

Muchos países en desarrollo, particularmente en África, necesitarán una ayuda externa significativamente mayor con el fin de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015. Pero también afrontan dificultades para absorber toda esa ayuda adicional debido a las limitaciones de capacidad. F&D les pidió a uno de los donantes más importantes, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, y a los Ministros de Hacienda de Tanzania y Burkina Faso, dos países africanos beneficiarios de la ayuda, que resumieran cómo promueven la eficacia de la ayuda. El Reino Unido ocupa actualmente la presidencia del Grupo de los Ocho países industrializados (G-8), Tanzania recibe niveles relativamente altos de ayuda desde hace algún tiempo ya, y Burkina Faso apenas comienza a seguirle los pasos en este respecto.

# Reino Unido: El país es dueño

Sam Sharpe, Adrian Wood y Ellen Wratten

*“Somos nosotros, los países en desarrollo, quienes debemos conducir nuestro propio programa de desarrollo, y nuestros asociados deben adaptar su apoyo a ese programa, a nuestras prioridades y a la secuencia que nos hemos fijado... El desarrollo no puede imponerse, solamente puede facilitarse”.*

—Benjamin Mkapa, Presidente de Tanzania, noviembre de 2004

EN 1999, solamente el 50% de los niños de Tanzania recibía educación primaria. Hoy ese número supera el 90%. Se han registrado situaciones similares en Uganda, Etiopía, Mozambique y otros países africanos. Esto fue posible porque en Tanzania un gobierno electo decidió ampliar las oportunidades de educación y eliminar las matrículas escolares, asignando el flujo de fondos de la asistencia económica a su propio presupuesto en lugar de aplicarlo a proyectos individuales auspiciados por los donantes.

La Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en 2000 formuló un nuevo consenso sobre la urgencia de la lucha contra la pobreza y la importancia de brindar más y mejor asistencia en apoyo de ese objetivo. Para Gran Bretaña el cambio comenzó en 1997, cuando la lucha contra la pobreza pasó a ser nuestra única meta de la política de desarrollo internacional. Durante los últimos ocho años nuestra asistencia ha aumentado a más del doble, llegando a £4.000 millones anuales, y nos hemos comprometido a incrementarla aún más, hasta alcanzar la meta del 0,7% del ingreso nacional bruto fijada por las Naciones Unidas para 2013. El 90% de nuestra asistencia bilateral se canaliza a los países de bajos ingresos y alentamos a los demás países a que hagan otro tanto.

Pero tanto la Cumbre como su reunión de seguimiento en Monterrey, México, reconocieron que una mayor asistencia no es suficiente. En el pasado la asistencia excesiva se utilizó incorrectamente, porque a menudo se basaba en las prioridades y preferencias de los donantes y no en las de los pueblos y países pobres. La experiencia ha convencido al Reino Unido, como a tantos otros donantes, de

que el camino más prometedor hacia una mejor asistencia es un enfoque “de conducción nacional” en el que los gobiernos de los propios países en desarrollo definan el programa de lucha contra la pobreza y asuman su conducción.

El enfoque de conducción nacional se puso por primera vez en práctica a gran escala en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, en la que se solicitaba a los países beneficiarios que formularan planes nacionales de lucha contra la pobreza para demostrar cómo usarían los fondos ahorrados en el servicio de la deuda, pero a partir de entonces varios donantes —aunque no todos— han aplicado este concepto a otros tipos de asistencia.

El desarrollo es una actividad a muy largo plazo, por lo cual aún es temprano para evaluar el éxito de este nuevo criterio, pero ya hemos aprendido mucho sobre la forma de aplicarlo y los obstáculos que implica.

## Principios rectores

La experiencia indica que hay cinco principios básicos para que el enfoque de conducción nacional sea posible.

### Escenario de eficacia de la asistencia

Los donantes deberían seleccionar los instrumentos de ayuda según las necesidades de cada país.



Fuente: Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.  
 Nota: Los países entre paréntesis son ejemplos de cada categoría.

