
LA MEJORA DE LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN MEDIANTE LA MEJORA EN LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN. EL CASO DE LA OTC DE REPÚBLICA DOMINICANA

MIGUEL ÁNGEL ENCINAS
Y VANESSA SAYOS DEL CASTILLO*

RESUMEN

En este artículo vamos a relatar la experiencia de la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la República Dominicana en su intento por mejorar la calidad de su gestión, por medio de la planificación por objetivos de sus actuaciones; y en concreto, una experiencia piloto en que, sin buscarlo expresamente y por una vez, teoría y realidad se fundieron, permitiendo la definición de un “marco operativo de actuación en el terreno”, enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI.

ABSTRACT

The article presents the work of the Spanish Technical Office for Cooperation in Dominican Republic and its aim to improve the quality of its management work, the planning of their interventions and

* Miguel Ángel Encinas es el Coordinador General de la Cooperación Española en la República Dominicana. Vanessa Sayos del Castillo es Directora de Proyectos de Cooperación.

more concretely, an initiative experience that permitted, for the first time and by hazard, to combine theory and reality establishing a so called «operative framework for field interventions» under the strategic lines of the Spanish Agency for International Cooperation.

RÉSUMÉ

Dans cet article nous allons rapporter l'expérience du Bureau Technique de Coopération de l'Agence Espagnole pour la Coopération Internationale (AECI) dans la République Dominicaine dans sa tentative pour améliorer la qualité de sa gestion, a travers la planification axée sur des objectifs de ses activités; et concrètement, une expérience pilote dans laquelle, sans le chercher expressément et pour une fois, théorie et réalité se sont fondues, en permettant la définition «d'un cadre opérationnel de conduite dans le terrain», encadré dans les lignes stratégiques de l'AECI.

El desarrollo requiere de planificación como la construcción de una casa requiere de planos. Eso lo sabemos. Sabemos también que si los actores de la cooperación pretenden colaborar en los procesos de desarrollo de los países socios, deberán utilizar métodos de planificación. Lo que al parecer no tenemos tan claro es cómo utilizar los métodos de planificación para mejorar la eficacia de la ayuda. ¿Y por qué? Porque al planificar, nos topamos con uno de los grandes retos de la cooperación para el desarrollo: la vinculación de la teoría y la realidad, de la academia y la práctica.

En este artículo vamos a relatar la experiencia de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en la República Dominicana en su intento por mejorar la calidad de su gestión, por medio de la planificación por objetivos de sus actuaciones; y en concreto, una experiencia piloto en que, sin buscarlo expresamente y por una vez, teoría y realidad se fundieron, permitiendo la definición de un “marco operativo de actuación en el terreno”, enmarcado en los lineamientos estratégicos de la AECI.

Punto de partida: marco estratégico

La Cooperación Española inició el proceso de mejora de la calidad y la eficacia de su ayuda con la aprobación del segundo Plan Director, con vigencia 2004-2008, documento básico de planificación cuatrienal en el que se definen

las líneas generales de la planificación estratégica, que se ven desarrolladas en términos de Objetivos Estratégicos y Líneas prioritarias de actuación, mediante los Documentos de Estrategia País (DEP), Planes de Atención Especial (PAE) y Documentos de Estrategia Sectorial (DES).

Hasta ahí, la planificación estratégica, construida en base a los citados instrumentos cuya lógica permite avanzar de lo general a lo particular, aportando un alto grado de adaptabilidad a las distintas realidades tanto de país, como de sector.

El Documento de Estrategia País, elaborado en base a criterios de coordinación entre donantes y de alineamiento con las prioridades del país socio, no requiere de aprobación por parte del mismo, por lo que es el Acta de Comisión Mixta el primer documento - dentro de la batería de instrumentos de planificación de la Cooperación Española -, que surge de una negociación binacional. Por ello, el Acta de Comisión Mixta debe jugar el papel de elemento bisagra entre la planificación estratégica y la programación operativa, fijándose su desarrollo anual y presupuestario en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

Garantizar la adecuada relación entre la planificación estratégica y la programación operativa es clave, puesto que permite mejorar la predictibilidad de la ayuda y la sostenibilidad a largo plazo de las actuaciones; garantizando, a su vez, la suficiente flexibilidad en la ordenación de los recursos para que sean adaptables, si se requiere, a nuevas necesidades o exigencias, en beneficio de la eficacia de la ayuda y del impacto en los objetivos de desarrollo.

