

Proyecto de
consulta
pública:
**El enfoque de MCC sobre la
apropiación nacional**

Julio 2024



ÍNDICE

Proyecto de consulta pública.....	1
Reflexión sobre MCC y la apropiación nacional	1
Relevancia práctica de la apropiación nacional en la actualidad	1
Cómo practica MCC actualmente la apropiación nacional y las mejoras recientes	2
Un impulso basado en principios hacia una estrategia reforzada de la apropiación nacional	4
Conclusión	5

PROYECTO DE CONSULTA PÚBLICA

El siguiente texto constituye un proyecto de consulta pública sobre la estrategia de MCC en cuanto a la apropiación nacional: por dónde hemos empezado, qué hemos hecho en este año de aniversario para avanzar en nuestras prácticas y qué principios darán forma a nuestro futuro.

REFLEXIÓN SOBRE MCC Y LA APROPIACIÓN NACIONAL

Cuando se fundó MCC a principios de la década de los 2000, los Objetivos de Desarrollo del Milenio suponían una esperanza de que el mundo podría aunar esfuerzos para abordar los problemas globales y mejorar la vida de las personas. Los nuevos estudios académicos y el discurso político sobre la efectividad de la ayuda externa sugerían nuevos enfoques para probar y enseñanzas para aplicar. En esa época de optimismo para el desarrollo, MCC, como una nueva agencia, se inclinó por las posibilidades de un experimento atrevido que pondría a prueba los principios establecidos tras las enseñanzas extraídas por la comunidad dedicada al desarrollo. Los documentos fundacionales de MCC articulan tres principios básicos: (1) las políticas sólidas son importantes para el crecimiento económico, (2) la apropiación nacional es fundamental para el desarrollo sostenible y (3) la ayuda solo debe proporcionarse si se rinden cuentas por los resultados. En esencia, la apropiación nacional se incorporó de manera deliberada y única en el mandato fundacional de MCC.

A lo largo de los últimos 20 años, MCC ha integrado aún más la apropiación nacional en su modelo operativo. En la práctica, esto ha significado diseñar políticas y procedimientos para cerrar la brecha entre los principios de la apropiación nacional y las realidades operativas y hacer público el vínculo entre ellos. En 2009, la agencia publicó por primera vez un documento de reflexión que articulaba la estrategia de MCC sobre la apropiación nacional. Poco después, en 2011, MCC publicó un documento sobre «Principios en práctica» que describe cómo MCC ha aplicado la apropiación nacional en sus operaciones, junto con una lógica económica sólida y la protección de los intereses de los contribuyentes estadounidenses. La apropiación nacional sigue siendo un elemento fundacional (y práctico) de las inversiones de MCC.

Ahora que MCC reflexiona sobre sus 20 años de experiencia poniendo en práctica la mejor filosofía sobre desarrollo, tenemos la oportunidad de evaluar, renovar e institucionalizar los aspectos innovadores de nuestra estrategia que han tenido éxito. Reconocemos que el cambio en el mundo que rodea a MCC debería impulsar un cambio en la práctica dentro de MCC, aunque nos mantengamos fieles a nuestro modelo central. En lo que respecta a la apropiación nacional, esto significa analizar los datos disponibles sobre los resultados de los programas, el desempeño de la agencia, las enseñanzas extraídas por el personal de MCC y los puntos de vista de los países socios de MCC. Significa reconocer las tensiones prácticas y hacer ajustes en los procesos que ya podemos ver, así como comprometernos con algunos principios básicos para continuar con el mismo ímpetu en los próximos 20 años.

El compromiso de MCC para hacer realidad la apropiación nacional, que podemos llamar desarrollo dirigido localmente, descolonización o colaboración entre iguales, no solo es un principio básico para que el desarrollo sea efectivo, sino que también permite a la agencia generar un impacto estratégico que satisfaga las necesidades del momento.

RELEVANCIA PRÁCTICA DE LA APROPIACIÓN NACIONAL EN LA ACTUALIDAD

Cuando se introdujo el concepto de la apropiación nacional en el mundo del desarrollo, se estaba reconociendo que la ayuda humanitaria no puede lograr resultados por sí sola, sino que, más bien, puede apoyar a los líderes que trabajan para desarrollar sus propios países y comunidades. La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, un acuerdo mundial de 2011 del que Estados Unidos es firmante, fue inequívoca: «Las colaboraciones para el desarrollo solo pueden tener éxito si están dirigidas por los países en vías desarrollo...» Desde entonces, la

comunidad global se ha vuelto más consciente de que el impacto es limitado cuando las agencias donantes toman decisiones sobre poblaciones y contextos que se encuentran a miles de kilómetros. Esta comprensión práctica se ve reforzada por el creciente reconocimiento del valor de una inclusión y participación más amplias, ya sea en foros de desarrollo o diplomáticos, a medida que el mundo se enfrenta a desafíos cada vez más globales y compartidos.

