonzalo Marín Pacheco**, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Miembro del área de Estudios de Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo y Coordinador del Grupo Sectorial del sector agua de la CONGDE. Especialista en hidráulica e hidrología, ha desempeñado diversas funciones en instituciones del sector, es consultor internacional de la FAO y de la UE y responsable de varias publicaciones sobre la AOD dirigida a sectores tecnológicos.

El artículo, que en su primera parte se basa en un trabajo conjunto con **Alejandro Jiménez Fernández de Palencia** y **Agustí Pérez Foguet**, comien-

za con un repaso histórico de los modelos de intervención en agua y los hitos más relevantes al respecto. Así, se señala que hasta los años 80 se atendieron fundamentalmente sistemas urbanos mediante soluciones convencionales que se entregaban a las administraciones públicas, en muchas ocasiones desconociendo sus capacidades para la gestión posterior; todo ello marginando a la población rural, precisamente la más numerosa y empobrecida.

Con la declaración en 1977 del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento, cambió el escenario y se pasó a intervenir con intensidad en áreas rurales, constatando la conveniencia de la participación comunitaria y la aplicación de soluciones tecnológicas intermedias. Sin embargo, la escasa inversión durante el decenio impidió alcanzar el pretendido acceso universal y, además, se comprobó que muchos sistemas dejaban de funcionar años después de su construcción al haberse aplicado tecnologías –sistemas de bombeo no manuales y de tratamiento de agua- inapropiadas, con exigencias de mantenimiento inalcanzables para muchas comunidades y sus autoridades públicas. El modelo de participación comunitaria tenía una severa limitante al aplicarse básicamente a la fase de implementación, sin considerar el mantenimiento y conservación.

Así, se fue evolucionando al modelo de gestión comunitaria, que contemplaba dicho aspecto además de otros como la necesaria demanda previa de la comunidad como origen de la intervención, las relaciones del agua con el desarrollo y el medioambiente, el enfoque de género o el valor económico del agua. Consideraciones estas que derivaron en estrategias como la recuperación de costes o la creación de organizaciones específicas para la gestión, operación y mantenimiento de los sistemas. Actualmente, la gestión comunitaria en áreas rurales está consolidada como modelo de intervención en agua aceptado por la mayoría de agentes. La experiencia acumulada, permite no obstante identificar algunas debilidades respecto a la equidad y sostenibilidad del modelo:

- La respuesta a la demanda puede derivar en marginación de parte de la población.
- Pueden no contemplarse futuras ampliaciones temporales y geográficas.
- En general no se ha integrado a las autoridades locales, con la consiguiente falta de apoyo.
- Por último, la presencia de los agentes externos se ha centrado en la fase de implementación en detrimento de la gestión posterior.

Las evaluaciones sobre los resultados del modelo –desgraciadamente escasas en el caso de la cooperación española- revelan que el 30-40% de los sistemas han dejado de ser operativos o resultan insuficientes. Todo ello, aconsejaría superar la visión de proyecto para contribuir con un apoyo continuado en aras de la sostenibilidad, lo que aconseja revisar el modelo atendiendo a su necesaria universalidad, equidad y sostenibilidad. El reto se ve favorecido por hechos como el reconocimiento del derecho humano al agua por NNUU. Sin embargo, metas como las planteadas en los ODM corren el riesgo de favorecer los esfuerzos cuantitativos a corto plazo, a veces en colisión con planteamientos de equidad, sostenibilidad y atención a la población más pobre.

En la segunda parte del artículo, el autor repasa la evolución de la financiación total de la cooperación descentralizada en agua y saneamiento y en el caso particular de Centroamérica. Entre 1999 y 2007, dicha inversión ha aumentado de forma sostenida y ha supuesto un 29% del total de la cooperación española en el sector, habiéndose destinado casi  $\frac{3}{4}$  partes de la misma a los sistemas menores, que se pueden asimilar a las intervenciones basadas en el modelo de gestión comunitaria. El número de proyectos también ha aumentado de forma considerable, especialmente en el año 2005; sin embargo no se conocen iniciativas efectivas de coordinación que hayan acompañado este crecimiento. A lo largo del periodo ha disminuido la inversión unitaria por proyecto, los cuales en su gran mayoría se desarrollan en una sola o muy pocas comunidades. Toda esta inversión ha beneficiado especialmente a Centroamérica, con el 46% del total, objetivándose en la región el mismo fenómeno respecto a la evolución del número de proyectos financiados y sus presupuestos unitarios.

**Aitor Gabilondo** es licenciado en Económicas con 6 años de experiencia como cooperante en El Salvador, técnico responsable del Servicio de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz desde 1993 y colaborador en diversos cursos académicos especializados. En su artículo *Cooperación en Agua y Saneamiento. Lecciones aprendidas desde el Ayuntamiento de Vitoria y AMVISA*, relata la experiencia de colaboración de este consistorio con la empresa Aguas Municipales de Vitoria S.A.

Se trata de un artículo de enorme interés práctico para los actores de la cooperación descentralizada, y muy particularmente para las EELL, que encontrarán en él una interesante experiencia de sinergias entre actores para la mejora de la eficacia y eficiencia en las siempre complejas intervenciones en agua y saneamiento desde la cooperación al desarrollo. El Ayuntamiento de Vitoria tiene más de dos décadas de experiencia en cooperación, la misma que ha

evolucionado de proyectos anuales a convocatorias plurianuales precedidas de una específica para la identificación y formulación.

La colaboración, que comenzó con la revisión técnica de los proyectos e informes por AMVISA, que de facto se convierte en una asesoría técnica a distancia, ha incluido desplazamientos al terreno para aportar en el diseño técnico, para el seguimiento de la ejecución o el posterior mantenimiento, para comprobar la adecuación del proyecto al contexto local o para mantener un diálogo con los actores locales sobre aspectos como el sistema tarifario. Asimismo, AMVISA ha colaborado en actuaciones de formación -en el terreno y en Vitoria- y de evaluación. Como lecciones aprendidas de esta experiencia, destacan:

- La tendencia a la fragmentación de la cooperación de las EELL españolas genera problemas de desigualdad en el acceso en el caso de pequeños proyectos independientes, por lo que se debe pasar a una visión de alcanzar la cobertura del 100% de un territorio.
- Tomar en consideración las diferencias en los ámbitos rural, urbano y suburbano, que implican distintas tecnologías y estrategias.
- La limitación de fondos máximos a financiar por año no es adecuada para proyectos que requieren infraestructuras de cierta envergadura.
- La clave principal para la eficacia es saltar del proyecto de infraestructura a la gestión del servicio, que requiere una concienciación social previa (para el establecimiento de tarifas, instalación de contadores,...) y la implicación de las instituciones públicas locales.
- Importancia de que las instituciones cooperantes comprueben efectivamente la viabilidad técnica de los proyectos de agua y saneamiento, mediante una revisión técnica especializada que no es frecuente en nuestra cooperación descentralizada.



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**OTRAS PONENCIAS PRESENTADAS EN EL FORO**





## OTRAS PONENCIAS PRESENTADAS EN EL FORO

Dentro del espacio destinado a las *Lecciones aprendidas de la cooperación descentralizada en agua*, intervino **Felipe Llamas**, director de Redes Internacionales del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) con la siguiente ponencia:

El FAMSI presenta las lecciones aprendidas a través de la experiencia adquirida en proyectos de agua y saneamiento realizados durante los últimos años, como por ejemplo “La mejora de la gestión de los recursos hídricos y los servicios de agua potable y saneamiento en el municipio de Cuyulitán, departamento de La Paz, El Salvador”, ejecutado entre 2006 y 2008.

En primer lugar, desde el ámbito de la cooperación descentralizada y la multiplicidad de actores, FAMSI destaca la necesidad y acierto de agruparse, para reflexionar en común en cuanto a temas clave como el “qué hacer”, propiciando consiguientemente actuaciones más claras, homogéneas y coherentes.

En este sentido, se entiende la cooperación descentralizada como una forma de cooperación entre iguales, en un plano horizontal y sin basarse en las posiciones de fuerza, apostando por las colaboraciones en forma de partenariatado.

Entre los temas prioritarios a abordar se destacan dos por su importancia:

- La planificación conjunta, con la idea de sumar en lugar de fragmentar o solapar esfuerzos.
- La búsqueda de políticas de implicación de todos los actores del territorio, como único medio de garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

Como agrupación de autoridades locales públicas (en Andalucía), FAMSI defiende el necesario carácter público de la cooperación, y el papel de liderazgo que desde el sector público debe asumirse en este sentido. Por ello, y a modo de invitación a la reflexión, el ponente lanza al foro una propuesta de debate en torno a “la conveniencia de apoyo presupuestario a la cooperación descentralizada”.

Para terminar, se hace hincapié en la conveniencia de apostar por la articulación de redes en la cooperación descentralizada entre los actores que la conforman, y en cómo sin ser todavía muy evidente, está dando buenos resultados.

**Sara Martuscelli**, investigadora y responsable de publicaciones del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona, presentó la siguiente ponencia sobre *La eficacia de la ayuda a nivel local*:

Teniendo como parte de sus objetivos el incidir en la aplicación de la Agenda de París, dando legitimidad y representación y enriqueciendo la propia Agenda, el Observatorio analiza, visibiliza y promueve buenas prácticas en el campo de la ayuda local.

Desde este posicionamiento, por tanto, se entiende la cooperación descentralizada como una política pública que supone:

- Una forma innovadora de enfrentar los retos del desarrollo local
- Una visión amplia e integradora de territorio (potencialidades)
- Un enfoque centrado en el refuerzo de la gobernabilidad democrática

En este sentido, las reflexiones y consideraciones que arrojan el estudio de la situación real, destacan varias cuestiones:

- Las agencias locales deben focalizar su actuación allí donde tienen valor añadido, son más reconocidas, y pueden generar un mayor impacto.
- La Agenda no se ha aplicado de forma generalizada, ni ha sido asumida realmente hasta hace muy poco tiempo.
- Es fundamental generar procesos para el reconocimiento de la CD como interlocutora legítima del desarrollo, buscando posiciones comunes y propuestas constructivas.

Por otro lado, la Agenda debe ser implantada en el entendimiento de la autonomía e independencia de los actores locales, es decir, como una herramienta para enfrentar los retos del territorio, y no como un plan general para todos.

De cara al IV Foro de la Eficacia de Busán en 2011, los puntos fundamentales que deben centrar el debate son los siguientes:

- Hay que reflexionar y otorgar a cada uno de los principios de la Agenda de París la importancia que realmente tiene.
- Poner la cooperación al servicio de la demanda estratégica de desarrollo de cada territorio.
- Es preciso elaborar indicadores a nivel local.
- Articular pactos multinivel.

**Alejandro Jiménez**, de Ingeniería sin Fronteras (ISF-ApD), presentó dentro del espacio *Cooperación descentralizada en agua y saneamiento: eficacia y sostenibilidad de las intervenciones* la siguiente ponencia:

Se presentan experiencias y lecciones aprendidas a través de proyectos de larga duración como los llevados a cabo en varias regiones de Tanzania durante 2 décadas, con más de 7 años ininterrumpidos.

Coincidiendo con ideas anteriores, el modelo de intervención de ISF, además de la Provisión de servicios básicos, incorpora otros 3 componentes clave como son el Fortalecimiento de capacidades, la Incidencia política, y el Refuerzo de una ciudadanía activa, desde el convencimiento de que los actuales esquemas de apoyo de los donantes son insuficientes para el éxito de las intervenciones a largo plazo, debido a factores como:

- La larga duración de los proyectos en este sector y los cortos plazos de intervención por parte de los donantes.
- Las insuficientes capacidades técnicas, de gestión y financieras para sostener el proyecto por parte de la comunidad.
- La ausencia de mecanismos o instrumentos que favorezcan el mantenimiento, reparación y/o ampliación de las infraestructuras en el futuro (concepto de servicio).
- La debilidad o ausencia de las administraciones locales en el ciclo de proyecto.

Así pues, un proyecto de agua y saneamiento como el presentado, que dedica 3 años a la construcción de la infraestructura, dedicará otro tanto a la constitución de los gestores, al fortalecimiento de estos y a generar ciudadanía activa, y hasta el doble a trabajar en el fortalecimiento de las administraciones locales, permaneciendo en terreno hasta 4 años después de haber finalizado la construcción.

Concretando un poco más, el modelo propuesto por ISF se completa con:

- El fortalecimiento de capacidades de las asociaciones de usuarios para la gestión del agua y el apoyo continuado a las administraciones locales para que se involucren en el post-proyecto.
- Fomentar la coordinación entre los actores presentes en el ámbito geográfico y trabajar a nivel nacional para mejorar las políticas públicas, en coordinación con la sociedad civil.
- Igualmente, desde España, se propone adaptar mecanismos para que apoyen el ciclo de servicio y no sólo la provisión de la infraestructura; involucrar a las administraciones y empresas públicas para el fortalecimiento de sus

homólogos del sur, e integrar los aspectos del derecho humano al agua en los planes de cooperación.

*Un paso hacia la eficacia de la ayuda-Plan de Agua y Saneamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID)*, fue la ponencia presentada por **Inmaculada Paniagua**, Jefa del Área de Agua y Saneamiento de la AECID:

Se presenta un resumen de las principales conclusiones extraídas de la evaluación del sector de agua y saneamiento, así como el Plan de actuación sectorial de agua y saneamiento de la AECID (en borrador), y el Fondo de Cooperación de A&S.

Los últimos años han supuesto la adopción de un nuevo modelo de intervención basado en el derecho humano al agua, con una formulación estratégica del sector tal vez demasiado general, y la creación del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento para América Latina, que ha supuesto el posicionamiento de España como 7º país donante del planeta, y líder en América Latina y Caribe.

Por otro lado, se ha reducido la ayuda a través de instrumentos financieros, priorizando las donaciones, así como la relación multilateral en detrimento de la bilateral (si bien, esto podría haber cambiado de nuevo el año anterior).

En cuanto a la distribución de la ayuda, se han primado países de renta mediana-baja, con intervenciones hasta en 63 países (si bien 23 concentran el 80% de la ayuda). América Latina continúa siendo el principal receptor, especialmente con el FCAS.

En cuanto a coordinación, se ha mostrado débil entre los agentes españoles en el sector, aunque más fuerte entre OTC y ONGD. Igualmente, falta posicionamiento en relación con otros donantes en A&S, y concretar agendas con gobiernos y donantes.

Las intervenciones, por su lado, se perciben como altamente pertinentes aunque con insuficiente análisis previo y mecanismos para cumplir la Declaración de París. La sostenibilidad de los proyectos es mejorable, así como el seguimiento y rendición de cuentas de algunos organismos multilaterales.

El Plan de actuación sectorial de Agua de la AECID se plantea con prioridades y objetivos realistas que contribuyan a aumentar la eficacia de la Agencia en la reducción de la pobreza, seleccionando líneas estratégicas en función de su impacto, identificando espacios para la sinergia con otros actores, favoreciendo el medio y largo plazo, e incorporando un enfoque de derecho (gobernan-



za del agua). En este último aspecto, España impulsa el reconocimiento del derecho al agua y al saneamiento de manera jurídicamente vinculante a nivel internacional, para lo que ha promovido junto con Alemania, una iniciativa relativa a las Obligaciones de derechos humanos emanadas del Acceso al agua potable y saneamiento.

El Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento, por otro lado, con su aportación de 1.500 millones de euros, supone la mayor apuesta hecha por el gobierno español en esta línea, y pretende contribuir activamente a extender el acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento, especialmente en las zonas más vulnerables y con menor cobertura. Se priorizan zonas rurales y periurbanas, con una ayuda máxima del 15% destinada a países de renta media.





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.







LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO (GpRD)  
EN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Fernando Mudarra Ruiz





## LA GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO (GpRD) EN LOS PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- 1. Antecedentes en el marco de la Agenda de Eficacia de la Ayuda**
- 2. Concepto y Fundamentos de la Gestión para Resultados de Desarrollo**
- 3. Metodología de aplicación**
- 4. Implicaciones para la Cooperación Española**

### **Fernando Mudarra Ruiz**

*Nacido en Córdoba, es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Ha ampliado su formación con un Máster sobre Desarrollo Económico en América Latina, impartido por la CEPAL - ILPES y es doctorando en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba (ETEA).*

*Su experiencia profesional está basada en más de 14 años de trabajo en diferentes países de América Latina (con estancias prolongadas en Nicaragua, Guatemala, Honduras, Colombia, Cuba, Perú y Bolivia) en los que ha trabajado en instituciones universitarias, centros de investigación, empresas privadas, organizaciones de cooperación internacional y como Coordinador General de la AECID en dos ocasiones. Ha sido en 2009 y hasta junio de 2010 asesor en el Gabinete de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, tras haber cubierto puestos en la AECID en Madrid (puesta en marcha del Programa Regional de Cooperación con los Países Andinos), y en la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (elaboración de la Estrategia Sectorial de Promoción del Tejido Económico y Empresarial). Actualmente es consultor senior en la empresa EPYPSA (Estudios, Proyectos y Planificación), habiendo dirigido proyectos del BID, CAF, BCIE y Unión Europea en varios países, principalmente de América Latina.*

*Imparte cursos de formación de manera regular sobre materias vinculadas a la cooperación para el desarrollo para distintas Universidades y Centros de Investigación.*

*Forma parte de la Junta Directiva de ACADE (Asociación de Profesionales por la calidad de la Cooperación para el Desarrollo).*

## **1. Antecedentes de la Gestión para Resultados de Desarrollo en el marco de la Agenda de Eficacia**

Desde hace una década, los actores de la cooperación para el desarrollo buscan mejores métodos para aumentar la eficacia de su trabajo. La Conferencia de Monterrey generó la necesidad y Marraquech supuso el germen de lo que hoy se conoce como agenda de la Eficacia de la Ayuda, suscrita como Declaración en París en el año 2005 por los países desarrollados y en desarrollo.

La Declaración pone de manifiesto la necesidad de reformar el sistema de ayuda. Ante la escasa capacidad de generar cambios de largo alcance según los mecanismos utilizados hasta el momento, el acuerdo consigna el compromiso de donantes y receptores de mejorar la forma en que se gestiona la cooperación para el desarrollo, innovando en metodologías que permitan monitorear de forma precisa los resultados y el desempeño de la misma. Todo ello, sin renunciar a los compromisos respecto al incremento de los volúmenes de Ayuda Oficial al Desarrollo. Es en esta lógica en la que se establecen cinco principios: alineamiento, apropiación, armonización, *gestión orientada a resultados* y mutua rendición de cuentas.

Los cinco principios revisten una gran importancia. No se trata de aspectos excesivamente innovadores, sino que recogen planteamientos que ya venían utilizándose y poniéndose en práctica. Ahora, sin embargo, la ayuda deja de entenderse sin pasar por el tamiz de la medición de sus logros específicos. En relación con la gestión orientada a resultados, existían antes de 2005 metodologías que intentaban dar mayor rigurosidad al proceso de planificación y seguimiento de las acciones de desarrollo. Concretamente, métodos como el Enfoque de Marco Lógico o el Método ZOPP supusieron un importante avance en este sentido. Sin embargo, su concepción, más orientada a objetivos, no cubre el obligatorio reporte basado en resultados de desarrollo. Al menos no completamente. Por ello, se establecen nuevos enfoques que permitan contar con una visión común (de planificación, de gestión) que fortalezca la colaboración entre donantes y beneficiarios, y que devuelva un lenguaje homogéneo a la comunidad internacional comprometida con el desarrollo para la mejora de sus mecanismos de colaboración.

Si bien los cinco principios revisten igual grado de incidencia sobre la mejora de la gestión de la ayuda, a juicio de muchos la gestión orientada a resultados



supone el centro de esta nueva agenda de eficacia. Así lo demuestra el intenso esfuerzo que están haciendo donantes internacionales por implantarlo, con especial referencia al esfuerzo que realizan los bancos multilaterales de desarrollo. Su trascendencia hace que el resto de principios se encuentren recogidos, aplicados o sean tributarios de su buena implantación, como quedará puesto de manifiesto al examinar su concepto y fundamentos.

## 2. Concepto y fundamentos de la gestión para resultados de desarrollo (GpRD)

Resulta complicado aportar una única definición de GpRD. Se trata, como otros muchos conceptos en materia de cooperación, de una teoría en construcción permanente. Como ocurre en otros muchos casos, estamos frente a un concepto ampliamente utilizado por la empresa privada desde hace años, que se fundamenta en las teorías de gestión del cambio, y que se basa en los siguientes preceptos:

- **Concentración en las metas:** el establecimiento de metas claras y resultados proporciona orientaciones para el cambio y oportunidades para evaluar si dichos cambios se han dado/están dados.
- **Causalidad (o “cadena de resultados”):** diversos insumos, recursos y actividades conducen lógicamente y de forma escalonada a productos, resultados e impactos.
- **El mejoramiento continuo:** la medición periódica de los resultados proporciona la base para ajustes (cambio táctico y estratégico) para mantener los programas al día y para maximizar sus resultados.

Para nuestro caso, utilizando los primeros acuerdos en relación con el tema, en la Mesa Redonda de Marraquech, se puede decir que *la gestión para resultados de desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados*<sup>1</sup>. De forma esquemática se puede colocar el concepto en el centro de la idea de eficacia, estableciéndose los siguientes requisitos:

---

1 Tomado de OCDE 2006.



- Dedicando el tiempo necesario a fijar los resultados, en un diálogo abierto entre donante y receptor, llegando a establecer un marco que permita guiar estrategia y planificación. En este punto, alcanzar un alto grado de apropiación por parte de beneficiarios es un elemento fundamental para asegurar las bondades del enfoque. Para ello, el establecimiento de resultados debe estar fundamentalmente alineado con las políticas propias de los receptores.
- Utilizando el marco establecido en el paso anterior para guiar la ejecución, el seguimiento de los avances y la posterior evaluación de la intervención. Es preciso asegurar la correspondencia entre los distintos aspectos y los procedimientos para que ello pueda ser medido. La forma de conseguirlo es utilizando unos indicadores claros para la medición de los productos, de los resultados y de los impactos a largo plazo.
- Relacionado con lo anterior, este proceso de revisión no debe absorber excesivos recursos, convirtiéndose en un coste de transacción elevado para la intervención. Es preciso incorporar la cultura del seguimiento de forma constante, pero al mismo tiempo dotar de herramientas sencillas y adaptadas a las capacidades de los receptores de la ayuda.
- En cuarto lugar, la gestión y la toma de decisiones en el proyecto debe estar permanentemente buscando la obtención del resultado. Es el fin último, por lo que ser flexible, revisar las planificaciones y ajustar las fases y presupuestos puede estar admitido siempre y cuando dé como resultado un mejor desempeño y unos mejores niveles de resultado.
- Finalmente, existe una relación directa entre GpRD y rendición mutua de cuentas. La aplicación de esta metodología permite disponer de información permanente sobre el comportamiento del proyecto y sobre sus niveles de éxito. Ese es uno de los beneficios esperados de su utilización. Dicha información servirá de base en dos ámbitos: para alimentar de insumos a la



toma de decisiones interna sobre el proyecto/intervención; y para la rendición de cuentas, la comunicación sobre avances y restricciones de la acción, a sus beneficiarios.

Sobre estas premisas, la GpRD no formula recetas y no entra en conflicto con otros enfoques de trabajo en planificación, gestión y seguimiento de cooperación internacional. Su virtud es la de proveer principios y estrategias generales que los países y las agencias de desarrollo pueden usar para mejorar lo que ya están haciendo. Es preciso, por tanto, entenderlo como una forma de trabajar más que una tarea/requisito adicional. Para ello es fundamental aclarar las etapas del cambio, valorar los riesgos y preservar un margen de flexibilidad.

Antes de describir la metodología de aplicación, y a la vista de los requerimientos del concepto, se pueden apuntar una serie de IMPLICACIONES. Se trata de elementos que el usuario debe considerar antes de dar inicio al proceso. Están expresadas sobre todo desde el punto de vista del donante internacional, aunque son igualmente válidas para el conjunto de actores que participen en el mismo.

- a) Resulta fundamental la definición de objetivos, metas y políticas claras antes de iniciar el diálogo entre países socios y cooperación internacional. El objeto de la cooperación, bien definido, ayudará a fomentar la eficacia según el acuerdo en torno a una serie de resultados clave. Poca concreción sectorial, geográfica o temporal dificulta por una parte el diálogo y por otra la identificación de niveles de avance óptimos.
- b) Para lograr un correcto seguimiento de desempeño y de consecución de logros, es preciso establecer de forma rigurosa el punto de partida. Por ello, cualquier medición de resultados debe partir de un valor cierto en el momento inicial. Este dato, una línea de base bien estructurada, supone un esfuerzo específico, ya que normalmente no se cuentan con estadísticas periódicas en los países.
- c) La aplicación de una GpRD implicará en la mayoría de los casos la necesidad de generar en la organización, en las organizaciones participantes, destrezas e implantación de herramientas tecnológicas adaptadas al manejo de información. En muchas ocasiones, a la vista de las experiencias analizadas hasta la fecha, esta necesidad dará lugar a la puesta en marcha de un plan de capacitación específico, y a cambios y mejoras organizativas entre los participantes.
- d) Los requerimientos que conlleva la metodología exigen dedicarle el tiempo necesario a la preparación de la operación. Posiblemente sea precisa la adaptación de los plazos del Ciclo de Proyecto, dado que al inicio se

ha de disponer del tiempo y los recursos (presupuesto) adecuados para garantizar un marco de resultados que guíe la ejecución del proyecto o programa. De igual forma, durante la ejecución, se ha de prever el funcionamiento de un sistema de seguimiento permanente. Ambas cosas están enfrentadas a la lógica de que es mejor cooperación la que más presupuesto logra ejecutar o mejor proyecto el que gasta y justifica su dotación en el plazo fijado.