Llegados a este punto es importante preguntarnos ¿cómo se construye la programación operativa en una OTC? ¿Con qué datos?

Hemos descrito ya, a grandes rasgos, el marco estratégico en el que debe inscribirse dicha programación, pero no sabemos aún, ni en base a qué criterios la construimos, ni cómo obtenemos los datos que nos permiten hacerlo.

Varias referencias y una ausencia

En el Acta de la VI Comisión Mixta Hispano-Dominicana de Cooperación se definen unas zonas geográficas y unos sectores de actuación prioritarios, en los que deben concentrarse los esfuerzos de los actores de la Cooperación Española en el país.

Cuadro 1: Áreas geográficas de concentración prioritaria de la cooperación española en la República Dominicana

Región	Provincias
Sur-Enriquillo	Independencia, Pedernales, Bahoruco y Barahona
Sur-El Valle	Elías Piña, San Juan de la Maguana y Azua
Este	Hato Mayor, San Pedro de Macorís, El Seybo y La Altagracia
	Santo Domingo y Santiago

Elaboración propia, fuente Acta VI Comisión Mixta

La concentración tanto geográfica como sectorial - elemento conceptual que se importa desde el mismo Plan Director- permite incrementar el impacto de la cooperación, lo que no siempre implica, sin embargo, mejora de la eficacia. Para mejorar la eficacia de la ayuda disponemos específicamente de una serie de conceptos definidos en declaraciones internacionales que deben guiar el proceder de los actores de cooperación, como son los cinco grandes compromisos establecidos en la Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados¹ y mutua responsabilidad. Con la implementación de estos compromisos en las actuaciones de cooperación y el proceder de los actores podríamos garantizar la coordinación y complementariedad entre los donantes, la legitimidad de las intervenciones, la confianza en nuestros socios y el compromiso de las partes con el desarrollo global de la humanidad. Pero no garantizaríamos necesariamente la correcta articulación y coherencia entre actuaciones en distintos sectores, su complementariedad. Disponemos de un amplio abanico de conceptos e instrumentos que guían la relación entre donantes y de éstos con sus socios; y contamos, así mismo, con métodos específicos para planificar proyectos y programas, que aseguran la lógica interna de la actuación; pero no disponemos de un marco conceptual, que de manera precisa defina el modelo de actuación de la OTC en su conjunto, la estructura que vincule las distintas intervenciones entre sí, a fin de garantizar cierta lógica de unidad en la ejecución.

Invitados al taller

Con esta serie de inquietudes acerca del marco operativo de actuación de la Cooperación Española en la República Dominicana, nos trasladamos al terreno, a la ciudad de Barahona en la Región Enriquillo, al suroeste del país, para

1. Foro de Alto Nivel, "Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo", París, 28 de febrero al 3 de marzo de 2005.

realizar un taller de formulación para el diseño de una actuación de fortalecimiento municipal. Nada parecía indicar que precisamente allí, de la boca de los participantes locales, fuéramos a encontrar respuesta a muchas de las preguntas conceptuales que llevábamos tiempo planteándonos.

La Región Enriquillo es una de las zonas prioritarias establecidas en el Acta de la VI Comisión Mixta en la que, en particular, se detalla que las actuaciones de fortalecimiento municipal se llevarán a cabo principalmente en esta región. Por ello, su capital, la ciudad de Barahona, fue identificada como la sede idónea para el taller.

Enriquillo está conformada por cuatro provincias y treinta y una entidades locales (municipios y distritos municipales), a las que a partir de ahora nos referiremos como municipios. El 68,30% de la población de la región vive en condiciones de pobreza², alcanzando un máximo de 89,30% de personas pobres en el municipio de Guayabal y un mínimo de 52% en el municipio de Pescadería. Vale la pena tener en cuenta respecto de estos datos que el 48% de la población en la República Dominicana es pobre.

