
LOS SWAP VERSUS LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS. ¿UNA COEXISTENCIA PACÍFICA?

MANUEL GÓMEZ GALÁN*

RESUMEN

En este artículo el autor reflexiona sobre dos instrumentos de la ayuda al desarrollo: por un lado los SWAp o enfoques sectoriales que forman parte de los llamados nuevos instrumentos, y por otro los programas y proyectos con los que se viene trabajando en la cooperación española, mostrando sus fortalezas y debilidades respectivas en algunos aspectos clave.

ABSTRACT

In this article, the author reflects on two instruments of development aid: the Sector Wide Approaches, and the programs and projects used by Spanish Cooperation; showing off their strengths and weaknesses in some key aspects.

RÉSUMÉ

Dans cet article l'auteur réfléchit sur deux instruments de l'aide au développement : d'une part les SWAp ou approches sectorielles qui font partie de ce que l'on appelle les nouveaux instruments, et d'autre part les programmes et les projets avec lesquels travaille la coopération espagnole, en montrant leurs points forts et faiblesses respectives dans quelques aspects clé.

* Director General de CIDEAL

Un sistema de ayuda al desarrollo de mayor volumen y calidad exige colaborar activamente en el diseño y aplicación de instrumentos nuevos que puedan ir consolidándose, así como valorar críticamente los que se vienen utilizando para determinar en qué fallan y cómo pueden mejorarse.

Creo que esto resulta especialmente útil en momentos en los que se podrían promover movimientos pendulares no siempre acompañados de la necesaria reflexión. Por ello, siendo necesario reflexionar sobre todas las modalidades de la ayuda resulta especialmente oportuno hacerlo con dos tipos de instrumentos en concreto: uno los SWAp (*Sector Wide Approaches*) o enfoques sectoriales que forman parte de los llamados nuevos instrumentos y otro, los programas y proyectos con los que se viene trabajando en la cooperación española.

A veces, podría dar la impresión escuchando algunos comentarios encomiásticos que con el enfoque sectorial en su modalidad de apoyo presupuestario a los gobiernos del Sur para que lleven a cabo su política de desarrollo en un sector previamente determinado, habríamos encontrado la solución definitiva a casi todos los problemas de la cooperación. No parece que eso sea así, por lo que para evitar futuros bandazos en sentido inverso habría que ir situando las potencialidades de este instrumento, que estimo son reales, en su adecuado contexto, así como clarificar algunos aspectos de los programas y proyectos clásicos que no siempre se tienen presentes para incorporarlos a su práctica habitual y mejorar con ello sus resultados.

Por eso me parece que sería adecuado ir analizando similitudes y divergencias entre estos dos instrumentos para propiciar en la cooperación española un mayor debate sobre las ventajas y desventajas de uno y otro, de cara a su cada vez mejor utilización en los ámbitos que les resulten más propios.

Voy a tratar en los siguientes párrafos de hacer algunos breves comentarios que ponen en relación ambos instrumentos. Pero antes de entrar en aspectos concretos sobre los mismos, habría que tener en cuenta ciertas consideraciones. En principio he de decir que el nivel de conocimiento y de experiencia práctica de primera mano que dispongo sobre programas y proyectos es mucho más amplio que el que en estos momentos tengo sobre la aplicación concreta de enfoques sectoriales respecto a los que en la cooperación española tenemos todavía escasa trayectoria -a pesar de experiencias recientes¹- para poder obtener con ese asimétrico bagaje conclusiones que podamos considerar definitivas.

1. alguna de estas experiencias ha dado lugar a publicaciones como *La aplicación de los nuevos instrumentos de la cooperación española en África*, coordinada por Juan Pita y referida a experiencias concretas en Mozambique. Fundación Carolina-CeALCI. Doc. de Trabajo nº 2. (2006).

