
UNA VISIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DESDE LOS PAÍSES RECEPTORES

MAURICIO GÓMEZ LACAYO*

RESUMEN

El artículo describe la evolución de la planificación de la cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de los países receptores. Utilizando como ilustrativo el caso de Nicaragua, señala que la planificación ha pasado de ser impuesta por los donantes a basarse en el liderazgo del receptor, con las dificultades que ello puede suponer.

ABSTRACT

The article describes the evolution of the international cooperation planning from the perspective of the recipients countries. Using Nicaragua's case as an example, the article affirms that planning is now being generated by local leadership, with all the difficulties that it implies, in contrast with the historical external imposition.

RÉSUMÉ

L'article décrit l'évolution de la planification de la coopération internationale pour le développement du point de vue des pays récepteurs. En utilisant comme exemple le cas du Nicaragua, l'auteur explique que la planification est passée d'être imposée par les donateurs à se baser sur le leadership du récepteur, avec les difficultés que cela peut supposer.

* Anterior Secretario de Cooperación Externa y Asesor del Gobierno de Nicaragua sobre coordinación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional.

Para brindar una visión realista sobre la planificación y los nuevos instrumentos utilizados en este campo, es indispensable hacer una breve reseña histórica de los procesos y etapas que han vivido países en vías de desarrollo como Nicaragua, a fin de poder ubicar la temática en su justa y verdadera dimensión.

La planificación siempre ha sido y continuará siendo un eje fundamental del funcionamiento de todo Gobierno moderno, y la misma debe ser fortalecida y elevada en nivel de importancia, a fin de promover con apropiación y liderazgo el crecimiento económico y la reducción de la pobreza que todo país requiere para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Debido a los desajustes históricos que algunos países tuvieron que enfrentar por diversas razones geopolíticas ó geoeconómicas, combinado a veces por desastres naturales, se cayó en altos niveles de pobreza y endeudamiento externo.

Aunque existían instancias de planificación fuertes, estas se vieron afectadas y hasta desaparecieron totalmente por las medidas de ajuste estructural que los países acordaron con los organismos financieros internacionales, para alcanzar el balance macroeconómico y de desarrollo e implementación de políticas necesario para el alivio de deuda externa, dentro del marco de la iniciativa de países pobres muy endeudados (conocida en sus siglas HIPC en inglés), así como obtener recursos de cooperación internacional para realizar inversión pública complementaria en función de la reactivación productiva y social del país.

Bajo el argumento de que había que racionalizar el gasto público, se redujo el tamaño del Estado y en el camino se sacrificaron o se debilitaron a su mínima expresión las instancias de planificación central. Asimismo muchos cuadros capacitados en la materia tuvieron que ser cesanteados en sus cargos. Por los desajustes fiscales que surgieron, la dependencia de la cooperación internacional como porcentaje del plan de inversiones públicas y del producto interno bruto (85% y 20% respectivamente en los años de mayor dependencia bajando hasta 73% y 14% respectivamente en los de menor dependencia) se incrementó estrepitosamente. Pero como si esto no fuera alarmante, también creció el número de proyectos atados hasta llegar a sobrepasar el medio millar.

Lo que esto generó fue un esquema paralelo de Gobierno, donde teníamos un Estado débil con un sinnúmero de satélites (proyectos de cooperación) que tenían más presupuesto que el plan de inversiones públicas o que las mismas

instituciones ejecutoras. También provocó una gran fuga de cerebros hacia estas instancias paralelas que ofrecían mejores salarios y condiciones que los ofrecidos por el Gobierno. Es en estas instancias donde se reubicaron las funciones principales de planificación con sus respectivos instrumentos.

Cuando insertamos todos los instrumentos de planificación que se han venido utilizando en la formulación de proyectos a través del tiempo, como es el marco lógico, así como todos los mecanismos de seguimiento y evaluación, hasta llegar a lo que hoy conocemos como gerencia por resultados, nos damos cuenta que de cierto tiempo para acá son otros y no necesariamente los Gobiernos los que han estado al frente del ciclo de la vida de los proyectos. Estos han sido formulados, implementados, evaluados, seguidos y medidos por instancias paralelas de proyectos, las cuales inclusive han recibido contrapartidas de los presupuestos nacionales como compromiso de país. Esto ha causado que el presupuesto siga a los proyectos en vez de que los proyectos sigan al presupuesto.