Cuadro 2: Participantes en el taller de formulación

Institución	Número de participante
Federación Dominicana de Municipios FEDOMU	3
Asociación de Municipios de la Región Enriquillo ASOMURE	3
Comisión Nacional de Reforma del Estado CONARE	1
Secretaría de Estado de la Mujer SEM	1
Subsecretaría de Estado de Cooperación Internacional SECI	1
Liga Municipal Dominicana LMD	1
Congreso de la República	5
Partidos Políticos	6
Empresa Privada	3
ONG locales	8
Universidad	3
Síndicos/as	15
Vicesíndicos/as	4
Total	50

Fuente: Elaboración propia.

2. Datos obtenidos del Sistema de información de pobreza en la República Dominicana, elaborado por la Oficina Nacional de Planificación del Secretariado Técnico de la Presidencia, la Oficina del PNUD en la República Dominicana y con la colaboración del Banco Mundial, Focalización de la pobreza 2005.

Para garantizar la riqueza del debate y las aportaciones del taller de identificación y formulación (I+F) se quiso contar con la participación del mayor número posible de actores que “tuvieran algo que decir” en la gestión municipal.

Puesto que hubiera resultado inmanejable, aunque ideal, la presencia de los sesenta y dos máximos representantes municipales en el taller, había que escoger, ¿Y en base a qué?

De esta inquietud surgió la primera buena práctica derivada de esta experiencia, que posteriormente se ha sistematizado y procedemos a relatar.

Una herramienta para la definición de prioridades

Para seleccionar al grupo de síndicos que participarían en el taller recurrimos, en primer lugar, a la extrapolación de dos de los cuatro criterios que a tal efecto recoge el Plan Director de la Cooperación Española: en concreto, el de pobreza, y el de ventaja comparativa. El criterio de pobreza se resolvió mediante cuatro indicadores: pobreza absoluta municipal, pobreza relativa municipal, pobreza absoluta municipal femenina y pobreza relativa municipal femenina; y el de ventaja comparativa se basó en indicadores de presencia de la Cooperación Española en el municipio, presencia previa de actuaciones de la Cooperación Española en materia de fortalecimiento municipal y de concentración geográfica.

Necesitábamos sin embargo, además, indicadores que ilustraran las condiciones de vida de la población de la región respecto del acceso a servicios públicos y en particular, a aquellos servicios públicos de competencia municipal. Por ello, seleccionamos siete indicadores más: acceso a educación, a agua potable, a saneamiento en la vivienda, a saneamiento urbano, a vivienda, a electricidad y a gas; y añadimos además, un último indicador relativo a la emigración.

Teniendo en cuenta los criterios seleccionados, se pretendía contar con síndicos/as de municipios con elevados niveles de pobreza, tanto en términos relativos como absolutos, y donde las mujeres están especialmente afectadas. Además, estos municipios deberían experimentar el fenómeno de la emigración, su población sufrir un limitado acceso a servicios básicos y contar o haber contado con actuaciones de la AECl.

Cuadro 3: Importancia de los criterios en el ejercicio de asignación de prioridades

Criterio	Peso
Pobreza Relativa	10%
Pobreza Absoluta	15%
Pobreza General	25%
Pobreza Relativa	9%
Pobreza Absoluta	6%
Pobreza Femenina	15%
Migración	5%
Acceso Educación	5%
Acceso Agua Potable	5%
Acceso Energía Eléctrica	5%
Acceso Gas Cocina	5%
Saneamiento Urbano	5%
Acceso Vivienda	5%
Saneamiento Hogar	5%
Servicios Insatisfechos	40%
Total Criterio Pobreza	80%
Actuaciones AECI	15%
Actuaciones AECI Municipalismo	5%
Total Criterio Ventaja Comparativa	20%

Fuente: Elaboración Propia.