- e) Junto a los valores de partida, se deben definir indicadores asociados a cada ámbito a medir. Dichos indicadores serán todo lo exhaustivos que sea necesario, en función del tipo de proyecto de que se trate. La principal característica que han de tener es que hayan sido formulados de mutuo acuerdo entre donante y receptor, que estén armonizados con los que se usan internacionalmente en el sector, y que permitan la mutua rendición de cuentas. El uso de la lógica SMART<sup>2</sup> (específicos, medibles, acordados, relevantes y de tiempo predefinido) será válido para todos los casos.
- f) Sin embargo, en todo caso es necesario ajustar el esfuerzo en implantar esta forma de gestión con los costos en los que se incurre. No puede implicar un coste en tiempo o recursos financieros que vaya en detrimento de la calidad técnica de la ejecución o del aumento de los costes de transacción hasta llegar al beneficiario final. Un adecuado balance entre beneficios y costos se realizará antes de comenzar el proyecto.
- g) Hay que ser extremadamente cautelosos con la fijación de resultados y con los indicadores que llevan implícitos. Es preciso no perder de vista en ningún momento que su medición puede acarrear diferencias de interpretación con el beneficiario, y generar con ello de forma no consciente condicionalidades directas o indirectas perjudiciales para la implementación de la intervención. Es preciso evitar que este diálogo sobre resultados, y el aprendizaje que ello conlleva, sea visto como una imposición.
- h) La metodología no está completa sin un adecuado análisis de los riesgos a los que están sometidos los resultados a alcanzar. Los riesgos de los proyectos son incertidumbres que pueden causar la desviación del proyecto de su plan original. La gestión de riesgos incorpora la identificación

---

2 **Se recomienda utilizar los así llamados criterios SMART para evitar que los términos continúen siendo vagos. SMART corresponde a las siglas de los términos en inglés: Specific (específico), dirigido a un área de competencia claramente definida; Mesurable (medible), permite que el progreso pueda ser medido; Acceptable (aceptable), admitido para el entorno en el que está involucrado; Realistic (realista), expresa de manera realista lo que puede realizar, tomando en cuenta supuestos y precondiciones; Time-bound (límite en el tiempo), indicando el plazo en el que se debe cumplir.**





y análisis de los riesgos del proyecto antes de que las consecuencias negativas ocurran. El propósito del análisis es determinar la exposición a ellos, estimando su probabilidad de ocurrencia y la magnitud del impacto del riesgo en el proyecto. Para reducir los riesgos a un nivel aceptable se podrán tomar acciones: Preventivas, involucra modificar el ambiente del proyecto, a un costo razonable, para minimizar el resultado de que un evento riesgoso ocurra; y De contingencia, para proveer una solución para responder a riesgos significativos donde la acción preventiva no es viable o su costo muy alto.

### 3. Metodología para la aplicación de la GpRD

La metodología de trabajo en el caso de la GpRD se asemeja a la del resto de técnicas de planificación de proyectos y programas de desarrollo. En este caso, se espera encarecidamente que los actores que intervienen dediquen el tiempo necesario al diálogo para identificar los aspectos que se van alcanzar y, sobre todo, cómo se quiere medir dicho avance. Junto a ello, se precisa de un sistema de medición y reporte permanente bien estructurado, basado en capacidades de los actores que intervienen, que logre sacar partido a la información que genera el proyecto.

Para determinar los pasos a seguir y las implicaciones del proceso, se pueden considerar tres grandes etapas:

- a) **Elaboración del Marco de Resultados.** Supone la base sobre la que se va a planificar el proyecto que, como ha quedado reiteradamente descrito, ha de hacerse sobre la apropiación del beneficiario y el alineamiento a sus políticas de desarrollo. El MARCO se estructurará según actividades/recursos, productos y resultados, y finalmente objetivos. Respecto a otras metodologías, la introducción de un elemento de medición intermedio, LOS PRODUCTOS, supone un cambio de lógica de razonamiento. Mientras que en el Enfoque de Marco Lógico, por ejemplo, se asocian actividades directamente a resultados, aquí se introduce un elemento articulador que permite por una parte medir el desempeño físico y financiero y, por otra, obtener una medida objetiva del grado de cumplimiento que se espera de los resultados a corto y medio plazo.

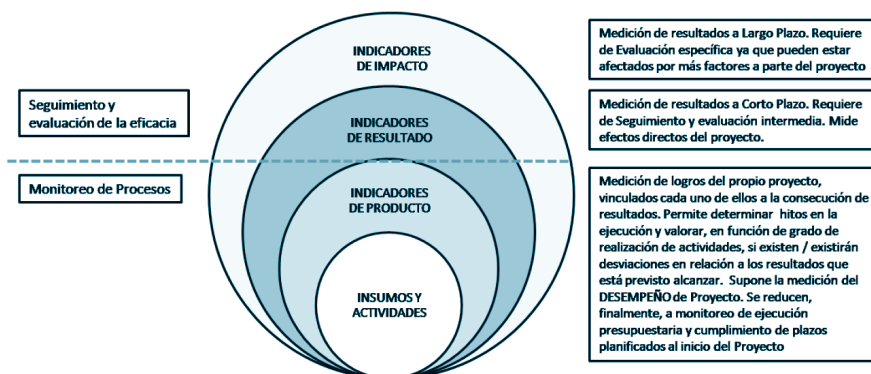
Se trata de esta forma de diferenciar, según terminología anglosajona, los *outputs* de los *outcomes*, y generar una forma de relacionamiento entre ambos. A ambos es preciso unir el nivel de objetivos, representando estos los impactos que el proyecto intenta alcanzar. Para determinar la relación entre

ellos, y las preguntas que habría que ir respondiendo con el marco de resultados se presenta a continuación una tabla que resume sus fundamentos:

Cadena de Resultados					
¿Cómo debería llevarse a cabo?		¿Cuál debería ser el producto?	¿Qué resultados esperamos de esta inversión?		¿Por qué deberíamos hacer lo que hacemos?
Inputs	Actividades	Outputs	Outcomes a CP	Outcomes a MP	Impactos a LP

Junto con el diseño (formulación) de cada uno de ellos, es tan o más importante la asignación correcta de indicadores. Los mismos van a ser los encargados de asegurar la medición del comportamiento de cada variable. Su claridad y rigurosidad (SMART, inteligente) ha de permitir asegurar que el método tiene sentido. En este apartado de indicadores sirva el siguiente esquema para representar su jerarquía y relación a efectos de marco de resultados.

La formulación del Marco de Resultados, debido a su importancia, no podría estar completa sin el análisis de riesgos correspondiente. La administración y supervisión de proyectos basada en la gestión de riesgos busca disminuir la exposición a los mismos que presentan todos los proyectos, entendiéndose por exposición al riesgo el desvío de este del cumplimiento de sus objetivos, disminuyendo las actividades que favorecen a la efectividad en el desarrollo. Debe entenderse en el contexto de la realidad cambiante en la cual se diseñan y ejecutan los proyectos, que precisa un estudio pormenorizado. Existen tantos riesgos como combinaciones posibles de las variables que podrían afectar a la ejecución de un proyecto, por lo que difícilmente se pueden determinar, medir y mitigar todos ellos.





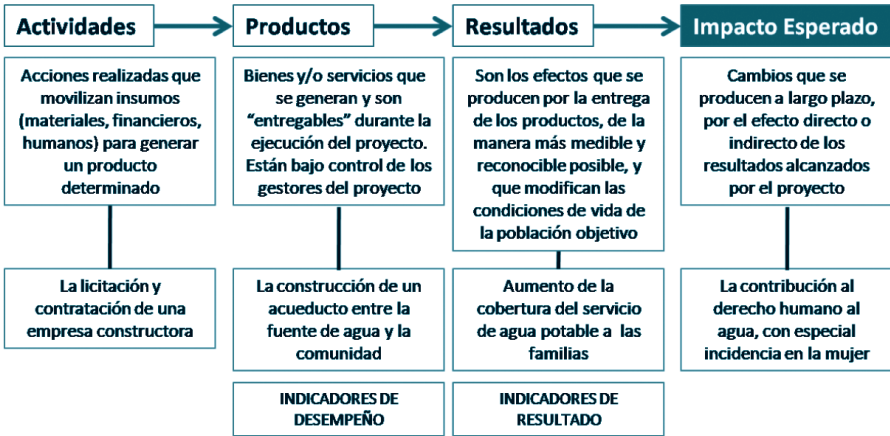
- b) *Ejecución y seguimiento.* La fase de ejecución conlleva igualmente cambios respecto a las habituales metodologías de gestión de proyectos. En este caso, la intensidad con que se lleva a cabo la medición de avances y comportamiento de las variables básicas de proyecto es mucho mayor a lo habitual. Tanto las unidades de ejecución, como financiadores y gobiernos receptores emprenderán sus acciones específicas para valorar dos tipos de avances: los que tienen que ver con el desempeño, relacionado con la ejecución presupuestaria - cumplimiento de plazos, en el alcance de los productos; por otra parte, los que tienen que ver con los resultados a corto y medio plazo. En este último caso será necesario establecer, junto a los controles internos (auditorías, reportes periódicos), evaluaciones de tipo intermedio que corroboren y amplíen la información proporcionada por los gestores de programa.

Finalmente, se espera poder realizar al final de proyecto una valoración de sus impactos. Se entiende por impacto el efecto a largo plazo, aquel que tiene que ver con el proyecto pero también con factores exógenos a los que está expuesta la población beneficiaria. Este tipo de mediciones son habitualmente complejas, requiriendo el diseño experimental o cuasi - experimental de una realidad concreta para determinar los efectos en una población sin y con proyecto. Sobre este tipo de evaluaciones la Banca Multilateral de Desarrollo ha abierto una línea de investigación, aplicando las nuevas técnicas a sus programas y proyectos, generando cada vez más lecciones aprendidas sobre la acción de la cooperación para el desarrollo.

- c) *Difusión, aprendizaje y mutua rendición de cuentas.* El tercer gran bloque de acciones relacionado con la metodología de GpRD tiene que ver con la utilización de toda la información generada en el proceso de monitoreo y evaluación. En cumplimiento de uno de los principios de eficacia de la ayuda, estos datos sobre desempeño y cumplimiento de resultados y objetivos han de trasladarse a beneficiarios, gestores y donantes, de forma que en todo momento se conozca para qué está sirviendo la cooperación puesta en marcha. Por otra parte, y quizás lo más novedoso, esta información ha de servir a los gestores de proyecto para realizar los ajustes necesarios cuando la intervención aún puede ser reorientada. En otros casos, en los que el seguimiento no ocupa un papel tan permanente ni tan profundo, la medición se realiza casi siempre al finalizar los proyectos y no durante su ejecución.

En este caso, se pretende que el esfuerzo repercuta en la construcción de lecciones (sobre el buen o mal desempeño) que sirvan tanto para el propio proyecto, como para otros de similares características que pudiesen ponerse en marcha.

Para finalizar este apartado sobre la metodología se incluye un breve ejemplo de encadenamiento lógico de insumos, productos, resultados e impactos, aplicados a lo que podría ser un proyecto de Mejora en el Acceso de Agua Potable. Se trata solo de un apunte final que ayude a fijar los conceptos.



#### 4. Algunas Implicaciones en el caso de la Cooperación Española

La introducción de la Gestión para resultados de desarrollo está en proceso de implantación en numerosas cooperaciones internacionales. Existen numerosos casos de Agencias Bilaterales (como CIDA de Canadá, Francia, Suecia o Dinamarca), Banca Multilateral de Desarrollo (Banco Mundial y Bancos regionales de América, Asia y África) y Agencias del Sistema de Naciones Unidas que están generando sus sistemas y aportando a la comunidad internacional experiencias al respecto. Para ello, un nutrido grupo de países han participado en el esfuerzo (Nepal, Mozambique, Bolivia) junto a los donantes. Para la coordinación a nivel internacional, el Comité de Ayuda al Desarrollo ha puesto en marcha un Grupo de Trabajo, en el que España participa desde su creación.

El caso español da muestras de los cambios organizativos, y de cultura institucional, que precisa la implantación de esta metodología de trabajo. Si bien se participa a nivel internacional en el debate de la gestión para resultados, e incluso teniendo en cuenta el compromiso político existente en torno al tema, los avances hasta la fecha han sido escasos. Si se realiza un análisis con base en los tres grandes bloques de la metodología, descritos en el punto anterior, en forma de retos, el resultado es el siguiente:



- Respecto a la definición de un marco de resultados de desarrollo, se ha logrado avanzar en el consenso a nivel macro pero sin un efecto en cascada a nivel micro y de país. El Plan Director de Cooperación Española 2009 - 2012 hace un intento por crear un Marco de Resultados y Metas para el período, pero con escasa incidencia en los procesos de evaluación y menos en los de planificación y seguimiento de las acciones a nivel sectorial y geográfico. De hecho, es escaso el encaje de dichos marcos en estrategias de desarrollo de los países en vías de desarrollo (mucho menos de país, con base en diagnósticos previos o documentos de posicionamiento), más allá de la referencia a acuerdos y compromisos internacionales suscritos previamente. Además, para ambos casos se han generado marcos de carácter excesivamente estratégico para el enfoque orientado a resultados, sin estimación de recursos necesarios y con escasez de indicadores verificables y, sobre todo, medibles. En cualquier caso, el esfuerzo ha supuesto un avance y la lógica de trabajo que introduce en la Cooperación Española debería ir dando sus frutos en el medio plazo.

En lo que respecta a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el esfuerzo ha existido en los mismos términos. Se han puesto las bases de una Programación Operativa, tendente a armonizar la contribución para resultados que se espera conseguir con los diferentes instrumentos de que dispone. El proceso está a punto de finalizar y habrá que valorar entonces el grado de concreción en las metas, la identificación de resultados y el número de indicadores de seguimiento y desempeño que se han establecido.

En este sentido, se aprecia una escasa acumulación de conocimiento en el conjunto del sistema. La transferencia de conocimiento, la documentación de los procesos, el número de documentos de trabajo y evaluaciones sobre el tema presentados a lo interno de la Cooperación Española y a nivel internacional ha sido prácticamente inexistente y reducida a circuitos muy especializados.

- En cuanto a la puesta en marcha de sistemas de seguimiento y evaluación, la Cooperación Española tiene aún una asignatura pendiente. Se carece, a la vista de la difusión pública que existe más allá de las dos - tres evaluaciones temáticas que se logran gestionar cada año, de información sobre el desempeño y los resultados que consigue la ayuda española. En buena medida esto se produce debido a que las capacidades institucionales, de la AECID principalmente, no responden a los requerimientos de una GpRD. Faltan recursos financieros, humanos y tecnológicos para el manejo de un

volumen tan importante de actuaciones que pretenden estar orientadas a resultados de desarrollo.

Esta situación se está pretendiendo revertir debido a las exigencias del Contrato de Gestión en el caso de AECID o la elaboración y suscripción de los Marcos de Asociación País a nivel geográfico. En ambos casos se contempla la necesidad de implantar estos sistemas, dotando a las organizaciones de medios humanos, materiales y tecnológicos para ello. Sin embargo aún no se ha conseguido y, a la vista de la evolución en los últimos años, se tardará aún algún tiempo en terminar de implantar la metodología.

A nivel general, se precisa una mayor integración entre la sede y las unidades de cooperación en el exterior para revertir esta situación. No solo se necesitan importantes sistemas informáticos a nivel de la AECID en España, sino mayor capacidad para integrar toda la información que sale desde los programas de cooperación que se ejecutan con fondos españoles sea por la vía bilateral, multilateral o a través de los actores de la cooperación española sobre el terreno. Para ello, se necesitan más equipos permanentes analizando el desempeño, más capacitados y con más medios, y unas posibilidades para la sistematización en la sede central para diseñar los cambios de orientación que maximicen los resultados. Frente a ello, mayor presión por ejecutar el presupuesto.

- Finalmente, la difusión, rendición de cuentas y aprendizaje institucional no han tenido excesiva cabida en los procesos de trabajo de la cooperación española. Salvo en casos muy específicos, de Programas Sectoriales de AECID o de Organismos Multilaterales, o de marcos de intervención de algunas ONGD, es escasa la rendición de cuentas con base en resultados alcanzados. En ello se precisa un esfuerzo especial, que dé pie a una mayor integración social y política en los asuntos relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo.

En conclusión, la cooperación española en su conjunto (sus recursos, sus instituciones, sus actores sociales) requieren de un esfuerzo importante para acercarse a la gestión para resultados de desarrollo. Las bases comienzan a colocarse, aunque los beneficios se verán dentro de como mínimo una “generación” más de proyectos de desarrollo españoles. Esta fase de ejecución en la que nos encontramos será posiblemente difícil de reconducir. Para tener una garantía, aunque sea mínima, de éxito, junto al compromiso político constante se necesita destinar tiempo y recursos a la planificación, al estudio, a la medición, a la evaluación, intentando salir así de una inercia de ejecución desafiada que a largo plazo traerá casi con total seguridad consecuencias negativas a la política de cooperación para el desarrollo en España.



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA:  
DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS  
DE LA EFICACIA DE LA AYUDA**  
Manuel Manrique Gil





## LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA: DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA EFICACIA DE LA AYUDA

### **Manuel Manrique Gil. Investigador de FRIDE**

*Investigador en FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), centra su trabajo en la cooperación al desarrollo, las relaciones África-Unión Europea y la política exterior de España. Tiene un Máster en Estudios Africanos por la Universidad de Oxford y es licenciado en Ciencias Políticas por la School of Oriental and African Studies (SOAS) de la Universidad de Londres.*

*Ha escrito sobre la eficacia de la ayuda y el impacto de las nuevas tecnologías en los procesos políticos en África. Ha publicado artículos en diversos medios sobre política y actualidad en África.*

### **Introducción**

En innegable que la cooperación al desarrollo –como tantos otros aspectos del sistema internacional– vive tiempos turbulentos. La crisis económica, sentida especialmente en muchos de los países europeos miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; la emergencia de nuevos actores –no sólo países como China y Brasil, sino también actores y fondos privados– presentan importantes retos a un modelo que parecía relativamente claro hasta hace poco. La cooperación consistía poco más que en traspaso de ayuda (sobre todo económica) desde los países desarrollados hacia los menos, para mejorar las condiciones de vida de la población de estos últimos. Así parecía señalarse con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, y con el compromiso del G-8 en Gleneagles, cinco años más tarde.

En paralelo a estos acuerdos firmados al comienzo del siglo XXI, emergía también un importante campo de actuación dentro de la cooperación al

desarrollo –la llamada “agenda de la eficacia”. Esto respondía a la constatación de que décadas de ayuda al desarrollo no habían contribuido de manera notable a mejorar las condiciones de vida de los más necesitados (menos aún en comparación con los países avanzados). Además, el renovado compromiso estaba llevando a una duplicación de esfuerzos y fondos que llevó a constatar la necesidad de una agenda sobre cómo hacer lo máximo con los recursos disponibles. La agenda se ha desarrollado desde entonces en una dirección doble: por una parte se han señalado una serie de principios clave que contribuyen a una definición cada vez más concreta de la agenda de la eficacia; por otra, se ha buscado que – mediante mecanismos concretos – cada país busque implementar estos principios a sus programas y modelos de cooperación.

Partiendo de este punto, esta ponencia examinará primeramente qué pasos se han dado desde la cooperación española (CE) para conseguir la implementación de la agenda de la eficacia y cuales son los principales avances y retos. La práctica totalidad de estos apuntes han surgido durante el proyecto “La agenda de la eficacia en la ayuda al desarrollo” llevado a cabo por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), y en especial durante su segunda fase, centrada en el caso de España<sup>1</sup>. Además de este retrato de la situación dentro de la CE, esta ponencia examinará también, desde una óptica más amplia, qué llevó a la emergencia de la agenda de la eficacia, sus principales elementos y cuáles son los principales retos a los que se enfrenta esta agenda de cara a su próxima gran cita –el IV Foro de Alto Nivel en Busán (Corea) (HLF-4, por sus siglas en inglés) en Noviembre de 2011.

### **Marco normativo internacional y europeo de la agenda de la eficacia**

La década final del siglo XX y la primera del XXI supusieron un momento crucial para la cooperación al desarrollo. El fin de la guerra fría desató unos sentimientos enormemente optimistas que se tradujeron, desde mediados de los noventa en un gran aumento del volumen de los fondos destinados a la cooperación al desarrollo<sup>2</sup>. Aunque lejos del 0,7% exigido por numerosas organizaciones de la sociedad civil, las décadas que rodearon el cambio de

---

1 La información sobre este proyecto puede encontrarse en <http://www.fride.org/proyecto/15/proyecto-la-division-del-trabajo-en-la-ayuda-al-desarrollo>

2 “50 years of official development assistance”, CAD/OCDE. Disponible online ([http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_46195625\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3746,en_2649_34447_46195625_1_1_1_1,00.html))

siglo vieron no sólo un aumento de los fondos de aproximadamente el 0,3% (1997) hasta el 0,52 % (2008), sino también un importante compromiso político recogido en la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), en la que se exhortaba a la comunidad internacional a reducir a la mitad el número de personas viviendo con menos de un dólar al día en 2015<sup>3</sup>. Este aumento de fondos, llevó a su vez a la constatación de una clara paradoja: mientras que existía un gran compromiso político, también parecía claro que muchas de las cosas no se estaban haciendo bien. La multiplicación de donantes, tanto bilaterales como multilaterales y privados, y la resultante fragmentación de la ayuda puso de manifiesto la necesidad de señalar una serie de pasos claros, destinados a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, y evitar la duplicación de esfuerzos y el derroche de recursos.

Un primer paso hacia este objetivo se dio en la conferencia de Roma (2003) en la que se urgía a los donantes a trabajar para conseguir una mayor armonización, y en Marrakech (2004), donde se afirmó la necesidad de la gestión para resultados. Pese a estos primeros pasos hacia una mayor calidad de la ayuda, es en la reunión de París, un año después, en la que se avanzó verdaderamente hacia la concreción de una agenda de la eficacia. La "Declaración de París" (DP) (2005) constituyó un más que importante paso al proponer una serie de principios de la eficacia, entre los que se incluyen la "apropiación", el "alineamiento", la "armonización", la "gestión orientada a resultados" y la "responsabilidad mutua".

Si bien estos principios delinean de manera más o menos explícita los pasos a dar por los donantes para una mejor eficacia de la ayuda, también quedan claros sus límites.

Así, tras su aprobación, las críticas a la declaración de París se centraron en su naturaleza excesivamente técnica y su exclusión de los países receptores de ayuda. Críticas que se intentaron –y en parte se consiguieron– atajar con la revisión de la declaración de París que tuvo lugar en Ghana en 2008, y que dio lugar a la Agenda de Acción de Accra (AAA). Una AAA que profundizó en la necesidad de avanzar hacia unas asociaciones más igualitarias entre los países donantes y los países "socios". También se incluyeron consideraciones relativas al papel de la sociedad civil, la previsibilidad de la ayuda, o la importancia de la situación específica en cada país.

---

3 "Declaración del Milenio", Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible online: (<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>).

La DP, y su actualización con la AAA, se erigen pues como documentos claves de la agenda de la eficacia. Sin embargo, la identificación de estos principios no es, en modo alguno, suficiente para conseguir una mayor eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo. La clave se refiere a la operacionalización e implementación de estos principios en las estructuras y actuaciones de la cooperación al desarrollo. Así, desde la aparición de la DP, los países donantes –en especial los miembros del CAD– han dedicado numerosos esfuerzos a esta tarea, mediante la inclusión de estos principios en diversos documentos operativos y de planificación. Dentro de la Unión Europea (UE) –en la actualidad el primer donante mundial (en 2008, los 15 países de la UE miembros del CAD contribuyeron casi un 60% del total de la AOD<sup>4</sup>– un primer documento de referencia es el “Código de Conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo” (2007), en el que se detallan los principales objetivos en la consecución de la armonización de donantes. El otro documento clave de la UE, respecto de la agenda de la eficacia, es el “Marco Operativo sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”, publicado en 2009, y en el que se exploran los diversos aspectos en los que debe avanzarse. El texto consolidado de este Marco Operativo, publicado en enero de 2011, incluye, como aspecto más destacado, un nuevo capítulo sobre la transparencia. Esta es una inclusión destacable, si bien los compromisos incluidos en el Marco Operativo no son tan extensos y detallados como esperaban las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este tema.

Esta inclusión refleja la importancia que la transparencia está adquiriendo a nivel internacional de cara al próximo HLF-4 –una sensación reforzada por la reciente aprobación por parte de la IATI del compromiso por parte de sus miembros de publicar, en un formato común, los datos sobre la ayuda al desarrollo<sup>5</sup>. La importancia de Busán para la agenda de la eficacia es clara: no sólo porque constituye una oportunidad para corregir aquellos aspectos de la DP y la AAA que necesitan revisarse, sino –de manera aún más fundamental– porque el actual contexto económico y político internacional presenta importantísimos retos para la cooperación al desarrollo. De cara al HLF-4, los actores de la cooperación tienen ante sí una doble tarea: por una parte mirar hacia el interior, revisando sus avances y los retos que aún existen para conseguir su eficaz implementación; y por otra, alzar la vista más allá del campo ocupado

---

4 “Development aid at its highest level ever in 2008”, CAD/OCDE Disponible online: [http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr\\_2649\\_34487\\_42458595\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,fr_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html).

5 “Confirmado el acuerdo sobre la transparencia de la ayuda”, Foro AOD. Disponible online <http://foroaod.org/2011/03/01/confirmado-el-acuerdo-sobre-la-transparencia-de-la-ayuda>.

por la agenda de la eficacia, para identificar los desafíos que se presentan a la cooperación al desarrollo en su totalidad.

Así, la próxima sección se ocupará de la primera de estas tareas, examinando con cierto detenimiento los pasos dados –y los obstáculos aún existentes– en el contexto español para una verdadera implementación de la agenda de la eficacia. La siguiente, de forma mucho más breve, revisa y contextualiza la agenda de la eficacia y su próxima revisión, dentro de la presente situación de inestabilidad y cambio internacional.

### La agenda de la eficacia en España

Hablar de cualquier aspecto relacionado con la cooperación al desarrollo en España lleva, de forma casi inevitable, a comenzar haciendo referencia al gran aumento en el compromiso (y en los fondos dedicados a la ayuda) de España con la cooperación internacional en los últimos años. Así, en apenas un lustro, se ha pasado de una contribución de menos de 2.000 millones de euros (2004), a más de 5.000 millones desembolsados en 2010. Además del claro aumento de fondos, existen también una serie de decisiones –como la creación de un Consejo de Cooperación, o la promesa (si bien incumplida) de una Ley de Cooperación– que indican un mayor compromiso del país con la cooperación, desde la llegada al poder de Zapatero.

