

# Agua vertida en la arena

## Los problemas de la apropiación y la coordinación de la asistencia

Autor: Juana de Catheu, Profesora, Instituto de Estudios Políticos de París < info@capacity.org>

**En 2005, más de un centenar de donantes, países copartícipes, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil suscribieron la memorable Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, que reconoce que la asistencia es más eficaz cuando los países receptores ejercen un efectivo liderazgo sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo. También destaca que los donantes deben armonizar su apoyo con las estrategias y procedimientos de sus aliados nacionales.**

Esos principios se apartan del modelo tradicional de las misiones de las Naciones Unidas y de la prestación directa de los servicios. En Estados frágiles, este nuevo enfoque se focaliza simultáneamente en el objetivo a largo plazo de fomentar la eficacia del Estado y el objetivo a corto plazo de prestar servicios.

Pero en Estados frágiles, las cuestiones de apropiación nacional y armonización del apoyo de donantes plantean problemas especiales. Primeramente, la apropiación nacional puede ser una abstracción cuando las sociedades están divididas y el gobierno no es representativo. En segundo lugar, cuando el Estado es ilegítimo o demasiado débil, la armonización del apoyo de donantes no es viable (y a veces, tampoco deseable).

## Un enfoque común

El modelo de coproducción confía a agentes internacionales elementos de incumbencia de la soberanía nacional. En la experiencia internacional, la coproducción transitoria entre Estados y agentes internacionales es la norma, no la excepción. Por ejemplo, es el modelo dominante en las recientes transiciones en Camboya, Timor-Leste, Sierra Leona, Liberia, Burundi, la República Democrática del Congo, Haití y el Afganistán. La coproducción oscila desde soberanía compartida (ejemplo, la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo) y gestión compartida (ejemplo, el Programa de Asistencia a la Gobernabilidad y la Gestión Económica en Liberia), hasta contratación exterior de funciones estatales fundamentales (ejemplo, administración de aduanas en Mozambique), o servicios de salud, abastecimiento de agua y educación, subcontratados con ONG y compañías privadas.

Un beneficio de la coproducción es que cuando un programa o proyecto es particularmente delicado, es mejor que sea diseñado por un agente externo. Son ejemplos típicos la reforma

del ejército, la policía y la justicia, y los programas contra la corrupción. En segundo lugar, la coproducción posibilita la administración de fondos de donantes por organizaciones responsables y auditables, como firmas independientes, organismos de las Naciones Unidas u ONG internacionales. En tercer lugar, los organismos de ejecución (internacionales o locales) pueden competir para ofrecer servicios en sectores como salud y educación.

Pero cuando la coproducción no apunta explícitamente a fomentar la capacidad, es como verter agua en la arena: la prestación directa de los servicios debido a la débil capacidad y responsabilidad social del Estado no contribuirá a subsanar esas debilidades; en verdad, la coproducción puede socavar el Estado.

## Los donantes pueden emplear dos criterios recomendables:

1. Adaptar la coproducción a medida que la capacidad y la rendición de cuentas van mejorando. Por ejemplo, bajo el Gobierno provisional en Haití (2004-2006), los donantes apoyaron el desarrollo de la capacidad del Gobierno, prestando al mismo tiempo servicios directos. En 2007, el nuevo Gobierno formuló una estrategia de desarrollo de la capacidad que posibilitará que los donantes ya no presten servicios directos y se concentren en fomentar la capacidad nacional.

2. Tener presente que el desarrollo de la capacidad es el objetivo en última instancia. Primeramente, sólo en casos excepcionales los donantes deben formular políticas y ejecutar programas directamente. Lo mejor es que las partes interesadas en la reforma diseñen los programas políticamente delicados, con asistencia técnica internacional si es necesario. Si bien esto puede resultar difícil e insumir mucho tiempo, crea espacio para arreglos políticos apropiados. En segundo lugar, los donantes deben dar prioridad a fortalecer la gestión financiera y las adquisiciones públicas. Cuando hay corrupción, abordar la cuestión suele ser más constructivo a largo plazo que simplemente suspender la asistencia. En tercer lugar, la prestación directa de servicios debe encuadrarse en políticas sectoriales y regionales, de existir, y de ser posible, los organismos de ejecución deben informar y facultar a las autoridades locales.