Por otro lado, quiero resaltar que podría dar la impresión que el enfoque sectorial² es un instrumento totalmente innovador³ que vendría a solucionar las lagunas e insuficiencias que de modo habitual traerían consigo los programas y proyectos clásicos. Aunque esto pueda ser así en determinados aspectos a los que me referiré más adelante, los programas derivados del enfoque sectorial o SWAp comparten con los programas y proyectos clásicos una lógica de planificación similar: las políticas se desagregan en planes, éstos en programas y los programas, a su vez, se desagregan en proyectos. De ahí que en el marco del enfoque sectorial se contemplen distintas modalidades de financiamiento: mediante proyectos, mediante fondos comunes y mediante apoyo presupuestario, siendo esta última modalidad la que se pretende que vaya sustituyendo a las anteriores. Las diferencias entre uno y otro instrumento vienen dadas por dos maneras algo distintas de aplicar esa misma lógica en las cuales varía, sobre todo, el énfasis que se hace en unos u otros aspectos, los actores que los protagonizan y, finalmente, los procedimientos concretos que se aplican.

Ahora bien, no podemos caer en el error de hacer una comparación entre ambos instrumentos teniendo en cuenta por una parte la propuesta teórica del enfoque sectorial y por otra no los programas y proyectos metodológicamente bien entendidos -que sería su equivalente-, sino las formas erróneas de llevarlos a cabo que han degenerado en aplicaciones inconsistentes. Por lo tanto, la comparación no resulta válida si la hacemos entre la buena utilización de un instrumento y la mala utilización, derivada de prácticas viciadas, del otro⁴. Teniendo esto presente adelanto algunas notas sobre posibles aspectos que habría que tener en cuenta para ir obteniendo, desde la cooperación española, conclusiones sobre supuestas ventajas y desventajas de cada uno de ellos sin que en el ámbito de este artículo se profundice en las mismas, ni se pretenda exponer conclusiones definitivas.

Ambos instrumentos parten de un marco de planificación previo a la intervención -más preciso y detallado en el caso de los SWAp-, y toman forma a través de un itinerario con ciertos puntos de similitud. En el caso de los programas y proyectos, una vez enmarcada la futura acción en un planteamiento

2. Podría considerarse el enfoque sectorial como un proceso amplio de concertación y los programas sectoriales como un instrumento derivado de ese proceso.

3. Andrew Lawson señala que "muchas de las ideas subyacentes del enfoque sectorial no son nuevas, ni mucho menos: son los principios básicos de una buena planificación y una buena gestión (...) enarbolarlos como conceptos innovadores induce a error". Véase el artículo de dicho autor "Los programas sectoriales en la práctica ¿qué son y cómo funcionan?" en Teba Castaño y José M^o Larrú (coords.) *Nuevas herramientas de la Cooperación al Desarrollo. ¿Nuevo rol de los actores?*. Foro Diálogos para el Desarrollo y Entinema (2005).

4. Sainz Ollero en otro artículo de este mismo número reflexiona en clave irónica sobre las confusiones metodológicas frecuentes en los proyectos.

estratégico más amplio que establece unas prioridades de intervención, ésta se concreta mediante las etapas de identificación y diseño en un documento de formulación, se ejecuta elaborando planes operativos para adaptarse al entorno y se lleva a cabo su seguimiento y su evaluación. En los SWAp, a partir de un código de conducta, un plan estratégico sectorial del gobierno receptor y de su marco de gasto a medio plazo se elabora el memorando de entendimiento que vendría a equivaler al documento de formulación y se establecen los mecanismos de coordinación y consulta que acompañarán la ejecución contando con una matriz de evaluación de desempeño.

Mencionado esto, quiero señalar un hecho que, creo, resulta evidente para todos. En los últimos años se ha producido en determinados países del Sur una dispersión de proyectos de cooperación para el desarrollo que en muchas ocasiones no ha contribuido a la eficacia de la ayuda, lo cual, acentuado por la diversidad de actores y procedimientos, ha generado situaciones de descoordinación poco acordes con los objetivos de desarrollo que se pretenden conseguir. Una parte de estos proyectos no tenían en cuenta, además, las políticas de desarrollo de los gobiernos receptores sino que, en todo caso, sólo respondían a las necesidades de sus beneficiarios concretos. En el caso de la cooperación española la dispersión ha sido mayor al no contarse hasta hace relativamente poco tiempo con un marco de planificación plenamente consolidado que contribuyera a ordenar y concentrar las diversas acciones⁵.

De ahí que haya sido necesario acomodar esa situación de dos maneras: consiguiendo una mayor alineación⁶ con las políticas de desarrollo de los gobiernos del país receptor y buscando una coordinación entre los donantes más efectiva. Los SWAp, así como el apoyo presupuestario general, dan en principio una solución a estas cuestiones.