Como ha sucedido a nivel internacional, el aumento de los fondos de la cooperación española ha llevado también a una mayor fragmentación de la ayuda, algo que hace aún más necesaria la adopción de la agenda de la eficacia. Entre los factores específicamente españoles que contribuyen a esta fragmentación puede destacarse cómo la múltiple arquitectura institucional española encuentra su reflejo en el campo de la cooperación al desarrollo. Examinando el origen de los fondos, los recursos provenientes de la administración general del estado (AGE) constituyen la práctica totalidad, un 87,11%. Estos salen no sólo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (un 52,37% del total de AOD), sino también del Ministerio de Economía y Hacienda (un 28,5%), y de Industria, Comercio y Turismo (un 4,45%). El resto de fondos provienen de la cooperación descentralizada –un 9,81% proveniente de las 17 comunidades autónomas que dedican fondos a la cooperación, y un 2,9% de numerosos entes locales<sup>6</sup>. Con respecto al destino de estos fondos y a la

---

6 **Plan Anual de Cooperación Internacional 2010, MAEC. Disponible online: [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI\\_2010.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI_2010.pdf).**

modalidad de actuación, la fragmentación es quizá más acentuada –en 2010 la previsión es que el órgano central de gestión de la AOD española, la AECID, gestionase únicamente unos 925 millones de euros, un 17,6% del total<sup>7</sup>. Dado que este aumento en el volumen de la AOD parece haber contribuido a la fragmentación, es necesario prestar atención a la trayectoria futura, ya que cabe la posibilidad de que esta pueda verse reducida con la presente crisis económica y el recorte de fondos –en 2011 el total de AOD llegará únicamente a unos 4.200 millones de euros, casi un 20% menos que el ejercicio anterior. Es ciertamente posible también que la reducción del gasto lleve a numerosos entes descentralizados a reducir significativamente (o incluso terminar) sus actividades de cooperación.

Este panorama resalta la importancia de la agenda de la eficacia, no sólo para cumplir los compromisos internacionales, sino también –y quizá de forma más importante– para mejorar el funcionamiento de la cooperación española. Esta tarea requiere no sólo una correcta articulación e implementación de los principios de la DP, sino también una racionalización de las estructuras, un mejor uso de los recursos humanos, y una mayor coordinación y complementariedad entre los diversos organismos –tanto los descentralizados y no gubernamentales– y dentro mismo de la administración central.

*Avances en la implementación de la agenda de la eficacia en la cooperación española* - España, como se ha señalado, ha pasado de tener un compromiso muy limitado con la cooperación internacional a conseguir un perfil relativamente importante, en un corto periodo de tiempo. Dada esta situación, la agenda de la eficacia llegó a España más tarde que a otros donantes europeos. Sin embargo, la publicación del III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012), calificado como el “plan de la eficacia y calidad”, puede considerarse como el anuncio formal de que la agenda de la eficacia ya ocupa un espacio destacado en el ámbito de la cooperación española. Pese a esta incorporación tardía de la agenda de la eficacia en el contexto español se han dado importantes pasos. Pasos que van más allá de la simple inclusión de esta agenda en documentos como el Plan Director. Entre las medidas más importantes a nivel institucional destacan la creación, de la Unidad de Programación y Calidad (UPC) dentro de la AECID, y la formación del Grupo de Trabajo de la Eficacia y

---

7 **Plan Anual de Cooperación Internacional 2010 MAEC.** Disponible online: [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI\\_2010.pdf](http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/PACI/PACI_2010.pdf).

Calidad (GTEC), que incluye miembros tanto de AECID como de la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE).

La creación del GTEC constituye un paso importante, no sólo por tener como labor específica la agenda de la eficacia, sino porque su composición mixta AECID-DGPOLDE contribuye a una comunicación activa entre las distintas instituciones dedicadas a la cooperación internacional. Este es un aspecto clave para un correcto funcionamiento de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), pero que a menudo no tiene lugar. Además, recientemente se ha flotado la idea de abrir el GTEC a otros actores dentro de la cooperación española –incluyendo representantes de la sociedad civil del ámbito de investigación, y académico– algo que puede ser extremadamente beneficioso para mejorar el debate, la transparencia y la exigencia de responsabilidad a las instituciones responsables del sistema de cooperación española – especialmente a nivel político.

Uno de los instrumentos desarrollados recientemente en el ámbito estratégico, y de una gran importancia para una verdadera implementación de la agenda de París y Accra en el terreno, son los Marcos de Asociación País (MAP), diseñados desde DGPOLDE pero cuyo engranaje fundamental son las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID, al estar estos marcos de trabajo diseñados para el nivel sobre el terreno. Mediante los MAP se busca, primeramente, la adaptación de los actores de la CE a la dinámica y tiempos locales y una mayor colaboración con las estructuras del país socio (clave ambos para una correcta apropiación y alineamiento). También se incluyen como objetivos la concentración sectorial y geográfica, así como profundizar en el proceso de armonización de actores de la CE mediante la identificación de su valor añadido.

El objetivo subyacente, pues, es la activación de sinergias entre los diversos actores de la CE, que contribuyan a una mayor eficacia. Como hemos señalado, el contexto español se caracteriza por una abundante y compleja red de actores de cooperación descentralizados, tanto por la presencia de diferentes comunidades autónomas como de entes locales, así como un gran número y variedad de ONG (especialmente en países con los que España mantiene una relación histórica). A estos actores debemos sumar otros como las universidades y los actores privados –fundaciones y empresas– que si bien aún no son extremadamente importantes en España, están destinados a ocupar una posición cada vez más destacada, en especial si los fondos públicos disminuyen tanto como puede preverse. En este sentido, la OTC de Angola, ha comenzado a dar los primeros pasos para integrar a estos actores dentro del Grupo Estable de Coordinación (GEC), un avance que parece importante.

Respecto a los otros niveles de la CE, la agenda de la eficacia parece también haber llegado a estos, si bien de manera desigual. Numerosos entes de cooperación descentralizada –en especial algunas comunidades autónomas– han diseñado documentos de planificación que incluyen la agenda de la eficacia como punto clave. De entre estos, se pueden destacar dos de los más avanzados: el “Plan General de la Cooperación Extremeña”, que incluye como “objetivo específico”, el mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, y avanzar en el alineamiento y complementariedad, y el “Plan Director de la Cooperación Catalana (2011-2014)”, que enfatiza igualmente la calidad y eficacia.

No parece pues que podamos presentar a la cooperación española como ajena a la agenda de la eficacia, sino que se trata más bien de señalar los retos específicos a los que esta se enfrenta en el contexto actual. Estos son de dos tipos: por una parte, es necesario continuar la implementación de los principios de la agenda, no sólo en documentos de planificación, sino en las actuaciones de los actores a todos los niveles –desde el técnico al político, y tanto en sede como en terreno. Por otra parte, y con una óptica algo más general –esto es desligada de los objetivos específicos contenidos en la DP y en la AAA– es importante que desde la cooperación española se hagan también preguntas importantes referidas a la validez y las limitaciones que la agenda de la eficacia por sí misma encuentra a la hora de conseguir el objetivo de mejorar la calidad de la cooperación al desarrollo.

### *Principales retos para la implementación de la agenda de la eficacia en España*

- Con respecto a la primera de estas tareas señaladas, las sesiones de trabajo organizadas por FRIDE y AECID en el marco del proyecto sobre la agenda de la eficacia, y que han contado con la participación de diversos actores, han examinado los principales avances y retos a nivel institucional<sup>8</sup>. El primer avance importante para la implantación de la agenda de la eficacia en la CE es la creación de un espacio normativo que refleje la importancia de la agenda. Este espacio se creó en el contexto español con la aprobación del III Plan Director (2009-2012), punto a partir del cual se han dado importantes avances en la implementación de la agenda de la eficacia. Para conseguir la plena adaptación a la agenda de la eficacia, esta debe convertirse en un baremo más, integrado orgánicamente en los procesos de planificación y operacionalización de los proyectos de cooperación. En este sentido la elaboración, como está

---

**8** Los resúmenes de la primera y segunda sesión de trabajo están disponibles en la página web del proyecto: en <http://www.fride.org/proyecto/15/proyecto-la-division-del-trabajo-en-la-ayuda-al-desarrollo>.



haciendo la UPC, de una *Guía Metodológica de la Eficacia de la Ayuda*, constituye un paso más que bienvenido. Aparejado a esta integración de la agenda, encontramos el tema de la importancia de los recursos humanos en el sistema de la cooperación española. Este debate ha aparecido con frecuencia en los encuentros con los diversos actores, y presenta numerosos ángulos: no es sólo importante que la agenda sea conocida y compartida por los miembros de la administración central, la cooperación descentralizada y las ONG, sino que es necesario también que las personas que trabajan en la cooperación tengan un perfil con un nivel adecuado a las tareas que deben desempeñar. Esto no debe tomarse como crítica a la falta de profesionales adecuadamente formados y con experiencia en España, sino un apremio para que las instituciones hagan uso de estos recursos humanos.

Otro de los retos importantes para la cooperación española es la mejora de la coordinación entre los diversos actores, tanto dentro de la propia administración central, como entre esta, los entes descentralizados y las ONG. Dentro de la AGE, es necesaria una mayor coordinación entre AECID y DGPOLDE, y también una armonización entre los distintos ministerios. Para conseguir una mejor coordinación entre administraciones, no es sin embargo necesario el desarrollo de nuevos órganos o instrumentos, sino la correcta utilización de organismos tales como el Consejo de Cooperación –y las asociadas comisiones territorial e interministerial– o la Conferencia Sectorial. El reto fundamental para la exitosa implantación de la agenda de la eficacia es pues, el de vencer la inercia institucional que caracteriza a muchos de los actores de la CE. Una inercia que es más aguda en las organizaciones de mayor tamaño o de carácter público, y que se ve exacerbada por la falta de incentivos que ayuden a una implementación efectiva de la agenda.

Esta falta de incentivos institucionales destaca también la importancia de los responsables y líderes políticos. Así, su compromiso es necesario no sólo para apoyar la implementación de la agenda de la eficacia, sino para evitar que, como sucede a menudo, los objetivos políticos se conviertan en obstáculos para conseguir una cooperación eficaz. Esta disonancia entre los niveles técnicos y políticos aparece en diversos ámbitos y con diferentes formas, pero el resultado final es similar: la sensación de que las estructuras de toma de decisiones, al tiempo que algo clave, permanecen separadas de los marcos operativos formales. Así aparecen procesos –como los citados MAP– clave para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda, en los que los actores involucrados comparten la sensación de que las decisiones importantes –como la elección de prioridades sectoriales– son tomadas al margen de lo detallado en los documentos.

Esta bifurcación entre las estructuras de toma de decisiones y las estructuras formales de actuación puede tener consecuencias importantes. Un ejemplo puede ser la selección de prioridades geográficas –algo requerido por la agenda de la eficacia, en el apartado sobre división del trabajo internacional. Esta división del trabajo –y por tanto la salida de países en los que se trabaja actualmente– es un proceso importante, si bien puede verse en ciertos sectores como posible generador de una pérdida de visibilidad. En cualquier caso, cuando se tomen estas decisiones (algo previsto para 2012), debe hacerse teniendo como criterio principal el conseguir una cooperación al desarrollo más eficaz. Es importante remarcar esto, ya que en muchos casos –como la reciente revisión de ayuda multilateral y bilateral del Reino Unido– las prioridades políticas son claves en decisiones como el aumento de AOD destinada a países frágiles y estratégicos como Somalia o Yemen<sup>9</sup>. Asimismo, aproximadamente el 70% de los fondos de ayuda de la Comisión Europea se destinan a países de próxima adhesión o miembros del vecindario europeo (a menudo con resultados no muy eficaces a juzgar por la situación actual en el norte de África).

Todo esto pone de relevancia la necesidad de trabajar por una política de cooperación pública, así como por una mayor transparencia y responsabilidad por parte de las autoridades políticas encargadas de estas decisiones. Algo para lo que es necesario establecer lazos con sectores amplios dentro de la sociedad civil, así como el diálogo y la exigencia de responsabilidad a líderes políticos –lo que llevaría a una reforma profunda, que debe comenzar con la largamente prometida reforma de la Ley de Cooperación.

Además de los mencionados retos a nivel de sede, la cooperación española se enfrenta a retos igualmente importantes –si bien de diferente carácter– en sus actuaciones en los países socios. Algunos de los obstáculos a superar incluyen la necesidad de mantener una mejor comunicación entre sede y terreno –tanto en las estructuras de la AECID, como (a menudo de forma más importante) para los entes descentralizados y las ONG. Otros obstáculos destacados por los participantes en las sesiones de trabajo, hacen referencia al diseño de proyectos de duración excesivamente corta, así como a la burocracia excesiva que acompaña a numerosos proyectos.

---

9 “A guide to DFID’s Bilateral and Multilateral Aid reviews – the key questions and what we know so far”, ODI. Disponible online: [http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/02/28/dfid\\_multilateral\\_bilateral\\_aid\\_reviews.aspx](http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/02/28/dfid_multilateral_bilateral_aid_reviews.aspx).

Como se ha señalado, el instrumento clave en la implementación de la agenda de la eficacia al terreno son los MAP. En estos momentos se han concluido y aprobado cuatro –Ecuador, Bolivia, El Salvador y Uruguay<sup>10</sup>– y otros (como Angola) ya han sido concluidos, pero falta aún su aprobación. Dado que el proceso pretende involucrar a un total de 39 países, incluyendo todos aquellos de atención especial y algunos de atención focalizada, queda claro que nos encontramos al principio de este proceso y que las posibles lecciones que emanen de los ejercicios ya realizados pueden ser de una gran utilidad.

El objetivo de los MAP es el elaborar una “estrategia compartida de asociación a escala país hacia objetivos y visiones comunes de desarrollo humano y erradicación de la pobreza”. Objetivos que consecuentemente llevarían a un avance en la implementación de principios de la agenda de la eficacia tales como la *apropiación* – mediante una mayor implicación de los agentes locales –o el *alineamiento*– buscando hacer un uso más coordinado y efectivo de los sistemas y estructuras de los países socios. Respecto a los actores de la cooperación –tanto internacionales como españoles– el principal objetivo es indudablemente una mayor *armonización* –basada en la evaluación del valor añadido de cada uno de estos actores, acompañada de una clara y gradual división sectorial y geográfica. Aquí hay que señalar que el término MAP no designa únicamente el documento final, sino también el marco de trabajo que lleva a la elaboración del mismo y los grupos de seguimiento y monitoreo establecidos una vez concluido este.

Se pueden señalar aquí algunas de las lecciones derivadas de la elaboración de dos de los MAP llevados a cabo hasta el momento como son los de Bolivia y de Angola. Lo primero que ha de señalarse es que, al recaer el liderazgo del proceso sobre los responsables del terreno –en especial el Grupo Estable de Coordinación (GEC), formado al menos por la embajada, la OTC, la cooperación descentralizada y las ONG–, las condiciones en el país son el principal determinante de los MAP. Esto se refiere primeramente a las relaciones con el país socio, en especial los conductos institucionales establecidos para tratar con la cooperación internacional y la disposición de las autoridades hacia estos actores. De esta relación depende el éxito de la apropiación y el alineamiento de los MAP. Igualmente importantes son los actores de la cooperación presentes en el país, tanto internacionales como de la CE, y la coordinación

---

10 “La ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación y su homólogo uruguayo acuerdan la puesta en marcha del Marco de Asociación Uruguay-España”, (23 de Febrero de 2011). Disponible online: [http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/2011/ntpr20110223\\_Uruguay.htm](http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/2011/ntpr20110223_Uruguay.htm).

entre ellos. Así, es marcadamente diferente un contexto como el boliviano –con una gran presencia de ONG, CCAA y entes locales– de otro como el angoleño, en el que la presencia de ONGs españolas es pequeña, y en el que los actores más importantes son nuevos donantes, tales como China, Brasil y actores privados –petroleras y compañías constructoras.

Respecto del proceso de elaboración del MAP, si bien existe una metodología común, en la práctica existen importantes variaciones –especialmente respecto de los tiempos. Así, mientras que la elaboración del MAP duró unos diez meses en Bolivia, en Angola se prolongó a lo largo de dos años, y se construyó sobre evaluaciones ya existentes y documentos previos. Esto es destacable, ya que actores involucrados en el MAP en Bolivia han expresado su frustración con lo limitado de las consultas y la naturaleza poco transparente de ciertas decisiones, problemas en muchos casos atribuibles a lo limitado de los plazos.

De los MAP elaborados hasta el momento destacan dos lecciones clave: primero, la importancia de la situación en el terreno –desde las capacidades de la OTC al número de actores– y cómo esta puede no corresponder con lo detallado en documentos de planificación y decisiones tomadas en sede. Mejorar esto pasa por una mejor comunicación sede-terreno y por respetar el liderazgo de los actores en terreno, que a su vez deben mejorar sus capacidades y compromiso. La segunda lección es la importancia capital de los procesos políticos sobre la elaboración de un documento que se presenta como algo extremadamente técnico. Esto es visible tanto en el papel que juegan los países socios (y las características de estos gobiernos), como en las tensiones generadas por ciertas decisiones políticas – como las prioridades sectoriales o la decisión de acelerar el proceso para que coincida con los tiempos políticos.

### **La agenda de la eficacia de camino a Busán**

Más allá de los esfuerzos dirigidos hacia la implementación de la agenda de la eficacia, también es crucial que la CE examine los límites de la agenda en sí. En especial es imprescindible prestar atención a los numerosos e importantes retos que presenta el cambiante contexto internacional. Algunos de estos retos se derivan de la pérdida de importancia relativa (y legitimidad) de los países miembros del CAD, algo que afecta profundamente a un modelo que durante décadas ha planteado la cooperación como un sistema puramente Norte-Sur. La actual crisis económica en los países desarrollados –especialmente en Europa– conllevará una más que posible reducción de los recursos destinados a la cooperación. Además, la emergencia de nuevos actores en la cooperación al desarrollo

presenta otra serie de retos. Así, la cooperación con nuevos actores constituye ya alrededor de un 10% del total de la AOD. Esto no incluye únicamente las contribuciones de grandes economías como China, India o Brasil, sino que cada vez son más importantes nuevos proyectos y modalidades como la cooperación Sur-Sur (CSS) o triangular, así como el papel que pueden jugar los países de la llamada “tercera ola de actores del desarrollo”<sup>11</sup>: países de renta media, en situaciones similares a los países destinatarios, como los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica).

Frente a esta realidad, la respuesta de los donantes “tradicionales” no debe limitarse a soluciones de pequeño calado, destinadas simplemente a evaluar la implementación de la DP y la AAA. Si se quiere que la agenda de la eficacia vuelva a adquirir una dimensión relevante, los esfuerzos no deben sólo limitarse a la parte más técnica de esta. Avances como el reciente acuerdo sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) son sin duda importantes; pero quizá en Busán sea difícil que se alcancen importantes acuerdos. La situación actual pone sobre la mesa sin embargo, la necesidad de llevar a cabo una reestructuración y reforma mucho más profunda del sistema de cooperación –y en especial de las acciones y el papel que deben jugar en él países como España o Europa en general.

Frente a algunas de las sugerencias incluidas en el reciente *Libro Verde sobre el Desarrollo*, en el que se destacan como objetivos una “política de desarrollo de alto impacto”, el “facilitar un crecimiento mayor, y más inclusivo”, un “desarrollo sostenible” y “resultados duraderos en el área de la agricultura y seguridad alimentaria”, la necesaria revisión de la agenda de la eficacia, debe pasar por la consecución de una verdadera política pública de cooperación adecuada al contexto actual. Esto significa que no debemos limitarnos a buscar una mayor eficacia y calidad de la ayuda, sino también la eficacia y calidad del desarrollo, lo que pasa inevitablemente por una mayor coherencia de políticas, así como una mayor asociación con los países socios, en especial los países emergentes y de renta media (PRM).

## Conclusiones

El presente artículo ha intentado explorar de forma más o menos detallada –teniendo en cuenta las limitaciones de espacio– los pasos dados y los retos

---

11 “La tercera ola de actores del desarrollo”, Nils-Sjard Schulz, FRIDE Policy Brief. Disponible online: <http://fride.org/publicacion/818/la-tercera-ola-de-actores-del-desarrollo>.

más importantes en relación con la agenda de la eficacia de la ayuda en el contexto español. Así, pueden destacarse pasos importantes como la elaboración de un marco normativo adecuado (tanto a nivel de la AGE como, cada vez más, por parte de los actores de la cooperación descentralizada), y el diseño de estructuras y mecanismos para la implementación de la agenda –en concreto órganos como el GTEC, y estrategias como los MAP. Los retos existentes son también abundantes, y se refieren sobre todo al proceso institucional de integrar la agenda en todas las actuaciones, ser capaz de utilizar de forma efectiva los mecanismos existentes, así como mejorar la comunicación entre la sede y el terreno. El principal obstáculo sin embargo, es la necesidad de incorporar a los niveles políticos a la agenda de la eficacia –algo que debe hacerse con una mayor discusión y exigencia de responsabilidades. De lo contrario la sensación de que existen niveles donde se ejecuta la toma de decisiones al margen de los planteamientos formales que buscan mejorar la calidad de la ayuda, se mantendrá.

Más allá de los retos específicos del contexto español, los actores de la CE deben embarcarse también, y unirse a otros actores, en una reflexión más general sobre el contexto actual de la agenda de la eficacia y sus limitaciones. En concreto, y de cara al Foro de Busán, debe pensarse no sólo cómo mejorar la agenda –incluyendo un aumento de la transparencia, una mejor Gestión para Resultados, y la adopción de nuevos instrumentos– sino como enfrentarse al contexto actual para avanzar hacia una cooperación al desarrollo más eficaz y de calidad. Esto requiere cambios profundos en el sistema de cooperación, que van más allá de mantener el compromiso presupuestario, o de mejorar los aspectos técnicos de la ayuda. En concreto, es imprescindible que la eficacia, no de la ayuda sino del desarrollo, en el futuro incluya la necesidad de una mayor coherencia de políticas (incluyendo aspectos de respeto a los Derechos Humanos y sostenibilidad ambiental); una mayor atención a los países de renta media (donde en la actualidad se encuentra el 75% de la población mundial que vive con menos de un dólar al día) y a la creciente desigualdad; y el trabajo por un sistema económico global compatible con el desarrollo de los países más vulnerables.



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA  
ANTE LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA**

Ignacio Martínez







## LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA ANTE LA AFENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA<sup>1</sup>

### Ignacio Martínez

*Investigador Asociado del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales y responsable del área de estudios de la Plataforma 2015 y más. Es Licenciado en Sociología y Experto en Desigualdad, Cooperación y Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria en cooperación internacional la ha desarrollado tanto en el ámbito de la gestión como en el de la participación en organizaciones de la sociedad civil y especialmente a través de su labor investigadora. En este ámbito se ha especializado en el análisis de los actores de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados en los procesos de desarrollo, así como en su aportación a la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda.*

*Cuenta con diversas publicaciones dedicadas a analizar el papel de la sociedad civil y los gobiernos descentralizados en los procesos de desarrollo y en el sistema de cooperación internacional.*

*En el año 2008 recibió el Primer Premio a la mejor Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo Humano, otorgado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas Madrileñas (CRUMA), por la investigación "La cooperación no gubernamental española en Perú".*

*Es profesor en diversos cursos de especialización en cooperación para el desarrollo, entre otros en el Magíster en Ayuda Internacional y Desarrollo del ICEI y en el*

---

**1** Esta presentación está basada en el estudio *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo nº38, Fundación Carolina-CeALCI, Madrid, 2009, realizado por Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja.

*Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales, de la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España.*

Esta presentación tiene como objetivo realizar un somero análisis de la cooperación descentralizada española desde la perspectiva de la eficacia. Para ello, tras un breve ejercicio de contextualización para dimensionar la cooperación descentralizada española respecto a la existente en otros países, se llevará a cabo un ejercicio de identificación de limitaciones, potencialidades y desafíos de la cooperación descentralizada española en materia de eficacia.

### **La cooperación descentralizada en los países del CAD: especificidad del caso español**

La falta de una definición internacionalmente consensuada de cooperación descentralizada explica la ausencia de estudios comparados sobre este fenómeno en los distintos países partícipes del sistema de ayuda oficial al desarrollo (AOD). A pesar de la falta de estudios, a partir de los datos existentes se puede afirmar que la cooperación descentralizada en España ha adquirido una dimensión que no admite fácil comparación a la adquirida en otros países de su entorno, y concretamente en el resto de los países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

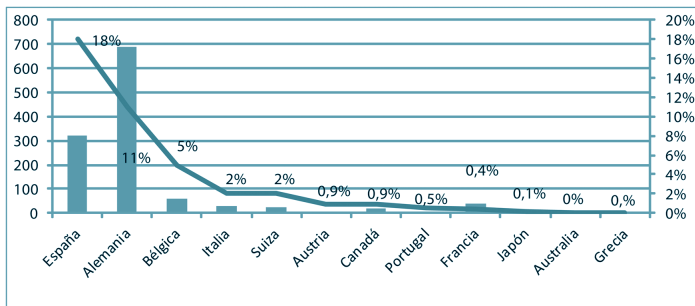
La AOD española se diferencia de la del resto de países del CAD fundamentalmente porque se ha dotado de un complejo marco institucional y normativo mayor al alcanzado en el resto de países. En otras palabras, la cooperación descentralizada española ha alcanzado una dimensión política que no se ha producido con la misma intensidad en otros países.

Asimismo, la cooperación descentralizada en España se caracteriza, a diferencia de todos los países socios del CAD a excepción de Alemania, por desembolsar una elevada AOD en términos absolutos, así como por suponer un peso muy significativo en términos relativos sobre la AOD del país (gráfico 1).

Como resultado, la cooperación descentralizada española es, seguramente, una de las que más potencialidades encierra para apoyar procesos de desarrollo, pero también, debido al modelo de crecimiento que ha adoptado, la que se enfrenta a mayores retos para materializar sus potencialidades.



Gráfico 1. Comparación de la AOD descentralizada en diferentes socios del CAD 2003 (AOD absoluta en millones de dólares y porcentaje sobre AOD total del país)



Fuente: CAD/OCDE (2005): Aid Extended by Local and State Governments

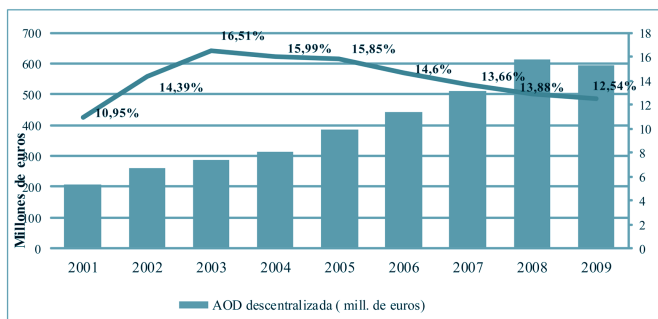
## Diagnóstico de la cooperación descentralizada en España desde la perspectiva de la eficacia

Para poder abordar propuestas de acción, desarrollar aspectos a mejorar y avanzar hacia una cooperación descentralizada eficaz y de calidad es preciso realizar un diagnóstico de algunos de los aspectos más críticos de esta cooperación. Este diagnóstico pretende destacar cinco aspectos fundamentales:

### a) Evolución de la AOD descentralizada y consolidación como componente de la AOD española.

Uno de los aspectos más relevantes de este diagnóstico es el enorme crecimiento de la AOD descentralizada. Tan solo en ocho años ha pasado de situarse en torno a los 200 millones de euros, a superar los 600 millones, viéndose así triplicada en menos de una década (gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de la AOD descentralizada española y porcentaje sobre AOD total 2001 - 2009



Fuente: PACI seguimiento.