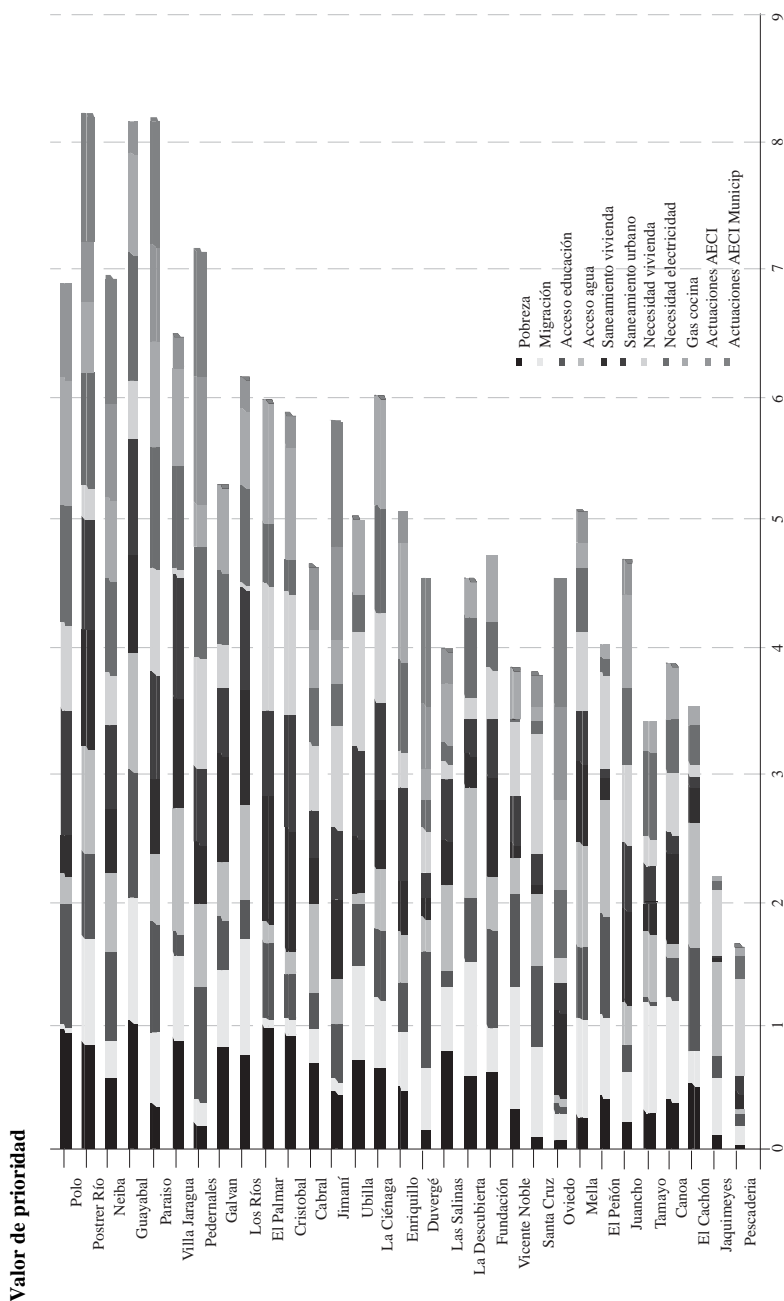
Para procesar los indicadores citados se procedió a identificar y asignar “valores relativos” a los mismos, en un ejercicio de asignación de prioridades.

Una vez procesados los datos obtenidos para cada uno de los parámetros seleccionados se obtuvo un listado de todos los municipios de la Región, en el que aquellos con peores niveles de desarrollo, de acuerdo a los parámetros utilizados, ocupaban los primeros lugares de la lista. Esta lista de municipios fue la pauta que se utilizó para convocar a los Síndicos/as³ y Vicesíndicos/as⁴ al Taller. Catorce de los treinta y un municipios obtuvieron un valor de prioridad superior a 5 puntos sobre 10.

3. Primera jefatura del Ayuntamiento, cargo de elección popular asimilable al de alcalde o alcaldesa.

4. Segunda jefatura del Ayuntamiento.

Cuadro 4: Indicadores ponderados, por municipio



Resultado

La primera sesión del taller de formulación tuvo una duración de tres días de trabajo intenso, altamente participativo y muy gratificante, puesto que no solamente obtuvimos la identificación de la intervención de fortalecimiento municipal, objetivo inicial del taller; sino también el diseño del marco operativo de actuación, que desde entonces se está tratando de implantar en esta OTC.