Si definimos el Presupuesto Nacional como el instrumento soberano que refleja la planificación de un Gobierno para llevar a cabo la distribución o redistribución de los recursos a la población, lo que tenemos es un sistema que ha estado obstruido y afectado negativamente por la manera en que se han desarrollado las políticas de cooperación internacional y que los países mismos hemos permitido que proliferen en detrimento de nuestra soberanía y libre determinación. En consecuencia, podemos deducir que los mecanismos de planificación y sus instrumentos modernos, desde la perspectiva de la cooperación internacional para el desarrollo, han venido minando las capacidades propias de los países receptores para llevar a cabo estas labores que por derecho y justicia les corresponde.

A manera de ejemplo acerca de las prácticas que enfrentamos, imaginemos que cada donante y a veces proyecto tienen sus propias metodologías de planificación, formulación, implementación, administración, seguimiento, evaluación, control y medición de los proyectos que representan tres cuartas partes del plan de inversiones públicas y hasta diez por ciento del presupuesto nacional, todo ello utilizando diversos mecanismos. Esto genera una gran distorsión y desgaste en la institucionalidad nacional, donde los funcionarios tienen que andar siguiendo proyectos y no los proyectos siguiendo los procedimientos propios de Gobierno.

El Presupuesto Nacional debe ser formulado en base a políticas que surgen de un Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en el caso de los procesos de

ajuste estructural y para lograr el alivio de la deuda externa, tuvimos que insertarnos en Estrategias de Reducción de Pobreza, que estaban enfocadas principalmente en las Metas de Desarrollo del Milenio. Estas estrategias fueron formuladas por consultores externos y nacionales y con un sesgo eminentemente social. Esto nos llevó a incrementar el gasto social en proyectos de préstamos y donaciones que en muchos de los casos nosotros mismos no controlábamos, pero que a su vez fueron reflejados en el presupuesto nacional. Hubo igualmente un déficit de proyectos de infraestructura, productivos y en el área de gobernabilidad, con serio riesgo de llevarnos a una situación de falta de balance e insostenibilidad fiscal.

Nicaragua fue el primer país que se atrevió a cuestionar su Estrategia de Reducción de Pobreza y pasar a la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo, como mecanismo propio para impulsar las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos, que permitieran el desarrollo socioeconómico sostenible. Hubo resistencias iniciales de parte de los organismos internacionales vinculados al tema, pero nuestro argumento se basó en que siempre se había dicho que las Estrategias de Reducción de Pobreza eran documentos vivos que tenían que cambiar basados en la realidad y entorno del país. Por otro lado, es el país quien se debe apropiarse de su liderazgo para llevar a cabo los procesos y transformaciones necesarias, y conducirlas cumpliendo con los estándares de participación y consulta.

Lo anterior condujo a la formulación y consulta de país de una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza de Segunda Generación y su respectiva aprobación por parte de los organismos multilaterales financieros, la cual contempla un balance entre lo social, lo productivo y la gobernabilidad, con sus respectivas metas e indicadores necesarios para llevar a cabo el monitoreo y evaluación correspondientes.

Llegar a esta etapa fue un gran logro para Nicaragua. Sin embargo falta aún fortalecer las capacidades y herramientas de planificación. Con una cartera de proyectos de cooperación que todavía representa gran peso sobre la planificación e institucionalidad nacional, no es posible avanzar con la celeridad que deseamos en los procesos e instrumentos de planificación desde una perspectiva nacional.

Paralelamente, Nicaragua ha participado activamente en la Cumbre de Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, y el Foro de Alto nivel sobre Armonización y Alineamiento en Roma, donde logramos confirmar la necesidad y compromiso de que son los países receptores que han enfrentado

problemas similares los que deben tomar la iniciativa y liderazgo para fortalecer su planificación y revertir todas las externalidades negativas derivadas de los procesos de ajuste y cooperación implementados.

Posteriormente se llevó a cabo el Foro de Alto Nivel de París, donde además de llegar a una declaración de buenas intenciones, se creó el Anexo III de la misma donde se incluyen doce indicadores para lograr la armonización y alineamiento de la cooperación internacional y llevar a cabo un mecanismo de monitoreo para el cumplimiento de la Declaración de París, el cual sería conducido por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (CAD-OCDE). Es en este y otros foros como el de Roma, donde la comunidad internacional cooperante viene reconociendo la necesidad de devolver la apropiación y liderazgo hacia los países receptores, que son los que deben realizar su propia planificación e impulsar los procesos necesarios con todos sus respectivos instrumentos.