Tan importante como el aumento de la AOD descentralizada es su consolidación como un componente esencial de la AOD española. Esta se ha consolidado entre el 12 y el 16% de la AOD total española. Es cierto que desde el año 2004 la tendencia es ligeramente descendente, pero no hay que entenderlo como un retroceso de la cooperación descentralizada, sino que hay que hacer una lectura más general del contexto de crecimiento sin precedentes de la AOD española entre los años 2005 y 2008 (gráfico 2).

### b) Evolución de la AOD que puede verse frenada en el contexto de crisis económica

El actual contexto de crisis está suponiendo una contracción de la AOD a escala mundial y de manera particular de la AOD española, tanto en el ámbito estatal como en el descentralizado.

Los presupuestos de cooperación así lo indican: es cierto que en el contexto de crisis los presupuestos generales de las CC AA en el año 2010 se redujeron en un 1,29% respecto a los de 2009. Los presupuestos de cooperación, no obstante, bajaron mucho más, hasta un 10,29% de promedio, lo que supone un descenso de 52,9 millones de euros en la AOD autonómica<sup>2</sup>.

Esta mayor reducción de los presupuestos de AOD respecto a los presupuestos totales indica que la cooperación ha sido, en el ámbito autonómico, una de las políticas sacrificadas. Además, la reducción de la AOD descentralizada se produce en un escenario generalizado de bajo esfuerzo en materia de cooperación internacional. Las CCAA españolas dedicaron en 2009 en promedio el 0,25, según datos del Seguimiento del PACI 2009, de su presupuesto consolidado a AOD, una cifra que está muy alejada del 0,7% comprometido por buena parte de las CCAA en sus leyes de cooperación.

### c) Desarrollo del marco institucional y normativo

Si el aumento de la AOD descentralizada ha sido importante, lo ha sido aun más la creación de un complejo marco institucional y normativo con el objetivo de racionalizar, ordenar y regular las políticas de cooperación descentralizada (Cuadro 1).

---

2 Alemán, Alicia y Javier Goñi (2010): "En caída libre. El 0,7% de las CCAA en 2010", ALBOAN, <http://www.alboan.org/docs/articulos/canales/alboan/CAIDALIBRE.pdf>



Cuadro 1. Principales aspectos del marco institucional y normativo de la cooperación descentralizada en España

**En el ámbito estatal:**

- La creación de la Conferencia sectorial, que constituye una respuesta a una clásica demanda del sector, pero que aun carece del recorrido suficiente como para valorar su funcionamiento. La Conferencia Sectorial es creada para completar los insuficientes mecanismos de coordinación vertical de la cooperación española.

**En el ámbito autonómico:**

- La creación, además de la Ley Estatal de Cooperación, de 17 leyes autonómicas de cooperación (Madrid 1999 – Canarias 2009).
- La creación de estructuras específicas de gestión de la cooperación. Actualmente existen, además de la AECID, siete agencias autonómicas de cooperación para el desarrollo y, en breve, serán ocho, la agencia gallega está en proceso de creación.
- El marco de planificación: 16 CC AA cuentan con marcos generales de planificación y cada vez son más las que desarrollan planes anuales, estrategias geográficas y sectoriales (tan solo Murcia carece de este Plan).

**En el ámbito local:**

- En el ámbito local destaca la multiplicidad de actores: 216 en 2009 según datos de la FEMP.
- Además, más de 30 EE LL cuentan con un plan estratégico de cooperación.
- También más de 30 articulan la participación a través de órganos consultivos.

Fuente: elaboración propia

**d) Importantes avances como resultado de la creación del marco institucional...**

Indudablemente, la existencia de este marco institucional y normativo supone un salto cualitativo, al pasar de políticas de cooperación marcadas por la aleatoriedad al establecimiento de un marco de planificación. Asimismo, refleja un esfuerzo por dotar de racionalidad a las políticas de cooperación, por desarrollar las estructuras de gestión y por consolidar los recursos materiales y humanos en materia de cooperación.

En definitiva, supone un avance hacia la necesaria construcción de políticas públicas y de calidad de cooperación para el desarrollo, algo que es, seguramente, el primer requisito para contar con una cooperación descentralizada eficaz.

### e) ...y persistencia de algunos problemas y limitaciones para la eficacia

El desarrollo de este marco institucional descrito, no obstante, no ha contribuido a solucionar algunos de los problemas de la cooperación descentralizada e incluso ha podido contribuir a agravar otros:

#### *- ¿Aumento de la racionalidad o institucionalización de la fragmentación?*

El marco institucional, normativo y de manera especial el ejercicio generalizado de planificación encierra enormes potencialidades para favorecer la racionalidad de la cooperación descentralizada tanto desde el punto de vista de los actores individuales como del colectivo en su conjunto.

Sin embargo, el marcado ensimismamiento institucional que ha caracterizado a la elaboración de los diversos marcos de planificación en algunos casos, la repetición mimética en otros y la apuesta por la dispersión geográfica y sectorial en la mayoría de ellos, ha limitado las posibilidades de aprendizaje institucional, la búsqueda de focalización o complementariedad y, por lo tanto, las posibilidades de construir colectivamente un marco institucional y de planificación racional y articulado.

Se podría afirmar, por lo tanto, que desde el punto de vista agregado el marco de planificación más que un aumento de la racionalidad ha contribuido a una institucionalización de la fragmentación.

#### *- Limitaciones en materia de coordinación*

A pesar de que existen mecanismos de coordinación como la Comisión Interterritorial o las comisiones autonómicas de cooperación, y más recientemente la conferencia sectorial, estos, o tienen todavía una trayectoria corta que dificulta su valoración, o se han mostrado débiles en su capacidad de coordinación.

Una cooperación como la descentralizada, que ha visto crecer enormemente tanto su volumen de AOD como su marco institucional, no se ha dotado de mecanismos de coordinación suficientes y capaces para regular y articular el conjunto de sus acciones.

Si bien el crecimiento es una buena noticia, la cooperación descentralizada corre el riesgo de la hipertrofia si continúa creciendo por encima de su capacidad de gestión, regulación y coordinación. Los riesgos de la hipertrofia son elevados: incapacidad de gestión, dispendio de recursos por una gestión ineficiente y, en definitiva, la pérdida de eficacia y, con ello, de legitimidad.



*- Renovación del marco institucional y normativo... que no se ha acompañado de una renovación de las modalidades e instrumentos de gestión*

Otro problema asociado a la cooperación descentralizada es que, a pesar de la renovación del marco institucional y normativo, no ha impulsado de manera decidida una renovación de las modalidades e instrumentos de gestión.

Una buena parte de la cooperación descentralizada se apoya en un modelo de gestión diversificado y basado en intervenciones acotadas desde el punto de vista temporal y presupuestario, un modelo de gestión que generalmente adopta la forma de proyectos de desarrollo. Esto se produce tanto en la cooperación que ejecutan las ONGD como en la cooperación ejecutada de manera directa por los gobiernos descentralizados.

Esta diversificación de las acciones por la que apuesta buena parte de los gobiernos descentralizados carece, por lo general, de una lógica estratégica de conjunto, lo que sumado a la ausencia de mecanismos de coordinación eficaces da lugar a duplicidades y solapamientos, y limita las oportunidades de complementariedad. Es decir, se trata de un modelo de gestión que socava seriamente la eficacia de la cooperación descentralizada.

Este modelo de gestión, que se ha mostrado altamente ineficaz, responde en parte al propio origen de la cooperación descentralizada, en el que la sociedad civil tuvo un papel muy relevante, que desde sus inicios se apoyó de manera mayoritaria en las ONGD para su gestión y que ha actuado a lo largo de estas décadas de manera reactiva a las demandas de los socios del Sur.

Ahora bien, el mantenimiento de este modelo no responde exclusivamente a una explicación histórica o inercial, sino también a una decisión política adoptada por numerosas CC AA y EE LL. El objetivo a través de este modelo, conocido coloquialmente como "café para todos", debe ser interpretado también en clave de política doméstica ya que contribuye a establecer unas relaciones armónicas con la sociedad civil y a proyectar una imagen de compromiso con la participación ante la ciudadanía.

Conviene identificar la falta de eficacia con el modelo implementado por numerosos actores descentralizados, y no hacerlo mecánicamente con la participación de las ONGD en la cooperación descentralizada, ya que esto sería desenfocar la atención del origen del problema. En este sentido, es importante remarcar que la cooperación directa no contribuye necesariamente a una mayor eficacia de la cooperación descentralizada ya que, en numerosas ocasiones, además de reproducir la fragmentación, es opaca, discrecional y en muy limitadas ocasiones sometida a ejercicios de evaluación.

El predominio de un modelo de gestión atomizado y fragmentado, empero, no debe hacernos obviar los avances de varias CC AA y entidades locales que están asumiendo nuevas modalidades como los marcos plurianuales y nuevos instrumentos de gestión de la ayuda, o como los consorcios, lo que está contribuyendo a construir unas nuevas relaciones con los socios locales y la sociedad civil: nuevos esquemas de financiación que dan lugar a intervenciones más amplias o establecimiento de alianzas estratégicas con los socios.

#### *- Aportación limitada de valor añadido a los procesos de desarrollo*

Para finalizar con este diagnóstico, se aborda a continuación uno de los aspectos más críticos sobre el que existe un amplio consenso: la cooperación descentralizada española no se está orientando estratégicamente hacia aquellos ámbitos en los que puede aportar mayor valor añadido, ámbitos en los que los actores descentralizados atesoran mayores capacidades. Se trata de ámbitos como la gobernabilidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, el apoyo a la gestión de políticas públicas y a la prestación de servicios sociales básicos en el ámbito local y el apoyo a los procesos de descentralización.

La pregunta pertinente ante esta constatación es por qué no lo hacen, ¿por qué la cooperación descentralizada no se orienta estratégicamente hacia los ámbitos en los que puede aportar mayor valor añadido? Tratando de evitar caer en generalizaciones, ya que varios actores descentralizados han realizado esfuerzos por desarrollar una política pública y estratégica de cooperación, numerosos actores optan deliberadamente por una diversificación geográfica y sectorial de su política de cooperación, apoyada además en un modelo de gestión basado en microintervenciones —independientemente de que se trate de financiación a ONGD o de cooperación directa—. Se trata de un modelo que dificulta el establecimiento de alianzas estratégicas y el diálogo político a largo plazo, como demanda el apoyo a los procesos de desarrollo local, pero que favorece la visibilidad de las políticas de cooperación.

Este breve diagnóstico pone de manifiesto que la cooperación descentralizada española afronta numerosos retos para desarrollar una acción más eficaz tanto desde el punto de vista individual, como desde el colectivo.

### **La agenda de eficacia de la ayuda como desafío**

La cooperación descentralizada encuentra en la agenda internacional de eficacia de la ayuda, precisamente por los rasgos mencionados, un desafío importante.





Los gobiernos descentralizados en general, y en España en particular, han tenido una relación difícil con esta agenda. Sin participar en la capital francesa, mostraron una gran distancia, e incluso rechazo, respecto a la Declaración de París fundamentalmente por su visión estatocéntrica de la ayuda y de los procesos de desarrollo, que no reconocía a los actores descentralizados —ni a la sociedad civil— como actores fundamentales de desarrollo.

Esta deficiencia de la Declaración de París en términos de participación y de resultados fue parcialmente superada tres años después en Accra, donde se produjo la incorporación de los actores descentralizados y de la sociedad civil al proceso de construcción de la agenda, y se generó un compromiso por la eficacia basado en un principio de apropiación más democrático y local, plasmado en el Programa de Acción de Accra.

Una pregunta que habitualmente se han hecho numerosos gobiernos descentralizados es si de una agenda como la de la eficacia de la ayuda emanan responsabilidades para ellos. No hay que olvidar que se trata de una agenda estatocéntrica, liderada por los Gobiernos centrales, en la que la participación de los gobiernos descentralizados ha sido limitada y tardía, y el papel de los gobiernos descentralizados como agentes de desarrollo débilmente reconocido.

La respuesta no es sencilla, pero se puede afirmar que todos los actores que intervienen en el sistema de ayuda comparten, o deberían hacerlo, el mismo objetivo: promover el desarrollo de los países del Sur de la manera más eficaz posible. La agenda de la eficacia de la ayuda, a pesar de todas sus deficiencias, supone un significativo avance en este sentido por lo que, aunque diferentes, de ella emanan responsabilidades para todos los actores. Y no solo eso, además, la agenda de eficacia de la ayuda no puede ignorar que el papel de los gobiernos descentralizados es fundamental para lograr una agenda de eficacia inclusiva y democrática, que responda a las necesidades de desarrollo de los actores locales de los países del Sur. La agenda de eficacia de la ayuda, por lo tanto, no será completa ni eficaz si no incorpora a los actores descentralizados.

Lógicamente, este hecho no implica que los actores descentralizados deban asumir de manera acrítica esta agenda y aplicar mecánicamente sus principios: no sería técnicamente posible ni oportuno desde el punto de vista estratégico. No obstante, sí debe inspirar una profunda reflexión en relación a las propias prácticas en materia de eficacia, conducir a hacer una lectura crítica de la agenda y, a partir de dicha lectura, promover nuevas prácticas favorecedoras de la eficacia.

Otra pregunta que conviene hacerse, al hilo de esta reflexión, es si los gobiernos descentralizados poseen potencialidades para el desarrollo de la agenda de eficacia. Si es así, como muchos nos inclinamos a pensar, es necesario identificar ¿cuáles son las potencialidades de los gobiernos descentralizados ante la agenda de eficacia?, ¿qué valor añadido pueden aportar estos actores?

Son varios los ámbitos en los que la participación de los gobiernos descentralizados es necesaria para el desarrollo de una cooperación más eficaz:

- El sistema de ayuda y la agenda de eficacia no es posible sin la plena participación de los gobiernos descentralizados, ya que no se podrán impulsar genuinos procesos de desarrollo si no se cuenta con la participación de los gobiernos descentralizados —y tampoco sin la participación de la sociedad civil—. El papel de estos es indispensable para los procesos de desarrollo: son fundamentales para la gestión de políticas públicas en el ámbito local, apoyo a los procesos de gobernanza local, fortalecimiento institucional de las autoridades y gobiernos locales, apoyo a los procesos de descentralización,... y estas son dimensiones esenciales para el desarrollo.
- Los gobiernos descentralizados son por lo tanto actores fundamentales para lograr procesos de cooperación verdaderamente apropiados por los socios (ya que no se puede entender la apropiación sin la participación de los actores locales y de la sociedad civil). Se trata de actores cuya participación es clave para lograr la apropiación multinivel.
- Asimismo, los gobiernos descentralizados son actores fundamentales para lograr procesos y políticas de cooperación verdaderamente alineados con las políticas públicas, concretamente con las políticas públicas locales y los planes de desarrollo local.
- Por último, los gobiernos descentralizados encierran enormes potenciales para lograr una mayor armonización de las políticas de cooperación en el ámbito local, y lograr así una articulación multinivel.



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**AYUDA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO:  
EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA  
INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Sergio Tezanos Vázquez





## AYUDA, DESIGUALDAD Y DESARROLLO: EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Sergio Tezanos Vázquez

*(Madrid, 1980) Doctor en Economía Internacional y Desarrollo (Universidad Complutense de Madrid), Licenciado en Economía (Universidad Carlos III) y Experto en análisis de datos en investigación social (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente es coordinador de investigaciones de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA) de la Universidad de Cantabria, profesor del Departamento de Economía de esta Universidad, y está acreditado por la ANECA como profesor contratado doctor. Ha sido investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) e investigador visitante del Departamento de Desarrollo (Queen Elizabeth House) de la Universidad de Oxford y del Human Development Network del Banco Mundial. Ha participado en diversos estudios sobre desarrollo, cooperación internacional e inmigración. Imparte clase en varios masters sobre desarrollo, ayuda internacional y relaciones internacionales en España (Universidad de Cantabria, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, UNED y Universidad de Granada). Es además Secretario de Redacción de la revista Principios. Estudios de Economía Política, colaborador de la revista TEMAS para el debate y socio de Greenpeace-España.*

### Introducción

La investigación económica ha prestado una atención destacada a la relación entre ayuda y crecimiento. Desde la década de 1960 distintos economistas del desarrollo, como Paul Rosenstein-Rodan y Hollis Chenery, defendieron que la eficacia de esta *política pública internacional* debía evaluarse en relación con el estímulo finalmente ejercido sobre la tasa de crecimiento de la renta *per capita*

de los *países en desarrollo* (PED). No obstante, tras 50 años de investigación y un centenar largo de estudios empíricos, continúa resultando controvertido afirmar que la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD) estimule, en términos agregados, el crecimiento. La mayor parte de estos estudios analiza el impacto macroeconómico de la ayuda sobre el conjunto de los países receptores, prestándose una atención limitada al análisis de las experiencias regionales. En concreto, América Latina y el Caribe (ALC) —una de las regiones en desarrollo con mayores niveles de renta *per capita*, pero también con mayores cotas de desigualdad— ha recibido una atención limitada por parte de la literatura empírica.

Este artículo revisa el “controvertido” debate sobre la eficacia de la AOD en promover el ritmo de crecimiento de los países socios, particularmente de ALC. Tras este epígrafe introductorio, la segunda sección revisa brevemente los resultados obtenidos por los estudios económicos sobre la eficacia de la ayuda internacional con el ánimo de extraer algunas “lecciones” útiles que puedan guiar el debate sobre la reforma del sistema de ayuda. En el tercer epígrafe se resumen los principales resultados de un proyecto reciente de investigación (liderado por la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, y co-financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID) acerca del impacto ejercido por la AOD sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC en los tres últimos lustros. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones y propuestas de política económica para aumentar la eficacia de la ayuda desembolsada a ALC.

### Algunas lecciones de los estudios recientes de eficacia de la ayuda

El impacto macroeconómico de la ayuda sobre el crecimiento ha sido analizado desde la década de 1960, generando una extensa literatura que en 2011 supera ya el centenar de estudios<sup>1</sup>. La cuestión de fondo de si la ayuda promueve eficazmente el crecimiento económico se ha tratado de resolver a través de un proceso de contraste empírico, en el que la teoría económica aporta distintos modelos de crecimiento que “guían” la especificación de las relaciones empíricas a estimar. Desde esta lógica, el análisis de la eficacia de la ayuda se inscribe en el debate más amplio sobre las fuerzas que impulsan

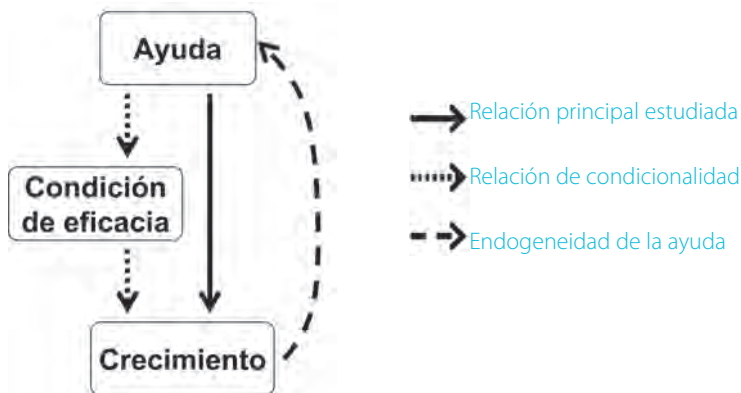
---

<sup>1</sup> Véanse, entre otras, las revisiones de Hansen y Tarp (2000), McGillivray et al. (2006), Dalgaard y Hansen (2010) y Tezanos (2010a), y el meta-análisis realizado por Doucouliagos y Paldam (2008).

el crecimiento, entendiéndose que la ayuda puede contribuir —junto a otros factores— al progreso económico del mundo en desarrollo. Dado que ninguno de los modelos teóricos propuestos hasta la fecha explica de manera plenamente satisfactoria el proceso de crecimiento, la fundamentación teórica de la relación ayuda-crecimiento sigue aún en “disputa”.

Atendiendo al devenir de la generación más reciente de estudios, se han producido avances relevantes tanto en la delimitación del marco teórico, como en la estimación econométrica. Por un lado, buena parte de los estudios incorpora los avances recientes de la teoría del crecimiento. Como alternativa a los modelos utilizados en los primeros estudios de eficacia (modelo Harrod-Domar, modelo de dos brechas de Chenery-Strout y modelo neoclásico Solow-Swan) se emplean ecuaciones de crecimiento endógeno que enfatizan una multiplicidad de variables más allá del capital fijo, como son la innovación, el capital humano, el capital empresarial, el capital social y las instituciones. Al tiempo, algunos estudios consideran que el impacto de la ayuda depende de las circunstancias específicas de cada país socio, identificando relaciones no lineales (de condicionalidad) entre ayuda y crecimiento (Esquema 1).

Esquema 1. Modelos de impacto ayuda-crecimiento



Por otro lado, en el terreno de la estimación econométrica se han incorporado —de manera generalizada— cuatro avances destacados: *i*) acceso a información estadística más completa; *ii*) uso de paneles de datos; *iii*) consideración de la “endogeneidad” de la ayuda (es decir, del doble sentido de relación entre ayuda y crecimiento: la ayuda, si es eficaz, estimula el crecimiento; pero, al tiempo, la ayuda, si es una política solidaria, se asigna prioritariamente a los

países que menos crecen); y *iv*) consideración de la existencia de una “relación no-lineal” entre ayuda y crecimiento, normalmente debido a la existencia de rendimientos marginales decrecientes (lo que implica que exista un “umbral” en la capacidad de absorción de ayuda de los países socios a partir del cual el impacto de los recursos se torna negativo).

Estos estudios se vieron impulsados por las investigaciones realizadas por Burnside y Dollar (2000 y 2004), que fueron pioneras al valorar la existencia de una serie de circunstancias específicas de cada país socio que condiciona el impacto de la ayuda. En este sentido constataron que el crecimiento de los PED depende positivamente de la calidad de sus políticas económicas, y no de la ayuda recibida. Al tiempo, defendieron que la ayuda sólo resulta eficaz en presencia de buenas políticas, lo que se interpretó como una condición *sine qua non* de eficacia. No obstante, las tesis de Burnside y Dollar han sido ampliamente rebatidas, habiéndose cuestionado que la ayuda estimule el crecimiento únicamente en presencia de buenas políticas.

Los estudios más recientes sobre eficacia de la ayuda continúan contrastando la existencia de diferentes condicionantes del impacto de la ayuda, no todos relativos a las características de la economía receptora, sino también a las prácticas de gestión de los propios donantes. De una parte, los trabajos sugieren —aun de manera tentativa— que *la ayuda ha resultado especialmente eficaz en cuatro escenarios concretos relativos a las economías receptoras* —*ceteris paribus*:

1. Cuando los países socios disponen de *instituciones de calidad*, entendidas en un sentido “amplio”: por ejemplo, el imperio de la ley y el respeto de las libertades políticas y civiles (Burnside y Dollar, 2004); la estabilidad del sistema político (Chauvet y Guillaumont, 2004); las prácticas democráticas (Svensson, 1999; Kosack, 2002); la estabilidad macroeconómica (Durbarray *et al.*, 1998); y la eficacia gubernamental y el control de la corrupción (Tezanos, *et al.*, 2009).
2. En presencia de *efectos desfavorables para el crecimiento*, como son los efectos climáticos adversos (Guillaumont y Chauvet, 2001) o la existencia de *shocks* comerciales negativos (Collier y Dehn, 2001; Guillaumont y Chauvet, 2001; Chauvet y Guillaumont, 2004; Collier y Goderis, 2008)<sup>2</sup>.
3. Cuando los países socios sufren *desventajas estructurales*: por ejemplo, como consecuencia de su ubicación geográfica en los trópicos (Dalgaard *et al.*, 2004).

---

2 Aunque estos *shocks* afectan negativamente al crecimiento económico, en estos escenarios la ayuda “suaviza” sus efectos adversos sobre el crecimiento.





4. En los *periodos posteriores a un conflicto armado* (Collier y Hoeffler, 2004).

De otra parte, otros estudios indican que *las prácticas de gestión de los propios donantes condicionan el positivo impacto de la ayuda* sobre el crecimiento. Tres prácticas especialmente perjudiciales son —*ceteris paribus*:

1. La *volatilidad de la ayuda* (Lensink y Morrissey, 2000; Bulir y Hamman, 2008; Hudson y Mosley, 2008; Tezanos *et al.*, 2009).
2. La *descoordinación entre los donantes*, que genera problemas de “fragmentación” de la ayuda (Djankov *et al.*, 2009, Tezanos *et al.*, 2009).
3. La *preponderancia de los intereses de política exterior* —ajenos al carácter solidario de la ayuda— en la determinación de los patrones de asignación geográfica de los donantes (Minoiu y Reddy, 2009).

En conjunto, los estudios ofrecen un balance poco concluyente en torno al impacto macroeconómico de la ayuda, si bien son minoritarias las estimaciones que sostengan que la ayuda haya sido categóricamente ineficaz (por ejemplo, Boone, 1996, y Rajan y Subramanian, 2005 y 2008) y la mayoría revela un impacto positivo de la ayuda sobre el crecimiento —ya sea bajo determinadas condiciones, o sin condicionante alguno—. En parte, la falta de consenso alcanzado en este campo de la investigación económica se debe a la existencia de diversos factores que dificultan la medición del impacto macroeconómico de la ayuda; siete especialmente relevantes son: i) el carácter endógeno de la ayuda, que complica notablemente la estimación y limita la validez de los resultados; ii) la “fungibilidad” de la ayuda, que implica cierta capacidad de manejo discrecional por parte de quien la recibe; iii) la preponderancia de los intereses de política exterior de los donantes en la distribución geográfica de la ayuda, que llega a vulnerar la eficacia finalmente alcanzada en relación con los objetivos de desarrollo “oficialmente” pretendidos (Tezanos, 2008a y 2008b); iv) la ayuda puede generar efectos macroeconómicos adversos que contrarresten su positivo impacto sobre el crecimiento (como el “síndrome holandés”, la alteración de los incentivos fiscales del Gobierno, o el deterioro de la calidad institucional); v) los estudios únicamente contrastan el impacto “observable” de la ayuda, pero no permiten evaluar el resultado “contrafactual” que se hubiera producido de no haberse desembolsado cantidad alguna de ayuda; vi) el impacto de la ayuda ha variado en distintos momentos del tiempo, por lo que es necesario analizar periodos coherentes con las circunstancias políticas y económicas internacionales; y vii) las estimaciones son insuficientemente robustas, en parte porque la ayuda no es un factor “decisivo” para el crecimiento; porque los flujos de ayuda suponen una aportación muy limitada para la mayoría de los PED; y porque los flujos de ayuda son muy

heterogéneos, luego es probable que distintas modalidades —donaciones, créditos, ayuda de emergencia, alivio de la deuda, asistencia técnica, etc.— impacten de manera disímil sobre el crecimiento.