Los participantes del taller identificaron claramente que la misión de las instituciones de gobierno es garantizar el acceso de la población a servicios públicos de calidad. Lo que implica que las actuaciones de fortalecimiento institucional deben orientarse hacia la mejora de la capacidad de las instituciones para garantizar dicho acceso. ¿Cómo? Mejorando su capacidad de gestión, de planificación, de recaudación fiscal, de coordinación, etc.

De acuerdo al modelo de Estado de la República Dominicana las competencias en lo que a servicios públicos se refiere pueden estar descentralizadas, centralizadas, o compartidas. Varias de las Secretarías de Estado (Ministerios) disponen de cierta estructura desconcentrada para el ejercicio de sus competencias; las descentralizadas están a cargo de los Ayuntamientos, cuyo máximo representante, el/la síndico/a es elegido/a por sufragio universal directo; y las compartidas, carecen de modelo o estructura de concertación, lo que dificulta en sobremanera su ejercicio.

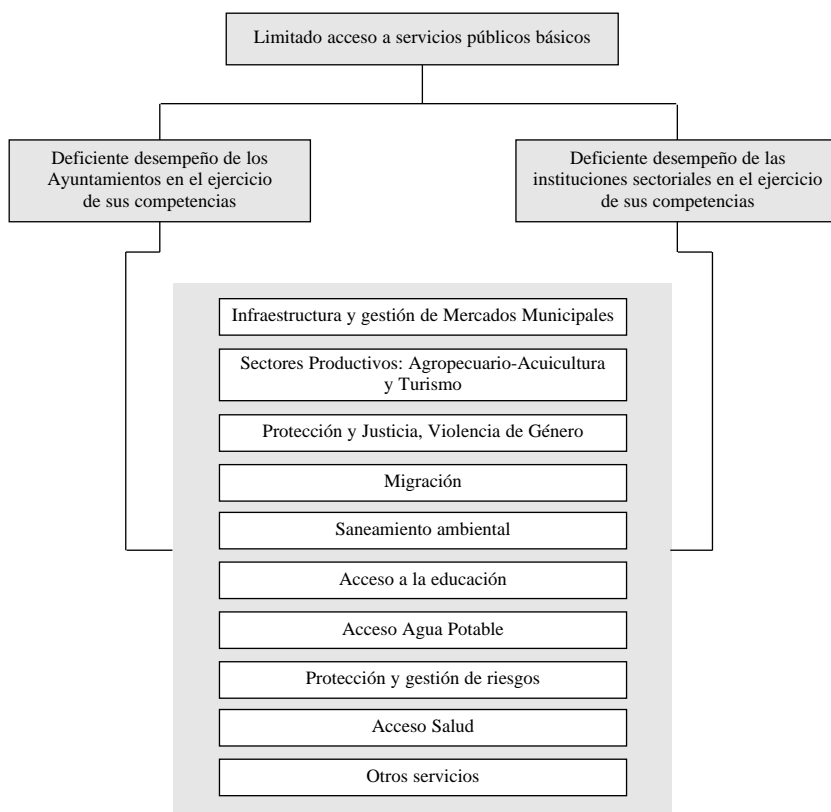
Cada habitante de la República Dominicana reside en un municipio en el que tiene el derecho de recibir la prestación de los servicios públicos derivados de la ejecución de competencias de ley: agua, infraestructura, alumbrado, saneamiento, transporte, escuelas, centros sanitarios, etc. Las instituciones que deben garantizar dichos servicios pertenecen al gobierno central y al gobierno local, y es en la capacidad de las mismas para ejercer de manera correcta sus funciones, y en la capacidad de las mismas para coordinar sus acciones, donde reside el éxito o fracaso, la existencia o carencia de servicios públicos para los habitantes.

Teniendo en cuenta las fortalezas, experiencia y vocación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y la definición de la realidad obtenida en el taller de Barahona de la mano de los participantes, el marco operativo de actuación de la OTC en la República Dominicana, que garantice la coherencia y complementariedad de sus actuaciones, debe centrarse en el fortalecimiento institucional a nivel central y municipal, en todos los sectores definidos como

prioritarios, para la mejora del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. Cada una de las actuaciones de fortalecimiento institucional que se realicen en esta OTC deberá reproducir, por tanto, ajustada al sector pertinente, la doble dimensión de intervención: central y municipal. Así por ejemplo, la definición de una actuación de la OTC en la República Dominicana en materia de gestión de riesgos ambientales vendrá acotada por las siguientes consideraciones: se centrará en el fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de gestión de riesgos de acuerdo al reparto legal de competencias establecido, a nivel central: Comisión Nacional de Emergencias, y a nivel municipal: Comité Municipal de Emergencias; y en mejorar la capacidad de ambos niveles de gobierno para coordinar sus actuaciones en el terreno.

El primer esquema que obtuvimos por tanto del taller fue el siguiente:

Cuadro 5: Marco operativo de actuación



Cerrando

El taller de I+F de Barahona supuso un punto de inflexión en el modo de abordar y diseñar las intervenciones de cooperación en la OTC de República Dominicana, no tanto por lo que aprendimos, que también, sino por lo que recordamos.

Recordamos que los métodos de planificación deben utilizarse con rigor, más no con rigidez, no hay que confundirse; que las actuaciones de cooperación se construyen con escucha activa, y que las mejores ideas surgen gracias al diálogo y al intercambio de experiencias entre los actores implicados, por lo que el esfuerzo por contar en los talleres con el mayor número de actores es clave para la riqueza de las conclusiones.

Nada de lo dicho significa que todo se aprenda en el terreno, no es cierto que con un taller de identificación se resuelva la formulación de una actuación, hay mucho trabajo técnico antes y mucho trabajo técnico después; lo que significa es que no tiene ningún sentido que tratemos de inventar soluciones a una realidad que desconocemos; la mejor fotografía la toman los propios implicados y sólo sus aportes son los que nos permiten comprender la situación en toda su amplitud y con todos sus matices.

El Marco Operativo de Actuación, que comenzó a dibujarse en el taller de formulación de Barahona, tiene el mérito de haber nacido de la descripción de la realidad de los municipios dominicanos de la Región Sur hecha por sus propios habitantes: representantes de la sociedad civil y de la sociedad política. Posiblemente no hubiéramos llegado a concebirlo, sin antes cuestionarnos acerca de la calidad de nuestra gestión y demás inquietudes ya comentadas; pero lo que es seguro es que no lo hubiéramos llegado a concretar sin la participación paciente y generosa de los invitados al taller; de haberlo hecho, carecería de legitimidad.

El rigor en la utilización de los métodos de planificación participativos, como el enfoque de marco lógico que se emplea como instrumento principal en esta oficina de cooperación, y el esfuerzo permanente por respetar los compromisos de París, recordando que los actores de la cooperación debemos participar como invitados, no como protagonistas en el desarrollo de los países socios, tratando de evitar en todo momento la tentación de convertirnos en directores del mismo, responden a la firme convicción de que el desarrollo de los pueblos es endógeno, o no es desarrollo, sino tan sólo un espejismo.

Bibliografía

- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Metodología de gestión de proyectos de la Cooperación Española*, Madrid, 2001.
- Foro de Alto Nivel, *Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo*, París, 28 de febrero al 3 de marzo de 2005, www.aidharmonisation.org.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel y CÁMARA, Luís, *Orientaciones para la aplicación del enfoque del marco lógico, errores frecuentes y sugerencias para evitarlos*, CIDEAL, Madrid, 2003.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel y SAINZ OLLERO, Héctor, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 2003
- NORAD, *El enfoque del marco lógico, Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM), Bilbao, 2004.
- OFICINA TÉCNICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL de la Agencia Española de Cooperación Internacional en la República Dominicana, *Acta de la VI Comisión Mixta Hispano - Dominicana de Cooperación*, Santo Domingo, Madrid 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de la Oficina Técnica de Cooperación Internacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional en al república Dominicana, www.aecird.com.
- PNUD-NNUU, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Mundi-Prensa libros 2006.
- PNUD-República Dominicana, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, Oficina de Desarrollo Humano, Santo Domingo, 2005.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, www.maec.es.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Documento Estrategia País: República Dominicana, Madrid 2005. La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en la página de la Oficina Técnica de Cooperación Internacional de la Agencia Española de Cooperación Internacional en al República Dominicana, www.aecird.com.