En ese contexto, el aumento de los proveedores no tradicionales de financiación para el desarrollo también ha mostrado claramente a los países receptores de ayuda que pueden elegir según sus preferencias para lograr unas asociaciones más igualitarias. Teniendo en cuenta los cambios en las realidades geopolíticas, a los países socios les interesan los proveedores de financiación para el desarrollo que estén dispuestos a crear procesos basados en el respeto mutuo y que trabajen para lograr los resultados que el propio país escoja. MCC empezó con una ventaja prometedora, ya que desde el primer momento se centró en la colaboración, la apropiación nacional y el respeto por el liderazgo de los países. Pero estos cambios mundiales significan que no podemos dormirnos en los laureles.

Por último, la apropiación nacional es un elemento tangible de la ayuda de MCC para que las democracias alcancen sus objetivos. Dado el retroceso de la democracia en el mundo, vale la pena reflexionar sobre cómo el compromiso de MCC con la apropiación nacional impulsa a la agencia a trabajar con sus países socios de una manera que respete sus esfuerzos para lograr una gobernanza democrática y responsable.

Durante mucho tiempo, la agencia ha sido elogiada por el hecho de que *selecciona* a los países socios en función de su compromiso a la democracia y el buen gobierno, tal como se refleja en el registro de logros. Se nos ha reconocido por demostrar de manera creíble que MCC *espera* que esos países mantengan ese nivel mientras dure la colaboración. Pero si se mira desde la perspectiva de la gobernanza democrática, queda claro que cuando MCC pone en práctica sistemáticamente la apropiación nacional, también *respetu* sus procesos democráticos y su papel a la hora de servir a las personas ante las que son responsables. En este sentido, al dejar un mayor porcentaje de las decisiones y la implementación en manos de los países socios, MCC no solo deja espacio para instituciones, sistemas y procedimientos democráticos, sino que también les proporciona recursos para que puedan cumplir sus objetivos.

CÓMO PRACTICA MCC ACTUALMENTE LA APROPIACIÓN NACIONAL Y LAS MEJORAS RECIENTES

Desde el principio, MCC definió la apropiación nacional como un conjunto de tres dimensiones tangibles: los países determinan las inversiones, implementan los programas y rinden cuentas ante las partes interesadas nacionales.

- A. **Los países controlan el proceso de priorización:** una vez que se determina que tienen derecho a recibir ayuda de MCC, los países socios eligen los sectores en los que debe invertir MCC, basándose en un análisis económico de los principales obstáculos para el crecimiento económico e inspirándose en un compromiso significativo con los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y otros donantes. MCC y los países socios colaboran para diseñar inversiones que se ajusten a las prioridades nacionales, que sean rentables y que presenten un gran potencial para aumentar los ingresos. MCC no se propone concentrar sus inversiones en ningún sector concreto.
- B. **Los países ponen en marcha sus propios programas:** MCC cuenta con pequeñas misiones en los países donde se aplica el programa (generalmente solo hay dos personas contratadas directamente en EE. UU.). MCC exige que los gobiernos de los países socios establezcan entidades responsables para dirigir la implementación del programa. Estas entidades, que suelen conocerse con el nombre de Millennium Challenge Accounts (MCA), cuentan con gerentes y empleados que son ciudadanos del país y trabajan directamente con los ministerios del gobierno y otras partes interesadas nacionales.

- C. Los países deben rendir cuentas de sus resultados ante las partes interesadas nacionales:** cada MCA informa a su propia junta directiva (u órgano de gobierno similar), que incluye a funcionarios ministeriales y a representantes de la sociedad civil y el sector privado del país. Por lo tanto, las juntas de las MCA son responsables ante los gobiernos nacionales y sus ciudadanos de implementar los programas financiados por MCC, tomar decisiones transparentes y lograr resultados.

A lo largo de 20 años, hemos aprendido que, aunque sea importante definir claramente la apropiación nacional, para hacerla realidad es necesario integrar este principio en nuestros procesos. Con este fin, al aprovechar este aniversario para mejorar la actividad de MCC, hemos constatado que muchas de las mejoras que hemos llevado a cabo estaban claramente alineadas con la mejora de nuestra estrategia de la apropiación nacional.

A. Los países controlan el proceso de priorización → mayor apropiación nacional en el desarrollo de los programas gracias a dos ajustes principales.