### Ayuda, desigualdad y desarrollo: el caso de América Latina y el Caribe

Los países de ALC son, dentro del mundo en desarrollo, las economías con mayores niveles de renta *per capita*, pero también con mayores cotas de desigualdad. Por ello, la región ha participado en el sistema de cooperación internacional desde sus orígenes, recibiendo un montante de AOD desde 1960 que supone el 0,48% del PIB regional. Obviamente, de esta limitada cantidad de recursos es difícil esperar un impacto formidable, pero invertida de manera estratégica puede constituir un apoyo relevante para las políticas de desarrollo de estos países. *A priori*, la relación existente entre ayuda y crecimiento no resulta clara, en parte debido al hecho de que los países americanos con ritmos de crecimiento más lentos han percibido mayores cuotas de ayuda.

Un proyecto reciente de investigación liderado por la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica de la Universidad de Cantabria, y co-financiado por la AECID, ha analizado el impacto ejercido por la AOD sobre el ritmo de crecimiento de los países de ALC en los tres últimos lustros<sup>3</sup>. Este estudio propone un modelo analítico del impacto de la ayuda sobre el crecimiento adaptado a las peculiaridades de la región y basado en la nueva teoría del crecimiento. El modelo evalúa la eficacia de los recursos en relación con la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de la población latinoamericana con menores rentas (concretamente, de los nueve primeros deciles de renta, computándose por tanto un “PIB *per capita* ajustado por la desigualdad”), por entender que este procedimiento define de manera más precisa y restrictiva el impacto deseado de la ayuda en un ámbito geográfico de elevados niveles de desigualdad. A diferencia de otros trabajos, se postula un modelo específico regional, por considerarse que aplicaciones más generales no consideran las peculiaridades de las dinámicas de crecimiento de cada región. En este sentido, la literatura especializada no ha evaluado, hasta la fecha, el impacto de la ayuda en ALC, limitándose a constatar el “atípico” comportamiento de esta región en los modelos globales de eficacia de la ayuda<sup>4</sup>.

---

3 Para más detalle, consúltese el libro de Tezanos (2010, Dir.) y los artículos de Tezanos *et al.* (2009) y Tezanos y Guijarro (2010).

4 En la práctica, numerosos estudios simplemente constatan que ALC y África subsahariana no se “ajustan” al esquema general de impacto de la ayuda.



La estimación econométrica del modelo ofrece cinco resultados relevantes respecto a la eficacia agregada de la ayuda:

En primer lugar, la AOD resulta eficaz en estimular la tasa de crecimiento del PIB *per capita* ajustado por la desigualdad. Es más, el impacto de la ayuda se “diluye” cuando consideramos el PIB per capita de todos los deciles de renta. Este resultado sugiere que la AOD está siendo eficazmente concentrada en los ciudadanos latinoamericanos de menores ingresos (dentro de cada país), lo que refleja una distribución progresiva de los recursos al interior de los países.

En segundo lugar, el análisis revela que los créditos de AOD ejercen un estímulo sobre el crecimiento comparativamente mayor que el de las donaciones (con estimaciones de los coeficientes de impacto que rondan el 0,3 y el 0,44, respectivamente). El hecho de que el impacto de los préstamos concesionales se estime mayor que el de las donaciones respalda el uso de estos recursos en los países de ALC, aun a pesar de los problemas de sostenibilidad de la deuda externa que han experimentado muchas de sus economías. Obviamente, de este resultado no debe desprenderse la conclusión de que el uso de créditos concesionales debe sustituir a las donaciones; por el contrario: las donaciones deben seguir concentrándose en aquellos países de ALC con menores capacidades de repago y acceso al crédito, pero el uso de créditos concesionales debe potenciarse en aquellas economías con necesidad de financiación exterior para proyectos y programas de naturaleza productiva que ofrezcan garantías de repago, sin agravar posibles problemas de sostenibilidad de la deuda externa. Queda, en todo caso, abierta una interesante línea de investigación para dilucidar en qué condiciones socio-económicas resulta más apropiado el uso de créditos o donaciones.

En tercer lugar, la ayuda resulta más eficaz en los países con mejores mecanismos de control de la corrupción (con una elasticidad estimada respecto del crecimiento de 0,42). Este resultado respalda las tesis de otros estudios que defendieron la importancia de las instituciones para la eficacia de la ayuda (entre otros, Burnside y Dollar, 2004; Chauvet y Guillaumont, 2004; y Tezanos, *et al.*, 2009).

En cuarto lugar, las incorrectas prácticas de gestión de los propios donantes vulneran la eficacia de la ayuda, debido a que los flujos de ayuda se canalizan de manera insuficientemente coordinada. En concreto, el efecto combinado de una elevada volatilidad —las variaciones repentinas de un año a otro— y una excesiva fragmentación de la ayuda —la existencia de múltiples donantes en un mismo país socio— está menoscabando el ritmo de crecimiento latinoamericano.

Y, en quinto lugar, el análisis sugiere que las fuertes disparidades existentes entre los ritmos de progreso de los países de ALC se traduce en un lento proceso de divergencia en niveles de renta *per capita*, de tal suerte que los países más pobres han tendido a crecer más lentamente (y ello a pesar de sus mayores recepciones de ayuda). De este modo se ensancha la brecha que separa a los países americanos de ingreso bajo y medio-bajo, de los países de ingreso medio-alto. La AOD debe contribuir a rectificar esta dinámica, no sólo a través de un mayor desembolso de recursos (lo que resulta poco probable en el corto plazo, dado el actual contexto de crisis en las cifras de AOD), sino también adaptando las modalidades de ayuda a las especificidades socio-económicas de cada país socio para lograr un mayor impacto agregado sobre el crecimiento.

### Algunas conclusiones y propuestas de política económica

Desde el punto de vista normativo, es urgente revisar las prácticas de gestión de la ayuda, al objeto de aminorar los efectos deletéreos que genera la descoordinación entre los múltiples donantes presentes en ALC. En este sentido, la “agenda sofisticada de eficacia+eficiencia” de la ayuda impulsada por el CAD y la UE puede contribuir a reducir la fragmentación y la volatilidad de la ayuda, poniendo sobre la mesa la necesidad de avanzar en estrategias de complementariedad y división internacional del trabajo entre donantes. Esta estrategia exige avanzar en la implementación de nuevas modalidades de cooperación delegada, que ofrecen importantes potencialidades para aminorar los problemas de coordinación que afectan a la ayuda de ALC, y en las que España está llamada a desempeñar un papel relevante como donante líder regional.

Sin embargo, cabe alertar que los avances en la implementación de la agenda de eficacia de la ayuda no solucionarán —al menos en el corto plazo— los problemas de la ayuda de ALC. Así, la actual crisis económica internacional amenaza con agravar el problema de la volatilidad de la ayuda, en la medida en que los previsibles recortes en las cifras de AOD global se traducirán en reducciones especialmente drásticas para los países de ALC, en correspondencia con sus niveles comparativamente elevados de renta por habitante y el mejor desempeño regional en la agenda de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Tezanos y Domínguez, 2009). Por lo tanto, para resolver el problema de la volatilidad de la ayuda hará falta avanzar en la definición de una estrategia internacional de financiación del desarrollo que identifique una suerte de “mapa óptimo” de distribución de la ayuda para hacer más predecibles los flujos y reducir el margen de arbitrariedad de los donantes (Tezanos, 2010b).

Debe alertarse, finalmente, que análisis como el aquí presentado únicamente evalúan la “eficacia macroeconómica” de la ayuda en relación con el ritmo de crecimiento económico, y no con relación a los avances logrados en otros ámbitos del desarrollo humano, por lo que deben interpretarse como contrastaciones “parciales” de la eficacia de la ayuda, referidos exclusivamente a la dimensión económica del desarrollo. No obstante las limitaciones y controversias de este tipo de análisis, debe valorarse su capacidad para identificar potenciales mecanismos de impacto de la ayuda sobre el desarrollo económico. Mecanismos que, en algunas ocasiones, actúan como limitantes de la eficacia de la ayuda y que exigen una decidida reforma. Y es que, tras más de medio siglo de experiencias, el sistema de AOD se revela excesivamente descoordinado, arbitrario y acompasado ante el cambio, lo que puede estar resultando formidablemente costoso en términos de la *eficacia perdida de la ayuda*.

## Bibliografía

**BOONE, P.** (1996): “Politics and the effectiveness of foreign aid”, *European Economic Review*, nº 40, pp. 289-329.

**BULIR, H.** and **HAMANN, A.J.** (2008): “Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire”, *World Development*, Vol. 36, nº 10, pp. 2048-2066.

**BURNSIDE, C.** and **DOLLAR, D.** (2000): “Aid, policies and growth”, *American Economic Review*, 90 (4), pp. 847-868.

**BURNSIDE, C.** and **DOLLAR, D.** (2004): “Aid, policies and growth: reply”, *American Economic Review*, 94, pp. 781-784.

**CHAUVET, L.** and **GUILLAUMONT, P.** (2004): “Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability”, ps. 95-109, en **TINGODDEN, B., STERN, N.** and **KOLSTAD, I.** (Eds.): *Towards pro-poor policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank - Oxford University Press, Washington DC.

**COLLIER, P.** and **GODERIS, B.** (2008): “Does Aid Mitigate External Shocks?”, *UNU-WIDER Discussion Paper*, nº 2008/06, UNU-WIDER.

**COLLIER, P.** and **HOEFFLER, A.** (2004): “Aid, policy and growth in post-conflict societies”, *European Economic Review*, 48, pp. 1125-1145.

**COLLIER, P.** y **DEHN, J.** (2001): “Aid, shocks, and growth”, *World Bank Policy Research*, nº 2688, World Bank.

**DALGAARD, C.** and **HANSEN, H.** (2010): “Evaluating Aid Effectiveness in the Aggregate: A critical assessment of the evidence”, *Munich Personal RePEc Archive MPRA*, Evaluation Study 2010/1.

**DALGAARD, C., HANSEN, H.** and **TARP, F.** (2004): "On the empirics of foreign aid and growth", *The Economic Journal*, 114, pp.191-216.

**DJANKOV, S., MONTALVO, J. G.** and **REYNAL-QUEROL, M.** (2009): "Aid with Multiple Personalities", *Journal of Comparative Economics*, 37, pp. 217-229.

**DOUCOULIAGOS, H.** and **PALDAM, M.** (2008): "Aid Effectiveness on Growth: A Meta Study", *European Journal of Political Economy*, 24, pp. 1-24.

**DURBARRY, R., GEMMELL, N.** and **GREENAWAY, D.** (1998): "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth", *Credit Working Paper*, University of Nottingham.

**GUILLAUMONT, P.** and **CHAUVET, L.** (2001): "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 66-92.

**HANSEN, H.** and **TARP, F.** (2000): "Aid effectiveness disputed", *Journal of International Development*, 12, pp. 375-398.

**HUDSON, J.** and **MOSLEY, P.** (2008): "Aid volatility, Policies and Development", *World Development*, nº 10, pp. 2082-2102.

**KOSACK, S.** (2002): "Effective aid: How democracy allows development aid to improve the quality of life", *World Development*, 31, pp. 1-22.

**LENSINK, R.** and **MORRISSEY, O.** (2000): "Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth", *Journal of Development Studies*, nº 36, pp. 31-49.

**MCGILLIVRAY, M., FEENY, S., HERMES, N.** and **LENSIK, R.** (2006): "Controversies over the impact of development aid: it works; it doesn't; it can, but that depends...", *Journal of International Development*, 18, pp. 1031-1050.

**MINOIU, C.** and **REDDY, G. R.** (2009): "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation", *IMF working paper*, WP/09/118.

**RAJAN, R. G.** and **SUBRAMANIAN, A.** (2005): "What Undermines Aid's Impact on Growth?", *IMF Working Paper*, nº 05/126.

**RAJAN, R. G.** and **SUBRAMANIAN, A.** (2008): "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *Review of Economics and Statistics*, vol. 90, nº 4, pp. 643-665.

**SVENSSON, J.** (1999): "Aid, Growth and Democracy", *Economics and Politics*, 11, pp. 275-297.

**TEZANOS, S.** (2008a): "Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo", *Principios, Estudios de Economía Política*, 10, pp. 5-39.

**TEZANOS, S.** (2008b): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2008.

**TEZANOS, S.** (2010a): "Ayuda y crecimiento: una relación en disputa", *Revista de Economía Mundial*, nº 26, diciembre, pp. 237-259.

**TEZANOS, S.** (2010b): "Mapas estratégicos para la ayuda oficial al desarrollo del siglo XXI", *Nombres Propios*, Fundación Carolina, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPSTezanos1005.pdf>.

**TEZANOS, S.** (Dir.) (2010): *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, CIVITAS – THOMSON REUTERS, Madrid, 2010.

**TEZANOS, S.** y **DOMÍNGUEZ, R.** (2009): "Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?", *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, 2009/01, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, disponible en <http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>.

**TEZANOS, S.** y **GUIJARRO, M.** (2010): "Desigualdad, ayuda y crecimiento: impacto macroeconómico de donaciones y créditos de ayuda en América Latina y el Caribe", *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, nº 2010/03, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, disponible en <http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>.

**TEZANOS, S., MADRUEÑO, R.** y **GUIJARRO, M.** (2009): "Impacto de la ayuda sobre el crecimiento económico. El caso de América Latina y el Caribe", *Cuadernos Económicos, Información Comercial Española*, nº 78, pp. 187-220.







LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES  
EN AGUA Y SANEAMIENTO**  
Gonzalo Marín Pacheco



## LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INTERVENCIONES EN AGUA Y SANEAMIENTO

### **Gonzalo Marín Pachecho<sup>1</sup>**

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos por la Universidad Politécnica de Madrid. Director del Área Científica y Técnica de la Fundación Canal de Isabel II.*

*Miembro del área de Estudios de Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el Desarrollo.*

*Secretario Técnico del Comité de Hidráulica del Comité Nacional Español de Grandes Presas entre 1996 y 2000.*

*Vocal del Comité Nacional Español del Programa Hidrológico Internacional de UNESCO. Desde 2005.*

*Coordinador del Grupo Sectorial del sector agua de la Coordinadora de ONGD de España.*

*Especializado en infraestructuras hidráulicas, planificación hidrológica y modelización de sistemas hidrológicos e hidráulicos.*

*Fue, hasta 2000, Director técnico de la empresa consultora Synconsult, especializada en obras hidráulicas, con actividad en la totalidad de las cuencas hidrográficas españolas.*

*Consultor internacional de la Food and Agriculture Organization (FAO) y de la Unión Europea en proyectos de desarrollo agropecuario, infraestructuras hidráulicas, evaluación de recursos hídricos y gestión de riesgos hidrológicos.*

*Ha publicado trabajos sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo destinada a financiar a los sectores tecnológicos y, específicamente, al agua, energía y agricultura.*

---

**1** Parte de este texto, y concretamente los apartados 1 y 2, están basados en un capítulo preparado por el autor en colaboración con Alejandro Jiménez Fdez. de Palencia y Agustí Pérez Foguet, que formará parte de una publicación de la Real Academia de la Ingeniería de España sobre Tecnologías para el desarrollo humano de comunidades rurales aisladas.

## Los modelos de intervención en agua: de la participación a la gestión comunitaria

Con anterioridad a la década de los años 80 del siglo pasado, las intervenciones en el sector del agua en la cooperación internacional estaban dirigidas, fundamentalmente, a los sistemas urbanos, por ser la inversión en esos sistemas la única posibilidad que contemplaban los donantes y organizaciones de crédito internacionales, especialmente el Banco Mundial<sup>2</sup>. Se aplicaban soluciones tecnológicas convencionales para ampliar y rehabilitar redes de distribución de abastecimiento y saneamiento, y construir infraestructuras de potabilización y depuración al uso de las aplicadas en los países industrializados. Los sistemas e infraestructuras ejecutados se entregaban a las administraciones públicas de los países beneficiarios para que fueran operados, mantenidos y conservados sin tener en cuenta si, efectivamente, disponían de las capacidades técnicas y económicas para ello. En definitiva, las intervenciones en el sector del agua se centraban en la promoción de las infraestructuras y estaban dirigidas, casi con exclusividad, al ámbito urbano, donde residían las clases más pudientes y acomodadas social y económicamente, dejando al margen al sector rural, que acaparaba la población más numerosa y empobrecida de esos países.

La declaración en 1977 del Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y el Saneamiento en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, supuso un cambio de escenario en la situación entonces imperante, en la medida en la que se asumió el reto de conseguir en 1990 el acceso universal a ambos servicios y, por consiguiente, la necesidad de actuar de forma masiva en el sector rural, que acaparaba los déficit más importantes. Aunque hasta bien entrada la década se siguieron financiando proyectos y programas basados en las tecnologías convencionales, en la medida en que se actuaba con mayor intensidad en el ámbito rural, se comprobó la conveniencia de contar con la participación de las comunidades en aras de conseguir el acceso universal en el plazo comprometido. En este sentido, se potenció así la idea de que la *participación comunitaria*, especialmente en las fases de implementación, era un aspecto deseable, así como la aplicación de soluciones tecnológicas intermedias.

La inversión total realizada durante el *Decenio*, que alcanzó la cifra de 73.891 millones de dólares, solo fue el 25% de la que inicialmente se estimó como

---

2 Black, Maggie (1998): 1978-1998. *Learning what works. a 20 year retrospective view on International Water and Sanitation Cooperation*. UNDP-World Bank Water and Sanitation Program.

necesaria para conseguir el acceso universal al abastecimiento y saneamiento<sup>3</sup>; a pesar de este notable desfase, o en parte por el mismo, lo cierto es que al finalizar los años ochenta las coberturas del abastecimiento de agua a nivel mundial alcanzaban el 77%, y el 54% las de saneamiento<sup>4</sup>, lejos del acceso universal pretendido. Es más, durante el *Decenio* se comprobó que un número significativo de los sistemas construidos dejaban de estar operativos transcurridos algunos años después de su ejecución por fallos en el mantenimiento y conservación de las infraestructuras; es decir, aunque se habían experimentado avances notables en las coberturas, la sostenibilidad de los sistemas estaba cuestionada. Lo que resulta indudable es que se aplicaron tecnologías con unas exigencias de mantenimiento inalcanzables en zonas rurales más o menos aisladas de los países en desarrollo, ni por las propias comunidades ni por las autoridades públicas; en este sentido, se suelen mencionar como inapropiadas las tecnologías que se basaban en bombeos no manuales y las destinada al tratamiento del agua, ya que para su aplicación requieren energía, productos químicos y disponibilidad de repuestos y consumibles difíciles de conseguir de forma sostenida en esos entornos<sup>5</sup>.

En todo caso, conviene resaltar que, desde el punto de vista conceptual, la experiencia del *Decenio* sirvió para afianzar el modelo de *participación comunitaria* y puso en valor, y consolidó definitivamente, las tecnologías intermedias como las más apropiadas para ser utilizadas en el sector rural, aunque con todas las limitaciones ya puestas de manifiesto en relación con la escasa atención real que se prestaba a las fases de mantenimiento y conservación y, en definitiva, a su sostenibilidad.

En 1990 tuvo lugar la Consulta mundial sobre el agua potable y el saneamiento ambiental para la década de los 90, celebrada en Nueva Delhi; durante la misma se pusieron en evidencia los logros y fracasos del *Decenio*, tanto en lo que respecta a las coberturas conseguidas, como a las limitaciones del modelo de *participación comunitaria*, en la medida en que no tenía en cuenta de forma sistemática las fases de mantenimiento y conservación de los sistemas que se implementaban y, consecuentemente, no garantizaba la sostenibilidad de las

---

3 Carter, R., Tyrrel, S.F., Howsam, P. (1993). *Lessons learned from the UN Water Decade*. *Water and Environmental Journal*. Volume 7. December 1993. 646-650.

4 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programmed for Water Supply and Sanitation. *Progress on Sanitation and Drinking-water: 2010 Update*.

5 Carter et al., 1993.

intervenciones. En esta reunión se sentaron las bases de lo que se denominaría el modelo de *gestión comunitaria* que asume la necesidad de garantizar el protagonismo de las comunidades, no solo en la fase de implementación de los sistemas sino durante la gestión de los mismos y, específicamente, en su operación y mantenimiento preventivo.

Con posterioridad, en la Declaración de Dublín de 1992, se avanzó en la concreción del modelo de *gestión comunitaria*, al contemplar la conveniencia de abordar la gestión de los sistemas en el nivel más directo y elemental -la comunidad-, reconocer las relaciones del agua con el desarrollo y el medio ambiente, tener en cuenta el enfoque de género, como reconocimiento de que las mujeres usan el agua de forma diferente a los hombres, la asunción de que el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y que la recuperación de costes y la voluntad de pagar por el agua era un factor demostrativo de la demanda de soluciones por parte de las comunidades.

Con esta aproximación se produjo un cambio sustancial en la forma en la que se intervenía hasta entonces en el sector, ya que se pasa de una práctica que promovía el acceso al recurso desde instancias gubernamentales o internacionales a través de la ejecución de infraestructuras basadas en tecnologías más o menos convencionales, a otra en la que las intervenciones son el resultado de una demanda previa por parte de las comunidades; es decir, los agentes desencadenantes del proceso son, al menos en teoría, las comunidades, quienes identifican los problemas, participan en la definición de las soluciones y, por tanto, de los niveles de servicio que asumen, básicamente a través de las tecnologías asociadas, y se comprometen a la recuperación de costes, parcial en los de inversión y total en los de conservación y mantenimiento. Por lo que se refiere a la recuperación de costes de inversión, solo se suele asumir una parte reducida, mediante la valorización de mano de obra o de los terrenos afectados por las obras, mientras que en el caso del mantenimiento, solo se afronta el preventivo y raramente el correctivo, necesario en caso de una gran reparación.

Por otra parte, se asume que es necesario capacitar a las comunidades para estas tareas, por lo que se definen y financian actividades destinadas a tales fines y se potencia la creación de organizaciones específicas con la responsabilidad de gestionar, mantener y operar los sistemas de infraestructuras que se construyan: son los Comités, Unidades o Juntas de Agua y Saneamiento, entre otras denominaciones. En este contexto, la opción tecnológica se asocia al nivel de servicio que se asume -y que se esté en disposición y capacidad de pagar-, pero la sostenibilidad de las intervenciones se confía a la capacidad

de las comunidades -y de los Comités de agua correspondientes-, de operar y mantener adecuadamente los sistemas.

La aplicación de este modelo, tal como se configuró inicialmente, dejó a las comunidades rurales la responsabilidad total de gestionar los sistemas de agua al margen de las administraciones locales, circunstancia totalmente coherente con el proceso de descentralización que fomentaron durante la década de los años 90 del siglo pasado las instancias internacionales de financiación y, especialmente, el Banco Mundial. Por otra parte, el reconocimiento explícito del valor económico del agua en todos sus usos -y, por tanto, en los del abastecimiento de agua-, y las exigencias de la recuperación de costes, sirvieron como apoyo conceptual a los procesos de privatización de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito urbano que se desencadenaron en esa década propiciados, en gran medida, por el propio Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Es por esta circunstancia por lo que algunos autores declaran que fue durante el *Decenio* precisamente cuando se sentaron las bases de las políticas privatizadoras de la década de los 90 en el sector del agua<sup>6</sup>.

En todo caso, la *gestión comunitaria* en el ámbito rural se ha consolidado definitivamente y hoy en día es el modelo de intervención aceptado por la gran mayoría de agentes que intervienen en la cooperación internacional en el sector del abastecimiento y saneamiento: desde las instituciones de financiación y los bancos de desarrollo y las agencias de cooperación bilaterales, hasta las administraciones nacionales y las organizaciones no gubernamentales. Cuenta con potentes herramientas conceptuales como es la de la identificación de las actuaciones para obtener financiación como respuesta a la demanda de las comunidades *-demand responsive approach-*, que se apoya en los criterios siguientes<sup>7</sup>:

- Lo fundamental se debe centrar en lo que los beneficiarios pretenden, están dispuestos a pagar y son capaces de llevar a cabo y mantener (nivel de servicio).
- La comunidad es la que identifica, pone en marcha, planifica, implementa, mantiene y ostenta la propiedad de los sistemas.

---

6 Ver, por ejemplo, Bell, Morag. (1992). *The water decade valedictory, New Delhi 1990: where pre- and post- modernism met*. Area (1992), 24.1, 82-89 o Hoering, U., Schnwider, A.K. (2004). *King Customer? The World Bank's "new" Water Policy and its Implementation in India and Sri Lanka*. Brot für die Welt y World Economy, Ecology & Development. Berlin.

7 World Bank Operations Evaluation Department. *Rural water projects: lessons learned*. Précis. Winter 2002. Number 215.

- El agua es un bien económico y, por tanto, se plantea la recuperación de costes.
- El sector privado es el que garantiza los repuestos y los servicios de mantenimiento.
- Los comités comunitarios, en los que la mujer representa un papel relevante, juegan un papel principal y deben ser capacitados y fortalecidos.
- Se plantea la recuperación total de los costes de operación y mantenimiento.
- Cuanto mayor sea el porcentaje de miembros de la comunidad que paguen por los servicios, mayor será la sostenibilidad de los sistemas.

En definitiva, la aproximación de respuesta a la demanda pretende incrementar la responsabilidad y las capacidades de las comunidades y se supone que, una vez que un sistema ha sido implantado en una comunidad rural, el éxito o fracaso depende de factores internos, como sus capacidades, el liderazgo o la capacidad y voluntad de pago.

Lo cierto es que ya se dispone de dos décadas de experiencia en la aplicación de la *gestión comunitaria* y es el modelo adoptado de forma generalizada para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos al abastecimiento y saneamiento en el ámbito rural. Es posible, pues, extraer algunas conclusiones sobre la eficacia de su utilización más allá de cuestiones teóricas que inciden en el protagonismo de las comunidades en todo el ciclo de la intervención, desde la identificación hasta su participación en las tareas de operación de los sistemas y su mantenimiento, fundamentalmente correctivo.