**Primero, apoyo a las estrategias nacionales.** Los donantes deben basar sus estrategias en los planes de los beneficiarios y no en sus propios análisis de las prioridades. El Ministerio para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido trata de no decirle a los países lo que deben hacer: son ellos quienes nos informan lo que quieren lograr y, si confiamos en su compromiso y enfoque sobre la lucha contra la pobreza, tratamos de ayudarlos a que lo hagan. Ello implica asegurarse de que la asistencia fortalezca los sistemas nacionales de planificación, formulación presupuestaria y contabilidad, en lugar de debilitarlos mediante estructuras paralelas dirigidas por los donantes. No menos importante es que tanta asistencia como sea posible fluya a través de los presupuestos públicos, de forma que los ministerios de Hacienda puedan evaluar con precisión sus recursos disponibles y planificar sus gastos. También significa dejar de lado las condiciones tradicionalmente impuestas a la asistencia. El Reino Unido promulgó recientemente una nueva política sobre condicionalidad en la que se establece que no se impondrán políticas específicas a los países beneficiarios (véase el recuadro).

**Segundo, adaptar los instrumentos de asistencia a las necesidades de los países.** Los donantes deben tomar en consideración cuáles son las prioridades de los países beneficiarios en términos de asistencia (véase el gráfico). El enfoque de conducción nacional se formuló sobre la base de experiencias anteriores de países en el segmento medio del escenario de la asistencia: países de bajos ingresos que dependen de esa asistencia y que poseen la capacidad de desarrollar estrategias de lucha contra la pobreza. Su necesidad principal consiste en disponer de un financiamiento no condicionado, a largo plazo y previsible que puedan volcar en sus presupuestos, incluso para enfrentar los costos continuamente crecientes del acceso a los servicios.

Es a países de este tipo que el DFID y otros donantes brindan una creciente porción de su asistencia bajo la forma de apoyo directo al presupuesto nacional. El presupuesto de Mozambique, por ejemplo, está recibiendo el apoyo conjunto de 15 donantes. Pero aun en esos países sería conveniente complementar el apoyo al presupuesto nacional con otras formas de asistencia a las que tengan acceso los más pobres y excluidos.

En otros países en diferentes segmentos del escenario de la asistencia, este enfoque de conducción nacional estará menos concentrado en el apoyo al presupuesto del país. Los gobiernos de aquellos países que dependen en menor medida de la asistencia (por ejemplo, China o Sudáfrica) quizá prefieran que el aporte de los donantes se canalice a proyectos específicos, asistencia técnica o apoyo sectorial, en lugar de contribuir al presupuesto general. Ello habilita a los gobiernos a solicitar a los donantes que compartan su acervo técnico o asuman los riesgos de dirigir nuevos cursos de acción, sin que ellos sean necesariamente contemplados en el presupuesto general.

Para los *Estados frágiles*, donde el compromiso político o la capacidad de llevar adelante la lucha contra la pobreza son menores, será necesaria una evaluación pragmática de las mejores formas de incrementar la asistencia con el fin de brindar ayuda inmediata a los pobres, al tiempo que se colabora en los fundamentos del cambio a largo plazo. La combinación apropiada de instrumentos variará de acuerdo al contexto, desde el apoyo del presupuesto a proyectos de infraestructura y cooperación

### Nuevo concepto de condicionalidad

La condicionalidad tradicional, por la que los donantes vinculan su asistencia a la aplicación de determinadas políticas por parte de los países en desarrollo, no es compatible con los principios rectores del enfoque de conducción nacional y socava las iniciativas orientadas a que la asistencia sea más previsible. La condicionalidad ha sido particularmente criticada cuando se aplica a la privatización y a la liberalización del comercio, pero aun en aquellos casos en que ha despertado menos polémicas existen escasas evidencias de su eficacia en la promoción de una reforma de las políticas a largo plazo.

Por lo tanto, el Reino Unido ha adoptado un nuevo enfoque en el que la finalidad básica es proteger los recursos de los donantes contra un uso incorrecto, en lugar de promover cambios de políticas en los países beneficiarios. Nuestras relaciones en términos de asistencia se basarán en tres compromisos compartidos: la lucha contra la pobreza, los derechos humanos y otras obligaciones internacionales, y la solidez de la gestión y la responsabilidad financieras. Solamente en el caso de que los países se desvíen sustancialmente de tales compromisos consideraríamos la reducción o el retiro de la asistencia previamente acordada.

A los efectos de especificar el objetivo que intenta lograr nuestra asistencia, y como una base para evaluar el progreso que se alcance, acordaremos con los países beneficiarios determinados parámetros de referencia extraídos de los planes nacionales de lucha contra la pobreza. Estos parámetros se concentrarán en las consecuencias y resultados más que en políticas particulares y constituirán la base de la rendición de cuentas sobre el uso eficaz de la asistencia a que ambas partes están obligadas frente a sus ciudadanos. Si bien la asistencia no estará sujeta al logro de ninguno de estos parámetros en particular, el ritmo y la modalidad del progreso alcanzado por el país contribuirán a que podamos evaluar la continuidad de su compromiso con la lucha contra la pobreza y podrán reflejarse en nuestras decisiones sobre futuras asignaciones de asistencia.

técnica para fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad civil.

**Tercero, armonizar la asistencia.** Los donantes no deben intentar hacer todo en todas partes. Si su prioridad es fortalecer las políticas y sistemas de los propios países, deben tratar de evitar la multiplicidad de sus estrategias y mecanismos de desembolso, que llevan a malgastar la escasa capacidad de los países beneficiarios. La armonización puede producir grandes beneficios en los países que dependen de la asistencia y donde ya hay varios donantes presentes, pero en aquellos donde el número de donantes es menor y trabajan en sectores sin relación alguna entre sí, quizás el gobierno prefiera tratar con ellos en forma individual. La armonización no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr una mejor adaptación de la asistencia a las prioridades y sistemas de los gobiernos.

**Cuarto, lograr que los flujos de la asistencia sean más previsibles.** Cuando la asistencia no es previsible, para los gobiernos resulta riesgoso asumir compromisos de gastos a largo plazo. Hasta el momento los donantes estaban preparados para ejecutar sus propios proyectos multianuales, pero por lo general solamente brindaban su apoyo a los presupuestos públicos por

períodos de un año, u ocasionalmente de tres. Sin perjuicio de cuáles sean las circunstancias, la necesidad de los donantes de rendir cuentas a sus contribuyentes y parlamentos hace difícil prometer un financiamiento futuro a muy largo plazo.

**Quinto, insistir en la mutua obligación de rendir cuentas.** Los donantes deben ser responsables frente a los países en desarrollo por la forma en que se brinda la asistencia, así como esos países deben ser responsables ante sus propios pueblos y los donantes por la forma en que la usan. Ya se están desarrollando iniciativas para fortalecer esta responsabilidad, tanto a nivel nacional como regional e internacional.

### Desafíos pendientes

Transcurridos cinco años de la aplicación de este nuevo enfoque, se registra un aumento en la proporción de la asistencia total que los donantes brindan como apoyo a los presupuestos nacionales. Los donantes de la Unión Europea se han comprometido a que en 2010 el 50% de su asistencia total tendrá estas características. Pero el progreso es lento. Aun en Tanzania, que ha señalado el camino a seguir, solamente el 35% de la asistencia total se presta como apoyo al presupuesto nacional. Para alcanzar un progreso más rápido se deberán enfrentar cinco obstáculos principales.

**Interés en la inversión sectorial y sus resultados.** Los donantes deben demostrar a los contribuyentes que su dinero ha producido resultados concretos. También existen fuertes grupos políticos que abogan por la inversión en determinados sectores en particular. Si bien el progreso en estas áreas es vital, la proliferación de programas de asistencia “verticales” en sectores particulares entraría en conflicto con las propias opciones y planes de los países sobre la mejor forma de asignar recursos para acelerar su lucha contra la pobreza.

Este desafío se agudizó en 2005 debido a la amplia gama de “éxitos rápidos” que recomiendan los informes de la Comisión para África y del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si bien el DFID considera que los países deben incluir iniciativas en sus procesos nacionales para el cumplimiento de tales objetivos, los donantes deben resistirse a la tentación de crear nuevos mecanismos de financiamiento con fines predeterminados.

**Insuficiencia de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.** A algunas estrategias se les ha asignado una prioridad insuficiente, otras se han concentrado en ampliar los servicios públicos pero prestando escasa atención al crecimiento, la exclusión social o el medio ambiente. Con frecuencia a los pobres se los ha consultado en forma limitada, y el logro de los ODM puede no representar una de las máximas prioridades en el proceso presupuestario de un país en desarrollo.

**Riesgo de canalizar la asistencia a través de sistemas financieros públicos.** La inquietud sobre las debilidades de los sistemas públicos presupuestarios y contables, incluido el riesgo de corrupción, ha llevado a algunos donantes a resistirse a brindar su asistencia como apoyo al presupuesto nacional. El DFID considera que los donantes deben fortalecer los sistemas públicos en lugar de evitarlos.

**Imposibilidad de aplicar el enfoque en algunos países.** A menudo se sostiene que la conducción del propio desarrollo por los países que dependen de la asistencia es aplicable solamente en aquellos que disponen de marcos de gobernanza relativamente adecuados, pero no en Estados frágiles o en países que reciben una asistencia escasa. El DFID entiende que los principios fundamentales de este enfoque pueden aplicarse a todo el espectro de los países en desarrollo, pero debe hacerse de maneras diferentes que se adapten a las circunstancias y preferencias locales.

**Énfasis excesivo en el Estado.** La preocupación de algunos donantes consiste en que el enfoque de conducción nacional se concentra demasiado en el papel del Estado y de la planificación pública. Consideran que debe prestarse mayor atención al papel que desempeñan los sectores privado y voluntario en el crecimiento y en la oferta de servicios. El DFID concuerda con la importancia de los sectores privado y voluntario, pero entiende que el fortalecimiento de los gobiernos de los países en desarrollo es esencial para lograr un progreso más rápido y sostenido.

### En resumen

En 2005 el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas recomendó duplicar los últimos niveles de US\$60.000 millones por año del flujo de asistencia a nivel mundial. La Comisión para África reclamó una duplicación de la asistencia a ese continente durante los próximos tres a cinco años, y la Cumbre del G8 celebrada en Gleneagles comprometió a los principales donantes a alcanzar esta meta. Pero si la duplicación de la asistencia conduce a la duplicación de los proyectos conducidos por los donantes, de las misiones y la burocracia, las administraciones de los países en desarrollo colapsarán bajo semejante tensión. Pero si conduce a la duplicación de la inversión de los propios gobiernos beneficiarios en infraestructura, educación, salud, tratamiento del VIH/SIDA y la creación de redes de seguridad social, entonces podemos mostrarnos optimistas con respecto al logro de los ODM. ■

*Sam Sharpe es Jefe de Grupo, Adrian Wood es Director Interino y Ellen Wratten es Jefa de Equipo de la División de Políticas del Ministerio para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.*

---

*Referencias (todos estos documentos están disponibles, en inglés, en [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)):*

*Comisión para África, 2005, Our Common Interest: Report of the Commission for Africa (Londres).*

*Reino Unido, 1997, “Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development” (Londres: Her Majesty’s Stationery Office).*

*Reino Unido, 2000, “Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, White Paper on International Development” (Londres: Her Majesty’s Stationery Office).*

*Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, 2004, “Poverty Reduction Budget Support”, DFID Policy Paper (Londres).*

*———, 2005, “Why We Need to Work More Effectively in Fragile States”, DFID Policy Paper, enero (Londres).*

*———, 2005, “Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality”, UK Policy Paper DFID/FCO/HM Treasury (Londres).*