- *Un enfoque de menú de obstáculos para el crecimiento:* al determinar los sectores que se financiarán con las ayudas de MCC, la agencia se ha basado en un análisis económico de «obstáculos para el crecimiento» para identificar esos posibles sectores. Anteriormente, MCC y el país colaboraban para determinar qué obstáculos debían abordar las inversiones. En la actualidad, los gobiernos socios de MCC analizan una gama más amplia de sectores y eligen de manera formal dos sectores a los que quieren dar prioridad y estudiar para la inversión. Este cambio significa que los países socios toman de manera independiente una decisión fundamental sobre cómo alinearse con los objetivos de desarrollo determinados a nivel nacional y los recursos disponibles.
- *Un nuevo documento de diseño conjunto:* tras un ajuste reciente en el proceso de desarrollo de programas de MCC, una vez que los países socios seleccionan los sectores específicos en los que debe centrarse el programa financiado por MCC, el país socio y MCC trabajan juntos para definir los proyectos en un documento de diseño conjunto. Se trata de un documento compartido y creado de manera colaborativa, en el que el personal de MCC y sus homólogos en los países socios elaboran de manera transparente una propuesta para un programa de MCC. Este documento capta la esencia de la apropiación nacional, ya que obliga a MCC y a sus homólogos a estar en sintonía sobre los detalles del proyecto en las primeras fases del desarrollo del convenio.

En conjunto, estos ajustes significan que los países eligen el sector de inversión, trabajan con MCC para identificar las causas primordiales de los problemas que quieren solucionar y colaboran en el mismo documento para perfilar el diseño del programa. Esto va más allá del proceso de co-creación típico, porque ahora los documentos finalizados se someten a un proceso de aprobación por parte de MCC y a otro determinado por el país, en el que participan directamente sus representantes políticos,¹ garantizando una apropiación nacional más responsable y democrática de los países.

B. Los países implementan sus propios programas → innovación en materia de adquisiciones y herramientas de reforma de las políticas.

- *Reformar nuestra colaboración en cuanto a las adquisiciones:* Adquisición@20, un destacado flujo de trabajo en el marco de MCC@20, traslada a los socios de las MCA una mayor apropiación nacional y responsabilidad

¹ Freedom House, *Freedom in the World 2024*, disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf

en el proceso de adquisición. Este conjunto de reformas aumenta el umbral en dólares para las adquisiciones dirigidas por las MCA, reduce el número de puntos de contacto de MCC durante el proceso de adquisición y optimiza el papel de la junta directiva de las MCA en la supervisión de las adquisiciones. Se espera que las reformas de Adquisición@20 reduzcan los plazos de las adquisiciones en un 30 % de media. Estos cambios significan que las MCA tendrán más autoridad y responsabilidad para garantizar adquisiciones de alta calidad.

- *Adoptar métodos de diseño nuevos e innovadores:* a medida que MCC y los países socios reconocen la importancia de reformar las políticas para lograr resultados económicos sostenibles, la agencia ofrece espacio y ayuda a programas con enfoques innovadores que fortalezcan los sistemas locales y la reforma de las instituciones del país, como facilitar la gestión del cambio (a veces llamado «procesos adaptativos iterativos basados en problemas»), analizar la economía política y aumentar nuestra capacidad para planificar e implementar mejor los proyectos que abordan reformas políticas e institucionales. Estas estrategias permiten que las inversiones de MCC respondan mejor a las realidades políticas de un contexto particular y sean más sostenibles.

C. Los países deben rendir cuentas de sus resultados ante las partes interesadas nacionales → revisar la estrategia y las prácticas de MCC.

- *Estrategia de inclusión y género:* en octubre de 2022, MCC presentó una nueva estrategia de inclusión y género. Tras este texto subyace el reconocimiento de que la apropiación nacional no concierne únicamente a los gobiernos, sino que exige un compromiso para abordar los problemas relativos a la inclusión de forma rutinaria y sistemática. La estrategia incluye un compromiso de la agencia para abordar la exclusión estructural y ayudar a las personas pertenecientes a comunidades marginadas a acceder, participar y beneficiarse de las inversiones de MCC de una manera que sea localmente sostenible.
- *Escuchar a nuestros socios - Conferencia de Liderazgo de MCC:* en noviembre de 2022, MCC continuó con su tradicional costumbre de reunir a los líderes de los programas de desarrollo e implementación financiados por MCC. Varios representantes de las MCA y equipos de desarrollo de convenios de 21 países socios de MCC se sumaron a los directores residentes en los países y los jefes de equipo de MCC en una convención de tres días para debatir temas relacionados con los programas, como la relación entre MCC y las MCA/equipos de desarrollo. Durante estos debates, los asistentes de los países socios abogaron por una mayor apropiación nacional de los países a lo largo del ciclo de vida del convenio, una mejora en la toma de decisiones, los procesos y los procedimientos de las MCA y un refuerzo de las consultas locales a las partes interesadas para reflejar las necesidades de sus países.

UN IMPULSO BASADO EN PRINCIPIOS HACIA UNA ESTRATEGIA REFORZADA DE LA APROPIACIÓN NACIONAL

Si bien MCC ya ha tomado medidas para reforzar la implementación de la apropiación nacional, sabemos que el trabajo no está terminado. A finales de 2023, comenzamos una «revisión de la apropiación nacional» para analizar hasta qué punto el personal y los países socios consideran que la agencia está practicando la apropiación nacional. La revisión incluyó numerosos grupos de sondeo, encuestas y, lo que es más importante, conversaciones con las MCA y las principales partes interesadas nacionales. Una parte fundamental de esta evaluación consistió en identificar y analizar los principales puntos de desacuerdo.

Las conclusiones detalladas se publicarán próximamente, pero los principios subyacentes están claros. En el futuro, las operaciones de MCC se guiarán por los esfuerzos siguientes:

1. **Continuar mejorando las perspectivas, las capacidades y los enfoques propios de los países a la hora de plantearnos el cambio.** La práctica de MCC de organizar convenciones de líderes y buscar proactivamente la opinión de los socios acerca de nuestras operaciones y procedimientos, junto con la «revisión de la apropiación nacional» inclusiva que está llevando a cabo MCC, demuestra que es posible y valioso consultar a los países socios al realizar cambios en el funcionamiento de MCC. Nos basaremos en esos precedentes de cara al futuro.
2. **Hablar con sinceridad sobre las principales tensiones de nuestro modelo operativo.** Como organismo gubernamental de EE. UU., a la hora de tomar decisiones MCC debe gestionar diversas prioridades que compiten entre sí, como los plazos, la responsabilidad fiduciaria, los requisitos legales y las normas medioambientales, sociales y de gobernanza internacionales. MCC no puede pasar por alto la realidad de estas demandas, pero podemos ser claros en nuestro compromiso de evaluar los pros y los contras abiertamente y buscar la manera de compatibilizar la apropiación nacional con las demás prioridades.
3. **Buscar maneras de codificar y el respeto y la responsabilidad mutuos.** Como Adquisición@20 y el documento de diseño conjunto dejan claro, es fundamental ser transparentes y comunicativos con nuestros socios para generar confianza y respeto. A medida que MCC amplía la capacidad de tomar decisiones de las MCA, hemos indicado claramente que nuestros países socios deben respetar un conjunto común de normas. Aumentar la transparencia y la información compartida es una forma de permitir que nuestros socios también *nos* hagan rendir cuentas.
4. **Analizar los vínculos entre el enfoque de MCC sobre la apropiación nacional y nuestro compromiso de apoyar las instituciones democráticas inclusivas y responsables.** Además de respetar los roles institucionales de nuestros homólogos en los distintos países, la estrategia de inclusión y género de MCC señala que es posible una consulta más inclusiva, en colaboración con nuestros iguales en los gobiernos, para incorporar los puntos de vista de los actores marginados económica, social o políticamente.
5. **Continuar compartiendo nuestro compromiso con la apropiación nacional con las partes interesadas externas e invitar a otros a hacernos responsables de estos compromisos.** Así como MCC pide cuentas a sus homólogos en los países por la implementación y el mantenimiento de los proyectos de MCC, queremos que otros miembros de la comunidad del desarrollo nos hagan rendir cuentas de nuestro compromiso con la apropiación nacional.

CONCLUSIÓN

En conclusión, MCC planea priorizar y fortalecer su estrategia de la apropiación nacional, porque sabemos que el modelo general de MCC funciona. La agencia se diseñó como un incentivo para que los gobiernos adoptasen reformas y políticas que hagan efectivo el desarrollo, incluida la buena gobernanza y las prácticas democráticas sólidas. En consecuencia, MCC concede subvenciones a sus socios para ayudar a solucionar las necesidades de desarrollo que ellos mismos han identificado. Nuestro enfoque para fortalecer la democracia y nuestra capacidad para formar asociaciones valiosas para Estados Unidos son dos partes del mismo mecanismo. Como tal, nuestro compromiso de seguir centrándonos en la apropiación nacional es primordial. Sabemos que supondrá un gran esfuerzo, pues no solo se trata de replantearnos los principios y las directrices, sino también de reforzar la cultura de la apropiación nacional dentro de la agencia. Ahora que nos embarcamos en este viaje, esperamos contar con la orientación, la experiencia y el liderazgo de la junta directiva.

Reducir la pobreza a través del
crecimiento



MILLENNIUM
CHALLENGE CORPORATION

UNITED STATES OF AMERICA