En términos generales, se puede asegurar que la *gestión comunitaria* asume la necesidad de aplicar las tecnologías adecuadas en los sistemas de agua y saneamiento y, además, contempla la conveniencia de sentar las bases en el seno de las comunidades de que los sistemas e infraestructuras se operen y mantengan adecuadamente; en este sentido, supone un paso relevante para avanzar en la sostenibilidad de las intervenciones y trasciende a la aproximación estrictamente estructural, asumiendo la necesidad de garantizar dicha sostenibilidad, que la relaciona con la creación de un entorno propicio en la comunidad destinado a hacer posible la gestión, operación y mantenimiento de los sistemas. Sin embargo, es importante poner en evidencia algunas debilidades que se han identificado en este modelo y que comprometen la posibilidad de que se configure como una alternativa equitativa y verdaderamente sostenible; en concreto, cabe mencionar los siguientes aspectos:

- La respuesta a la demanda es una herramienta que no garantiza el acceso universal y equitativo en el seno de las comunidades, toda vez que, en gene-



- ral, solo resultan beneficiadas aquellas personas que se comprometen con el proyecto y a la recuperación de costes asociada. Su aplicación puede propiciar la aparición de sectores marginados dentro de la propia comunidad.
- Al ser las actuaciones el resultado de la demanda realizada por la comunidad en función de su capacidad de gestión, las soluciones consideradas se corresponden con una *foto fija* de las necesidades actuales, sin que se tengan en cuenta eventuales ampliaciones de los sistemas tanto en el ámbito temporal como geográfico. Las comunidades y sus problemas devienen en entidades estáticas espacial y temporalmente.
  - Las intervenciones se centran en la fase de implementación, tanto en lo que respecta a la ejecución de las infraestructuras como en lo relativo a la capacitación de las comunidades para asumir la gestión de los sistemas, su operación y mantenimiento. Las actuaciones se centran, pues, en la fase del proyecto, durante la cual se asegura la presencia de todos los agentes que intervienen, pero que no tiene continuidad en el tiempo.
  - La gestión comunitaria no puede, en absoluto, suponer que tras la implantación de los sistemas, los agentes externos -implementadores, financiadores, administraciones-, desaparezcan dejando sin apoyo continuado a las comunidades y a los comités encargados de la gestión de los sistemas.
  - En términos generales, la gestión comunitaria ha supuesto la marginación de las administraciones locales, que son las que tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a los servicios, circunstancia que redundará en la falta de apoyo a las comunidades después de implementadas las actuaciones que se inscriben en la fase de proyecto.

Desde hace un lustro se han prologado en el ámbito internacional, pero desgraciadamente no en el español, los estudios de evaluación más o menos sistemáticos sobre el resultado de las intervenciones basadas en el modelo de gestión comunitaria, realizadas en el sector del agua; las conclusiones son preocupantes ya que denotan graves problemas en la sostenibilidad de las intervenciones, casi equiparables a los que se detectaron después del *Decenio* de los años 80 del siglo pasado.

Aunque los resultados varían entre las diferentes regiones, se estima que entre el 30 y el 40 por ciento de los sistemas rurales no están actualmente operativos, o al menos no garantizan el nivel de servicio para el que fueron proyectados. Es de resaltar que en África subsahariana las tasas de fallo detectadas afectan especialmente a soluciones tecnológicas apropiadas como son las bombas manuales: en Meneca, Mali, el 80 por ciento de aprovechamientos de agua subterránea no están totalmente operativos, mientras que en el norte

de Ghana el 58 por ciento de los pozos tienen que ser rehabilitados<sup>8</sup>. En las zonas rurales de Tanzania, el 46 por ciento de los puntos de suministro de agua no funcionan adecuadamente -30.000 en total-, y se estima que dos años después de la ejecución de los proyectos, el 25 por ciento han dejado de ser funcionales<sup>9</sup>.

Por otra parte, en el distrito de Sanga, en el norte de Mozambique, aunque el Gobierno declaró en su momento unas coberturas de agua del 72%, al estudiarse en detalle el problema se comprobó que realmente las coberturas eran del 21,9% al haber fallado numerosos puntos de suministro de agua en la zona<sup>10</sup>. Datos recientes de Honduras<sup>11</sup> ponen de manifiesto que el 13% de los sistemas del país no están funcionando y que el 26% necesitan de inversiones relevantes para que recuperen sus niveles iniciales de servicio.

Se puede concluir que la sostenibilidad de las intervenciones basadas en el modelo de *gestión comunitaria* es un tema complejo que trasciende a los aspectos meramente tecnológicos y tiene que ver, también, con cuestiones sociales, políticas, culturales, financieras y económicas que no siempre se han tenido en cuenta de forma consecuyente y en toda su amplitud. No se trata de ampliar sistemáticamente las coberturas de los servicios, ya que la ejecución de infraestructuras, aunque se basen en soluciones tecnológicas adecuadas, no supone por sí misma que se materializa el acceso al agua y al saneamiento; lo necesario es conseguir que el acceso sea efectivo, equitativo y sostenible. Precisamente este es el reto que está planteado en el contexto rural de la cooperación internacional en el sector del agua.

La gestión de un sistema de abastecimiento debe afrontar cuestiones tales como ¿quién opera el sistema?, ¿quién lo mantiene y quién controla el mantenimiento?, ¿dónde se consiguen los repuestos?, ¿cuáles son los costes asociados a diferentes alternativas técnicas?, ¿quién paga por el sistema?, ¿cómo debe organizarse la comunidad para garantizar la satisfacción de las deman-

---

8 **International Institute for Environment and Development: *Where every drop counts: tackling rural Africa's water crisis*. Briefing paper. March 2009.**

9 **Taylor, B. (2009): *Addressing the sustainability crisis. Lessons from research on managing rural water projects*. WaterAid, Tanzania.**

10 **Breslin, E. (2010): *Rethinking Hydro-Philanthropy: Smart money for transformative impact*. Water for People.**

11 **Rivera Garay, C.J.; Godoy Ayestas, J.C. (2004): *Experiencias, estrategias y procesos desarrollados por Honduras en el sector agua potable y saneamiento en el área rural*. Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento. Agosto 2004.**

das a largo plazo?, ¿qué normativa y reglamentos son necesarios?, ¿quién cobra las tarifas?, ¿quién impone las sanciones?, ¿cuál es el nivel de servicio a garantizar?, ¿cuál es la tasa de operatividad o continuidad del servicio?, ¿se suministra la dotación comprometida?, ¿es la calidad del agua suministrada la adecuada a las normas? Evidentemente, estas cuestiones trascienden a la consideración de los sistemas desde un punto de vista estrictamente de proyecto -muy limitado temporalmente a su periodo de implementación-, y se inscriben en las que se plantean al gestionar un servicio, y que no se enmarcan en un periodo determinado de tiempo sino que las comunidades han de afrontar indefinidamente y, por ello, deben contar con un apoyo continuado en aras a conseguir la sostenibilidad.

Para conseguir este objetivo, es evidente que será necesario revisar el modelo vigente atendiendo a tres ejes básicos: universalidad, equidad y sostenibilidad; este es el reto al que se enfrentan los diversos agentes que intervienen en la cooperación internacional en agua y saneamiento. Sin embargo, no hay que obviar que se trata de una pretensión muy ambiciosa que, por una parte, está favorecida por decisiones de gran calado, como es el reconocimiento del derecho humano al agua por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2010, que reivindican expresamente el acceso universal y equitativo sin discriminaciones, pero que, por el contrario, habrá que enfrentarse a inercias y tendencias que limitarán la realización de cambios favorecidas por compromisos asumidos por la comunidad internacional.

Un caso significativo es el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que prevé, para el agua y saneamiento, reducir en 2015 la proporción de personas que en 1990 no disponían de acceso a estos servicios. Poner el énfasis en la ampliación de coberturas, y por tanto de infraestructuras, en vez de tener en cuenta el servicio suministrado, ha supuesto, por una parte, buscar la ampliación de las coberturas a costa de no operar, reparar y mantener sistemas existentes, y, por otra, prestar mayor atención a aquellas zonas donde es más fácil ampliar las coberturas.

Hay que tener en cuenta que obtener resultados a corto plazo a veces está en contradicción con la equidad, la sostenibilidad y la conveniencia de dirigir los esfuerzos hacia los más pobres ya que, en definitiva, se busca conseguir resultados en términos cuantitativos. Reflexionar sobre estas cuestiones es pertinente, aún cuando ya solo falta menos de un lustro para llegar al horizonte fijado.

## Hacia un modelo de intervención sostenible

Al caracterizar el modelo de gestión comunitaria se han detectado sus limitaciones relativas a la consecución del acceso equitativo y sostenible a los servicios de agua y saneamiento por parte de los que carecen de ellos. Dos ejes centrales de este planteamiento son que nadie debe quedar excluido, en consonancia con el derecho humano al agua, y que los servicios deben ser sostenibles, no por el periodo de vida útil del proyecto de las infraestructuras, sino con carácter indefinido. Ambas exigencias tienen implicaciones para el compromiso de las comunidades, pero también para los diversos actores que participan en las intervenciones en agua y saneamiento.

Este planteamiento implica introducir algunas adaptaciones en la gestión comunitaria:

- Tener un horizonte temporal superior a los 2 ó 3 años de ciclo del proyecto. La gestión comunitaria no puede suponer que después de finalizadas las obras, las agencias implementadoras desaparezcan despreocupadamente ya que, a partir de entonces, hay un cúmulo importante de actividades que deben ejecutarse, como son las sustituciones de personal, auditorías de los Comités de Agua, resolución de conflictos, mantenimiento correctivo y grandes reparaciones, ampliación y renovación del sistema, entre otros.
- Abandonar la toma de decisiones en el corto plazo y la aproximación de los sistemas de agua como proyectos hacia una más amplia de provisión de servicios, teniendo en cuenta todo el ciclo de un servicio de agua: desde el diseño y la construcción al mantenimiento y operación, además de las eventuales rehabilitaciones y ampliaciones, así como mejoras en los niveles de servicio comprometidos.
- Fortalecer y capacitar las instituciones locales y regionales -municipales, distritales, departamentales o provinciales-, o las que tengan competencias en la planificación y que son las que deben apoyar a las comunidades en la gestión de los sistemas.
- Homogeneizar y coordinar las herramientas de análisis y las metodologías en el nivel intermedio, con objeto de que sea posible una provisión efectiva del servicio. Esto se refiere tanto a las agencias gubernamentales como a las no gubernamentales.
- Integrar en la normativa legal nacional sobre los servicios de agua el concepto de gestión comunitaria. Por ejemplo, que los Comités de Agua tengan personalidad jurídica y estén regulados adecuadamente en las leyes.

- Consideración de los distintos usos del agua en el proyecto. Es frecuente que existan competencias entre los distintos usos del recurso. Los intereses de todos los grupos deben ser considerados en el diseño del proyecto, así como deben promoverse mecanismos de resolución de conflictos que permitan el consenso entre las partes. En el medio rural es fundamental concertar las necesidades agrícolas, ganaderas y de consumo humano.

Es obvio que la asunción de un modelo de intervención que asuma los temas anteriores lleva consigo importantes dificultades y retos relevantes para todos los agentes que intervienen en la cooperación internacional en el sector agua. Esto es más evidente si se pretende, en buena medida, dar un salto en la escala de las intervenciones, tanto en lo que se refiere a lo espacial -de lo estrictamente comunitario a lo intermedio, regional y nacional-, como a lo temporal que se sintetiza en el cambio de aproximación del ciclo de proyecto al ciclo del servicio, con todo lo que ello conlleva en la sostenibilidad de las actuaciones.

En este contexto, es previsible que se deban modificar las estrategias e instrumentos que tienen asumidas los organismos de financiación y las agencias de cooperación, pero también las organizaciones no gubernamentales y los demás agentes interesados; esto es, sin duda, una dificultad importante y un reto que habrá que afrontar si se quiere ser consecuente con la determinación de superar las deficiencias y debilidades detectadas.

Además, es seguro que habrá que identificar nuevos actores que hagan viable la sostenibilidad de las actuaciones; en este sentido, los operadores de agua y saneamiento públicos se configuran como organismos que pueden aportar en el proceso ya que cuentan tanto con la experiencia en las facetas post ejecución, como la capacidad técnica y financiera para comprometerse en el medio y largo plazo.

### **La inversión de la cooperación descentralizada en agua**

En este apartado se pretende avanzar en el conocimiento de las intervenciones de la cooperación descentralizada en abastecimiento de agua y saneamiento en Centroamérica; como quiera que la información de cada proyecto está muy dispersa y es relativamente poco homogénea, se ha optado por realizar un análisis de su financiación y, específicamente, de la destinada a los denominados *pequeños sistemas* o *sistemas menores* en la terminología Creditor

Reporting System (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo del OCDE<sup>12</sup>, toda vez que se la puede asimilar a las intervenciones que se realizan siguiendo el modelo de *gestión comunitaria*.

El análisis de la inversión de la cooperación descentralizada destinada al abastecimiento y saneamiento que se concreta a continuación, se ha realizado a partir de la información incluida en los documentos de seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI)<sup>13</sup> correspondientes al periodo comprendido entre 1999 y 2008, último año disponible cuando se ha redactado este texto, y en los que el sector del agua se desagrega, a efectos de diferenciar las intervenciones, en los grupos del cuadro siguiente, establecidos por el Creditor Reporting System.

### Codificación del abastecimiento y saneamiento del Creditor Reporting System

Sector		Alcance
4010	Política de recursos hídricos y gestión administrativa	Política del sector hídrico, planificación y programas; legislación hidrológica y gestión; fortalecimiento institucional y asesoramiento; evaluación y estudios sobre abastecimiento de agua; aguas subterráneas, estudios sobre la calidad del agua y sobre las cuencas hidrográficas; hidrogeología; se excluyen los recursos hídricos para uso agrícola (31140).
14015	Protección recursos hídricos	Aguas interiores de superficie (ríos, lagos, etc.); preservación y rehabilitación de aguas subterráneas; prevención de la contaminación del agua por productos químicos agrícolas y efluentes industriales.
14020	Abastecimiento de agua y saneamiento-sistemas de envergadura	Plantas de desalinización; tomas de agua, depósitos, tratamiento, estaciones de bombeo, sistemas de transporte y distribución; alcantarillado; plantas para depuración de aguas residuales (de viviendas e industriales).

**12** En el CRS se distingue entre sistemas menores y de envergadura; la distinción entre “abastecimiento de agua potable y saneamiento básico sistemas menores” y “abastecimiento de agua y saneamiento - sistemas de envergadura”, hay que considerar el número de gente a ser servidos y el coste per cápita de los servicios. Los sistemas de envergadura proporcionan el agua y el saneamiento a una comunidad a través de una red con la cual las casas individuales estén conectadas. Los sistemas básicos se comparten generalmente entre varias casas. El abastecimiento y el saneamiento de agua en áreas urbanas hace necesaria generalmente una instalación de la red. Para clasificar tales proyectos hay que considerar el coste per cápita de los servicios. El coste per cápita del abastecimiento de agua y el saneamiento de envergadura es varias veces más elevado que el de servicios básicos.

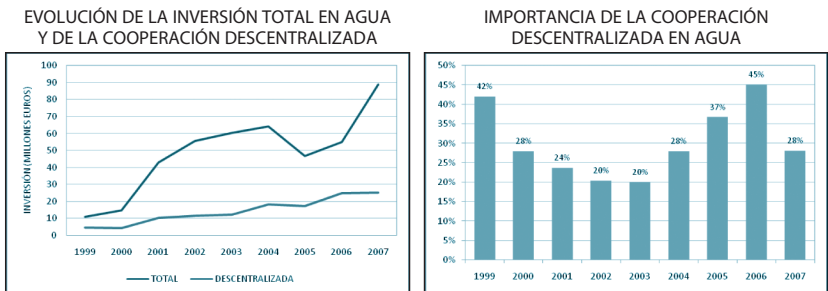
**13** Ver la dirección URL del MAEC: [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas\\_ayudaoficialdesarrollo.aspx](http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/EstadisticasAOD/Paginas/estadisticas_ayudaoficialdesarrollo.aspx)

Sector		Alcance
14030	Abastecimiento de agua potable y saneamiento básico-sistemas menores	Suministro de agua y saneamiento utilizando tecnologías de bajo coste tales como bombas manuales, captación de agua de manantiales, sistemas de suministro de agua por acción de la gravedad, recogida agua de lluvia, aljibes, pequeños sistemas de distribución; letrinas, alcantarillado de pequeño calibre, evacuación de aguas residuales in situ (fosas sépticas).
14040	Desarrollo cuencas fluviales	Proyectos integrados de cuencas fluviales; control de los cursos de agua; presas, embalses, [con exclusión de presas principalmente para regadíos (31140) e hidroeléctricas (23065)] y actividades relacionadas con el transporte fluvial (21040).
14050	Eliminación / tratamiento residuos sólidos	Tratamiento de residuos sólidos municipales e industriales, incluidos residuos tóxicos y peligrosos; recogida, tratamiento y eliminación; vertederos; conversión en abono y reciclaje.
14081	Educación y formación en abastecimiento de agua y saneamiento	

### Importancia y evolución de la cooperación descentralizada en agua

En el sector agua, la cooperación descentralizada destinada al sector del agua ha sido históricamente relevante ya que representó, entre 1999 y 2007, nada menos que el 29% del total, con la distribución temporal de la figura 1.

Figura 1. Importancia de la cooperación descentralizada española en el sector agua

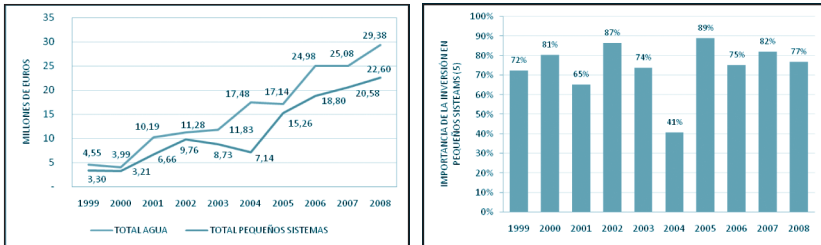


fuate. Seguimiento PACIS 1999 a 2007.

Si bien la inversión descentralizada en agua presenta una evolución sostenidamente creciente entre 1999 y 2007, la total es cambiante: aumenta entre 1999 -cuando alcanzó 10,84 millones de euros-, y 2004 -con 63,90 millones de euros-, disminuye hasta los 46,68 millones en 2005 y, a partir de entonces, aumenta hasta los 88,72 millones en 2007. En términos porcentuales, la cooperación descentralizada osciló en el periodo entre el 19,9% (2003) y el 45,1% (2006). Esta relación entre la inversión total y la descentralizada se alteró radicalmente en 2008, cuando se puso en marcha el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, ya que la inversión total en agua alcanzó los 398,13 millones de euros, mientras que la cooperación descentralizada aportó 29,38 millones, que representa el 7,4% de la total (Seguimiento PACI 2008).

Se verifica que la cooperación descentralizada en agua se ha materializado de forma preponderante a través de la financiación del sector 14030, que, como ya se ha puesto de manifiesto, se puede asimilar con proyectos destinados a los ámbitos periurbanos y rurales y, por tanto, con el modelo de gestión comunitaria vigente. El extremo anterior se puede comprobar en la figura 2, en la que se representa la evolución de la inversión de la cooperación descentralizada en agua y la correspondiente a los pequeños sistemas (14030); entre 1999 y 2008 la inversión en pequeños sistemas acaparó el 74% de la total.

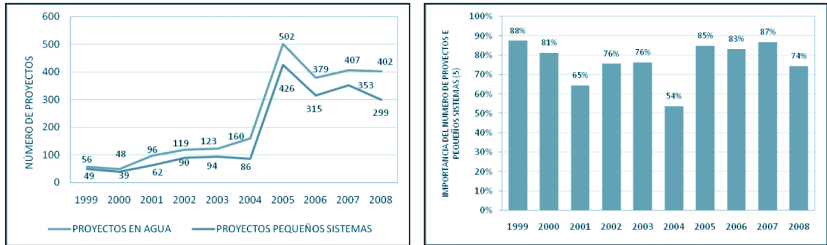
Figura 2. Importancia de la inversión de la cooperación descentralizada en los pequeños sistemas de agua



Esta inversión se ha materializado a través de un número creciente de proyectos; entre 1999 y 2004 el incremento del número de proyectos en la cooperación descentralizada fue del 186% mientras que en el caso de los pequeños sistemas el incremento fue del 76%. Fue precisamente a partir de 2004, y concretamente en 2005 cuando se dio un salto espectacular en el número de proyectos: del 214% en la cooperación descentralizada y del 395% en los pequeños sistemas. A partir de 2005 el número de proyectos disminuyó, pero siempre manteniéndose por encima de 379, en la cooperación descentralizada, y 299, en los pequeños sistemas.

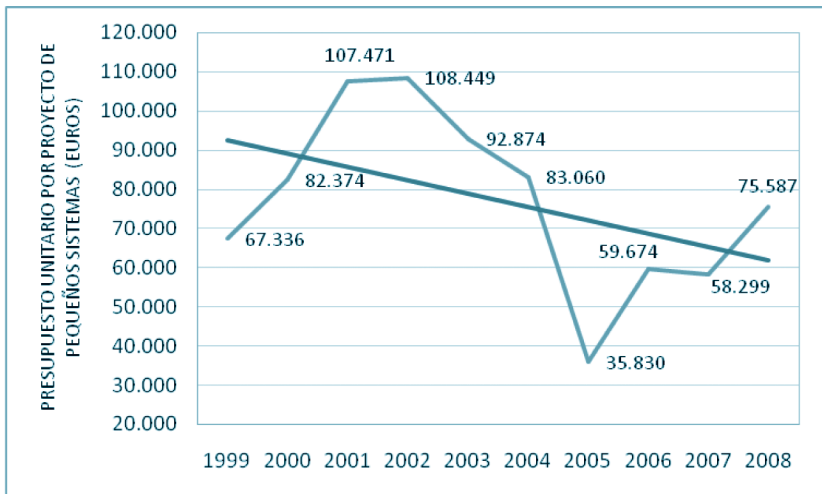


Figura 3. Número de proyectos de agua de la cooperación descentralizada



Como consecuencia de los datos anteriores, se puede concluir que la inversión unitaria por proyecto ha disminuido, en términos globales, entre 1999 y 2008, tal como refleja la línea de tendencia, claramente decreciente, de la figura 4 para el caso de los proyectos relacionados con los pequeños sistemas.

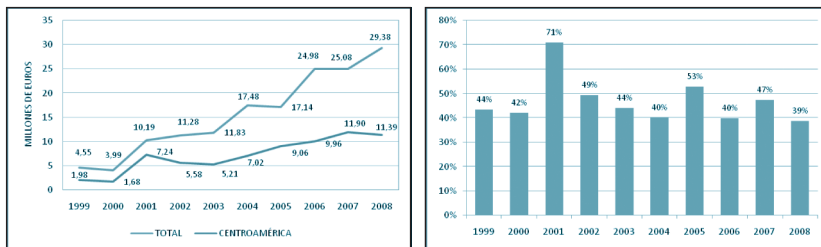
Figura 4. Tendencia del presupuesto unitario de los pequeños sistemas en agua



### La cooperación descentralizada en agua en Centroamérica

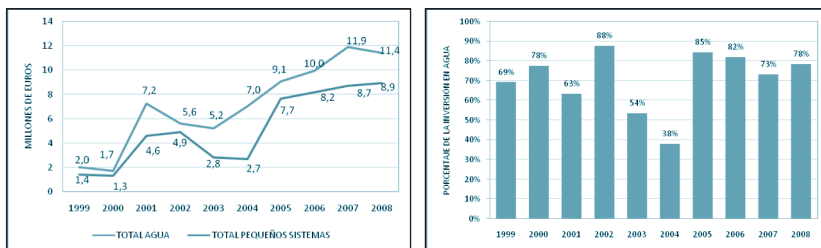
Centroamérica es, en el periodo que media entre 1999 y 2008, la región más beneficiada por la cooperación descentralizada en agua ya que acaparó el 46% del total y, en todos los años, supuso más del 39%, tal como se comprueba en la figura 5; resalta el año 2001, cuando la inversión en la región acaparó el 71%, mientras que en los demás años del periodo están comprendidos en una franja relativamente estrecha definida entre el 39 y el 53%.

Figura 5. Importancia de la inversión en agua en Centroamérica



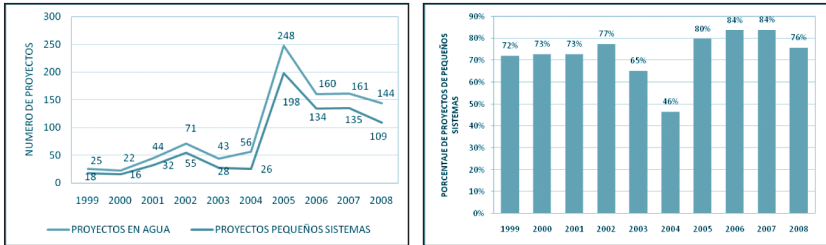
Al igual que en el caso de la cooperación descentralizada total, en el caso de Centroamérica, el sector más beneficiado en el periodo considerado fue el de los pequeños sistemas ya que acaparó el 72% de la total. Cabe resaltar que en 2003 y, especialmente en 2004, la importancia relativa de esta tipología de proyectos fue relativamente menor ya que supuso, respectivamente, el 54 y 38% de la inversión total del sector agua; en todos los demás años del periodo su porcentaje relativo estuvo por encima del 63% (2001), llegando a representar nada menos que el 88% en 2002.

Figura 6. Evolución de la inversión en agua en Centroamérica



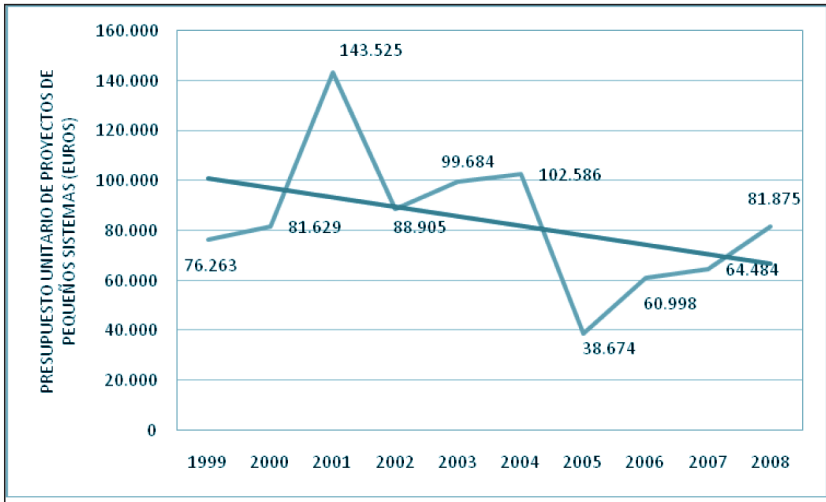
En cuanto al número de intervenciones financiadas, en Centroamérica se sigue la misma pauta que en la cooperación descentralizada general, habiéndose experimentado un salto cuantitativo relevante en 2005, cuando el número de proyectos en agua se incrementó en un 343% mientras que el de los pequeños sistemas lo fue en nada menos que en un 661% (figura 7).