En el contexto de la OCDE, Nicaragua fue el único país piloto para realizar un Joint Country Learning Assesment (JCLA), por medio del cual llegó una misión de alto nivel para valorar los avances, retos y desafíos en materia de armonización y alineamiento de la cooperación internacional. Fuimos igualmente los promotores y sedes de la primera reunión de países socios receptores de la OCDE a nivel mundial y a nivel de América Latina y El Caribe. Las declaraciones y documentos resultados de estos encuentros pueden ser encontrados en el portal denominado www.partnercountries.org. En éste se pueden apreciar las posiciones comunes de los países en vías de desarrollo receptores de cooperación internacional. Esta es primera vez que nos sentamos solos a formular posiciones comunes y posicionarnos de cara a los países donantes y organismos cooperantes, ya que en foros anteriores solamente nos reuníamos a escuchar de la cooperación los grandes logros que ellos creían que habían alcanzado en su propia planificación y los instrumentos modernos que estaban promoviendo para alcanzar mayor efectividad en sus procesos.

Asimismo, Nicaragua estuvo participando en el Comité Conductor de la reunión de París y actualmente participa activamente en la preparación del Tercer Foro de Alto Nivel sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo a realizarse en Accra, Ghana, en el 2008, reunión donde evaluarán los avances en armonización y alineamiento de la cooperación internacional durante los últimos tres años. En este encuentro, se pretende reforzar la posición de los países socios receptores de la OCDE, a fin de lograr pasar de la valoración de la efectividad de los procesos, a la efectividad del desarrollo, por medio de una cooperación internacional más alineada a la planificación, instrumentos y procesos nacionales.

Nicaragua está convencida de que para poder llevar a cabo el proceso de cambio y transformar la situación actual de la planificación y los nuevos instrumentos que se han venido desarrollando en este ámbito, se requiere tener claros los obstáculos existentes y conducir toda una campaña de incidencia que permita modificar las políticas de los países receptores y organismos y países cooperantes, y así fomentar y facilitar el empoderamiento verdadero de los países receptores.

Para esto es importante participar e incidir en el ámbito internacional y nacional impulsando los cambios de comportamiento que permitirán avanzar con mayor celeridad en el fortalecimiento de los mecanismos e instrumentos de planificación nacional, y por ende en el crecimiento económico y reducción de la pobreza.

Algunos logros que se tuvieron en el ámbito nacional, además del Plan Nacional de Desarrollo, fue la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, la cual institucionalizó los mecanismos de diálogo y concertación en los territorios, por medio de los consejos comarcales, municipales y departamentales de desarrollo. Asimismo en el ámbito central, la conformación del Consejo de Planificación Económico y Social (CONPES), que tiene rango constitucional, se constituyó como la instancia principal de discusión sobre el presupuesto y la implementación de políticas sociales y de desarrollo económico. De igual forma, por medio de un programa de cooperación multidonantes se apoyó la planificación intermedia. Esto con el propósito de canalizar las demandas locales e insertarlas en el presupuesto nacional. Los resultados son aún incipientes ya que no existe la suficiente flexibilidad, previsibilidad y modalidad de los recursos externos, que todavía mantienen un gran peso en el presupuesto nacional.

Otro gran logro nacional fue el de fortalecer las finanzas públicas por medio de instrumentos de transparencia, como es el Sistema Financiero de Gestión y Administración computarizado (SIGFA), el cual permite ver los ingresos y egresos del presupuesto nacional en línea de parte de todas las instituciones nacionales y usuarios externos. Por otro lado también tenemos los recursos de la cooperación internacional en un Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (SysODA), en el cual se pueden ver los avances de los programas y proyectos de cooperación internacional. El fortalecimiento de las finanzas públicas también se vio reflejado por medio de la implementación de un pilotaje para llegar a un presupuesto de medio término, que permitiera al Gobierno llevar a cabo una planificación plurianual desde las instituciones nacionales seleccionadas.

Todos sabemos que para llegar a un sistema moderno de planificación, se requiere tener políticas bien definidas para asignar los recursos en función de la implementación y puesta en marcha de las mismas. A esto se le denomina un proceso de presupuestación de arriba hacia abajo. Pero para poder lograr lo anterior se requiere la realización previa de una planificación de abajo hacia arriba que permita recoger todas las demandas territoriales y sectoriales, depurarlas y priorizarlas, a fin de llegar a una propuesta de presupuesto nacional de medio término. No obstante, para poder pasar de la planificación plurianual de abajo hacia arriba y transitar hacia una presupuestación de medio término de arriba hacia abajo, se requiere tener recursos flexibles y previsibles que permitan libertad en la asignación de los mismos en el plan de inversiones públicas. Cuando la cooperación externa representa el 73% del plan de inversiones públicas y de ésta solamente el 20% corresponde a recursos líquidos de libre disponibilidad y el restante 80% a proyectos atados, volvemos a enfrentar la limitante en la libertad y capacidad institucional para conducir su propia planificación y presupuestación.

Con base en el proceso de Armonización y Alineamiento a nivel internacional se ha logrado pasar a modalidades de cooperación basadas en apoyo presupuestario, al igual que fondos comunes y enfoques sectoriales ampliados, pero los recursos líquidos de libre disponibilidad han sido muy pocos en comparación con el portafolio que todavía permanece en la forma de proyectos atados, lo que dificulta grandemente avanzar en modalidades propias de planificación e inversión de los países receptores.

A esto se podría adicionar el componente de las misiones que acompañan a estos proyectos atados y al mismo apoyo presupuestario, número que sobrepasa las 300 al año. Esto quiere decir que hay aproximadamente dos misiones por día hábil de trabajo, que andan visitando y distraendo a las instituciones nacionales de realizar su propia planificación, ya que las misiones están enfrascadas en sus propias modalidades desgastando y dispersando los esfuerzos estatales. Lo lógico sería contar con un mecanismo programático único basado en la demanda nacional para llevar a cabo todos estos procesos.

Es por ello que para poder transitar hacia una mayor armonización y alineamiento de los recursos externos se requiere reconocer y fomentar la apropiación y liderazgo que debe ejercer el país planificador, a fin de que el mismo esté realmente en control del ciclo de la vida de proyectos. Esto implica romper el monopolio u oligopolio que la cooperación internacional pretende continuar ejerciendo sobre su ciclo de vida, y por consiguiente sobre la misma planificación. Por otro lado los donantes y organismos financieros deben armonizarse,

flexibilizando y haciendo más previsible su financiamiento y bajando los costos de transacción y peso que tienen sobre la burocracia del país receptor. Lo más importante es que los países y organismos cooperantes se alineen a las políticas, planificación, procesos de presupuestación, seguimiento, evaluación, control y cualquier otro procedimiento nacional que sea necesario para volver a tener instrumentos nacionales de planificación y por ende procesos de la cooperación que se ajusten a las modalidades de los países receptores.

Nicaragua considera que las metas e indicadores que se han formulado en el Anexo III de la Declaración de París, son bastante vagos. Además están elaborados con base en un consenso que permitía que todos los países donantes y organismos de cooperación se sintieran cómodos. Esto conjugado por el proceso metodológico de encuestas y formularios del CAD-OCDE, para llegar a las líneas de base que permitieran el monitoreo correspondiente del proceso global de armonización y alineamiento, resulta en un concurso donde cada país u organismo cooperante respondió lo que quiso según su preferencia o intereses. Al combinar los indicadores con sus líneas de base, el resultado es que para los países receptores parece que todo está magnífico y que no hay mucho que armonizar y alinear. Por consiguiente, esto nos lleva a una realidad donde la armonización y alineamiento de la cooperación internacional, desde la perspectiva de los países y organismos cooperantes, es muy gradual. En conclusión esto nos llevaría a un panorama donde se regresa poco a poco, y de manera excesivamente gradual, a lo que se perdió de un plumazo durante los procesos de ajuste estructural.

Es por ello que Nicaragua ha formulado su propio Plan de Acción Nacional de Armonización y Alineamiento de la Cooperación Internacional, con su propia metodología para llegar a las líneas de base y su respectivo mecanismo de monitoreo y evaluación, en el que participan representantes del Gobierno, Parlamento, Sociedad Civil y Cooperación Internacional. Estamos convencidos de que solamente por medio de un mecanismo ágil y realista de armonización y alineamiento lograremos cumplir con lo plasmado en la Declaración de París y a la vez cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio.

Nicaragua es el único país con estos avances. Junto a los otros países que solamente cuentan con planes nacionales, podemos demostrar logros reales en el monitoreo de la Declaración de París de cara a la Tercera reunión de Alto Nivel a realizarse en Accra, Ghana, en el 2008. De otra manera, si solamente nos enfocamos en el monitoreo global, estaremos alejándonos del cumplimiento de las metas y objetivos que nos hemos fijado a nivel nacional y de los preceptos de la Declaración de París que hemos acordado a nivel internacional.

Mientras tanto, Nicaragua ha decidido priorizar los procesos sectoriales y territoriales. En consecuencia la planificación central debe ser la conjugación de todos los procesos sectoriales con sus respectivas expresiones territoriales. En base a esto hay que fortalecer los mecanismos territoriales de diálogo y concertación para la toma de decisiones y desarrollar los procesos para que estas demandas locales se vean reflejadas en la planificación sectorial y al final del ejercicio, a nivel nacional. Asimismo todos estos procesos deben traducirse en programas e iniciativas nacionales que logren no solamente tener un marco lógico vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, sino comprometido el mecanismo de monitoreo y evaluación que permita su debido cumplimiento.

Asimismo, para lograr un proceso adecuado de planificación y los trabajos conducentes a un adecuado ejercicio de soberanía por medio de un presupuesto verdaderamente nacional, se requiere de un Estado cada vez más fuerte, eficiente y transparente. Pero para lograr lo anterior igualmente se requiere de políticas de estabilidad y permanencia de cargos, al igual que de su formación y capacitación permanente, con mecanismos de remuneración y estimulación que les permitan competir en un mundo laboral globalizado y revertir la fuga de cerebros que se trasladan hacia la cooperación, sector privado, o instancias de la sociedad civil buscando mejores y mayores oportunidades. Por esta razón el fortalecimiento, estabilidad y estimulación de las capacidades institucionales se convierte en un elemento transversal necesario para fortalecer los mecanismos e instrumentos de planificación nacional.

Nicaragua ha desarrollado mesas sectoriales que han evolucionado a enfoques sectoriales ampliados, lo cual ha incidido en el fortalecimiento de la formulación de políticas nacionales con sus respectivos mecanismos de implementación, monitoreo y seguimiento. Sin embargo, debido a la fuerte presencia de la cooperación y de la modalidad de proyectos en los enfoques sectoriales, se corre el riesgo de tener factores externos que puedan incidir en los procesos nacionales. Este es un tema que hemos venido enfrentando en enfoques sectoriales ampliados como el de salud, educación, desarrollo rural productivo, agua, desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Este mismo esquema de fortalecimiento se ha venido dando en el ámbito de los procesos territoriales, en el marco de los consejos de desarrollo.

Quisiéramos aprovechar esta oportunidad para fijar nuestra propia definición de lo que debe ser un enfoque sectorial ampliado; donde el país receptor tenga los instrumentos, mecanismos, flexibilidades, capacidades y recursos necesarios para poder llevar a cabo las transformaciones y cambios que el país requiere. Dicho de otra manera, que tengamos la libertad y soberanía de poder

gobemar nuestros sectores y nuestro país. Solamente de esta manera podremos tener una planificación con todos los instrumentos que sean los idóneos, de consenso y compartidos para poder llevar a cabo la labor común de desarrollo.

Asimismo también ha habido un mecanismo de reuniones semestrales para el apoyo presupuestario, donde existe una matriz de metas e indicadores para el monitoreo, seguimiento e implementación del apoyo presupuestarios. Y aunque ha habido resultados importantes y positivos de este trabajo, la dificultad ha sido que se ha manejado como un subsistema y no como parte del proceso de planificación y de instrumentos sistémicos nacionales. El apoyo presupuestario no puede continuar siendo el mecanismo principal de diálogo con la cooperación cuando solamente representa el 20% de los recursos externos y aproximadamente el 10% del presupuesto nacional. La planificación, su implementación y su seguimiento deben ser parte de un sistema único, simple, medible y alcanzable.

Por otro lado, el apoyo presupuestario, junto a los recursos nacionales, deben constituirse en la punta de lanza para que por medio de la implementación real y efectiva de un plan nacional de armonización y alineamiento, con sus respectivas líneas de base y su mecanismo de monitoreo, logremos realmente flexibilizar, hacer más previsible y aterrizar a la planificación nacional y sus instrumentos hacia el otro 80% de los recursos externos, logrando realmente demostrar la eficiencia y eficacia que los contribuyentes y constituyentes nacionales e internacionales esperan de sus recursos de inversión y de cooperación internacional para el desarrollo.

De no lograr lo anterior, dentro de unos cuantos años estaremos repitiendo la historia de la danza de los millones y señalándonos mutuamente por la responsabilidad de no haber acertado en nuestra planificación e implementación de políticas de cooperación y desarrollo. Solamente juntos, en base a acuerdos aterrizados ajustados a la realidad de los países receptores, podremos avanzar en el desarrollo socioeconómico sostenible y por consiguiente en el cumplimiento de las metas del milenio.