Ahora bien, al ser los SWAp intervenciones de cooperación que se diluyen en los planes de desarrollo del gobierno receptor hasta acabar formando parte de estos últimos, especialmente en su modalidad de apoyo presupuestario, esto plantea una primera reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que implica. Hay ciertos aspectos a los que hay que prestar atención, ya que de ellos pueden derivarse fortalezas de uno u otro instrumento y hay también otros que nos plantean algunos interrogantes que hasta el momento no estarían, en mi opinión, plenamente resueltos.

5. Es decir, planes directores, estrategias sectoriales y estrategias-país suficientemente desarrolladas.

6. En castellano se utiliza también la palabra alineamiento para referirse a este mismo concepto.

El primero de estos aspectos se deriva del hecho de que los SWAp consiguen de una manera directa la alineación con los objetivos de desarrollo del país receptor. Parece que no cabe ninguna duda sobre este punto, siempre que dichos objetivos coincidan con los criterios de cooperación del socio donante. Pero ésta es también la pretensión de los programas y proyectos cuando están correctamente diseñados. Se pretende con ellos que sean una concreción de las políticas y de los planes tanto de desarrollo como de cooperación. No otra cosa constituye el criterio de pertinencia que debe inspirar todos los proyectos, entendido como la necesaria adecuación de la intervención con las políticas de desarrollo del socio receptor y con los criterios de cooperación del donante. Nos encontraríamos, por tanto, con que ambos instrumentos, correctamente entendidos, prevén la alineación existiendo, no obstante, una ventaja a favor de los SWAp ya que pueden lograrla con mayor amplitud e intensidad⁷.

El segundo aspecto es que al diluirse en las políticas de desarrollo gubernamentales, el programa sectorial depende en su ejecución material de cómo la lleve a cabo la Administración pública del país del Sur con el grado de eficiencia, mayor o menor, que ésta tenga. Se podrá alegar, con algún fundamento, que precisamente ese es un modo indirecto de intentar reforzarla al no llevar a cabo proyectos que aunque sean convergentes con los planes gubernamentales son ejecutados externamente. Este argumento aunque tiene cierta base no garantiza que el programa sectorial consiga la mejor articulación posible de los recursos de cooperación, ni su mejor utilización para alcanzar los objetivos previstos en la misma medida en que pueden llegar a hacerlo programas y proyectos correctamente diseñados y ejecutados por técnicos *ad hoc*. En este aspecto, el relativo a la eficiencia, no estaría clara la ventaja de los SWAp ya que si éstos no van acompañados de otro instrumento distinto, la cooperación técnica, dirigida sobre todo al fortalecimiento institucional, dicha eficiencia sólo alcanzaría en muchos casos un valor meramente declarativo.

El tercer aspecto tiene que ver con la apropiación de los procesos de desarrollo por los destinatarios directos de los mismos. En el caso de los SWAp la apropiación se daría más bien por parte de los gobiernos centrales y más concretamente por el ministerio receptor pero ¿se da en el mismo grado por parte de los beneficiarios directos, es decir, por los ciudadanos o colectivos sociales a los que en definitiva han de ir dirigidas las actuaciones?

7. Una cuestión que no puede dejar de tenerse en cuenta son las posibles modificaciones en los objetivos de desarrollo motivados por los cambios en orientación política de los sucesivos gobiernos del socio receptor y sus efectos en las prioridades de los SWAp.

Para ello sería necesaria su participación real en el proceso decisorio, la cual no parece suficientemente priorizada en el itinerario de los SWAp. En éstos se puede alentar, si los pasos se llevan a cabo correctamente, una determinada participación social, pero no parece que estén metodológicamente desarrollados como para asegurar una participación decisiva de la población destinataria del instrumento, al menos en el mismo grado que lo está en la metodología de programas y proyectos cuya identificación y diseño se basa en talleres con los colectivos e instituciones directamente implicadas en la intervención. En este punto parece claro que la participación y consiguiente apropiación por parte de los beneficiarios de los programas sectoriales ejecutados por las Administraciones públicas del Sur resulta menos intensa que la de los programas y proyectos que hayan sido identificados con la participación de los propios implicados.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la participación no ya de los beneficiarios sino de las Administraciones no pertenecientes al gobierno central⁸ - como por ejemplo los municipios-, o la participación de los actores de la sociedad civil. Si los SWAp llegaran a aspirar a sustituir a los demás instrumentos de modo que se integrara toda la financiación externa en los procedimientos nacionales, la ayuda al desarrollo probablemente estaría reforzando procesos de centralización y contribuyendo a reducir el papel de las sociedades civiles del Sur. Aunque en el procedimiento de los SWAp se contempla la presencia y la consulta a estos actores, su implicación e integración en el proceso decisorio es escasa y parece más bien un envoltorio para guardar las apariencias que una metodología diseñada para otorgar verdadero protagonismo a actores locales distintos de los gobiernos centrales. En este sentido no queda evidenciado que las ventajas de los SWAp sean mayores que las de los programas y proyectos sino que parece deducirse lo contrario.

Por otra parte, y ya en relación con la predictibilidad de la ayuda, los programas sectoriales parecen asegurarla en mayor medida. Sobre el papel no cabe duda de que permiten una mayor planificación en relación con futuros recursos provenientes de la cooperación que los programas o proyectos. Este es un aspecto en que los SWAp serían más adecuados, aunque los proyectos si tienen éxito pueden también ser objeto de fases posteriores que les den continuidad y permitan seguir ampliando los objetivos conseguidos. Ahora bien, ligado a esto parece evaporarse en los SWAp la exigencia de sostenibilidad,

8. La orientación política y los objetivos del desarrollo del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales del país del Sur pueden ser, en sus respectivos ámbitos competenciales, claramente divergentes. En los SWAp el poder decisorio correspondería al ministerio sectorial, es decir al gobierno central.

tan presente en los programas y proyectos. Lo cual puede aumentar el riesgo de favorecer inercias poco deseables que generen o acentúen la dependencia del país del Sur. En este aspecto parece existir cierta ventaja de los programas sectoriales en relación con la predictibilidad y cierta desventaja respecto a la sostenibilidad y el riesgo de dependencia.

Un aspecto que también merecería un mayor análisis en relación con los programas sectoriales es cómo se establecen los límites de cada sector. Si los SWAp tienen su ámbito delimitado por las competencias de cada ministerio con el que se trabaja, no hay que olvidar que hay procesos de desarrollo que desde una perspectiva territorial se desenvuelven en un ámbito más amplio y abarcan varios sectores. En este caso habría que determinar qué debe coordinarse, cómo se debe coordinar y a quién correspondería hacerlo. Los programas y proyectos, por el contrario, no están restringidos por sectores sino que pueden abarcar o incursionar en varios de ellos sin que la intervención se resienta ni requiera especiales coordinaciones complementarias. En esta cuestión no parece evidente ninguna ventaja por parte de los SWAp aunque se podría, sin embargo, superar estas posibles lagunas estableciendo mecanismos de coordinación adecuados.

Otro aspecto es el de los costes de transacción. En principio, los programas sectoriales los reducirían y eso parece evidente. Ahora bien, en la medida en que los costes de transacción estén basados en aportes técnicos reales -de seguimiento, identificación, evaluación o auditoría-, es decir, los que aporten un valor agregado como se plantea desde los programas y proyectos, caben dos posibilidades. O bien alguien ha de hacer esas tareas con lo cual más que ante un ahorro estaríamos ante un traslado de las mismas -aumentando el volumen de las Administraciones del Sur o propiciando la contratación, en este caso por éstas, de consultores externos- o bien se reducen realmente los costes logrando economías de escala. Parece ésta la mejor opción estando, no obstante, la factibilidad de la misma en relación directa con la eficiencia a la que antes aludía. Por ello, nos encontraríamos aquí con una ventaja a favor de los SWAp teniendo en cuenta no obstante las reservas mencionadas.

Otra cuestión es la que respecta a la capacidad de evaluar el impacto que se obtiene a través de las actuaciones. Es difícil realizar una evaluación real del impacto exclusivamente obtenido por los SWAp. Aunque pueden medirse los resultados alcanzados no es fácil medir el impacto de la ayuda de una forma separada, diferenciándola de los procesos de desarrollo del país que, en medida diferente, hubieran tenido lugar también sin aportes externos. No existe tampoco un conocimiento preciso de cuáles hubieran sido los aportes reales

del gobierno del Sur al sector que recibe apoyo presupuestario en caso de que éste no se estuviera produciendo. Más difícil aún resulta, en la modalidad de apoyo presupuestario, la atribución a cada donante de los efectos de la ayuda prestada ya que éstos quedan diluidos en el conjunto sin que quepa precisar lo conseguido a través de cada uno de los donantes para poder tomar futuras decisiones con base suficiente. A este respecto los programas y proyectos resultan más aptos que los SWAp.

Finalmente, a través de los SWAp se evita la diversidad de procedimientos y de sistemas de justificación propios de cada donante. Esto es, sin duda alguna, uno de los aspectos más positivos que aportan. Pero ¿qué los sustituye? Si para la supervisión y el control de los recursos de cooperación se utilizan los procesos de justificación correspondientes a la Administración pública del país del Sur en su gestión ordinaria ¿serían siempre éstos suficientes para hacerlos compatibles con el nivel de transparencia exigible para legitimar la ayuda? ¿Responderían plenamente a los requisitos de control de fondos públicos establecidos en la legislación del país donante? Si los mecanismos de control de fondos, propios del país receptor, se complementan, como suele hacerse en los SWAp, con auditorías externas ¿hasta donde deben llegar éstas y qué deben concretamente auditar? Cuando se trata de un programa sectorial que se financia mediante un fondo común o de intervenciones alineadas con las prioridades pero financiadas al margen del presupuesto gubernamental, la respuesta es más fácil. Pero en las modalidades en que los recursos de cooperación se integran con los fondos públicos del presupuesto no siempre es del todo posible delimitar en la práctica en qué han sido empleados en realidad unos y otros. Esto nos lleva a movernos en unas fronteras delicadas en las que si prima la prudencia por parte de los donantes se podría carecer del suficiente rigor en la justificación de los recursos y si, por el contrario, prevalece el deseo de precisión y comprobación sobre otras consideraciones podría ser necesaria una excesiva injerencia en el conjunto de las cuentas públicas del socio receptor, que fuera más allá de los propios recursos de cooperación, lo que podría afectar a la autonomía política y a la propia soberanía del mismo.

En el caso de los programas y proyectos, situados o no en el marco del enfoque presupuestario, la supervisión de las cuentas resulta más sencilla y transparente ya que se circunscribe a una intervención dotada casi siempre de una unidad de cuenta y caja propia en la que los recursos se contabilizan al margen de los presupuestos y del gasto público del Estado receptor. En el caso de los SWAp financiados mediante apoyo presupuestario, la dificultad derivada de un control efectivo del gasto que garantice una óptima utilización de los recursos sin dar lugar a una invasión de ámbitos cercanos a la soberanía del

socio receptor -que podría ser contraria, por otro lado, a otros criterios que se propugnan desde la ayuda al desarrollo- es otro de los aspectos que requeriría una mayor reflexión para encontrar, en su caso, los mecanismos adecuados.

Si para ordenar las posibles ventajas y desventajas de los SWAp en relación con los programas y proyectos quisiéramos elaborar con carácter provisional un cuadro que nos aproximara a las fortalezas y debilidades de cada instrumento en relación con un conjunto de criterios que pueden ser significativos, el resultado, con las cautelas ya indicadas, podría asemejarse el siguiente:

Criterio	Fortalezas SWAp	Fortalezas Programa-Proyecto
Alineación	En lo que respecta a la coincidencia con las políticas de desarrollo del Sur	Puede darse igualmente aunque en menor medida que en el SWAp
Pertinencia	En lo que respecta a las políticas de desarrollo del Gobierno	En lo que respecta a necesidades de los destinatarios
Coordinación	Facilita una mayor coordinación entre donantes	Puede darse aunque en menor medida que en el SWAp
Participación	En relación con los gobiernos receptores	En relación con los beneficiarios
Apropiación	En lo que respecta al ministerio u organismo gubernamental receptor	En relación con otros actores
Corresponsabilidad	Facilita partenariado en especial a nivel de gobierno central	Menos concentrada pero puede establecerse con más actores
Eficacia	En su contribución a los planes gubernamentales	Respecto a objetivos concretos
Eficiencia	Cierta debilidad que podría ir corrigiéndose con asistencia técnica	Fortaleza moderada más circunscrita a las intervenciones
Impacto	Fortaleza moderada	Cierta debilidad en proyectos no vinculados a una planificación más amplia
Sostenibilidad	Cierta debilidad. Mayor dependencia de la cooperación internacional. No hay análisis de sostenibilidad	Fortaleza muy moderada. En la práctica no puede considerarse un punto fuerte de modo pleno
Supervisión y control	Debilidad: depende en cierta medida de los mecanismos de control del Estado nacional y se confunde con los demás recursos del presupuesto	Fortaleza: los aportes de cooperación pueden monitorearse y auditarse con precisión más alta
Autonomía/dependencia	Cierta debilidad. Supone un mayor grado de dependencia de la cooperación internacional	Fortaleza moderada. Permite, con una planificación adecuada, un mayor equilibrio entre ambas
Condicionabilidad	Fortaleza en cuanto requiere el examen detallado de políticas que fundamentan la decisión de cooperar	Fortaleza en cuanto permite una mayor flexibilidad para no continuar cooperando si no se cumplen ciertos requisitos.
Democracia interna y horizontalidad	Cierta debilidad al potenciar el centralismo en el sector público y en relación con la sociedad civil	Fortaleza moderada al facilitar el protagonismo directo de otros actores más cercanos a la ciudadanía
Atribución de la ayuda	Debilidad al no poder atribuir efectos concretos de la ayuda a la aportación de cada donante	Fortaleza al poder asignarse mejor los efectos de la ayuda a cada donante

Lo anteriormente comentado me lleva a pensar que es necesario que transcurra algo más de tiempo para poder hacer una real valoración de los SWAp y asistir a la progresiva consolidación de este instrumento en la ayuda al desarrollo española a partir de un pleno convencimiento de su utilidad. Creo que puede resultar un instrumento válido en actuaciones de la cooperación bilateral entre gobiernos y muy especialmente como proceso de concertación, pero estimo también que habría que profundizar en algunos de sus aspectos para estar seguros de su eficacia y de su adecuada aplicabilidad en la cooperación española. En este sentido, diferenciaría dentro del marco del enfoque sectorial las modalidades de intervenciones que se lleven a cabo con financiación externa o mediante fondos comunes gestionados autónomamente de las modalidades de financiación mediante apoyo presupuestario. En los dos primeros casos el instrumento SWAp tiene muchos puntos en común con programas y proyectos clásicos alineados con las políticas de desarrollo del socio receptor, sin que compartan las incertidumbres que puede traer consigo el apoyo presupuestario. Una de las tareas que tal vez habría que llevar a cabo en los próximos años es reforzar esta última modalidad con herramientas específicas para que el instrumento en su conjunto alcance su plenitud.

Por otra parte, no hay que olvidar que los SWAp para asegurar su funcionamiento necesitan el complemento de otros instrumentos de cooperación para el desarrollo. Requieren el concurso casi habitual de la cooperación técnica dirigida sobre todo al aumento de las capacidades y al fortalecimiento institucional. Por ello, y por los demás aspectos ya comentados, me inclino a pensar que, en estos momentos, los SWAp constituyen más un instrumento de la ayuda complementario con otros instrumentos que un sustituto real de los mismos⁹.

Creo, por otra parte, que los programas y proyectos no están siendo siempre identificados y aplicados como cabría esperar y que los actores y operadores de la cooperación prestamos aún poca atención a la necesaria vinculación de cada programa o proyecto con el marco estratégico establecido con anterioridad a su identificación y formulación. Y me refiero concretamente a dos dimensiones necesarias: la de alineación con las políticas de desarrollo del Sur y la de adecuación a los criterios de cooperación del donante expresados a través de la correspondiente planificación. En la medida en que esto se lleve a cabo pondremos en su valor un instrumento que por sus dimensiones y manejabilidad hace posible de forma ordenada el protagonismo de un conjunto diverso de actores públicos y privados, del Sur y del Norte, en tareas de cooperación al servicio del desarrollo.

9. Así lo está entendiendo la Cooperación Española que está introduciendo el instrumento de forma gradual y equilibrada.