Figura 7. Evolución del número de proyectos de agua en Centroamérica



Por último, tal como pasa en el caso de la inversión en agua y saneamiento a nivel global, los datos anteriores reflejan también una disminución del presupuesto unitario de las intervenciones en el caso de la financiación de los pequeños sistemas en Centroamérica.

Figura 8. Tendencia del presupuesto unitario de los pequeños sistemas en agua en Centroamérica



## Conclusiones finales

Teniendo en cuenta los resultados del análisis de la inversión de la cooperación descentralizada en el sector del abastecimiento y saneamiento tanto a nivel general como específicamente en Centroamérica, cabe hacer las consideraciones siguientes:

- Aceptando que las intervenciones asociadas a los pequeños sistemas se pueden identificar con las que se ajustan al modelo de gestión comunitaria, resulta que su importancia relativa es significativa tanto en el caso de la cooperación descentralizada general en agua -que suponen el 74%- , como en el caso de Centroamérica (72%).
- La inversión de la cooperación descentralizada destinada tanto al sector agua como, específicamente, a los pequeños sistemas, se ha materializado a través de un número creciente de proyectos sin que se conozcan iniciativas efectivas de coordinación.
- Comoquiera que el presupuesto unitario de las intervenciones es decreciente y está, en términos medios en torno a los 80.000 euros, se puede concluir que, en su gran mayoría, tienen como ámbito de aplicación una o un número reducido de comunidades.
- Convendría abordar en un corto plazo el análisis sistemático de los resultados e impactos de los proyectos financiados a través de la cooperación descentralizada con objeto de conocer su estado actual de funcionalidad y confirmar, en su caso, los datos de que se dispone para otras regiones del planeta.



LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**COOPERACIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO.  
LECCIONES APRENDIDAS DESDE EL AYUNTAMIENTO  
DE VITORIA Y AMVISA**  
Aitor Gabilondo



## COOPERACIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO. LECCIONES APRENDIDAS DESDE EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA Y AMVISA

### Aitor Gabilondo

*Licenciado en Económicas y en Filología Francesa. Cooperante en El Salvador de 1986 a 1992 Técnico responsable del Servicio de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz de 1993 hasta hoy.*

*Colabora desde 1994 con el Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional de Hegoa y desde 2004 con el curso de especialización "Cooperación para el desarrollo de asentamientos humanos en el Tercer Mundo" de la Universidad Politécnica de Madrid.*

### Introducción

Esta ponencia elaborada para el Foro "Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda en materia de agua y saneamiento" únicamente pretende compartir las lecciones aprendidas en proyectos de cooperación en agua y saneamiento, tanto desde el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz como desde Aguas Municipales de Vitoria S.A.<sup>1</sup> (AMVISA), ya que venimos colaborando en ese ámbito desde 1995.

Para ello, recordaremos muy brevemente cuál ha sido nuestra experiencia, para posteriormente detallar las principales lecciones aprendidas y apuntar algunas medidas de mejora.

---

**1 Empresa municipal de agua de Vitoria-Gasteiz, es una sociedad anónima de capital público.**

## Nuestra experiencia en cooperación en agua y saneamiento

La experiencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en cooperación arrancó en 1988 y al igual que la mayoría de las instituciones locales cooperantes españolas se inició con el apoyo a proyectos de cooperación gestionados por ONGD. Esta “cooperación ONGD” se realizó inicialmente exclusivamente con la modalidad de las convocatorias de proyectos anuales. Posteriormente, a partir de 1999, se pusieron en marcha las convocatorias de proyectos plurianuales. Por dar una idea de su dimensión, señalemos que se trata de proyectos de tres o cuatro años con subvenciones máximas anuales de 120.000 euros, pero sin duda el rasgo más reseñable es que esa convocatoria ha venido precedida por otra llamada “de identificación y formulación”, que permite a las ONGD planificar esos proyectos, que después deben presentarse - y aprobarse - en la convocatoria plurianual.

A partir de 1995, se realizan otros tipos de cooperación, ya sin la colaboración de ONGD, en particular con instituciones locales de Centroamérica, tanto en el marco de convenios directos (muy especialmente con la Alcaldía Municipal de Nejapa, El Salvador) como en el marco del Euskal Fondo<sup>2</sup>.

Ciertamente en ese cuadro general pronto aparecieron proyectos de agua, el primero allá por 1990, y algo más tarde los de saneamiento (con los sucesivos convenios con Nejapa se realizaron seis proyectos urbanos de saneamiento). Pero, a efectos de experiencia y de aprendizaje, de poco sirve enumerar proyectos financiados o sumar subvenciones correspondientes al sector A&S. Si podemos hablar de una experiencia específica, se debe a que, a partir de 1995, se inicia una enriquecedora colaboración entre el Servicio de Cooperación al Desarrollo y AMVISA y con ella una experiencia específica de cooperación técnica en A&S de esta empresa pública, que también cuenta con un fondo de cooperación calculado como el 1% de su presupuesto.

La cooperación técnica de AMVISA se inició con la revisión técnica de los proyectos de A&S recibidos por el Servicio de Cooperación, tanto en las convocatorias dirigidas a ONGD como en los convenios, así como de los informes técnicos de seguimiento. Esta es una modalidad de colaboración que no consiste únicamente en juzgar o dar el aprobado a proyectos, sino que se convierte con frecuencia en una primera asesoría a distancia, ya que los técnicos suelen señalar los aspectos por corregir o mejorar en el diseño técnico de

---

**2 Euskal Fondoa – Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes, agrupa en la actualidad unos 80 ayuntamientos cooperantes vascos, así como la Diputación Foral de Álava.**



las infraestructuras y apuntar posibles consecuencias o dificultades en cuanto a la posterior gestión del servicio. No obstante esta modalidad también ha significado en ocasiones descartar por técnicamente inviables o insostenibles determinados proyectos que ni siquiera parecían subsanables.

Otras modalidades de cooperación técnica que ha practicado AMVISA han incluido el desplazamiento a terreno, ya sea a efectos de colaborar en el diseño técnico de un proyecto, como en caso de un sistema de abastecimiento de agua en Nejapa, de comprobar su ejecución, de comprobar la adecuación del proyecto técnico a las características del lugar antes de iniciar los procedimientos de contratación, de intercambiar con los responsables de la empresa municipal creada en cuanto a los sistemas tarifarios previstos o de comprobar el posterior funcionamiento de la gestión del servicio y sus aspectos económicos (lo que en cooperación nos dio por denominar “seguimiento técnico expost” y en AMVISA suelen llamar de forma más ilustrativa “servicio posventa”).

También ha realizado AMVISA algunas acciones de formación ya sea con ocasión de desplazamientos, ya sea en Vitoria a pequeños grupos (sobre gestión del servicio en el caso de responsables técnicos de algunas contrapartes centroamericanas, o en materia de calidad y comunicación a un grupo de técnicos y técnicas del ONEP3 marroquí).

Por último, es relevante señalar como otro elemento importante de aprendizaje para nuestra cooperación en A&S la realización de evaluaciones especializadas. De las una o dos evaluaciones de terreno de proyectos que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz viene contratando desde 1995, tres han tenido como objeto proyectos plurianuales de agua y en una de ellas AMVISA colaboró con el equipo evaluador contratado.

El Plan Director de Cooperación al Desarrollo 2010-2013 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz recoge esa trayectoria al enlazarla con dos de las líneas directrices:

6. *La profundización de la implicación municipal*
  7. *La mejora de la calidad y de la eficacia de la cooperación y de la sensibilización*
- y al establecer prioridades para la cooperación de carácter municipalista (es decir, no vinculada a ONGD):

*En función de los compromisos asumidos por los diversos departamentos, empresas y organismos autónomos municipales, los sectores considerados como prioritarios a efectos de cooperación técnica son:*

- *agua y saneamiento, (etc.)*

## Lecciones aprendidas

Señalamos a continuación una serie de enseñanzas de carácter general que tienen que ver tanto con el carácter de los proyectos de agua y saneamiento que se deben apoyar desde la cooperación descentralizada, como con las condiciones mínimas que deberíamos tener en cuenta para seleccionar proyectos.

Como se ha observado con frecuencia, la cooperación que realizamos (o apoyamos) las entidades locales españolas tiende a la fragmentación. Parecería que esto se justifica con el principio de “lo pequeño es hermoso”. Nos damos por satisfechos cuando “nuestro” proyecto de agua abastece a cincuenta familias. No obstante, es importante señalar que la gestión de pequeños sistemas independientes o autónomos no es una panacea. En particular, plantea serios problemas de desigualdad tanto en el acceso al agua: ¿por qué va a tener agua esta comunidad o incluso esta parte de la comunidad y no otra del mismo territorio?, como en el precio que pagan los usuarios: siendo el coste del servicio desigual en función de la orografía de dos comunidades pobres del territorio, ¿por qué tiene que pagar más la comunidad que vive en una loma? Desde nuestra experiencia afirmamos que resulta imprescindible pasar a una visión de proyectos en la que se garantiza la cobertura al 100% de la población de un territorio, admitiendo que la dimensión de ese territorio va a variar en función de criterios de cuencas, administrativos e incluso de recursos disponibles.

Dicho esto, es necesario apuntar que, para la cooperación en A&S, la diferenciación entre ámbito rural y urbano e incluso el llamado “suburbano” es especialmente relevante. Esta diferencia no solo está relacionada con la dimensión de los proyectos, sino con las tecnologías: en el ámbito rural, se utilizan habitualmente tecnologías más sencillas y posiblemente haya más capacidades y experiencias positivas: ONG locales especializadas, sistemas de gestión comunitarias eficaces, etc. De igual manera, la participación comunitaria se plantea en términos distintos en el ámbito rural, suburbano o urbano, lo que incide directamente tanto en la ejecución y los costes del proyecto como en las soluciones posteriores a dar al mantenimiento, etc.

Otra conclusión a la que hemos tenido que llegar es que nuestros sistemas de financiación habituales, que suelen estipular límites anuales fijados para

cualquier tipo de proyecto (“máximo 120.000 euros por año”), no resultan adecuados para proyectos que incluyen infraestructuras de cierta envergadura, ya que en proyectos de esa índole suele resultar necesario invertir lo esencial del coste (tuberías, equipos de bombeo, etc.) en la fase inicial del proyecto. Con los límites que imponemos habitualmente, la única solución es que la ejecución del proyecto se adapte a los desembolsos anuales y se alargue artificialmente, lo que tiene poco sentido.

Sin embargo, desde nuestra experiencia, que se inicia sin duda con el apoyo a proyectos de infraestructura, la principal lección aprendida es que la clave fundamental de eficacia reside en el salto del proyecto de infraestructura a la gestión del servicio y que en ese salto estriba la principal dificultad. Por una parte, el proyecto de infraestructuras tiene que estar diseñado teniendo en cuenta los costes de explotación posteriores y no resulta fácil que instituciones con limitada experiencia y capacidad técnica reparen en que la correcta elección de un equipo de bombeo tiene una trascendencia definitiva en los costes posteriores del agua, entre otras cosas porque siempre habrá alguien dispuesto a vender una bomba más grande y más cara. Por otra parte, la gestión del servicio requiere una concienciación social previa: hay que convencer a las familias usuarias de que se van a instalar contadores, de que se van a establecer tarifas, de que los que más consumen deben pagar más y de que es preciso penalizar el despilfarro de agua. También requiere capacidades específicas, por ejemplo para el mantenimiento o el cobro. Y no cabe duda de que este es, además, uno de los aspectos en que más pueden aportar nuestras instituciones especializadas (operadoras de agua, entes reguladores, agencias del agua, etc.): por poner un ejemplo, AMVISA sabe más de gestión del servicio que de perforación de pozos. Por último, desde una perspectiva de servicio público, tiene relevancia el que las instituciones públicas locales están llamadas a jugar un papel en esa gestión del servicio, aun cuando no estén en el origen de los proyectos de infraestructuras: una de las conclusiones de un proyecto de sistemas rurales en Perú fue que para conseguir economías de escala en los costes de mantenimiento convenía que el sistema de mantenimiento abarcara a todo el municipio y de ahí se consiguió la implicación efectiva de la municipalidad.

Por último, es necesario insistir en la importancia de que las instituciones cooperantes comprobemos efectivamente la viabilidad técnica de los proyectos de A&S que nos presentan, ya que con los mecanismos habituales de nuestra cooperación descentralizada (las convocatorias de proyectos) no tenemos certeza de que el proyecto técnico sea solvente. Como se sabe, esta

cooperación se apoya habitualmente en una cadena de actores (población beneficiaria – organización local ejecutora del proyecto – ONGD española que gestiona el proyecto – institución que lo financia) y aunque no tiene por qué ser lo habitual, puede ocurrir que en ningún eslabón de la cadena se produzca una revisión técnica solvente: desde luego la mayoría de instituciones financiadoras no la realizan. Esta dificultad no es además propia de la cooperación ONGD, puede ocurrir lo mismo tanto si el origen del proyecto es una institución pública local, si el “intermediario” es una entidad de tipo “Fondo municipal” o si no hay intermediario. En nuestra trayectoria podemos recordar, por ejemplo, una solicitud efectuada por un gobierno y avalada por la entidad nacional encargada del agua, en que se proponía adquirir un equipo potabilizador para su utilización en situaciones de emergencia. Sin duda la reacción de un técnico “generalista” de cooperación era considerar que, si la institución especializada lo proponía, el equipo sería adecuado. Sin embargo, la revisión técnica de un especialista puso en evidencia que el equipo propuesto incluía componentes que no solo eran prescindibles y lo encarecían, sino que complicaban sobremanera su mantenimiento y de hecho hacían imposible su uso en situaciones de emergencia. Sabiendo que la revisión técnica especializada no es una práctica frecuente en nuestra cooperación descentralizada, es inevitable que surjan dudas sobre el número de proyectos técnicamente mal planteados que podemos llegar a aprobar las instituciones...

### Medidas de mejora

Para terminar, se puede formular una serie de medidas de mejora, varias de las cuales ya se han apuntado o se deducen de las consideraciones anteriores.

En primer lugar, resulta imprescindible mejorar la identificación de los proyectos. A la hora de planificar en un sector como el de A&S, no se pueden obviar los marcos legales y competenciales del país del proyecto. También es necesario tener en cuenta los recursos (tecnológicos, de equipos, de materiales, etc.) así como las buenas prácticas existentes en el país. Es asimismo fundamental asumir que todo proyecto de infraestructura implica un coste de ingeniería y que alguien lo tiene que aportar. Más si se quiere que las soluciones técnicas propuestas tengan en cuenta los costes futuros de explotación y de amortización de las infraestructuras. De igual manera, resulta necesario definir de antemano la estructura de gestión del servicio y los sistemas tarifarios, con la participación o en negociación con los usuarios. La conclusión es que todo esto requiere INVERTIR en la identificación y formulación de los proyectos.

En segundo lugar, es fundamental que mejoremos la valoración y selección de estos. Al igual que otros casos, debe valorarse adecuadamente la pertinencia de los proyectos de A&S en términos de necesidad sentida de la población, de prioridad política y de inclusión en las planificaciones de desarrollo existentes. Y por más que el agua sea una necesidad básica, en ocasiones nos podemos llevar sorpresas. También resulta imprescindible comprobar la validez legal de los compromisos y avales relacionados con el proyecto. Y como ya se ha señalado, resulta imprescindible una valoración técnica de los proyectos, lo que implica contar con la colaboración de especialistas capaces de valorar las soluciones técnicas propuestas...y de apreciar la capacidad técnica real de los proponentes, por lo que es deseable una interlocución técnica entre evaluadores y proponentes.

Lo anterior probablemente nos exija renovar los instrumentos de financiación, y en particular pasar de nuestras “convocatorias” generalistas a mecanismos de selección de proyectos más específicos en función del tipo de proyectos (“no mezclar agua con educación”), adecuar los tiempos y mecanismos a las condiciones del país de destino (en proyectos con implicación de las instituciones locales no se puede obviar la importancia de las legislaturas, etc.) y destinar importes adecuados al tipo de proyectos. La preocupación por la eficacia probablemente también requiera apoyar proyectos o programas con mayores importes, ya que calidad y fragmentación de la cooperación están reñidas.

Una vez aprobado el proyecto conviene comprobar su correcta ejecución y supervisión. Esto requiere comprobar que la dirección técnica es solvente, que se siguen protocolos de ejecución de obra (bitácora, planes de obra acabada, pruebas de estanqueidad, etc.) y garantizar una supervisión independiente. Aunque estemos hablando de cooperación al desarrollo, cuando se trata de inversiones de cierta dimensión no debería asustar exigir al constructor el depósito de fianzas.

Por último, desde una óptica de servicio y de corresponsabilidad, más allá de la ejecución del proyecto inicial, nos parece especialmente interesante realizar un seguimiento en la fase inicial de gestión del servicio de A&S, durante un período definido de antemano y acordado con las entidades responsables de esta.





LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**AGENDA DE LA EFICACIA Y COOPERACIÓN  
AL DESARROLLO: BUSÁN Y OTROS HITOS RECIENTES**





## AGENDA DE LA EFICACIA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: BUSÁN Y OTROS HITOS RECIENTES

Varios hechos acontecidos en los meses siguientes a la celebración del Foro *Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda en materia de agua y saneamiento* han marcado la agenda de la eficacia y otros aspectos tratados en aquel evento y en la presente publicación. A destacar: las consecuencias de la crisis de la deuda en Europa y los cambios en España derivados de las elecciones -autonómicas y municipales primero y generales después-, con los consiguientes efectos en las políticas de cooperación al desarrollo; y, por supuesto, la celebración del IV Foro de Alto Nivel (HLF-4) sobre Eficacia de la Ayuda en Busán. Junto a ello, se han conocido datos e informes que actualizan asimismo el escenario de la cooperación al desarrollo y la agenda de la eficacia.

El 22 de mayo de 2011 se celebraron en España elecciones municipales y autonómicas en la mayoría de las CCAA, que supusieron cambios de gobierno en buena parte de las administraciones descentralizadas. Estos cambios se produjeron en un contexto especialmente complejo para la economía, inmersa en plena crisis de la deuda soberana. Los gobiernos autonómicos y municipales surgidos de aquellas elecciones, afrontan la elaboración de los presupuestos de 2012 bajo la imposición de fuertes recortes para cumplir los objetivos de reducción del déficit público. Y la cooperación al desarrollo está siendo una de las políticas sacrificadas.

El problema no es nuevo. Si analizamos los datos del Seguimiento del PACI<sup>1</sup> de los últimos años, veremos que el conjunto de las CCAA ha pasado de desem-

---

1 Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Disponible en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones1.aspx>

bolsar 464 millones de euros en 2008 a 389 en 2010, una reducción del 16%. Las cantidades anteriores supusieron de media el 0,27% de los presupuestos autonómicos de 2008 y el 0,21% en 2010, lo que evidencia que la cooperación al desarrollo ha tenido un tratamiento más desfavorable que el conjunto de políticas autonómicas. En las EELL la situación no ha sido diferente, ya que en el periodo aludido pasaron de desembolsar 149 millones de euros a 121, una reducción de casi el 19%. Otro dato muy significativo del tratamiento que las administraciones están dando a la cooperación descentralizada es la realización del presupuesto en relación con las previsiones que se establecen en los PACI, dato que entre 2008 y 2010 pasó del 82% al 75,5% para las CCAA y del 92% al 80% para las EELL, siempre según los informes de Seguimiento del PACI. Es decir, que no sólo están disminuyendo las previsiones presupuestarias de la AOD descentralizada, sino que la ejecución posterior está cayendo y se situaría en torno a  $\frac{3}{4}$  de lo comprometido.

Y la situación, según parece, podría evolucionar a peor. Efectivamente, según datos de la CONGDE<sup>2</sup>, las CCAA habrían ejecutado en concepto de AOD 358 millones de euros en 2011 y prevén presupuestar en conjunto 262 millones en 2012, lo que supondría una reducción de casi el 27% en un año y del 43,5% con respecto a 2008. Desde entonces, la AOD autonómica habrá disminuido en 202 millones de euros, si se confirman finalmente estos datos. Más allá de las cifras, la devaluación política de la cooperación descentralizada se pone de manifiesto cuando se constata que algunas CCAA, como Murcia o Cantabria, redujeron su presupuesto para AOD a menos de la mitad en 2010 o que la Comunidad Valenciana acumuló en 2 años (2009-10) un recorte superior al 64%, según se desprende de los datos del Seguimiento del PACI de esos años. Pero el hecho más llamativo es la suspensión de los fondos para cooperación al desarrollo por importantes donantes; tal es la propuesta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2012, como ya hizo en su momento el Ayuntamiento de Madrid. No se trata sólo de un efecto cuantitativo de mayor o menor impacto. Los extremos a que se han llevado los recortes, suponen en los casos señalados un claro ejemplo de volatilidad de la ayuda, elemento muy negativo para su eficacia como hemos visto. La eficiencia se ve también afectada gravemente, ya que muchas inversiones realizadas en el contexto de procesos de desarrollo a largo plazo, resultan bruscamente inte-

---

2 CONGDE, 19-12-11. [http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id\\_noticia/1488](http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1488)

rumpidas, comprometiendo la relación entre los fondos ya desembolsados y los logros que finalmente se alcanzarán.

El siguiente hito destacado en el tiempo, nos introduce de lleno en la agenda de la eficacia de la ayuda a nivel mundial: entre el 29 de noviembre y el 1 de diciembre de 2011 tuvo lugar en Busán (Corea) el 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (HLF-4). Busán debía afrontar no pocos retos, como dar respuesta a los incumplimientos de buena parte de los compromisos de París y Accra y gestionar los roles de los múltiples y diversos actores implicados en el desarrollo, algunos de ellos de reciente emergencia, que condicionan incluso nuevas vías de cooperación (como la cooperación sur-sur), promoviendo también mecanismos de coordinación y gobierno del sistema que no mermen su eficacia.

El documento final, de 35 puntos, replica en buena medida la retórica de París y Accra, delatando no sólo, como corresponde, la lógica del proceso que está siguiendo la agenda de la eficacia, sino también el hecho ya mencionado de que buena parte de los compromisos asumidos no se están cumpliendo.

De lo más llamativo de la declaración, por más que fuera esperado de algún modo, es la autodevaluación que asume al establecer que los principios, compromisos y actuaciones acordados servirán de referencia a la cooperación sur-sur sobre una base voluntaria<sup>3</sup>. Para la Plataforma Pobreza Cero, se trata de “la concesión que logró que China suscribiese la Declaración” y supone que la cooperación sur-sur “no estará obligada a seguir principios que concuerden con los derechos humanos, la equidad de género o la sostenibilidad ambiental... a ser transparente o a rendir cuentas a la ciudadanía”<sup>4</sup>.

A pesar de todo ello, y aunque hará falta un poco más de perspectiva –especialmente en el contexto actual- para valorar los logros, más allá de este y otros déficits del acuerdo final<sup>5</sup>, hay que reconocer compromisos de gran importancia, como el establecimiento de una nueva Alianza mundial para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo, con clara vocación inclusiva.

Busán declara el compromiso a favor de una cooperación eficaz que logre resultados perdurables y al aumento de los fondos, toda vez que el logro de

---

3 HLF-4, Declaración Final, 2.

4 <http://pobrezacero.wordpress.com/2011/12/02/post-busanhlf4-objetivos-comunes-principios-mas-o-menos-compartidos-pero-diferentes-compromisos/>.

5 Ver, por ejemplo, la valoración de la plataforma mundial de OSC Better Aid en [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/betteraid\\_statement\\_on\\_bod-final\\_es.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/betteraid_statement_on_bod-final_es.pdf).

la eficacia no debería conducir a una reducción de recursos. Se reconocen los ODM y sus metas para 2015 como impactos a los que debe contribuir la ayuda. La independencia de la ayuda y la coherencia de políticas –“de todas las políticas públicas”– son también señaladas como condiciones que habrá que lograr.

Los firmantes de la declaración final suscriben cuatro principios comunes: la apropiación, la orientación hacia resultados, la asociación para el desarrollo abierta a todos y la transparencia y mutua rendición de cuentas.

La inclusión de nuevos actores, como hemos visto, se hace sobre la base de principios compartidos pero distintos compromisos. Se reitera el compromiso para “concretar plenamente” lo acordado en París y Accra. La igualdad hombre-mujer es reconocida, junto con la autonomía de esta, como necesaria para el desarrollo, planteamiento que ha resultando insuficiente a muchas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Dentro del principio de apropiación, se destaca la importancia de los parlamentos y administraciones locales, así como el rol determinante de las OSC. El capítulo de transparencia y responsabilidad incluye el compromiso concreto de aportar para 2013 informaciones sobre desembolsos y planes para periodos de 3-5 años y reconoce la necesidad de resolver la insuficiente delegación de poder de los donantes a su personal sobre el terreno. Para los países frágiles y situaciones de conflicto se promoverá un desarrollo sostenible y se trabajará en la reducción de la vulnerabilidad.

La declaración, reconociendo que la ayuda es una parte de la solución, aboga por ampliar la perspectiva de la eficacia de la ayuda al desafío de un desarrollo eficaz, cuyo motor se identifica de forma nítida: el crecimiento fuerte, sostenido y compartido; aspecto que sin duda generará debates y lecturas distintas según la naturaleza de los actores, máxime cuando la declaración desarrolla el rol del sector privado lucrativo sin concreciones en cuanto a responsabilidad y coherencia de su actividad con los principios de la eficacia del desarrollo. Se da la bienvenida a la cooperación sur-sur y la triangular, reconociendo su potencial para incidir en las políticas de los países receptores y para aportar soluciones eficaces, de iniciativa local y adaptadas a los distintos contextos. Se introduce la necesidad de combatir la corrupción y los flujos ilícitos del capital, así como de luchar contra el cambio climático.

La declaración concluye con el compromiso de rendir cuentas de los avances realizados respecto a lo acordado en París, Accra y Busán, acordando para ello -hasta junio de 2012- un conjunto de indicadores y objetivos. El mismo plazo se propone finalmente para la definición de los aspectos prácticos de la Asociación Mundial para una Cooperación Eficaz.

En definitiva, a pesar de las carencias, estamos ante un compromiso que, de cumplirse, supondrá importantes avances en la eficacia del desarrollo y, por ende, en las condiciones de vida y los derechos de las personas más empobrecidas. La incógnita es si esta vez sí se actuará con responsabilidad respecto a lo acordado (o, lo que es lo mismo, si en la próxima Declaración Final ya no será necesario volver a comprometerse con todo lo incumplido de las precedentes). No resulta fácil avanzar la respuesta en un contexto como el actual, dominado por la incertidumbre.

Volviendo a nuestro país, el cambio de gobierno -tras las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011- ha venido a destacar en nuestra agenda más inmediata la cooperación española y, concretamente, la llevada a cabo por la Administración General del Estado (AGE). Cuantitativamente, entre 2008 y 2010 esta pasó de 4.139 millones de euros a 3.970. Sin embargo, si al inicio de dicho periodo suponía el 86,92% de la AOD española total, en 2010 esa relación aumentó al 88,38%; lo que pone en evidencia que la cooperación descentralizada ha disminuido en una proporción mucho mayor. En conjunto, la AOD española, pasó de suponer el 0,45% de la RNB en 2008 al 0,43 en 2010. El PACI 2011 preveía un presupuesto de AOD para la AGE de 3.610 millones de euros, lo que supondría una caída anual sensiblemente mayor a la de los años anteriores, incluso si se mantienen los relativamente buenos niveles de realización, que para la AGE han sido del 88%, 97,6% y 92,6% en 2008, 2009 y 2010 respectivamente. De consolidarse una dinámica de reducción leve de la AOD, con todo y que ninguna reducción es deseable, quizás al menos podría generar cierto valor agregado en el sentido del efecto de estímulo que la disminución de recursos puede tener hacia actuaciones generadoras de mayor eficacia y eficiencia (el paradigma de hacer lo mismo con menos). Efecto que, sin embargo, quedaría compensado y hasta superado si se agudizan los recortes, como de hecho está siendo: el descenso anual de la AOD de la AGE en 2011 podría situarse por encima del 15% (para una realización similar a la de los últimos años).

Y en este caso también, lamentablemente, lo peor es lo que está por venir. En realidad, ya está aquí, pues a falta de conocer los detalles al momento de elaborar este texto, parece ser que el anuncio de recorte de 1.016 millones de euros del presupuesto del MAEC para 2012, implicará una reducción de ese orden en la partida de cooperación, es decir una cantidad próxima a la mitad de la AOD gestionada por dicho organismo. Estas cantidades evidentemente tendrán efectos sobre los resultados de la cooperación española que no podrán ser compensados -sino todo lo más, paliados- por los avances que

puedan hacerse en materia de eficacia y eficiencia; principios, por otra parte, agredidos como ya se ha visto por el efecto de los recortes en forma de volatilidad de la ayuda.

Pero no sólo los recortes presupuestarios. El cambio de gobierno ha traído una reorganización del organigrama del MAEC, con la eliminación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, toda una devaluación de la cooperación como política de Estado con fines independientes de otras políticas y que podría hacer temer un escenario de instrumentalización de la cooperación en función de intereses económicos, toda vez que el Presidente del Gobierno en una declaración llama al Ministerio de Asuntos Exteriores, junto a los de Economía y Hacienda, a liderar la recuperación económica<sup>6</sup>. Junto a ello, la desaparición de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y de la Comisión Delegada de Cooperación -creada para velar por la coherencia de políticas de la AGE en aras, precisamente, de una cooperación más eficaz- dejan entrever la magnitud de la afección que los recortes tendrán en la política de cooperación del nuevo gobierno<sup>7</sup>. Por el contrario, la política de nombramientos estaría siendo muy sensible a los objetivos últimos de la cooperación al desarrollo, con titulares de las principales responsabilidades con amplia experiencia y capacidad acreditada en el sector. Algo muy oportuno en cualquier escenario, pero quizás más en el contexto actual.

Este panorama descorazonador parece no dejar muchas oportunidades a cualquier recomendación o propuesta de mejora para nuestra cooperación. Al respecto, días antes de que se precipitaran los acontecimientos antes descritos, vio la luz un interesante documento de la Fundación Elcano que, bajo el sugerente título *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*<sup>8</sup>, hace un análisis de la evolución más reciente del sistema de cooperación internacional, para concluir con sendas propuestas para el caso español. Lastimosamente, muchas de sus recomendaciones no serán ya aplicables en el nuevo escenario surgido poco tiempo después. Con todo, se trata de un documento muy interesante por la frescura de su planteamiento,

---

6 CONGDE, 22-12-11. [http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id\\_noticia/1497](http://www.congde.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1497).

7 CONGDE: 3-1-12. [http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id\\_noticia/1502](http://www.coordinadoraongd.org/index.php/noticias/vernoticia/id_noticia/1502).

8 Iliana Olivie, Katty Cascante, Rafael Domínguez, José María Larrú, Javier Sota y Sergio Tezanos Vázquez. *Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional*. Informes Elcano nº 13. Real Instituto Elcano. Diciembre 2011. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bd07c5004980c422bcb7bc9437ec6e7e/Informe\\_Elcano\\_13\\_cooperacion.pdf?MOD=AJPERES](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/bd07c5004980c422bcb7bc9437ec6e7e/Informe_Elcano_13_cooperacion.pdf?MOD=AJPERES).

en el sentido de enfocar la crisis desde la perspectiva de la oportunidad, y por la sólida fundamentación de sus propuestas, muchas de las cuales convendría no desahuciar en espera de mejores tiempos. En síntesis, se plantea la adopción de un perfil propio por parte de la cooperación española, derivado de una mayor proactividad en los posicionamientos de los foros internacionales –desde la definición de la agenda de la cooperación a la configuración, en franca transformación, de la gobernanza mundial- y todo ello dando mayor relevancia a los objetivos de calidad frente a los de cantidad. En la práctica, se propone un buen número de medidas articuladas en cuatro ejes: adaptación de la arquitectura institucional –con base en unos planteamientos ya invalidados en gran medida por la realidad inmediata, ya que contemplaban buena parte de los órganos desmantelados por el nuevo gobierno-; adecuación de las capacidades y recursos humanos, actuando en el ámbito de la investigación, la formación o la carrera profesional; concentración geográfica –el ámbito que aglutina más medidas propuestas-, pero también sectorial y de actores; y mejora del sistema de rendición de cuentas, con especial atención al seguimiento, evaluación y los consiguientes planes de mejora.

Respecto a la cooperación española, también en diciembre de 2011 se ha conocido el informe del CAD Peer-review 2011<sup>9</sup>, documento que en buena medida abunda en las mismas recetas, como la concentración geográfica –según la elaboración de criterios precisos de selección de países-, sectorial y también de prioridades transversales. Se apela para ello a “aprovechar la pausa que conoce el crecimiento de la AOD”. Para sostener el apoyo ciudadano a la ayuda, se recomienda un plan de acción en educación para el desarrollo y comunicación, reforzando las competencias de la AECID. Se insta a mayores esfuerzos en coherencia de políticas y la definición de una política de cooperación con ONGD, así como una estrategia para la cooperación multilateral. Con respecto a la cooperación descentralizada y el conjunto de actores de la cooperación española, urge a compartir la información, entre las administraciones donantes y con las de los países socios, así como a mejorar la coordinación. Entre otras recomendaciones, se insta asimismo a dar el paso de la evaluación al aprendizaje, definir una política de recursos humanos y a explorar la potencialidad de la cooperación triangular con los países más desarrollados de Latinoamérica. En ayuda humanitaria, recomienda reducir la carga administrativa cuando se canaliza vía ONGD y reconoce a España como un referente en respuesta rápida.

---

9 Spain (2011), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en\\_2649\\_34603\\_49315065\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_34603_49315065_1_1_1_1,00.html)







LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

**PROPUESTAS DE MEJORA Y RECOMENDACIONES  
EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA**



## PROPUESTAS DE MEJORA Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE EFICACIA DE LA AYUDA

Las principales recomendaciones propuestas por los ponentes del Foro y contenidas en la presente publicación se clasifican en esta sección según su ámbito temático, si bien algunas de ellas podrían haberse ubicado en más de uno. Se trata de un ejercicio de sistematización de vocación eminentemente pragmática para los distintos actores de la cooperación. Si bien se advierten en general bastantes coincidencias y complementariedades, la diversidad de ponentes puede implicar también algunas divergencias, por lo que el conjunto de las propuestas no debe entenderse como un texto cerrado y de total coherencia y sí poner en valor la riqueza de distintas opiniones y sensibilidades.

En cuanto al sistema de cooperación en general y el conjunto de agentes de la misma:

- La mejora de la eficacia de la ayuda, requiere planificaciones conjuntas de los agentes de la cooperación, división del trabajo y el recurso a fórmulas de cooperación delegada para la ejecución de programas, reduciendo la dispersión y multiplicidad de proyectos (Domínguez).
- En cuanto a la cooperación intermediada por ONGD y empresas, reinención de Tercer Sector, superando sus definiciones negativas y tomando una actitud proactiva, uniendo recursos mediante las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo que permitan una colaboración estratégica entre todos los actores (Domínguez).

En cuanto a la cooperación española:

- Para el conjunto de la cooperación española, acercarse a la gestión para resultados de desarrollo requiere, junto al compromiso político constante, destinar tiempo y recursos a la planificación, al estudio, a la medición y a la evaluación, intentando salir de una inercia de ejecución desahogada (Mudarra).

- Avanzar en la integración de la agenda de la eficacia en todos los procesos de planificación, en que el nivel de los recursos humanos de la cooperación sea adecuado a las tareas derivadas de la agenda, en la mejora de la coordinación entre los distintos actores y en el compromiso del nivel político para evitar disonancias con el técnico (Manrique).
- De cara a los socios, se debe mejorar la comunicación, ajustar los tiempos de las intervenciones a los procesos de desarrollo y disminuir la burocracia (Manrique).
- En cuanto a la elaboración de los MAP es necesario mejorar la comunicación y respetar el liderazgo de los actores en terreno (Manrique).
- La cooperación española, además, debe estar atenta a los límites de la agenda de la eficacia y a los retos del cambiante contexto internacional, como la reducción de fondos y la emergencia de nuevos actores, que está derivando a su vez en nuevas modalidades de cooperación. Se requiere una reforma más profunda del sistema de cooperación, lo cual debe pasar por una verdadera política pública de cooperación con mayor transparencia y responsabilidad, que busque la eficacia y calidad -no sólo de la ayuda, sino del desarrollo-, avanzando para ello en la coherencia de políticas (Manrique).

En cuanto a la cooperación descentralizada:

- Los actores descentralizados deben integrar la agenda de la eficacia, la cual debe inspirar una profunda reflexión en relación con las propias prácticas en materia de eficacia y conducir a una lectura crítica de la agenda, a partir de la cual se promuevan nuevas prácticas favorecedoras de la eficacia. (Martínez).
- Es necesario identificar las potencialidades de los gobiernos descentralizados y el valor añadido que como actores de la cooperación pueden aportar en ámbitos como el apoyo a las políticas públicas y la gobernanza a nivel local, los procesos de descentralización y para la apropiación por los socios, alineamiento y armonización en el nivel local de las políticas y planes de desarrollo (Martínez).
- Abordar a corto plazo un análisis sistemático de los resultados e impactos de los proyectos de agua y saneamiento financiados por la cooperación descentralizada para conocer su estado actual de funcionalidad (Marín).
- Apostar por la articulación de redes entre los actores de la cooperación descentralizada (Llamas).
- Las agencias locales deben focalizar su actuación allí donde tienen valor añadido, son más reconocidas, y pueden generar un mayor impacto (Martuscelli).

- Generar procesos para el reconocimiento de los agentes de la cooperación descentralizada como interlocutores legítimos del desarrollo, buscando posiciones comunes y propuestas constructivas (Martuscelli).
- Implantar la agenda de la eficacia desde en el entendimiento de la autonomía e independencia de los actores locales, es decir, como una herramienta para enfrentar los retos del territorio, y no como un plan general para todos (Martuscelli).

En cuanto a la cooperación con América Latina y el Caribe:

- Urge revisar las prácticas de gestión de la ayuda al objeto de aminorar los efectos deletéreos que genera la descoordinación entre los múltiples donantes. En este sentido, la “agenda sofisticada de eficacia+eficiencia” puede contribuir a reducir la fragmentación y la volatilidad, poniendo sobre la mesa la necesidad de avanzar en estrategias de complementariedad y división internacional del trabajo entre donantes. Esto exige avanzar en la implementación de nuevas modalidades de cooperación delegada, que ofrecen importantes potencialidades para aminorar los problemas de coordinación que afectan a la ayuda de ALC (Tezanos).
- Para resolver el problema de la volatilidad de la ayuda hará falta además avanzar en la definición de una estrategia internacional de financiación del desarrollo que identifique una suerte de “mapa óptimo” de distribución de la ayuda para hacer más predecibles los flujos y reducir el margen de arbitrariedad de los donantes (Tezanos).

En cuanto a la cooperación en agua y saneamiento:

- Tener un horizonte temporal superior a los 2 ó 3 años de ciclo del proyecto. La gestión comunitaria no puede suponer que después de finalizadas las obras, las agencias implementadoras desaparezcan despreocupadamente (Marín).
- Abandonar la toma de decisiones en el corto plazo y la aproximación de los sistemas de agua como proyectos hacia una más amplia de provisión de servicios (Marín).
- Fortalecer y capacitar las instituciones locales y regionales que tengan competencias en la planificación y que son las que deben apoyar a las comunidades en la gestión de los sistemas (Marín).
- Homogeneizar y coordinar las herramientas de análisis y las metodologías en el nivel intermedio –gubernamental y no gubernamental-, con objeto de que sea posible una provisión efectiva del servicio (Marín).

- Integrar en la normativa legal nacional sobre los servicios de agua el concepto de gestión comunitaria. Por ejemplo, que los Comités de Agua tengan personalidad jurídica y estén regulados adecuadamente en las leyes (Marín).
- Consideración de los distintos usos del agua en el proyecto. Es frecuente que existan competencias entre los distintos usos, por lo que los intereses de todos los grupos deben ser considerados en el diseño. En el medio rural es fundamental concertar las necesidades agrícolas, ganaderas y de consumo humano (Marín).
- Revisar las estrategias e instrumentos que tienen asumidas los organismos de financiación y las agencias de cooperación, las organizaciones no gubernamentales y los demás agentes interesados (Marín).
- Identificar nuevos actores que hagan viable la sostenibilidad de las actuaciones; en este sentido, los operadores de agua y saneamiento públicos se configuran como organismos que pueden aportar en el proceso (Marín).
- Mejorar la identificación de los proyectos para tener en cuenta marcos legales y competenciales, recursos, buenas prácticas locales existentes, costes de infraestructura, así como para definir la estructura de gestión y el sistema tarifario con la participación de los usuarios (Gabilondo).
- Mejorar la valoración y selección de los proyectos contando para ello con especialistas capaces de valorar adecuadamente la pertinencia de la intervención, la solución y capacidad técnica de los proponentes y la validez legal de compromisos y avales, manteniendo para todo ello una interlocución con los proponentes si fuera preciso (Gabilondo).
- Renovar si es necesario los instrumentos de financiación, articulando mecanismos de selección más específicos según el tipo de proyecto y adecuando los tiempos y mecanismos, y evitando la fragmentación que merma la calidad destinando importes adecuados (Gabilondo).
- Comprobar la correcta ejecución (dirección técnica, protocolos de ejecución de obra) mediante supervisión independiente (Gabilondo).
- Exigir el depósito de fianzas al constructor en inversiones de cierta dimensión (Gabilondo).
- Realizar un seguimiento de la fase inicial de gestión del servicio (Gabilondo).
- Fortalecer las capacidades de las asociaciones de usuarios para la gestión del agua y apoyar de forma continuada a las administraciones locales para que se involucren en el post-proyecto (Jiménez).
- Fomentar la coordinación entre los actores presentes en el ámbito geográfico y trabajar a nivel nacional para mejorar las políticas públicas, en coordinación con la sociedad civil (Jiménez).

- En cuanto a los agentes de la cooperación en España: adaptar mecanismos para que apoyen el ciclo de servicio y no sólo la provisión de la infraestructura; involucrar a las administraciones y empresas públicas para el fortalecimiento de sus homólogos del sur; e integrar los aspectos del derecho humano al agua en los planes de cooperación (Jiménez).

Las anteriores recomendaciones, y particularmente las referidas a la cooperación descentralizada y a las intervenciones en agua y saneamiento, si bien son de aplicación general, resultan especialmente pertinentes para el caso de la cooperación descentralizada en el sector en Centroamérica a tenor, como hemos visto, de su importancia cuantitativa<sup>1</sup> y del crecimiento experimentado en los últimos años. Respecto al conjunto de la cooperación española, los datos más recientes arrojan un efecto similar: en 2010, el 48,55% de la cooperación en agua y saneamiento se destinó a Centroamérica y el Caribe, figurando entre los 10 primeros receptores los cuatro países más pobres de la región centroamericana (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras)<sup>2</sup>, algo que no se da en ningún otro de los sectores de la cooperación.

Como siempre que se produce una importante concentración de intervenciones y actores de cooperación en una zona y/o sector determinado, resulta particularmente necesario que se acompañe de actuaciones evaluativas que analicen la eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. No hay que olvidar, como hemos visto, las especiales características de la cooperación en agua y saneamiento y la dificultad derivada de la complejidad técnica, los elevados costes de las infraestructuras y los condicionantes en torno a su gestión posterior. Cuestiones como la vulnerabilidad (tectónica, climática,...) de la región son siempre una amenaza para cualquier proyecto que implique construcción si no son bien considerados los riesgos. Estrategias muy extendidas en algunas zonas, como las letrinas secas, requieren tal grado de implicación de las poblaciones meta en el mantenimiento posterior, que exigen una fuerte apropiación del proyecto por la misma, al tiempo que un importante compromiso en el monitoreo posterior por parte de las instituciones locales<sup>3</sup>. En definitiva, se

---

1 De acuerdo con el artículo de Gonzalo Marín Pacheco en esta monografía, el 46% de la cooperación descentralizada en agua y saneamiento entre 1999 y 2007 se destinó a Centroamérica.

2 MAEC. PACI-Seguimiento 2010.

3 Como ejemplo, en El Salvador la ONG Medicus Mundi tiene como socio local preferente en el Ministerio de Salud, que queda encargado del monitoreo del uso y mantenimiento de las letrinas, así como de la calidad de agua para consumo, a través del personal de saneamiento ambiental de las Unidades de Salud Locales. En los proyectos de agua y saneamiento se implica también a la municipalidad, buscando al final un amplio apoyo institucional a las entidades gestoras de los sistemas a nivel de las comunidades y a la propia población meta de las intervenciones.

trata de ser conscientes de que son muchos y muy determinantes los aspectos críticos que condicionan el éxito de las intervenciones y su sostenimiento posterior, lo que justifica sobremanera la necesidad de evaluar los logros y extraer aprendizajes que permitan mejorar.

De una u otra manera, todos los actores y cada intervención de cooperación al desarrollo, deben verse interpelados por el reto de la eficacia. Este concepto ha pasado de ser poco más que el grado de cumplimiento de los objetivos y resultados a un complejo de principios, componentes y metodologías en franco debate y que tienen distintas dimensiones según el actor de que se trata o el sector donde se interviene. Lo hemos visto en el caso del agua y saneamiento, donde la eficacia se juega desde el ámbito internacional, mediante la lucha por su consideración y efectiva aplicación como derecho humano; hasta la intervención concreta en una comunidad donde autoridades locales, población y organismo cooperante han de considerar la pertinencia de la solución técnica, su sostenibilidad -también en lo económico y social- o su efecto real sobre la mejora de la salud; y pasando por el donante público que se enfrenta a cómo valorar, dar seguimiento y evaluar las propuestas de intervención.

Esperamos que esta monografía y los materiales que la componen resulten ellos mismos eficaces para el objetivo de mejorar las intervenciones de los distintos actores de la cooperación al desarrollo, en definitiva, a favor de la dignidad y los derechos de las personas más empobrecidas. Porque de eso es de lo que se trata.





LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

## GLOSARIO



## GLOSARIO

<b>A&amp;S</b>	Agua y Saneamiento
<b>AAA</b>	Agenda de Acción de Accra
<b>ACP</b>	Países de África, del Pacífico y del Caribe
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AGE</b>	Administración General del Estado
<b>AL</b>	América Latina
<b>ALC</b>	América Latina y el Caribe
<b>AMVISA</b>	Aguas Municipales de Vitoria S.A.
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CD</b>	Cooperación Descentralizada
<b>CE</b>	Cooperación Española
<b>CIDA</b>	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>CIS</b>	Centro de Investigaciones Sociológicas
<b>CIVETS</b>	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica
<b>COIBA</b>	Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica
<b>CONGDE</b>	Coordinadora de ONG para el Desarrollo España
<b>CRS</b>	Creditor Reporting System
<b>CSS</b>	Cooperación Sur-sur
<b>DGPOLDE</b>	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo

<b>DP</b>	Declaración de París
<b>EELL</b>	Entidades Locales
<b>EML</b>	Enfoque del Marco Lógico
<b>FAMSI</b>	Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
<b>FAO</b>	Organización para la alimentación y la Agricultura
<b>FCAS</b>	Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento
<b>FEMP</b>	Federación Española de Municipios y Provincias
<b>FRIDE</b>	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
<b>GAERC</b>	Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores
<b>GEC</b>	Grupo Estable de Coordinación
<b>GpRD</b>	Gestión para Resultados en el Desarrollo
<b>GTEC</b>	Grupo de Trabajo de la Eficacia y Calidad
<b>HLF-4</b>	IV Foro de Alto Nivel (Busán)
<b>IATI</b>	Iniciativa Internacional sobre Transparencia de la Ayuda
<b>ISF/ISF-ApD</b>	Ingeniería sin Fronteras/ISF-Asociación para el Desarrollo
<b>MAEC</b>	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
<b>MAP</b>	Marcos de Asociación País
<b>NNUU</b>	Naciones Unidas
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>ONEP</b>	Oficina Nacional de Agua Potable
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONGD</b>	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>OTC</b>	Oficina Técnica de Cooperación Española
<b>PACI</b>	Plan Anual de Cooperación Internacional
<b>PED</b>	Países en Desarrollo
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>RNB</b>	Renta Nacional Bruta
<b>SECI</b>	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

<b>SMART</b>	Específicos, medibles, acordados, relevantes y de tiempo predefinido (Indicadores)
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UPC</b>	Unidad de Programación y Calidad
<b>ZOPP</b>	Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos





LA EFICACIA DE LA AYUDA  
PARA EL AGUA Y SANEAMIENTO

## REFERENCIAS CRONOLÓGICAS





## REFERENCIAS CRONOLÓGICAS

- 1997 Declaración Decenio Internacional del Abastecimiento Agua Potable y Saneamiento en la Conferencia de NNUU sobre el Agua en Mar del Plata
- 1990 Consulta Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento en Nueva Delhi
- 1992 Tratado de Maastricht: Doctrina de las 3C: Coherencia, complementariedad y coordinación
- 1992 Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible
- 2000 Cumbre del Milenio en NNUU: Objetivos de Desarrollo del Milenio
- 2000 Declaración del Consejo y de la Comisión Europea sobre la Política Comunitaria de Desarrollo
- 2002 Conferencia Internacional sobre la financiación del Desarrollo en Monterrey
- 2003 Primer Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma
- 2004 Mesa redonda internacional sobre gestión orientada a los resultados en términos de desarrollo en Marrakech
- 2005 Segundo Foro de Alto Nivel en París. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo
- 2005 Foro de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda al desarrollo en los Estados Frágiles en Londres
- 2005 Consenso Europeo de Desarrollo
- 2007 Código de Conducta relativo a la división del trabajo (UE)
- 2008 Tercer Foro de Alto Nivel en Accra. Programa de Acción de Accra

- 2009 Marco Operativo sobre la Eficacia de la Ayuda aprobado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE
- 2010 Plan de Acción 2010-2015 en materia de ODM
- 2010 Reconocimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento (NNUU)
- 2011 Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Busán

## COLECCIÓN MONOGRÁFICOS AGUA EN CENTROAMÉRICA

### Monográfico 1

#### **Género y Agua en Centroamérica**

*Alianza de Género y Agua (GWA) - Marta Franco*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO1.pdf>

### Monográfico 2

#### **Acceso al Agua Potable**

*Xavier Jené Petschen*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO2.pdf>

### Monográfico 3

#### **Manual de depuración de aguas residuales urbanas**

*Centro de las Nuevas Tecnologías del Agua de Sevilla (CENTA)*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO3.pdf>

### Monográfico 4

#### **Derecho Humano al agua**

*Ingeniería Sin Fronteras - Carlos Plaza*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO4.pdf>

### Monográfico 5

#### **El agua y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

*Intermón Oxfam - Xisca Aguilar y María José Gascón*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO5.pdf>

### Monográfico 6

#### **Gestión Pública del Agua con participación y control social**

*Ingeniería Sin Fronteras - Jaume Delclòs y Aida Vila*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO6.pdf>

### Monográfico 7

#### **Agua y salud**

*Cruz Roja Española - Natalia Llorente Nosti y Sara Casas Osorio*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO7.pdf>

### Monográfico 8

#### **Gestión integral del recurso hídrico: experiencias compartidas en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua**

*Global Water Partnership*

<http://alianzaporelagua.org/documentos/MONOGRAFICO8.pdf>

El 25 de enero de 2011 tuvo lugar en Zaragoza el *Foro Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda en materia de agua y saneamiento*, organizado por Alianza por el Agua. En el encuentro, varios expertos y expertas expusieron sendas ponencias, bien sobre alguno de los aspectos enunciados en el título (Cooperación descentralizada, Eficacia de la Ayuda, Agua y saneamiento) o bien sobre las relaciones entre ellos y/o con el contexto de la cooperación internacional y sus proyecciones futuras. El lector que se acerque a esta monografía encontrará una selección de 7 artículos ordenados desde aquellos que tratan aspectos más globales y teóricos hasta los que se refieren a cuestiones más específicas y pragmáticas, pasando por otros que tratan aspectos diversos como la Gestión para Resultados de Desarrollo o los avances y desafíos de la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en la cooperación española, en la cooperación descentralizada o en el caso concreto de América Latina y el Caribe. Su lectura permitirá, pues, tener una información básica sobre los debates que han dominado la agenda de la cooperación internacional al desarrollo en el primer decenio del siglo XXI.



Entidades colaboradoras:

