

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



***" Compartiendo responsabilidades:
El rol de los donantes en el logro de resultados
de los proyectos de cooperación internacional en El Salvador.
Análisis sobre la importancia de la selección
y el monitoreo de proyectos. 1999-2003"***

TRABAJO DE GRADUACIÓN
Presentado por:

XIOMARA SALOMÉ MARTÍNEZ ASCENCIO

Para optar al grado de:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, 10 DE SEPTIEMBRE DE 2003

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTORA

Doctora María Isabel Rodríguez

VICE-RECTOR ACADÉMICO

Ingeniero Joaquín Orlando Machuca Gómez

VICE-RECTORA ADMINISTRATIVA

Doctora Carmen Elizabeth Rodríguez de Rivas

VICE-RECTORA GENERAL (INTO)

Licenciada Lidia Margarita Muñoz Vela

FISCAL GENERAL

Licenciado Pedro Rosalío Escobar Castaneda

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO (INTO)

Licenciado Armando Antonio Serrano

VICE-DECANA (INTO)

Licenciada Cecilia Elizabeth Segura de Dueñas

SECRETARIO (INTO)

Doctor José Rodolfo Castro Orellana

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

Licenciado Carlos Gustavo Lucha

COORDINADOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

Licenciado Mauricio Guevara

AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este esfuerzo a Sofía y a Alejandro porque en ellos se materializa:

La Divinidad de Dios y su madre María: quienes me permitieron ser parte del milagro de la vida, y me bendicen al dejarme disfrutar cada día de sus sonrisas.

Un proyecto de vida: que junto a su padre construimos y por el cual luchamos.

Mi familia: porque dejo en ellos el legado que he heredado con orgullo de mis abuelas, mi madre y mi padre, a quienes debo mi esencia.

La fraternidad: que en esta difícil tarea he encontrado en mi hermano y mi hermana.

La verdadera amistad: que he podido disfrutar junto a algunas compañeras, compañeros, maestras y maestros.

Mi esfuerzo: como estudiante, trabajadora, madre... MUJER

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Formulación del problema	iii
Objetivos	iv
Marco teórico	v
Hipótesis	xix
Contenido y justificación capitular	xx
Metodología	xxiii
CAPÍTULO I: MARCO DE INTERPRETACIÓN SOBRE LA EFICACIA- EFICIENCIA DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.	1
1.1. Conceptos de cooperación internacional	2
1.1.1. Clasificación de la cooperación internacional por su naturaleza	4
1.1.2. Clasificación de la cooperación internacional por la relación entre actores	7
1.2. De la cooperación asistencialista a la cooperación para el desarrollo	8
1.3. Eficacia y eficiencia: conceptos	13
CAPÍTULO II: IMPORTANCIA DE LA SELECCIÓN Y MONITOREO DE LOS PROYECTOS POR PARTE DE LAS AGENCIAS COOPERANTES: ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS EMPLEADOS	17

POR UNA AGENCIA COOPERANTE.	
2.1	La selección y el monitoreo dentro del ciclo de un proyecto. 19
2.2	Descripción de los procedimientos para la selección y el monitoreo de proyectos utilizados por una agencia cooperante. 22
2.2.1.	Requisitos y criterios para proyectos de incidencia en políticas públicas 24
2.2.2.	Procedimiento de aprobación 27
2.2.3.	Procedimiento para el Monitoreo 30
2.3	El reto de la asistencia técnica. 34
CAPÍTULO III: PROPUESTA DE ASPECTOS QUE DEBEN CONSIDERAR 44	
LOS DONANTES PARA OPTIMIZAR RECURSOS DE LA COOPERACIÓN	
INTERNACIONAL	
3.1.	La transparencia 46
3.2.	Coordinación entre donantes 50
3.2.1.	El Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan de Reconstrucción y Transformación y la Declaración de Estocolmo. 50
3.2.2.	El proyecto “Terremoto El Salvador” del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo 56
3.2.3.	El Sistema de Información sobre Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) 56
3.3.	El Acompañamiento y la sistematización de las lecciones aprendidas 63

CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	81

Justificación

Lograr la optimización de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional, ha sido un tema que se plantea en la agenda de los organismos cooperantes, los países receptores y los grupos beneficiarios de esta ayuda.

En El Salvador, sobre todo después de los últimos dos desastres (Mitch y Terremotos), se puso especial énfasis en la forma que se diseñaban y ejecutaban los proyectos, y por parte de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) hubo muchas críticas al Gobierno aduciendo corrupción en el manejo de estos fondos y poca participación por parte de los beneficiarios.

La forma en que se ha distribuido la ayuda recibida ha sido cuestionada en diferentes ocasiones y en diversas formas, de manera especial las críticas han sido hacia los mecanismos creados por el gobierno salvadoreño para manejar la distribución de la ayuda. Estos señalamientos han sido expuestos por los medios de comunicación, por opiniones de grupos de personas afectadas y por representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Si bien es cierto en el gobierno es donde se manejan los mayores montos de cooperación internacional, no se puede pasar desapercibido el hecho de que existen también otros entes que gestionan y ejecutan diversos proyectos de desarrollo social con fondos provenientes de donaciones internacionales, entre ellos las OSC que son también actores en el tema de cooperación.

Es necesario señalar que si bien es cierto las diferentes entidades que manejan fondos de cooperación internacional no realizan procesos de rendición de cuentas, es igualmente cierto que los organismos cooperantes no son siempre lo suficientemente exigentes en vigilar la transparencia de estos procesos, su labor suele limitarse a otorgar los fondos solicitados, revisar los informes narrativos y financieros que las instituciones receptoras elaboran, y eventualmente ordenar auditorías para verificar que los gastos realizados concuerden con las facturas y controles contables establecidos para ese fin.

¿Cómo puede mejorarse la eficacia- eficiencia para la optimización de los recursos provenientes de la cooperación internacional? ¿Cuáles son los principales aspectos a considerar en la selección y monitoreo de los proyectos que financian las agencias de cooperación a fin de lograr la eficacia-eficiencia necesaria para la optimización de estos recursos? Estas son algunas de las interrogantes que se pretenden responder con la presente investigación.

Esta propuesta puede servir como un aporte que permita establecer criterios para que sean aplicados por el donante para un mejor manejo de fondos provenientes de la cooperación internacional. Con esta contribución se espera proporcionar no solamente elementos de discusión para la comunidad académica, sino también un instrumento que facilite la reflexión para todas aquellas instituciones involucradas en proyectos de desarrollo social, ya que

por sobre todo está de por medio el bienestar de las personas a nombre de quienes se gestiona esta ayuda.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Los actores que intervienen en el ciclo de un proyecto son varios, van desde la población beneficiaria, la organización y organizaciones intermediarias (ejecutoras) y los donantes. Al momento de definir responsabilidades sobre el éxito o fracaso de un proyecto, éstas son compartidas por los diferentes actores. En general se suele poner el énfasis en la organización que ejecuta el proyecto, es por ello que se hace necesario discutir más ampliamente el rol de los donantes.

Se identifican dos momentos claves en el trabajo que realiza la agencia donante, estos son la selección y el monitoreo de los proyectos. A continuación se formulan algunas interrogantes que serán el marco de la presente investigación, y que servirán para ahondar en la discusión de este tema:

¿Cuáles son los criterios que aplican los cooperantes para seleccionar y monitorear los proyectos en que invierten, a fin de mejorar la eficacia-eficiencia de los recursos?

¿Cuál es el marco de interpretación sobre la eficacia-eficiencia para la optimización de los recursos provenientes de la cooperación internacional?

¿Porqué son importantes la selección y el monitoreo de los proyectos por parte de las agencias cooperantes, para lograr la optimización de los recursos de cooperación internacional?

¿Cuáles son los principales aspectos a considerar en la selección y monitoreo de los proyectos que financian las agencias de cooperación a fin de lograr la eficacia-eficiencia de estos recursos?

OBJETIVO GENERAL

Definir una propuesta de criterios que permita mejorar la eficacia-eficiencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional, enfocada en los proceso de selección y monitoreo de los proyectos que hacen los cooperantes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Definir un marco de de interpretación sobre la eficacia-eficiencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Definir la importancia de la selección y el monitoreo de los proyectos por parte de las agencias cooperantes, para lograr la optimización de los recursos.
- Diseñar una propuesta que considere la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas como principales aspectos a considerar en la selección y

monitoreo de los proyectos que financian las agencias de cooperación a fin de lograr la eficacia-eficiencia necesaria para la optimización de estos recursos.

MARCO TEÓRICO

CONCEPTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El concepto de cooperación internacional ha tenido su evolución a través del tiempo correspondiendo a la visión de la misma sociedad. A continuación, algunos de estos conceptos:

- “Término Internacional. Todo tipo de relaciones internacionales cuya finalidad son las ventajas mutuas; objeto de tratados internacionales”¹.
- “...cooperación es el comportamiento de varios sujetos que obran en colaboración para alcanzar un objetivo, comportamiento que entraña un interés común o la esperanza de una recompensa. La cooperación puede ser voluntaria o involuntaria, directa o indirecta, formal o informal, pero siempre supone una combinación de esfuerzos hacia un fin concreto del que todos los participantes esperan un beneficio real o imaginado. La cooperación en sus niveles más altos intelectuales implica tanto reciprocidad de intención como actuación conjunta, e incluso llega a ser un fin en si misma. Su campo de acción es ilimitado; la practican grupos

¹ OSMAN YK, Edmund Jan. “Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”, Fondo de Cultura Económica, España, 1976, pg.1144.

tan pequeños como la pareja o tan amplios como las Uniones de Estados Soberanos”².

- “...el concepto de cooperación internacional tiene la característica principal de relacionar dos o más actores interesados en intercambiar conocimientos, tecnologías y experiencias, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones mutuamente favorables. Es un instrumento propio de la política de relaciones internacionales al servicio de los países y como tal está diseñada para acortar los tiempos de desarrollo de las naciones menos avanzadas.”³
- “... es considerada como un inmenso mercado de capitales no reembolsables, altamente competido por los países de desarrollo medio y bajo. Su base real de la competitividad está referido, al menos, por dos aspectos: (1) ubicar en el mercado buenos proyectos y programas de cooperación que tengan carácter de innovación; (2) garantizar, a quien coopera, las condiciones mínimas de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos financiados”.⁴

Ahora bien, la cooperación internacional está clasificada de acuerdo a su naturaleza y a los actores que intervienen en esta relación.

² SILLS, David L. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, Voluen 3, Editorial Aguilar, España, 1974. Pg.182.

³ Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. “Resumen Ejecutivo”, Colombia, 2002, pg. 4.

⁴ IDEM

1.1.1 Clasificación de la Cooperación Internacional por su Naturaleza

Cooperación Técnica

Es la ayuda destinada a apoyar países en vía de desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tenga un mayor nivel de desarrollo. Este tipo de cooperación se hace a través de modalidades como proyectos, expertos y voluntarías:

Los proyectos incluyen como ayuda los recursos necesarios para la asistencia técnica, los equipos y la capacitación o entrenamiento de nacionales, principalmente, en un área específica de trabajo.

Los expertos son profesionales con un alto nivel técnico o científico, en un área específica de desarrollo, enviados por un país con mayor experiencia en dicha área. Los motivos de este intercambio pueden ser compartir experiencia y conocimiento, capacitar a un grupo de personas, asesorar la ejecución de un proyecto, identificar proyectos futuros de cooperación o brindar asesoría individual a una entidad.

Los programas de voluntarios tienen como objetivo ayudar al desarrollo económico o social de otro país mediante la promoción y la participación de jóvenes extranjeros motivados a colaborar en este sentido. Estos jóvenes conviven con la población de las comunidades locales y realizan actividades de cooperación por un período determinado.

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

Es una modalidad de cooperación técnica. Su especificidad radica en que se presenta entre países de similar nivel de desarrollo; por esto se le conoce también como “cooperación horizontal”.

Cooperación Financiera no Reembolsable

Es la cooperación ofrecida por algunas fuentes, mediante la asignación de recursos en efectivo, con el objeto de apoyar proyectos o actividades de desarrollo.

Cooperación Financiera Reembolsable

Comprende el financiamiento en efectivo, bajo condiciones de interés y de tiempo favorables, para el desarrollo de actividades económicas en un país en vías de desarrollo. Es considerada por los cooperantes internacionales como otro tipo de cooperación aunque en realidad se trata de créditos blandos.

Ayuda en Emergencias y Desastres

Consiste en el envío de personal de asistencia, equipos de auxilio, materiales y maquinarias, necesarios para atender las emergencias a los desastres naturales ocurridos en los países en vías de desarrollo.

Ayuda Alimentaria

Consiste en la promoción de la producción alimentaria o en el envío de alimentos para atender algunas zonas, en los países del Tercer Mundo, con necesidades extremas de pobreza.

Canjes de Deuda

Se refiere a la condonación de una deuda por parte de la fuente, o a cambio de que el país receptor ejecute proyectos de desarrollo, especialmente en el sector de medio ambiente.

Cooperación Cultural

Es la ayuda destinada a la realización de actividades en algunas áreas culturales mediante entrega de equipos, donaciones de material, capacitación o intercambios. Esta cooperación está dirigida a museos, casas de la cultura, grupos culturales, etc.

Donaciones

Son contribuciones o transferencias de dinero, bienes o servicios otorgados por algunas fuentes de cooperación internacional para atender necesidades de grupos poblacionales o entidades, en áreas prioritarias para el desarrollo social. No requieren reembolsos.

Becas

Tiene como objetivo contribuir a la formación de personal técnico, investigadores o funcionarios que puedan desempeñar un papel importante en los países en vías de desarrollo, mediante su formación o capacitación técnica en un país más desarrollado.

1.1.2 Clasificación de la Cooperación Internacional por la Relación entre Actores

Cooperación Oficial: Es la que se otorga de manera directa de un Estado cooperante a uno receptor, generalmente se hace por medio de las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada Estado. Los Estados cooperantes cuentan con una Agencia Oficial para canalizar la cooperación internacional y en los últimos años algunos países han establecido relaciones directas con asociaciones o fundaciones privadas, para que sean las encargadas de ejecutar los proyectos.

Cooperación Multilateral: Es la cooperación canalizada mediante las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea, Naciones Unidas, entre otros.

Cooperación no Oficial: las ONGs (Organizaciones no Gubernamentales) canalizan fondos de origen privado, en su mayoría, recaudado en sus países de origen y canalizados mediante otras ONGs nacionales que funcionan como contrapartes para la ejecución de proyectos con estos fondos. En esto también existen diversas modalidades en que las ONG accedan a fondos estatales que son destinados a proyectos ejecutados por otras ONG.

De estos conceptos y clasificación, se obtienen elementos comunes:

- Es una relación entre sujetos

- Esta relación lleva un grado “x” de colaboración mutua
- Esta colaboración depende de intereses comunes
- El objetivo común es mejorar las condiciones de la población en los países menos desarrollados.

1.2. DE LA COOPERACIÓN ASISTENCIALISTA A LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.

La cooperación internacional ha nacido con el principio mismo de las naciones, basta recurrir a libros de historia, para comprobarlo. Del mismo modo que los seres humanos necesitan agruparse, vivir en sociedad para compartir esfuerzos y enfrentar, así, más fácilmente las adversidades, los países y las instituciones tienen la necesidad de relacionarse entre sí, para poder mejorar su situación y encontrar solución a problemas comunes.

En la década del 70 la cooperación internacional era limitada a relaciones entre gobiernos de distintos países y en proyectos de larga duración y mucho costo. Estos eran casi en su totalidad, de carácter asistencialista o para el desarrollo; en general con un país donante (fuente) y otro receptor de la donación (beneficiario). Poseían poco control de su gestión durante el desarrollo y una vez terminado el mismo. En muchos casos no atendían a la verdadera realidad del beneficiario; ya que las acciones se planificaban a muchos kilómetros de distancia, por personas que, en general, desconocían la problemática del país

receptor y, en consecuencia, sus posibilidades de mantener posteriormente en acción las mejoras que se generaban a través de la cooperación. Constitúan casos de cooperación vertical, también llamada Cooperación Norte - Sur, puesto que se trataba de acciones entre un país desarrollado y otro que no lo era.

Los años 80 fueron lo que se denominó el decenio perdido en esta materia, ya que se priorizó mucho la ayuda humanitaria sin que se logaran grandes resultados en superar la pobreza o el subdesarrollo de los países más necesitados. Empezaron a cambiar estos conceptos en cooperación, se realizó un mayor control de gestión de los proyectos; también debido a la gran crisis mundial se abrieron los mercados y se inició la puesta en marcha de políticas neoliberales. Aparecieron, así, grandes grupos económicos de poder y se forman nuevos bloques regionales.

Ya en esta década se viven las consecuencias de estas políticas, como es el aumento del crecimiento económico de los países pero con el aumento de la pobreza. La cooperación deja de ser totalmente asistencialista, aparecen muchos proyectos cofinanciados; nace la cooperación horizontal favorecida por los grupos regionales y se promueve la cooperación en educación superior y en ciencia y técnica. Asimismo se descentraliza la gestión, debido a la participación de otros estamentos de los gobiernos, tales como provincias o municipalidades. Esta descentralización invita la participación de organismos

autárquicos como las Universidades y a la aparición de las Organizaciones no gubernamentales (ONG`s), que permiten el manejo privado de los proyectos.

También se nota una tendencia a las acciones regionales de integración y una creciente profesionalización de la gestión de la cooperación internacional.

Podemos decir entonces que la cooperación internacional esta siempre ligada a la realidad mundial internacional en política y economía, y los cambios en esta materia se dan cada vez a mayor velocidad. La cooperación internacional juega un papel más importante a medida que transcurren los años, e involucra cada vez a una mayor parte de la población mundial.

Actualmente, lo esencial es que el objetivo de las acciones que se promuevan entre las partes tiendan a la colaboración recíproca para perseguir propósitos vinculados al desarrollo de una de ellas o de ambas, es por ello que se la denomina Cooperación para el Desarrollo.

Por otra parte, la globalización ha revalorizado simultáneamente el concepto de lo local como espacio natural de participación, de diversidad y de diferencia cultural. Ello supone el reto de vincular el conocimiento profesional de las instituciones públicas y privadas a cargo de la difusión de estos saberes con las experiencias prácticas y acciones de campo que se llevan a cabo en instituciones como ONGs y fundaciones, creando redes de trabajo para

potenciar las relaciones, impulsando el diálogo y contribuyendo a hacer más eficaz el trabajo.

Las estructuras multilaterales y locales ya existentes tienen como desafío encontrar una fórmula de trabajo conjunto a través del cual se aprovechen los esfuerzos de cada una de las partes y se coordinen las acciones de todos: la necesidad de acometer nuevos mecanismos, desarrollar un trabajo coordinado en materia de cooperación cultural internacional

Los fondos de cooperación internacional también son sujetos de evaluaciones rigurosas y se tiende a exigir un uso óptimo. En ese sentido, es cada vez más común recoger planteamientos asociados al cumplimiento de objetivos y metas que se traducen en interrogantes como, de lo realizado, ¿en cuánto se redujo la pobreza?; ¿cómo un producto ha permitido una gobernabilidad mayor?; ¿en cuánto se ha reducido el deterioro del medio ambiente?; ¿cómo la mujer está participando en tal o cual proceso?

Dichas exigencias conllevan una mayor preocupación por el desarrollo de indicadores que permitan justificar la performance y los resultados obtenidos, pues, de lo contrario, criterios respecto a la importancia mundial de América Latina en términos de mercados determinarán que los fondos se canalicen hacia otras regiones.

No obstante, este mismo escenario plantea igualmente nuevos retos para los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional, la tendencia decreciente de los montos de cooperación internacional para el desarrollo y la necesidad de lograr resultados satisfactorios con estos fondos, definen retos para lograr la optimización de estos recursos.

El Salvador no escapa a esta realidad, en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz se incrementaron los montos de cooperación destinada a diferentes temas con la intención de contribuir en la construcción de una nueva realidad para el país. No obstante, a partir de 1997 los montos han ido reduciéndose y por otro lado las exigencias de los donantes se han incrementado.

Con esta realidad, aparecen los conceptos de eficacia-eficiencia para el manejo de los fondos de cooperación internacional.

1.3. EFICACIA Y EFICIENCIA: CONCEPTOS

Los conceptos de Eficacia y Eficiencia han sido tradicionalmente utilizados para referirse a la producción de bienes en las empresas privadas, a saber:

Eficiencia. Se refiere a la relación coste/beneficio de los procesos internos de una organización. Es la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos de manera que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia

óptima entre insumos y productos. Por ejemplo, se aumentará la eficiencia si con el mismo gasto se consiguen más productos que en un momento anterior.

Eficacia. Es el grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que responden a las demandas y expectativas de los clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, las satisface.

En el caso de la cooperación internacional, actualmente es vista también como una inversión y por ello estos conceptos son aplicables a los diferentes actores involucrados en esta relación: donantes, canalizadores y receptores. Cada uno tiene una responsabilidad que asumir para lograr la rentabilidad de la inversión que se realice.

Afirmar que la cooperación internacional es o no eficiente y eficaz, está claramente en función de lo que se entienda por estos términos al aplicarlos en este campo. Una definición bastante apropiada al contexto en el que estamos es la que aporta el CAD en su glosario de términos usados en la evaluación de proyectos y programas. Allí se define:

Eficiencia (Efficiency): Medida en que el uso de los insumos (recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) se ha hecho en forma económica u óptima para generar productos.

Eficacia (Effectiveness): Medida en que un programa alcanza los resultados previstos (fines, propósitos y productos).

Las definiciones de estos términos, a pesar de estar enfocados hacia otro tipo de producción, son similares a las utilizadas en el ámbito empresarial. La diferencia está en el tipo de producto del que se habla. Obviamente el desarrollo humano no se puede medir de la misma forma que un artículo, pero no por ello deja de ser un producto que pueda generarse y medirse de forma cuantitativa.

Respecto a la eficiencia la definición es clara, en cambio sobre eficacia se plantea un problema ya que la acción de medir los resultados está más sujeta a subjetividades. El problema de la eficacia se centra entonces en la amplitud de los objetivos del desarrollo y, en buena medida, en la distancia que existe entre las declaraciones de intenciones respecto a esta política y las acciones realmente ejecutadas, o -dicho de otra manera entre el nivel del discurso que se mantiene en la cooperación para el desarrollo y el de los hechos reales y sus intenciones verdaderas (a menudo ambiguas).

Un aporte importante para esta discusión ha sido el que aparece en un informe reciente del PNUD⁵ donde hacen una distinción entre la eficacia organizativa y la eficacia del desarrollo. La eficacia organizativa trata de apreciar el logro del objetivo que la acción de desarrollo se propuso, pero con independencia de su pertinencia o prioridad para la situación vital de los beneficiados. Se dirige entonces a los resultados (outputs) del proyecto o programa realizado. La

⁵ PNUD "Development Effectiveness Review of Evaluative Evidence". New York, 2001.

eficacia del desarrollo amplía el horizonte de análisis y se dirige hacia los cambios producidos en la población objetivo y su entorno (outcomes). La eficacia del desarrollo va a centrar su atención en los impactos de las acciones de ayuda, afirmando que es eficaz si aumentó las oportunidades de la personas y produjo cambios en sus condiciones de vida. Estos dos enfoques de eficacia no se oponen entre sí, pero no aprecian lo mismo. Mientras que la eficacia organizativa se centra en las evaluaciones micro de proyectos y programas considerados de forma aislada, la eficacia del desarrollo hace del contexto un componente esencial en el ejercicio evaluativo y combina las dimensiones micro con las macro, es decir además de los proyectos evaluados, analiza si hay avances en el proceso de desarrollo del país y la población beneficiada. La aplicación de estos conceptos a la cooperación internacional cobra validez tomando en cuenta que esta ayuda debería regirse por los criterios bajo los que parece actuar la inversión directa extranjera mundial, buscando los receptores más capaces y que presenten mayores garantías a la hora de respetar los contratos. Si la inversión privada mundial se está multiplicando de forma significativa en los últimos años, eligiendo con esmero a sus receptores ¿por qué el dinero público de la ayuda oficial al desarrollo no lo debe hacer? Quizá porque sus objetivos, medios, instrumentos y circunstancias de actuación son distintos, así como sus fines. Mientras la inversión privada busca rentabilidad, los fondos de ayuda al desarrollo buscan (o deberían buscar) la promoción del

derecho humano a un nivel de vida digno, la generación de la satisfacción de las necesidades básicas de toda persona, como un bien público mundial. Estos bienes han sido definidos como "resultados (o productos intermedios).

No obstante lo anterior, esta promoción del desarrollo debe equipararse con la rentabilidad de la que se habla en la inversión privada. Por lo tanto, para garantizarla, debe procurarse tomar las mejores decisiones de inversión. Esto implica la decisión de los temas en que se va a invertir, las organizaciones a quienes se les confiará la inversión y el trabajo de supervisión o "control de calidad" del organismo cooperante.

Todo esto nos hace definir, para efectos de esta investigación, que Cooperación Internacional se debe entender como: "la relación que se establece entre dos o más países u organismos internacionales, o instituciones de ellos, con el objeto de colaborar en la búsqueda de objetivos de desarrollo mutuamente aceptados, requiriéndose para ello una inversión que debe ser utilizada con eficacia y eficiencia."

HIPÓTESIS GENERAL:

Si las agencias de cooperación internacional establecieran mecanismos de control cualitativo en la selección y monitoreo de los proyectos que financian, se mejoraría la eficacia-eficiencia y permitiría una mejor optimización de esos recursos

HIPÓTESIS ESPECÍFICAS:

- La concepción moderna sobre cooperación internacional debe incluir elementos sobre la eficacia-eficiencia de su utilización, caso contrario se genera un vacío que desnaturaliza el concepto mismo.
- Si el proceso de selección y el monitoreo de la ejecución de los proyectos son desarrollados rigurosamente por los cooperantes se mejora la eficacia-eficiencia en la optimización de estos recursos.
- Si las agencias cooperantes consideraran la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas para la selección y monitoreo de los proyectos que financian se lograría la eficacia-eficiencia necesaria para optimizar los recursos que canalizan.

CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN CAPITULAR.

CAPITULO I

Marco de interpretación sobre la eficacia-eficiencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Los conceptos de cooperación internacional que tradicionalmente se han utilizado, son planteados desde el punto de vista de la relación misma que lleva a definir un grado de colaboración entre la partes. Este enfoque deja de lado la

razón de ser de esta cooperación enfatizando la relación y no la finalidad de ésta que, para el caso, está destinada justamente a propiciar oportunidades para el desarrollo de la población menos favorecida.

Independientemente de la relación que se llegue a establecer, lo más importante es que no debe perderse de vista el objetivo primordial que lleva a definirla. Es por ello que se hace necesario incluir en estos conceptos, elementos que justifiquen la utilidad de esta relación de cooperación en función de la efectividad de la misma para lograr el desarrollo.

Durante el presente capítulo se explicarán los diferentes conceptos de cooperación para el desarrollo, además de los conceptos de eficacia-eficiencia. Con ello se espera establecer una definición que incorpore ambos elementos para que sea la base que rijan el marco conceptual del trabajo de graduación.

CAPITULO II

Importancia de la selección y monitoreo de los proyectos por parte de las agencias cooperantes: Análisis de los procedimientos empleados por una agencia cooperante.

Lograr la optimización de los recursos de cooperación internacional es un reto para los diferentes actores que intervienen en esta relación, no obstante el papel y la responsabilidad que tienen las agencias cooperantes es una pieza fundamental para alcanzar este objetivo.

Como se analiza en el primer capítulo las fuentes de la cooperación internacional son diversas y quienes lo llevan a diferentes partes del mundo son justamente las agencias de cooperación. Son éstas las que definen las políticas tanto para aprobar un proyecto a financiar, como para darle seguimiento al mismo.

Para efectos de esta investigación se hará un análisis de los procedimientos que sigue CREA Internacional de El Salvador en estas áreas. La principal fuente de información proviene de la observación que se ha hecho de este procedimiento entre septiembre 2000 y abril 2003. Con esto se espera contar con significativos elementos de análisis que permitan identificar la corresponsabilidad que tienen los donantes en el éxito o fracaso de un proyecto.

CAPITULOIII

Propuesta de aspectos que deben considerar los donantes para optimizar recursos de la cooperación internacional

Una vez determinada la importancia que revisten la selección y el monitoreo de los proyectos, por parte de los donantes, se hace necesario establecer los aspectos que deben considerarse en estas etapas.

La propuesta a desarrollar contempla la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas. Estos aspectos deben ser considerados para el proceso de selección de los proyectos a financiar y durante el monitoreo a los mismos. Es importante aclarar que esta consideración no debe entenderse como condición indispensable para evaluar positiva o negativamente un proyecto. Es importante recordar que el fin último de todo esto es lograr la eficacia-eficiencia en el uso de los recursos. Por lo tanto, los aspectos mencionados deben servir como parámetros de lo que se quiere lograr y las deficiencias encontradas como avisos de las áreas que deben ser fortalecidas. Este fortalecimiento aplica tanto para las instituciones que ejecutan los proyectos como para los donantes mismos.

En el presente capítulo se hace un análisis de las implicaciones que tiene cada aspecto. Para reforzar la importancia de los mismos se incluyen las opiniones de diferentes organizaciones con quienes CREA Internacional se ha relacionado, a fin de conocer la perspectiva de terceros y lo que ha significado su aplicación práctica.

METODOLOGÍA

Para desarrollar la investigación, se hará uso del método inductivo-deductivo ya que con la información que se recoja de la realidad se procederá a formar un

bosquejo que sirva de parámetro al momento de encontrar una explicación al objeto de estudio. Todo esto, tratando de establecer sus manifestaciones y que esto permita fundamentar los planteamientos vertidos.

Por otra parte, se hará un análisis y síntesis de esta información y de las investigaciones realizadas, para presentar los argumentos que sustenten dichos planteamientos.

Los instrumentos que servirán para desarrollar la investigación son fichas resúmenes de bibliografía recabada, entrevistas con representantes de organizaciones de sociedad civil y cooperantes internacionales, artículos escritos relacionados al tema, y búsqueda de información de forma virtual (internet).

CAPÍTULO I

Marco ~~de~~ de interpretación sobre la eficacia-eficiencia ~~para la~~
~~optimización~~ de los rrecursos provenientes de la cooperación
internacional.

Introducción

Problema

¿Cuál es el marco de interpretación sobre la eficacia-eficiencia para la optimización de los recursos provenientes de la cooperación internacional?

Objetivo

Definir un marco ~~de~~ de interpretación sobre la eficacia-eficiencia ~~para la~~
~~optimización~~ de los recursos provenientes de la cooperación internacional.

Hipótesis

~~Existe un vacío La en los diferentes concepción modernatos sobre cooperación internacional debe incluir ya que no incluyen elementos sobre la eficacia-eficiencia con que ésta debe utilizade su utilización, caso contrario se genera un vacío se que desnaturaliza el concepto mismo. para lograr su principal objetivo.~~

Justificación Capitular

Los conceptos de cooperación internacional que tradicionalmente se han utilizado, son planteados desde el punto de vista de la relación misma que lleva a definir un grado de colaboración entre la partes. Este enfoque deja de lado la razón de ser de esta cooperación enfatizando la relación y no la finalidad de ésta que, para el caso, está destinada justamente a propiciar oportunidades para el desarrollo de la población menos favorecida.

Independientemente de la relación que se llegue a establecer, lo más importante es que no debe perderse de vista el objetivo primordial que lleva a definirla. Es por ello que se hace necesario incluir en estos conceptos, elementos que justifiquen la utilidad de esta relación de cooperación en función de la efectividad de la misma para lograr el desarrollo.

Durante el presente capítulo se explicarán los diferentes conceptos de cooperación para el desarrollo, además de los conceptos de eficacia-eficiencia. Con ello se espera establecer una definición que incorpore ambos elementos para que sea la base que rijan el marco conceptual del trabajo de graduación.

~~1.1. La cooperación internacional: conceptos y clasificación~~

~~1.2. De la cooperación asistencialista a la cooperación para el desarrollo~~

~~1.3. La eficacia-eficiencia en la cooperación internacional~~

1.1. Conceptos de cooperación internacional **CONCEPTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

~~Existen diversidad de conceptos de cooperación internacional, pero para efectos de esta investigación se han retomado los que recogen diversos componentes:~~

CONCEPTO DE COOPERACIÓN

El concepto de cooperación internacional ha tenido su evolución a través del tiempo correspondiendo a la visión de la misma sociedad. A continuación, ~~detallamos~~ algunos de estos conceptos:

- “Término Internacional. Todo tipo de relaciones internacionales cuya finalidad son las ventajas mutuas; objeto de tratados internacionales”⁶.
- “~~Llamamos...~~ cooperación es el comportamiento de varios sujetos que obran en colaboración para alcanzar un objetivo, comportamiento que entraña un interés común o la esperanza de una recompensa. La cooperación puede ser voluntaria o involuntaria, directa o indirecta, formal o informal, pero siempre supone una combinación de esfuerzos

⁶ OSMAN YK, Edmund Jan. “Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”, Fondo de Cultura Económica, España, 1976, pg.1144.

hacia un fin concreto del que todos los participantes esperan un beneficio real o imaginado. La cooperación en sus niveles más altos intelectuales implica tanto reciprocidad de intención como actuación conjunta, e incluso llega a ser un fin en si misma. Su campo de acción es ilimitado; la practican grupos tan pequeños como la pareja o tan amplios como las Uniones de Estados Soberanos”⁷.

● “...el concepto de cooperación internacional tiene la característica principal de relacionar dos o más actores interesados en intercambiar conocimientos, tecnologías y experiencias, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones mutuamente favorables. Es un instrumento propio de la política de relaciones internacionales al servicio de los países y como tal está diseñada para acortar los tiempos de desarrollo de las naciones menos avanzadas.”⁸

● “... es considerada como un inmenso mercado de capitales no reembolsables, altamente competido por los países de desarrollo medio

⁷ SILLS, David L. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, Voluen 3, Editorial Aguilar, España, 1974. Pg.182.

⁸ Agencia Colombiana de Cooperación Internacional. “Resumen Ejecutivo”, Colombia, 2002, pg. 4.

y bajo. Su base real de la competitividad está referido, al menos, por dos aspectos: (1) ubicar en el mercado buenos proyectos y programas de cooperación que tengan carácter de innovación; (2) garantizar, a quien coopera, las condiciones mínimas de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos financiados”.⁹

Ahora bien, la cooperación internacional está clasificada de acuerdo a su naturaleza y a los actores que intervienen en esta relación.

, a saber:

1.1.1CL Clasificación de la cooperación internacional **ASIFICACIÓN** **POR NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL** **por su naturaleza**

Cooperación Técnica

Es la ayuda destinada a apoyar países en vía de desarrollo, mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias, en determinadas áreas donde un país o una fuente tenga un mayor

⁹ IDEM

nivel de desarrollo. Este tipo de cooperación se hace a través de modalidades como proyectos, expertos y voluntarías:

Los proyectos incluyen como ayuda los recursos necesarios para la asistencia técnica, los equipos y la capacitación o entrenamiento de nacionales, principalmente, en un área específica de trabajo.

Los expertos son profesionales con un alto nivel técnico o científico, en un área específica de desarrollo, enviados por un país con mayor experiencia en dicha área. Los motivos de este intercambio pueden ser compartir experiencia y conocimiento, capacitar a un grupo de personas, asesorar la ejecución de un proyecto, identificar proyectos futuros de cooperación o brindar asesoría individual a una entidad.

Los programas de voluntarios tienen como objetivo ayudar al desarrollo económico o social de otro país mediante la promoción y la participación de jóvenes extranjeros motivados a colaborar en este sentido. Estos jóvenes conviven con la población de las comunidades locales y realizan actividades de cooperación por un período determinado.

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo

Es una modalidad de cooperación técnica. Su especificidad radica en que se presenta entre países de similar nivel de desarrollo; por esto se le conoce también como “cooperación horizontal”.

Cooperación Financiera no Reembolsable

Es la cooperación ofrecida por algunas fuentes, mediante la asignación de recursos en efectivo, con el objeto de apoyar proyectos o actividades de desarrollo.

Cooperación Financiera Reembolsable

Comprende el financiamiento en efectivo, bajo condiciones de interés y de tiempo favorables, para el desarrollo de actividades económicas en un país en vías de desarrollo. Es considerada por los cooperantes internacionales como otro tipo de cooperación aunque en realidad se trata de créditos blandos.

Ayuda en Emergencias y Desastres

Consiste en el envío de personal de asistencia, equipos de auxilio, materiales y maquinarias, necesarios para atender las emergencias a los desastres naturales ocurridos en los países en vías de desarrollo.

Ayuda Alimentaria

Consiste en la promoción de la producción alimentaria o en el envío de alimentos para atender algunas zonas, en los países del Tercer Mundo, con necesidades extremas de pobreza.

Canjes de Deuda

Se refiere a la condonación de una deuda por parte de la fuente, o a cambio de que el país receptor ejecute proyectos de desarrollo, especialmente en el sector de medio ambiente.

Cooperación Cultural

Es la ayuda destinada a la realización de actividades en algunas áreas culturales mediante entrega de equipos, donaciones de material, capacitación o

intercambios. Esta cooperación está dirigida a museos, casas de la cultura, grupos culturales, etc.

Donaciones

Son contribuciones o transferencias de dinero, bienes o servicios otorgados por algunas fuentes de cooperación internacional para atender necesidades de grupos poblacionales o entidades, en áreas prioritarias para el desarrollo social.

No requieren reembolsos.

Becas

Tiene como objetivo contribuir a la formación de personal técnico, investigadores o funcionarios que puedan desempeñar un papel importante en los países en vías de desarrollo, mediante su formación o capacitación técnica en un país más desarrollado.

1.1.2 Clasificación de la cooperación internacional por la relación entre actores ~~CLASIFICACIÓN POR LA RELACIÓN ENTRE ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL~~

Cooperación Oficial:

Es la que se otorga de manera directa de un Estado cooperante a uno receptor, generalmente se hace por medio de las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada Estado. Los Estados cooperantes cuentan con una Agencia Oficial para canalizar la cooperación internacional y en los últimos años algunos países han establecido relaciones directas con asociaciones o fundaciones privadas, para que sean las encargadas de ejecutar los proyectos.

Cooperación Multilateral:

Es la cooperación canalizada mediante las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Unión Europea, Naciones Unidas, entre otros.

Cooperación no Oficial

Las ONGs (Organizaciones no Gubernamentales) canalizan fondos de origen privado, en su mayoría, recaudado en sus países de origen y canalizados mediante otras ONGs nacionales que funcionan como contrapartes para la ejecución de proyectos con estos fondos. En esto también existen diversas

modalidades en que las ONG accedan a fondos estatales que son destinados a proyectos ejecutados por otras ONG.

De estos conceptos y clasificación, se obtienen elementos comunes:

- Es una relación entre sujetos
- Esta relación lleva un grado “x” de colaboración mutua
- Esta colaboración depende de intereses comunes
- El objetivo común es mejorar las condiciones de la población en los países menos desarrollados.

1.2. ~~De~~ **De la cooperación asistencialista a la cooperación para el desarrollo.**

La cooperación internacional ha nacido con el principio mismo de las naciones, basta recurrir a libros de historia, para comprobarlo. Del mismo modo que los seres humanos ~~el hombre~~ necesitan agruparse, vivir en sociedad para compartir esfuerzos y enfrentar, así, más fácilmente las adversidades, los países y las instituciones tienen la necesidad de relacionarse entre sí, para poder mejorar su situación y encontrar solución a problemas comunes.

En la década del 70 la cooperación internacional era limitada a relaciones emprendimientos entre gobiernos de distintos países y en proyectos de larga duración y mucho costo. Estos eran casi en su totalidad, de carácter asistencialista o para el desarrollo; en general con un país donante (fuente) y otro receptor de la donación (beneficiario). Poseían poco control de su gestión durante el desarrollo y una vez terminado el mismo. En muchos casos no atendían a la verdadera realidad del beneficiario; ya que las acciones se planificaban a muchos kilómetros de distancia, por personas que, en general, desconocían la problemática del país receptor y, en consecuencia, sus posibilidades de mantener posteriormente en acción las mejoras que se generaban a través de la cooperación. Constituían casos de cooperación vertical, también llamada Cooperación Norte - Sur, puesto que se trataba de acciones entre un país desarrollado y otro que no lo era.

Los años 80 fueron lo que se denominó el decenio perdido en esta materia, ya que se priorizó mucho la ayuda humanitaria sin que se logaran grandes resultados en superar la pobreza o el subdesarrollo de los países más necesitados. Empezaron a cambiar estos conceptos en cooperación, se realizó un mayor control de gestión de los proyectos;

también debido a la gran crisis mundial se abrieron los mercados y se inició la puesta en marcha de políticas neoliberales. Aparecieron, así, grandes grupos económicos de poder y se forman nuevos bloques regionales.

Ya en esta década se viven las consecuencias de estas políticas, como ~~seres~~ el aumento del crecimiento económico de los países pero con el aumento de la pobreza. La cooperación deja de ser totalmente asistencialista, aparecen

muchos proyectos cofinanciados; nace la

cooperación horizontal favorecida por los grupos regionales y se promueve la cooperación en educación superior y en ciencia y técnica. Asimismo se

descentraliza la gestión, debido a la participación de otros estamentos de los

gobiernos, tales como provincias o municipalidades. Esta descentralización

invita la participación de organismos autárquicos como las Universidades y a la aparición de las Organizaciones no gubernamentales (ONG`s), que

permiten el manejo privado de los

proyectos. También se nota una tendencia a las acciones regionales de

integración y una creciente profesionalización de la gestión de la cooperación internacional.

Podemos decir entonces que la cooperación internacional esta siempre ligada a la realidad mundial internacional en política y economía, y los cambios en esta

materia se dan cada vez a mayor velocidad. La cooperación internacional juega un papel **más** importante a medida que transcurren los años, e involucra cada vez a una mayor parte de la población mundial.

Actualmente, lo esencial es que el objetivo de las acciones que se promuevan entre las partes tiendan a la colaboración recíproca para perseguir propósitos vinculados al desarrollo de una de ellas o de ambas, es por ello que se la denomina Cooperación para el Desarrollo.

Por otra parte, la globalización ha revalorizado simultáneamente el concepto de lo local como espacio natural de participación, de diversidad y de diferencia cultural. Ello supone el reto de vincular el conocimiento profesional de las instituciones públicas y privadas a cargo de la difusión de estos saberes con las experiencias prácticas y acciones de campo que se llevan a cabo en instituciones como ONGs y fundaciones, creando redes de trabajo para potenciar las relaciones, impulsando el diálogo y contribuyendo a hacer más eficaz el trabajo.

Las estructuras multilaterales y locales ya existentes tienen como desafío encontrar una fórmula de trabajo conjunto a través del cual se aprovechen los

esfuerzos de cada una de las partes y se coordinen las acciones de todos: la necesidad de acometer nuevos mecanismos, desarrollar un trabajo coordinado en materia de cooperación cultural internacional

Los fondos de cooperación internacional también son sujetos de evaluaciones rigurosas y se tiende a exigir un uso óptimo. En ese sentido, es cada vez más común recoger planteamientos asociados al cumplimiento de objetivos y metas que se traducen en interrogantes como, de lo realizado, ¿en cuánto se redujo la pobreza?; ¿cómo un producto ha permitido una gobernabilidad mayor?; ¿en cuánto se ha reducido el deterioro del medio ambiente?; ¿cómo la mujer está participando en tal o cual proceso?

Dichas exigencias conllevan una mayor preocupación por el desarrollo de indicadores que permitan justificar la performance y los resultados obtenidos, pues, de lo contrario, criterios respecto a la importancia mundial de América Latina en términos de mercados — determinarán que los fondos se canalicen hacia otras regiones.

No obstante, este mismo escenario plantea igualmente nuevos retos para los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional, la tendencia decreciente de los montos de cooperación internacional para el desarrollo y la

necesidad de lograr resultados satisfactorios con estos fondos, definen retos para lograr la optimización de estos recursos.

El Salvador no escapa a esta realidad, en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz se incrementaron los montos de cooperación destinada a diferentes temas con la intención de contribuir en la construcción de una nueva realidad para el país. No obstante, a partir de 1997 los montos han ido reduciéndose y por otro lado las exigencias de los donantes se han incrementado.

Con esta realidad, aparecen los conceptos de eficacia-eficiencia para el manejo de los fondos de cooperación internacional.

1.3. Eficacia y eficiencia~~EFICACIA Y EFICIENCIA::~~ conceptos~~CONCEPTOS~~

Los conceptos de Eficacia y Eficiencia han sido tradicionalmente utilizados para referirse a la producción de bienes en las empresas privadas, a saber:

Eficiencia. Se refiere a la relación coste/beneficio de los procesos internos de una organización. Es la relación entre recursos empleados y resultados obtenidos de manera que habrá eficiencia cuando exista una correspondencia óptima entre insumos y productos. Por ejemplo, se aumentará la eficiencia si con el mismo gasto se consiguen más productos que en un momento anterior.

Eficacia. ~~Podemos referirnos a ella como~~ Es el grado en que la organización procesa insumos para obtener productos que responden a las demandas y expectativas de los clientes o actores críticos de su entorno y, consiguientemente, las satisface.

En el caso de la cooperación internacional, actualmente es vista también como una inversión y por ello -estos conceptos son aplicables a los diferentes actores involucrados en esta relación: donantes, canalizadores y receptores. ~~C-ya que~~ cada uno tiene una responsabilidad que asumir para lograr la rentabilidad de la inversión que se realice.

Afirmar que la cooperación internacional es o no eficiente y eficaz, está claramente en función de lo que se entienda por estos términos al aplicarlos en este campo. Una definición bastante apropiada al contexto en el que estamos es la que aporta el CAD en su glosario de términos usados en la evaluación de proyectos y programas. Allí se define:

Eficiencia (Efficiency): Medida en que el uso de los insumos (recursos financieros, humanos, técnicos y materiales) se ha hecho en forma económica u óptima para generar productos.

Eficacia (Effectiveness): Medida en que un programa alcanza los resultados previstos (fines, propósitos y productos).

Las definiciones de estos términos, a pesar de estar enfocados hacia otro tipo de producción, son similares a las utilizadas en el ámbito empresarial ~~la producción empresarial~~. La diferencia está en el tipo de producto del que se habla. Obviamente el desarrollo humano no se puede medir de la misma forma que un artículo, pero no por ello deja de ser un producto que pueda generarse y medirse de forma cuantitativa.

Respecto a la eficiencia la definición es clara, en cambio sobre eficacia se plantea un problema ya que la acción de medir los resultados está más sujeta a subjetividades. El problema de la eficacia se centra entonces en la amplitud de los objetivos del desarrollo y, en buena medida, en la distancia que existe entre las declaraciones de intenciones

_respecto a esta política y las acciones realmente ejecutadas, o -dicho de otra manera

_entre el nivel del discurso que se mantiene en la cooperación para el desarrollo y el de

los hechos reales y sus intenciones verdaderas (a menudo ambiguas).

Un aporte importante para esta discusión ha sido el que aparece en un informe reciente del PNUD¹⁰ donde hacen una distinción entre la eficacia organizativa y la eficacia del desarrollo. La eficacia organizativa trata de apreciar el logro del objetivo que la acción de desarrollo se propuso, pero con independencia de su pertinencia o prioridad para la situación vital de los beneficiados. Se dirige entonces a los resultados (outputs) del proyecto o programa realizado. La eficacia del desarrollo amplía el horizonte de análisis y se dirige hacia los cambios producidos en la población objetivo y su entorno (outcomes). La eficacia del desarrollo va a centrar su atención en los impactos de las acciones de ayuda, afirmando que es eficaz si aumentó las oportunidades de la personas y produjo cambios en sus condiciones de vida. Estos dos enfoques de eficacia no se oponen entre sí, pero no aprecian lo mismo. Mientras que la eficacia organizativa se centra en las evaluaciones micro -de proyectos y programas considerados de forma aislada, la eficacia del desarrollo hace del contexto un

¹⁰ PNUD “Development Effectiveness Review of Evaluative Evidence”. New York, 2001.

componente esencial en el ejercicio evaluativo y combina las dimensiones micro con las macro, es decir además de los proyectos evaluados, analiza si hay avances en el proceso de desarrollo del país y la población beneficiada.

La aplicación de estos conceptos a la cooperación internacional cobra validez tomando en cuenta que esta ayuda debería regirse por los criterios bajo los que parece actuar la inversión directa extranjera mundial, buscando los receptores más capaces y que presenten mayores garantías a la hora de respetar los contratos. Si la inversión privada mundial se está multiplicando de forma significativa en los últimos años, eligiendo con esmero a sus receptores ¿por qué el dinero público de la ayuda oficial al desarrollo no lo debe hacer? Quizá porque sus objetivos, medios, instrumentos y circunstancias de actuación son distintos, así como sus fines. Mientras la inversión privada busca rentabilidad, los fondos de ayuda al desarrollo buscan (o deberían buscar) la promoción del derecho humano a un nivel de vida digno, la generación de la satisfacción de las necesidades básicas de toda persona, como un bien público mundial. Estos bienes han sido definidos como "resultados (o productos intermedios).

No obstante lo anterior, esta promoción del desarrollo debe equipararse con la rentabilidad de la que se habla en la inversión privada. Por lo tanto, para garantizarla, debe procurarse tomar las mejores decisiones de inversión. Esto

implica la decisión de los temas en que se va a invertir, las organizaciones a quienes se les confiará la inversión y el trabajo de supervisión o “control de calidad” del organismo cooperante.

Todo esto nos hace definir, pPara efectos de esta investigación, que se entenderá la Cooperación Internacional se debe entender como: “la relación que se establece entre dos o más países u organismos internacionales, o instituciones de ellos, con el objeto de colaborar en la búsqueda de objetivos de desarrollo mutuamente aceptados, requiriéndose para ello una inversión que debe ser utilizada con eficacia y eficiencia.”

Los diferentes conceptos de cooperación internacional consultados, no incluyen elementos de eficacia y eficiencia. Esto genera un vacío al definir un marco de interpretación de la cooperación internacional. Este vacío de interpretación desnaturaliza el concepto mismo ya que la relación se vuelve entonces un fin en sí misma.

Por lo tanto, debe retomarse el espíritu y origen de la cooperación internacional. Si bien es cierto hay muchos elementos a considerar, los conceptos de eficacia-eficiencia logran recoger este espíritu ya que hacen un llamado de atención sobre la forma en que deben ser utilizados los recursos.

En la práctica, cada proyecto de cooperación define parámetros para medir la efectividad en el cumplimiento de los objetivos, resultados y actividades planteadas. Esto da mayor validez a la necesidad de que se incluyan dentro del concepto de cooperación las categorías mencionadas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

1— CEPAL. “Guía Revisada para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”. Distribución General, Marzo de 1990.

Con formato: Numeración y viñetas

ESTÉVEZ, Jorge Alberto. “Cooperación Técnica Internacional Para el Desarrollo Económico”. Tesis, Universidad de El Salvador. El Salvador, mayo de 1994.

2— GREEN, Stephen. “Cooperación Internacional en casos de Emergencia”. Ediciones Tres Tiempos, 2ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1978

Con formato: Numeración y viñetas

GUDIÑO, Florencio M. “La evaluación de la cooperación al desarrollo en España Un análisis de metodologías y organización institucional”;
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad
Complutense de Madrid, Programa de Cooperación Internacional;
Esapaña, 1999.

3— LAS DIGNAS Y OTROS. “Gestión y Cooperación”. Tipografía Offset
Laser. San Salvador, El Salvador, octubre de 1999.

Con formato: Numeración y viñetas

L’HULLIER, Jacques. “Teoría y Práctica de la Cooperación Económica
Internacional”. Editorial Luis Miracle S.A. Barcelona, España, 1962

MARTÍNEZ URIBE, Antonio. “La Cooperación Técnica Internacional como
Problema”. Documento de Análisis.

4— NACIONES UNIDAS. “La Cooperación Internacional en la Política de
Desarrollo Latinoamericano (Informe Preliminar de la Secretaría
Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina)”. 1954.

Con formato: Numeración y viñetas

5—OSMAÑCZ Y.K., Edmund Jan. “Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”. Fondo de Cultura Económica. España, 1976.

Con formato: Numeración y viñetas

6—PNUD. “Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, Según Información Proporcionada por los Cooperantes (1995—1996). San Salvador, El Salvador, 1996.

Con formato: Numeración y viñetas

7—PRISMA. “La Cooperación No Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa”, San Salvador, El Salvador, 1994.

Con formato: Numeración y viñetas

8—SANTACRUZ, Hernán. “Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad “. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1988.

Con formato: Numeración y viñetas

9—SILLS, David L. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”, Volumen 3, Editorial Aguilar. España, 1974.

Con formato: Numeración y viñetas

10—VASQUEZ Z, J.A. “Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos”, Editorial Limusa, S.A., de C.V. México, 1974.

Con formato: Numeración y viñetas

GUDIÑO, Florencio M. “La evaluación de la cooperación al desarrollo en España Un análisis de metodologías y organización institucional”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense de Madrid, Programa de Cooperación Internacional. España, 1999.

CAPÍTULO II

Importancia de la ~~selección~~ y ~~monitoreo~~ de los ~~proyectos~~ por parte de las ~~agencias cooperantes~~, ~~para mejorar la eficacia-eficiencia en el uso de estos recursos~~: ~~acomparación de los procedimientos~~ análisis de los procedimientos empleados por una agencia cooperante CREA Internacional de El Salvador, OXAM e HIVOS.

Introducción

Problema

¿Porqué son importantes la selección y el monitoreo de los proyectos por parte de las agencias cooperantes, para lograr la optimización de los recursos de cooperación internacional?

Objetivo

~~Definir~~Identificar la importancia de la selección y el monitoreo de los proyectos por parte de las agencias cooperantes, para lograr la optimización de los recursos analizando, comparándolo con otros cooperantes.
~~las ventajas y desventajas existentes en los diferentes procedimientos que aplican tres de ellas: CREA Internacional de El Salvador, OXFAM e HIVOS.~~

Hipótesis

~~Si el proceso~~~~Tanto el proceso de~~ de selección de los proyectos como y el monitoreo de la ejecución de los proyectos son desarrollados rigurosamente ~~por los cooperantes~~~~deben ser rigurosos se para~~ mejorar ~~su~~ la eficacia-eficiencia ~~en la optimización de estos recursos.~~

Justificación Capitular

Lograr la optimización de los recursos de cooperación internacional es un reto para los diferentes actores que intervienen en esta relación, no obstante el papel y la responsabilidad que tienen las agencias cooperantes es una pieza fundamental para alcanzar este objetivo.

Como se ~~analiza~~~~describe~~ en el primer capítulo las fuentes de la cooperación internacional son diversas y quienes lo llevan a diferentes partes del mundo son justamente las agencias de cooperación. Son éstas las que definen las políticas tanto para aprobar un proyecto a financiar, como para darle seguimiento al mismo.

~~Para efectos de esta investigación Es por ello que se hará un análisis de los procedimientos que sigue CREA Internacional de El Salvador en estas áreas, estudio de tres agencias de cooperación que desarrollan su trabajo en El Salvador y que canalizan fondos de diversas fuentes. Al final del capítulo se hará un análisis comparativo entre estas políticas y las empleadas por otros donantes. La principal fuente de información proviene de la observación que se ha hecho de este procedimiento entre septiembre 2000 y abril 2003. diferentes organizaciones ejecutoras de proyectos entrevistadas. Con todo esto se espera contar con significativos elementos de Este análisis que permitan~~ permitirá establecer una comparación entre los diferentes criterios utilizados por las agencias, identificando las ventajas y desventajas en cada caso. ~~identificar la corresponsabilidad que tienen los donantes en el éxito o fracaso de un proyecto.~~

2.1. La selección y el monitoreo dentro del ciclo de un proyecto.

Existen diferentes formas de concebir el ciclo de un proyecto, esto depende de quien lo elabora o de quien lo financia. Para quien lo elabora puede iniciar con la identificación de las necesidades a querer cumplir con dicho proyecto o con la formulación del mismo. Para quien lo financia puede iniciar desde la

definición del tipo de proyectos que quiere apoyar o bien con la recepción de una solicitud de financiamiento.

Para efectos de esta investigación se tomará como base la perspectiva del cooperante, una vez que tiene definidas las áreas en que desea focalizar su inversión. las agencias cooperantes Por lo tanto se considerará desde el momento en que se abre una licitación o convocatoria para financiamiento de proyectos. reciben una solicitud. Es importante aclarar ~~En esto cabe aclarar~~ que las fases de un ciclo pueden variar para cada agencia. Se hizo una búsqueda para establecer las fases de un ciclo, consultando las establecidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. No se encontró un esquema unificado, por lo que a continuación se describen las etapas que eran comunes en los diferentes modelos: ero en general cumplen las siguientes fases:

1. Apertura de la licitación o convocatoria

- ~~1-2.~~ _____ Recepción de solicitud
- ~~2-3.~~ _____ Selección
- ~~3-4.~~ _____ Afinación del documento de proyecto
- ~~4-5.~~ _____ Aprobación
- ~~5-6.~~ _____ Ejecución

Con formato: Numeración y viñetas

6.7. Evaluación

Cada una de estas fases es importante, no obstante la selección y la ejecución son vitales ya que de ellas depende, en parte, el éxito del proyecto. La selección del proyecto a financiar implica la toma de una decisión sobre el problema que se desea solucionar, la organización en quien se confiará la ejecución y la cantidad que se quiere/puede invertir en ese problema.

Considerando estos elementos, y luego de revisar los propósitos de los programas de cooperación de estas mismas instituciones, se pueden resumir en las siguientes preguntas los puntos sobre los que debe basarse la selección de un proyecto por parte de la agencia cooperante: debe hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Es importante el problema planteado?
- ¿Es el proyecto la solución a este problema?
- ¿Corresponde este tema a los ejes de inversióncooperación definidos por la organización cooperante?
- ¿Es justificable la inversión, comparada con los resultados esperados?
- ¿Cuenta la organización que lo propone con la experiencia para ejecutarlo?

Con formato: Numeración y viñetas

- ¿Cuenta la organización que lo propone con la capacidad institucional para administrar los fondos?

- ¿Existen garantías para dar continuidad al tema una vez acabado el financiamiento?

Respuestas positivas o negativas a estas interrogantes no deben suponer, necesariamente, la aprobación o no del proyecto. La necesidad de conocer esta situación es saber de antemano en qué condiciones se está tomando la decisión.

Este conocimiento previo ayuda a:

- Definir el impacto esperado, ya que desde el inicio se puede establecer que el tema es marginal o que el proyecto no lo soluciona en su totalidad.

- Delimitar los fondos a invertir, de acuerdo a las prioridades establecidas por el donante se puede anticipar cuánto desea invertir en función de los resultados esperados.

- Contemplar apoyos técnicos adicionales dirigidos a la organización ejecutora, para lograr mejores resultados.?

La responsabilidad del donante es muy grande, sobre todo en esta etapa, y por lo tanto la rigurosidad que tenga para tomar la decisión puede asegurar la calidad de los resultados. Una vez aprobado el proyecto existe una corresponsabilidad implícita en la ejecución del mismo, tanto por parte de la organización que lo desarrolla directamente como de la agencia cooperante.

Con formato: Numeración y viñetas

~~El ciclo de un proyecto de cooperación para el desarrollo es en esencia el mismo que el de cualquier otro proyecto de cooperación. Si algo les diferencia es la importancia primordial que tienen el consenso entre las partes y la participación en la concepción y desarrollo del proyect~~

~~La gestión del ciclo de los proyectos de cooperación para el desarrollo se apoya en el Enfoque del Marco Lógico y en la utilización de técnicas contrastadas para asegurar la participación de las comunidades beneficiarias en todas las fases de las intervenciones. Se trata de asegurar que la identificación y la formulación de los proyectos se adecuen a las necesidades reales de las poblaciones de los países en desarrollo y que los procedimientos para tomar decisiones de financiación se realicen de acuerdo con criterios convenientemente definidos y ponderados. El seguimiento debe ser apropiado para controlar la correcta ejecución de las actividades y la evaluación puede ser una herramienta fundamental para garantizar el aprendizaje institucional y centrado en los proyectos, así como para rendir cuentas hacia la opinión pública y los financiadores.~~

2.2. Descripción de ~~CREA Internacional de El Salvador~~ los procedimientos para la selección y el monitoreo de proyectos y su monitoreo, utilizados por una agencia cooperante.

~~Creative Associates Internacional Inc., conocida en El Salvador como CREA Internacional, es una empresa contratista que ejecuta proyectos con fondos de USAID. Su sede se encuentra en Washington DC~~
Creative Associates International Inc., conocida en El Salvador como CREA Internacional, es una organización que ofrece servicios profesionales y técnicos. Tiene su sede en Washington D.C. desde donde participa en licitaciones internacionales que abre USAID. En El Salvador cuenta con una experiencia laboral de trece años que incluye desmovilización y reintegración de excombatientes, luego de los Acuerdos de Paz; mejora de los servicios de agua y alcantarillado en áreas rurales; educación cívica; y apoyo a las organizaciones de sociedad civil (OSC).

~~y desde allí participa en las licitaciones internacionales que hace USAID.~~

~~Desde abril del 2000, OXFAM e HIVOS.~~

~~CREA e~~Está ejecutando el “Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad”. Su trabajo está dirigido a apoyar instituciones gubernamentales y organizaciones de sociedad civil. En esta sección se hará referencia a esta última área de dicho proyecto.

El apoyo a las organizaciones de sociedad civil es a través de donaciones para ejecutar proyectos de incidencia en políticas públicas. Para seleccionar los proyectos, existe un procedimiento que se describe a continuación.

Apertura de la licitación: Se abre una licitación pública mediante ~~Se publica un anuncio en los periódicos de mayor circulación, anunciando la apertura de un ciclo de donaciones.~~ En este anuncio se les invita a presentar una “carta de interés” sobre un tema que quieran abordar. De las cartas recibidas se hace una preselección y se les invita a las organizaciones a presentar una propuesta de proyecto. Para ello se les entrega los Términos de Referencia de la Licitación (TDR). En estos TDR se describen los requisitos y criterios que debe cumplir tanto la organización participante, como la propuesta que se presente, a saber:

2.2.1. Requisitos y Criterios para el Financiamiento de Proyectos de Incidencia en Políticas Públicas¹¹

• Requisitos de la organización solicitante

1. Ser salvadoreña, sin fines de lucro, y contar con personería jurídica. Si una institución o grupo coaligado careciera de personería jurídica

¹¹ CREA Internacional de El Salvador, “Términos de Referencia para Proyectos de Incidencia en Políticas Públicas”, pág. 3 y 4. San Salvador 2001.

Con formato: Numeración y viñetas

Con formato: Numeración y viñetas

propia, esta podrá apoyarse en una organización debidamente constituida que garantice el respaldo legal para la suscripción del convenio con CREA Internacional.

2. ~~Poder d~~emostrar su experiencia previa, antecedentes y capacidad en aspectos administrativos, financieros (incluyendo sistemas de control) y técnicos (en el tema a incidir).

Con formato: Numeración y viñetas

3. Comprometerse a aportar un mínimo del 25% del presupuesto total del proyecto. La contrapartida podrá provenir de fondos propios o de fondos de otros donantes (excluyendo a USAID), y deberá ser documentada y verificable. A discreción de CREA Internacional, se aceptan contrapartidas “en especie,” si éstas son esenciales a la implementación de la iniciativa.

Con formato: Numeración y viñetas

4. Si la propuesta representa los intereses de una coalición, la misma deberá contar con una entidad que será la responsable legal de la coalición ante CREA Internacional. Adicionalmente, la coalición deberá describir los mecanismos internos de toma de decisiones, su estrategia de integración hacia un tema en común y la voluntad de los participantes de concertar y consensuar sobre la problemática a incidir.

Con formato: Numeración y viñetas

Finalmente, la coalición deberá describir con claridad las funciones específicas de sus participantes y sus contribuciones en torno a los esfuerzos de incidencia.

5. La OSC deberá someterse a un diagnóstico institucional de parte de CREA Internacional, para verificar el cumplimiento de requisitos y criterios de estos términos de referencia y para determinar sus requerimientos de fortalecimiento institucional.

Con formato: Numeración y viñetas

• **Requisitos para la iniciativa de incidencia**

Con formato: Numeración y viñetas

1. La iniciativa deberá consistir en una propuesta de incidencia en políticas públicas que contribuya al proceso de democratización en el país. La iniciativa deberá tener impacto a nivel nacional o de una región del país.

Con formato: Numeración y viñetas

2. La iniciativa deberá promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones políticas, en una o más de las áreas programáticas antes mencionadas.

Con formato: Numeración y viñetas

• **Criterios de selección**

Con formato: Numeración y viñetas

El proceso de selección de proyectos favorecerá iniciativas que:

1. Demuestren cómo la actividad propuesta complemente y no duplice las actividades de otras organizaciones de la sociedad civil.
2. Fundamente porqué la organización es idónea para dirigir e implementar el proyecto de incidencia propuesto.
3. Demuestren cómo la iniciativa de incidencia fue producto de un proceso de planificación participativa, inclusiva, y con equidad de género, y que la misma fue validada por los diversos rangos de la organización solicitante y sus representados o bases.
4. Promuevan el involucramiento de los beneficiarios de la iniciativa de incidencia en actividades de planificación, implementación, monitoreo y evaluación. En el caso de organizaciones que no representan una base definida, será especialmente importante consultar a los afectados por el problema a abordar.
5. Demuestren la factibilidad técnica y política de la iniciativa.
6. Describan estrategias específicas para evaluar el grado de efectividad de las campañas en relación a sus objetivos y los resultados de incidencia.
7. Sugieran una estrategia de sostenibilidad para que las acciones puedan extenderse más allá de la duración del proyecto.
8. Se dirijan a funcionarios y/o entidades públicas.

Con formato: Numeración y viñetas

9. Demuestren una clara apertura a la coordinación de donantes para la coordinación e implementación del proyecto, con el fin de fortalecer el trabajo de las OSC.

Existe una diferencia entre los requisitos y los criterios de selección. Los primeros son de cumplimiento obligatorio, es decir que no se puede aceptar una propuesta que no cumpla con esos requisitos. Los criterios hacen alusión a elementos que son “deseables” en las propuestas que se reciban, convirtiéndose en factores que favorecen unas propuestas por sobre otras.

2.2.2. Procedimiento de aprobación

Las propuestas recibidas son revisadas por el equipo encargado, que es el Equipo de Sociedad Civil (ESC), siendo discutidas posteriormente para intercambiar opiniones entre los miembros del mismo equipo. En esta reunión hacen una preselección de las propuestas que consideran “potables” para continuar en el proceso de selección. Las propuestas son afinadas con las organizaciones que las presentan, agotando las inquietudes que puedan haber (tanto de parte de CREA como de las organizaciones) y al tener un proyecto afinado se pasa a USAID para su aprobación final.

Además de los requisitos y criterios, es importante enfatizar algunas actividades que CREA Internacional realiza y que les ayudan a tomar la decisión sobre los proyectos a financiar:

a) Consulta con Donantes:

En este período de afinación se hace también una consulta con otros donantes que las organizaciones tienen o han tenido, para verificar con ellos las referencias que puedan dar de las organizaciones. Este ejercicio se hace con la intención de identificar problemas que pueden prevenirse y coordinar acciones con otros donantes a fin de optimizar los recursos a invertir.

Para CREA ha sido un poco difícil realizar esta tarea ya que ~~por un lado~~ algunas organizaciones resienten el hecho de que se realice esta consulta con otros donantes. ~~Otro factor que en poco ayuda y por otro, es que no todas los~~ donantes tienen ~~igual interés por~~de compartir información o coordinar acciones. No obstante, esta práctica contribuye a hacer más transparente la gestión y ejecución de proyectos de cooperación.

b) Diagnósticos Institucionales:

Las organizaciones invitadas a presentar proyectos, reciben también un formulario de autodiagnóstico institucional que es llenado por ellos y

entregado a CREA Internacional. El objetivo con esto es conocer mejor las fortalezas de las organizaciones, así como aquellos aspectos que merecen atención para ser mejorados. Con estos últimos CREA diseña un plan de capacitación y asistencia técnica que acompañará al proyecto una vez aprobado para fortalecer a la organización en su desempeño. La relación establecida con las organizaciones en el período de afinación del proyecto permite también identificar necesidades de capacitación que son también incorporadas al plan. Finalmente, este plan de capacitaciones es conocido también por las organizaciones licitantes para conocer su opinión y que puedan sugerir cambios o modificaciones al mismo según otras necesidades que sientan.

c) Revisiones ~~Minuciosas~~ del Proyecto:

Se hacen revisiones del proyecto para analizar la coherencia y pertinencia entre el problema planteado y la solución que la propuesta ofrece. Además se hacen y consultas con otras organizaciones conocedoras del tema, sobre aspectos que puedan ayudar a mejorar la propuesta de proyecto. Esta información es compartida con la organización licitante, dejando a su criterio el incorporar las observaciones hechas. También se hace una estricta revisión del presupuesto, esto sirve para ser más objetivos sobre los montos que realmente son necesarios para el proyecto y aquellos que pueden obviarse. Por otro lado, las revisiones han ~~También ha~~ servido para sugerir gastos que no estaban

contemplados pero que serán necesarios para conseguir los objetivos planteados.

Es importante señalar que en estas licitaciones ~~se caso~~ USAID tiene la última palabra para aprobar un proyecto¹². Esto significa que además de los criterios y requisitos formales, existe una valoración de conveniencia que aplican ~~como la~~ ~~agencia~~ donantes. En este caso, en CREA tienen por política institucional ser transparentes con las organizaciones y explicar los motivos que han motivado el rechazo de un proyecto.

2.2.3. Procedimiento para el monitoreo

A pesar de esto, lo que se quiere resaltar con el estudio de este caso es la importancia que tiene el proceso de selección de un proyecto. En el proceso de selección se toma una decisión sobre los temas en los cuales se quiere invertir y de los que se espera un resultado concreto.

¹² HOLIDAY, David. Director de CREA Internacional. Entrevista sobre procedimientos utilizados por CREA Internacional para la selección y el monitoreo de los proyectos. 12/12/02.

El monitoreo y seguimiento del proyecto que es aprobado, lo realiza CREA como se describe a continuación:

a) Personal encargado de dar seguimiento:

Se designa una persona que será la encargada de dar seguimiento a la ejecución del proyecto. Esta persona está en contacto permanente con el coordinador o coordinadora del proyecto para conocer sobre el desarrollo de las diferentes actividades. También se encarga de coordinar con ~~la persona del área~~ financiera de CREA para dar seguimiento a los informes contables ~~que van~~ siendo presentados por las organizaciones.

b) Modelo de sistematización

CREA Internacional cuenta con un Modelo de Sistematización que establece una serie de actividades que permiten revisar y analizar el avance del proyecto, al mismo tiempo que se lleva un récord escrito del mismo. Hasta el momento, CREA considera que este modelo les ha sido muy útil ya que realmente ha permitido a las OSC reflexionar sobre la forma en que se van ejecutando los proyectos y tomar decisiones oportunas para solventar las dificultades encontradas. Las reuniones mensuales han propiciado, incluso, la toma de decisiones sobre cambios en las actividades planteadas originalmente lo que ~~ha~~ implicado muchas veces ~~también~~ cambios al presupuesto. ~~En una ocasión~~

incluso se tuvo que finalizar el proyecto antes de su finalización, esto fue planteado por la misma organización al ver que no existían condiciones favorables para lograr la aprobación de su propuesta en un futuro próximo. En este caso el proyecto solamente requirió la mitad de los fondos aprobados. El o la oficial de proyecto responsable, por parte de CREA, participa en este proceso lo cual facilita la comunicación y la toma de decisiones.

A continuación se muestra un resumen del modelo:

Modelo de Sistematización de CREA Internacional¹³

Introducción

Lo más importante del proceso de sistematización es que sean las organizaciones ejecutoras quienes lo realicen, por lo que será un modelo de “aprender haciendo”, basado sobre todo en las necesidades propias de cada una.

Lo primero que debe definirse es el “qué y para qué sistematizar”, para ello será necesario desarrollar un taller específico al iniciar la ejecución del proyecto y definir allí el marco de la sistematización ya que la información

¹³ CREA Internacional de el Salvador, “Modelo de Sistematización”, pág., 2y 3. San Salvador, 2001.

servirá, sobre todo, a las mismas OSC para revisar periódicamente el proceso de incidencia que están desarrollando, por lo que este proceso deberá ser constante.

Entendemos-La sistematización ~~es~~ como un proceso dinámico de reflexión que permita documentar periódicamente los diferentes momentos de una campaña de incidencia y poder así reorientar las actividades y estrategias que permitirán la consecución de los objetivos planteados.

MetodologíaLa metodología empleada implica:

1. Realizar un taller con las contrapartes al iniciar la ejecución de sus proyectos.

Con formato: Numeración y viñetas

2. En el taller se abordarán los temas:

Con formato: Numeración y viñetas

- qué es sistematizar
- qué se debe sistematizar
- para qué se sistematiza
- a quién le sirve la sistematización
- cómo sistematizar

Con formato: Numeración y viñetas

3. Las OSC serán las responsables de recoger la información periódica en el desarrollo de su proyecto. Esto será responsabilidad del (la) coordinador (a) del proyecto, quien deberá llevar un control de los hechos relevantes como:

Con formato: Numeración y viñetas

- Ayudas memoria de reuniones sostenidas (asistentes, temas tratados y acuerdos tomados)
- Monitoreo de medios (opiniones de los partidos políticos, sucesos relevantes, editoriales o noticias relacionadas al tema, entre otros)
- Informe de contactos o acercamientos con otros actores (partidos políticos, OSC, funcionarios, etc.)

Con formato: Numeración y viñetas

4. Cada mes se realizará un taller con el grupo que coordina el proyecto para revisar y evaluar lo que se haya hecho hasta ese momento (incluyendo logros y dificultades) y planificar las medidas a tomar para el siguiente mes; el contenido del taller será recogido en un informe ~~y la~~ ~~facilitación estará a cargo de ATC.~~

Con formato: Numeración y viñetas

5. El taller mensual se desarrollará utilizando la siguiente guía:

Con formato: Numeración y viñetas

a) Monitoreo y evaluación de resultados esperados con sus criterios de éxito; cumplimiento de actividades programadas para ese período; y avances en la concreción del objetivo planteado.

Con formato: Numeración y viñetas

b) Reflexión y análisis de los resultados alcanzados: logros, desaciertos, obstáculos, factores externos que influyeron en el desarrollo de actividades, lecciones aprendidas, entre otros. (ver guía para elaboración del informe narrativo)

Con formato: Numeración y viñetas

c) Actualización de análisis político, mapa de poder, estrategias y actividades a seguir en el nuevo período.

Con formato: Numeración y viñetas

Al concluir el proyecto, se debe de realizarrealizará un taller final de evaluación sobre el esfuerzo realizado en incidencia, recogiendo además las valoraciones del grupo sobre lo que fue la experiencia de la sistematización. Todos los informes mensuales serán recopilados en un solo documento; en la parte introductoria de éste, se hará una breve narración de lo que fue el proceso, a fin de ordenar la información.

2.3. ~~Comparación de los procedimientos para la selección y el monitoreo de los proyectos, El reto de la asistencia técnica utilizados por estas agencias cooperantes.~~

Como se describe anteriormente, cada proyecto financiado por CREA es acompañado por un plan de asistencia técnica y capacitaciones. Este plan se diseña en base a las necesidades identificadas en el diagnóstico institucional, durante el acercamiento con las organizaciones en la fase de afinación del proyecto y considerando las solicitudes directas que las OSC hacen a CREA. Cada organización tiene un plan diferente, aunque existen temas que han sido comunes a todas y por lo tanto se ofrecen talleres en conjunto. A continuación se presentan los avances logrados por ADECRECER-Grande, una organización contraparte de CREA. De igual forma se detallan las dificultades enfrentadas.

La Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande es una organización formada por cooperativas de pescadores y comunidades que viven en la ribera del Embalse Cerrón Grande. Estas

comunidades se formaron al crearse la presa hidroeléctrica que lleva el mismo nombre del embalse, cuando tuvieron que ser desplazadas de su lugar de origen. Su actividad productiva también sufrió un cambio ya que de agricultores pasaron a ser pescadores.

Diferentes líderes de estas comunidades comenzaron a organizarse desde 1999 para buscar alternativas de actividad productiva, ante la marcada reducción de peces y el incremento de pescadores. Fue así como decidieron iniciar una lucha por acceder legalmente a las Tierras Fluctuantes. Estas tierras son aproximadamente 5,000 manzanas alrededor del embalse que durante la época seca quedan descubiertas y durante 6 meses pueden ser cultivadas.

Inicialmente se llamaban Grupo Gestor de las Tierras Fluctuantes y por carecer de experiencia organizativa y sin el respaldo de la personería jurídica buscaron apoyo en ONG. Fue así como lograron la ayuda de la Asociación para el Desarrollo Económico y Local de Chaltenango (ADEL), quien gestionó un proyecto con CREA Internacional.

CREA les aprobó el proyecto pero la asistencia técnica brindada al grupo comenzó desde antes de tomar esta decisión:

Taller de análisis de poder:

Como primer paso CREA realizó una reunión con los líderes campesinos para que juntos hicieran un análisis de poder. Esto implicó conocer el problema y la

solución planteada (política pública), analizar quién tomaba la decisión sobre la propuesta, quiénes estarían a favor de la misma o en contra y las estrategias a desarrollar. Este ejercicio permitió al personal de CREA identificar los vacíos de información que existían, pero no como un factor para rechazar el proyecto sino como temas que requerían mayor investigación.

Investigación sobre la política pública a afectar:

Donde había mayores dudas era en la política pública que se proponía afectar. Inicialmente la propuesta definía que era necesario reformar la Ley Especial de CEL, ya que esta institución autónoma es la administradora de las tierras. No obstante, luego de algunas consultas legales hechas por el personal de CREA, así como de investigación propia sobre casos similares, se concluyó que lo mejor era buscar un Comodato de las tierras. Por ser tierras estatales es la Asamblea Legislativa quien toma la decisión de aprobar este comodato.

En este lapso se realizó el diagnóstico institucional y la consulta con personas conocedoras del tema. Con estos elementos y el acercamiento logrado con el grupo se elaboró el plan de capacitación que contenía los temas a continuación descritos:

Computación:

Como ya se mencionó, se trata de líderes campesinos con bajos niveles de escolaridad. CREA se percató que dependían totalmente del apoyo técnico que

les brindaba ADEL. Por ello se vio como prioritario el enseñar a un grupo de ellos a usar las computadoras. Se contrató un curso para 5 miembros, en un centro de capacitación ubicado en Chalatenango. De los miembros capacitados hubo uno que logró desarrollarse de forma efectiva y desde entonces se convirtió en la esperanza del grupo para elaborar sus cartas y notas informativas para la prensa. El momento de mayor satisfacción lo tuvieron cuando la fueron citados por la Comisión de Economía y Agricultura, que es la que estudia su propuesta en la Asamblea Legislativa. Esta cita era para que expusieran su situación y la propuesta de comodato. En ADECRECER prepararon una presentación en Power Point, con ayuda de CREA quien además les prestó el equipo para el día de la cita. Acudieron a la Asamblea Legislativa y ellos solos hicieron la presentación a los diputados quienes no pudieron menos que felicitarlos por la capacidad demostrada.

Contabilidad:

Debido a la reducida capacidad administrativa del grupo, la administración del proyecto estaba a cargo de ADEL. No obstante, como parte de los talleres de sistematización mensual, se contempló la entrega de informes financieros que debían ser compartidos con todos los miembros. CREA consideró pertinente capacitarlos con nociones básicas de contabilidad para que supieran interpretar los informes que les presentarían. Estos talleres fueron muy importantes ya que

al conocer más sobre el tema lograron también empoderarse para observar con más cautela la forma en que se estaban ejecutando los fondos.

Medios de Comunicación

Una de las estrategias del proyecto era lograr posicionar el tema en los medios de comunicación. Esta era una necesidad común a todos los proyecto y por eso CREA contrató a consultores especializados para que hicieran un taller con todas las organizaciones. En este taller se abordaron los temas básicos para lograr una efectiva cobertura de los medios. Además de eso también se elaboró una base de datos sobre medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión). El documento contenía nombres de los medios; equipo coordinador (directores, gerentes, editores, etc.), con sus respectivas direcciones de correo electrónico; dirección, teléfono y fax de las oficinas centrales; nombres y direcciones de correo electrónico de los periodistas por áreas temáticas y geográficas; y finalmente horarios de transmisión de cada medio. Finalmente para algunos casos se contrató consultoras que dieron asistencia técnica personalizada a quienes coordinaron la relación con los medios de comunicación, en cada organización. ADECRECER fue una de las que recibieron esta asistencia técnica. La misma les permitió aprender a organizar conferencias de prensa, hacer ensayos de presentaciones ante medios, contar con la revisión de las notas de prensa que elaboraban, etc.

Negociaciones

Este tema también era común a todas las organizaciones ya que cada una tendría que negociar su propuesta en algún momento. Se contrató a un especialista en negociaciones quien les impartió un taller con los principales elementos a tomar en cuenta en una negociación. Además de eso, este especialista fue contratado posteriormente para dar asistencia técnica personalizada a los grupos que más lo necesitaban. Los miembros de ADECRECER recibieron esta asistencia técnica y pudieron afinar un plan para negociar. Definieron cuál sería su propuesta mínima a ceder en caso de que tuvieran que tomar una decisión.

Formulación y Gestión de Proyectos

Uno de los problemas identificados en las diferentes licitaciones, es la dificultad que tienen algunas organizaciones al momento de elaborar un proyecto. Muchas veces se trataba de buenas ideas y grupos con capacidad de ejecutarlas, pero el documento de proyecto no estaba bien enfocado. Por ello se contrató a una consultora especializada en el tema de formulación de proyectos, para desarrollar un taller con algunas organizaciones¹⁴.

ADECRECER participó en dicho taller y les ha permitido desarrollar sus primeras experiencias en la elaboración de proyectos que actualmente se encuentran en gestión con otros donantes. Para ellos era sumamente importante desarrollar esta capacidad ya que, como organización naciente, requieren de

¹⁴ JOSH, Kelly. Subdirectora de CREA Internacional. Entrevista sobre el acompañamiento con asistencia técnica y capacitación, que ofrecen a sus contrapartes. 28/03/03

mucho apoyo para resolver los diferentes problemas que enfrentan sus comunidades. Estos problemas pueden ser resueltos a través de proyectos que logren despertar el interés de la cooperación.

Membresía

La sostenibilidad de las organizaciones de sociedad civil es siempre un objetivo que buscan tanto ellas mismas como los cooperantes. En CREA se analizó que un buen desarrollo de la membresía es la alternativa más viable, en el caso de las que representan los intereses de grupos o sectores específicos. ADECRECER es uno de estos grupos, su razón de ser es la búsqueda de mejores condiciones para las comunidades que conforman la asociación. Es por ello que, junto a otras dos organizaciones con estas características, fueron beneficiados con una consultoría especial para el desarrollo de membresía. Para ello se contrató a una especialista en el tema, quien realizó entrevistas con cada grupo y luego de estudiar su situación particular elaboró una evaluación con sugerencias sobre cómo podrían desarrollar, mantener y/o incrementar su membresía de forma efectiva. Este proceso fue acompañado a su vez por un taller en que se abordaron los principales aspectos a considerar en esta área. Para CREA fue muy difícil encontrar la consultora; en nuestro medio es todavía un tema no desarrollado. Luego de una exhaustiva búsqueda, se logró contratar a una especialista estadounidense. Para ADECRECER significó un apoyo muy importante ya que lograron definir un plan inicial para

mejorar la relación con sus miembros, lo cual les puede significar una mejor recaudación de las cuotas que cada uno aporta y garantizar su apoyo para el trabajo de incidencia política que realizan.

Coaliciones

Otro de los grandes retos para las organizaciones de sociedad civil, es el trabajo coordinado con otros grupos. Esto se realiza con la conformación de coaliciones, redes, consorcios o cualquier otra denominación que implique el trabajo de dos o más organizaciones sobre un tema en común. ADECRECER participó en el taller desarrollado para tal fin y, junto a otras organizaciones, se tuvo una rica discusión sobre el tema. Se discutieron las razones que llevan a un grupo a formar una coalición, las ventajas y desventajas de esta modalidad y los logros y dificultades que los participantes habían tenido al trabajar de esta forma. Para ADECRECER ha sido muy valioso porque, justamente por su poca experiencia, han tenido dificultades al tratar de trabajar junto a otra organización. Con el intercambio de ideas que se generó, ellos consideran que ahora podrán definir de mejor manera los criterios de oportunidad de esta modalidad.

Apoyo para la legalización

Al inicio del proyecto, ADECRECER era un grupo de representantes comunitarios trabajando bajo el apoyo de otra organización. Durante el

transcurso del proyecto, y con el empoderamiento y las fortalezas que esto les implicó, decidieron formalizarse como una asociación. Esta decisión fue tomada por dos razones: en primer lugar sintieron la necesidad de ser independientes y no estar siempre a la sombra de otros; en segundo lugar, el comodato de las tierras que están buscando solamente puede ser otorgado a una organización de utilidad pública. Esto último les planteaba una situación muy difícil ya que podría ser utilizado como motivo para no aprobar la propuesta, por parte de la Asamblea Legislativa. El otro problema era que si lograban que fuera otorgado a nombre de otra organización, existiría siempre el riesgo que una nueva administración de la misma pudiera desviarse del espíritu de ese acuerdo, dando otro uso a las tierras. Es así como CREA decide que es prioritario apoyar la legalización del grupo y contrata a una abogada con mucha experiencia en ello, quien en tres meses logró que les fuera otorgada su personería jurídica. Este tema no estaba contemplado en el plan de capacitaciones original, pero al identificarlo como una necesidad se decidió ofrecerlo. Para ADECRECER significó un gran logro ya que esto les ha permitido cada vez mayor independencia.

Todo este plan de capacitaciones era apoyado también con asistencia técnica constante, por parte del oficial de proyecto asignado a este grupo. Las reuniones de sistematización mensual servían para revisar los avances y hacer

un nuevo análisis del contexto y las acciones a desarrollar. Cuando se consideró necesario, se programaron reuniones específicas para preparar o readecuar su plan de cabildeo. También se les apoyó en la forma de planificar y preparar reuniones de cabildeo.

En la reunión final de sistematización, los miembros de ADECRECER reconocieron su fortalecimiento como uno de los grandes logros del proyecto.

Si bien la propuesta aún no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa, manifiestan que al haber desarrollado todas estas capacidades se sienten preparados para continuar con el esfuerzo.

Anteriormente este grupo había sido beneficiado con un proyecto de asistencia técnica para incidencia política. La diferencia es que en esa ocasión la organización que les daba este apoyo era quien definía las acciones a desarrollar, utilizaba sus contactos personales para lograr las citas con los funcionarios a cabildear e incluso lideraba las reuniones de cabildeo en que participaban. Es por ello que los miembros del grupo no lograron desarrollar sus propias habilidades y al finalizar el proyecto estaban igual de inseguros que al principio.

Esta es una diferencia fundamental con la asistencia proporcionada por CREA, quien les apoyó con actividades de preparación y planificación. Ellos tuvieron que hacer las cartas, realizar las llamadas, asistir a las reuniones y presentarse

ante los medios de comunicación. Todo esto les permitió aprender de sus propias experiencias y ahora se sienten confiados en poder realizarlo solos. CREA ha desarrollado un riguroso proceso de selección de proyectos y un efectivo monitoreo de los mismos. Esto les ha permitido mejorar la eficacia-eficiencia de los proyectos en que invierten.

Este es un ejemplo que demuestra cómo el papel de la agencia cooperante incide en los resultados de los proyectos en que invierten, y cómo los procesos de selección y monitoreo son vitales para lograr la optimización de los recursos.

No obstante, existen algunas limitantes. En el caso del proceso de selección el problema radica en que la rigurosidad del proceso puede alargar el período para la aprobación de un proyecto. También implica una importante inversión de esfuerzo tanto del cooperante como de la organización participante.

Por otra parte, si bien en el caso de CREA el monitoreo ha sido muy efectivo, es importante considerar que la organización cooperante debe contar con los recursos para desarrollarlo. Esto implica, entre otras cosas, tener el personal adecuado para que pueda desarrollar el trabajo de mantener una relación cercana con el proyecto.

La organización cooperante deberá evaluar el costo-beneficio entre lo que puede invertir en proyectos de desarrollo y el costo operativo para dar seguimiento a la inversión.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Documentos:

CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR, “Modelo de Sistematización”. El Salvador, 2001.

CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR, “Términos de Referencia para Proyectos de Incidencia en Políticas Públicas”. El Salvador, 2001.

CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR. “Sistematización final de ADECRECER”, 02/05/03

Entrevistas

ERAZO, Guadalupe. Presidenta de Asociación para el Desarrollo de las Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande. 26/03/03.

JOSH, Kelly. Subdirectora de CREA Internacional. 28/03/03

CAPÍTULO III

Propuesta de Aspectos que deben Considerar los Donantes para

Optimizar Recursos de la Cooperación Internacional.

Introducción

Problema

¿Cuáles son los principales aspectos que deben considerar las agencias de cooperación en la selección y monitoreo de los proyectos que financian, a fin de lograr la eficacia-eficiencia de estos recursos?

Objetivo

Diseñar una propuesta que considere la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas como principales aspectos a considerar en la selección y monitoreo de los proyectos que financian las agencias de cooperación a fin de lograr la eficacia-eficiencia necesaria para la optimización de estos recursos

Hipótesis

Si las agencias cooperantes consideraran la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas para la selección y monitoreo de los proyectos que financian se lograría la eficacia-eficiencia de los recursos que canalizan.

Justificación Capitular

Una vez determinada la importancia que revisten la selección y el monitoreo de los proyectos, por parte de los donantes, se hace necesario establecer los aspectos que deben considerarse en estas etapas.

La propuesta a desarrollar contempla la transparencia, la coordinación entre donantes, el acompañamiento y la sistematización de lecciones aprendidas.

Estos aspectos deben ser considerados para el proceso de selección de los proyectos a financiar y durante el monitoreo a los mismos.

Es importante aclarar que esta consideración no debe entenderse como condición indispensable para evaluar positiva o negativamente un proyecto. Es importante recordar que el fin último de todo esto es lograr la eficacia-eficiencia en el uso de los recursos. Por lo tanto, los aspectos mencionados deben servir como parámetros de lo que se quiere lograr y las deficiencias encontradas como avisos de las áreas que deben ser fortalecidas. Este fortalecimiento aplica tanto para las instituciones que ejecutan los proyectos como para los donantes mismos.

En el presente capítulo se hace un análisis de las implicaciones que tiene cada aspecto. Para reforzar la importancia de los mismos se incluyen las opiniones de diferentes organizaciones con quienes CREA Internacional se ha relacionado, a fin de conocer la perspectiva de terceros y lo que ha significado su aplicación práctica.

3.1. La transparencia

Cuando se habla de transparencia, suele hacerse una relación automática a la responsabilidad de los gobiernos de establecerla como arma de combate a la

corrupción. Para efectos de esta investigación se retoman los elementos básicos que los diversos conceptos de transparencia contemplan, a fin de poder aplicarlo a la cooperación internacional sin desnaturalizar el concepto mismo. Para el caso, la transparencia es un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera de que es común e incumbe a todos; donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña se establecen, realizan e informan de manera clara y abierta.¹⁵ En las relaciones de cooperación la transparencia es fundamental. Sus implicaciones son tanto para el buen funcionamiento de la relación misma como para lograr la optimización de los recursos invertidos por los involucrados en la relación.

En el caso del donante significa definir con claridad:

- las reglas para otorgar financiamiento
- los procedimientos de la aprobación
- las bases de la relación que se establecerá
- la congruencia entre lo que se exige a los ejecutores y las políticas propias

Sobre los primeros dos puntos (reglas y procedimientos) se retoma el ejemplo de CREA como una modalidad viable. Deben definirse los criterios en base a

¹⁵ UMAÑA, Carlos. Libro “La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío”, página 5, El Salvador, octubre de 2000.

Con formato: Numeración y viñetas

los que se puede concursar para obtener financiamiento, sabiendo que se estará en una competencia donde las propuestas serán analizadas de forma imparcial y donde las diferentes organizaciones tendrán las mismas posibilidades.

En lo referido a las bases de la relación, es importante establecer desde un principio los alcances y limitantes que la relación tendrá. Esto tiene implicaciones sobre las responsabilidades adquiridas y sobre el cumplimiento de las condiciones. Nuevamente debe resaltarse que esto aplica a todos los involucrados en dicha relación. Para definir estas bases no basta establecerlas en los convenios de cooperación, debe haber una práctica que las vuelva reales.

Respecto a la congruencia, es indispensable que los donantes no exijan a sus contrapartes condiciones que ellos no cumplen. Por lo general los donantes no mantienen esta congruencia¹⁶. Como ejemplo, existe un caso en el que la agencia cooperante exigía que la Junta Directiva de la institución contara al menos con una tercera parte de mujeres. No obstante, la misma institución cooperante no tenía en su Junta esa cantidad.

Esto tiene implicaciones en todos los ámbitos, de tal manera que el donante debe preguntarse siempre si está en condiciones de cumplir los requisitos y exigencias que pide a sus contrapartes. Si le pide que tengan acceso a información del proyecto, también el donante debe proporcionar la información equivalente para ello. Si se les pide seguir un procedimiento para

¹⁶ POSADA, Margarita. Directora de la Asociación de Promotores Comunales Salvadoreños (APROCSAL). Entrevista sobre relación de OSC con donantes. El Salvador diciembre 2002

compras de bienes o servicios los donantes no pueden menos que seguir esos mismos procedimientos. Si se exige una política para evitar que los recursos del proyecto sean utilizados con fines personales, los donantes tienen que poseer y practicar esa misma política.

Por otro lado, bien es cierto las organizaciones ejecutoras tienen la obligación de proporcionar la información que les es solicitada y que la misma sea totalmente honesta, los donantes también tienen responsabilidad de verificar dicha información. Esto parecería contradictorio a la definición de transparencia que inicia justamente explicando que se trata de un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre las partes. En este sentido al hablar de la necesidad de verificar la información que las ejecutoras proporcionan se puede entender como si se debe “dudar” de la misma.

La verificación de la información sirve precisamente para generar ese clima de confianza del que habla la transparencia. Un ambiente de confianza requiere ser construido. No se trata de algo que se pueda crear espontáneamente, sino que es el producto de una relación en que las partes han aprendido a conocer lo que pueden esperar una de la otra.

Luego de haber construido esta base de confianza, fundamentada en los elementos señalados, la vigilancia sobre las acciones desarrolladas o a desarrollar será de menor intensidad.

Estos elementos muestran la importancia de que la transparencia se vuelva una práctica automática, para que más allá de una condición se convierta en un elemento intrínseco dentro de las relaciones de cooperación. Esto asegura una relación de confianza y una buena ejecución de los proyectos.

3.2. La coordinación entre donantes

En El Salvador, al igual que en muchos países receptores de cooperación internacional, son muchas las agencias cooperantes y los proyectos que se ejecutan. No obstante no existe una coordinación entre los donantes. Esta es una práctica que debe propiciarse ya que permitiría coordinar mejor los esfuerzos de cooperación hacia una misma organización a la que se desee apoyar, evitará problemas de duplicidad de pagos de las mismas actividades, pero también ayudaría a que se pueda distribuir mejor la cooperación al conocerse las zonas que ya están siendo apoyadas versus las que carecen de ayuda.

La coordinación entre donantes en El Salvador ha sido un tema pendiente en la agenda desde hace algunos años, a continuación se presentan algunas experiencias en este sentido con el objetivo de aprender de ellas para establecer las modalidades más viables.

3.2.1 El Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan de Reconstrucción y Transformación

y la Declaración de Estocolmo.

En octubre de 1998 el Huracán Mitch causó muchos daños en el territorio centroamericano, especialmente en Honduras, Nicaragua y El Salvador. La vulnerabilidad social y ecológica de la región quedó evidenciada, así como la necesidad de desarrollar planes integrales para lograr un desarrollo sostenible y evitar la repetición de este tipo de situaciones.

En este marco se desarrolló la Segunda Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central (Estocolmo 25-28 de mayo de 1999). El Grupo Consultivo estaba formado por representantes de países cooperantes y organismos multilaterales, como resultado de esta reunión los gobiernos centroamericanos y la comunidad internacional establecieron una Asociación o Sociedad de Largo Plazo, con la finalidad de dar seguimiento a las prioridades definidas por los países de Centroamérica¹⁷. Estas prioridades estaban recogidas en los planes de reconstrucción y transformación que cada país presentó y en los que se contó con la participación de gobiernos y sociedad civil para su elaboración.

Se definieron 6 objetivos y principios para regir esta Asociación y recogidos en la Declaración de Estocolmo, entre ellos cabe destacar el número 5 “Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiado por las prioridades establecidas por los

¹⁷ Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación. San Salvador, febrero de 2000 (convenio de constitución).

países receptores”¹⁸. En el caso de El Salvador, los representantes del gobierno y de la sociedad civil que participaron en la delegación oficial a esta reunión del Grupo Consultivo suscribieron una carta de entendimiento para la creación de un mecanismo desde el que se pudiera realizar un seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación (PNRT). El 9 de septiembre se realizó el primer encuentro nacional de consulta sobre este mecanismo con el objetivo de identificar las diferentes visiones de los agentes y actores claves dentro del proceso. Como resultado de esta reunión, un grupo de 17 instituciones participantes (gobierno y sociedad civil) se encargaron de coordinar y sistematizar las diferentes opiniones e hicieron una propuesta de funcionamiento del Mecanismo Nacional de seguimiento al PNRT que fue ratificada por los participantes.

El objetivo general del Mecanismo era “Garantizar el cumplimiento de los objetivos y principios del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación a través de la coordinación, formulación de lineamientos y evaluación de los esfuerzos de los diferentes actores, en el marco de la Declaración de Estocolmo.”¹⁹

Asimismo se establecieron 5 objetivos específicos, entre los que se destacan los siguientes: “Promover la coordinación Técnica de los diferentes agentes institucionales en función de lograr la máxima eficiencia y eficacia en el uso de

¹⁸ IDEM

¹⁹ IDEM.

los recursos. Promover la transparencia administrativa y financiera por medio del procesamiento y acceso de información sistematizada a todos los niveles y de los diferentes actores en la ejecución de los planes, programas y proyectos.²⁰

Estos esfuerzos denotan una necesidad de integrar la información para el buen uso de los recursos provenientes de la cooperación internacional, ya sea en calidad de donación o préstamo. Esta necesidad fue planteada tanto por los donantes internacionales, el gobierno y las organizaciones representantes de la sociedad civil.

Para operativizar los diferentes objetivos definidos en el mecanismo, se diseñó la estructura bajo la cual operaría esta instancia²¹:

- Grupo local para la participación y contraloría social.
- Mesas técnicas de coordinación.
- Sociedad para la transparencia e información.
- Consejo Nacional.

Las mesas técnicas de coordinación y la sociedad para la transparencia e información serían las encargadas de hacer realidad los objetivos mencionados anteriormente. En ambos casos se contaría con la participación de instituciones involucradas en la ejecución de proyectos de reconstrucción post Mitch, en el

²⁰ IDEM.

²¹ MORALES, Patricia. Secretaria Ejecutiva del Mecanismo para dar seguimiento al PNRT. Entrevista sobre funcionamiento del Mecanismo. 21/10/2001.

Con formato: Numeración y viñetas

afán de compartir información sobre el trabajo desarrollado y proyecciones del mismo.

En el caso de las mesas técnicas de coordinación se pretendía abrir espacios para reuniones periódicas entre diferentes actores de temas específicos (ejecutores y donantes) con la finalidad de que dieran seguimiento a cada sector del PNRT y asesoraran al Consejo Nacional del mecanismo en la materia de su especialidad. Se convocaron mesas para 8 temas: prevención de desastres, vivienda, salud, infraestructura local, fomento rural, medio ambiente, finanzas locales y educación.

En la realidad, solamente lograron funcionar durante algún tiempo las mesas de prevención de desastres, vivienda, salud, medio ambiente y educación. Su funcionamiento no fue del todo efectivo ya que la asistencia por parte de los involucrados fue poco constante y en la mayoría de los casos eran 2 ó 3 las instituciones más interesadas lo que poco a poco significó una carga de trabajo adicional que no tenía los resultados esperados.

La sociedad para la transparencia e información tuvo menos suerte que las mesas técnicas, fue la instancia que tardó más tiempo en reunirse para definir un plan de funcionamiento y se delegó a tres instituciones la tarea de desarrollar este sistema de información sobre las donaciones y la ejecución de proyectos en distintas áreas pero nunca se materializó.

El Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hizo muchos esfuerzos de apoyar este mecanismo. El apoyo fue de tipo económico y técnico, el PNUD estaba presente en cada uno de las instancias creadas, como observador, y designó a diferentes funcionarios para apoyar técnicamente el desarrollo de cada esfuerzo, además de proporcionar muchas veces sus instalaciones para la realización de las reuniones del mecanismo o sus instancias. También hubo apoyo técnico y financiero proveniente de organizaciones de sociedad civil de corte internacional, quienes no solamente participaban en el Mecanismo como donantes, sino que también financiaban los costos de funcionamiento del mismo.

El Gobierno de El Salvador inicialmente formó parte de este esfuerzo al igual que los representantes de los países miembros del Grupo Consultivo. No obstante hubo varios factores que afectaron el buen funcionamiento de este Mecanismo, por un lado el ofrecimiento de ayuda de los países cooperantes no se concretizó como se esperaba, en la mayoría de casos se limitaron a autorizar la reorientación de fondos asignados anteriormente en convenios de cooperación establecidos con El Salvador para el desarrollo de otros proyectos, por lo que no se contó con “fondos frescos” que permitieran financiar el PNRT.

Por otra parte, la coordinación entre tantos actores se volvió difícil y los países cooperantes establecieron su propio mecanismo para intercambiar información

y tomar acuerdos sobre la cooperación que destinaban a El Salvador lo que llevó posteriormente a establecer una coordinación directa con el gobierno salvadoreño. Este factor hizo que el mecanismo perdiera la presión ejercida por los donantes para su funcionamiento con lo que el gobierno ya no se sentía obligado a participar.

Al final, el mecanismo se redujo a un grupo de organizaciones de sociedad civil (nacionales e internacionales) que se reunían para intentar reactivar los objetivos planteados inicialmente pero con resultados poco alentadores. Para mediados del año 2001 las mismas organizaciones habían perdido el interés tanto porque consideraban que el gobierno carecía de compromiso al no participar en el Mecanismo, y por otra parte porque ya no hubo financiamiento para sostener esta coordinación por lo que poco a poco desaparecieron los espacios creados en el Mecanismo.

El proyecto “Terremoto El Salvador” del Programa de las Naciones

Unidas para el

3.2.2 Desarrollo.

El año 2001 fue devastador para El Salvador, el 13 de enero ocurrió un terremoto de 7.6 grados en la escala de Richter; exactamente un mes después (el 13 de febrero) se dio un segundo terremoto El primero dañó principalmente los departamentos de La Libertad, Sonsonate, San Salvador y San Miguel,

Con formato: Numeración y viñetas

donde se concentra la mayor actividad económica. Mientras que el segundo lo hizo en Cuscatlán, San Vicente, Usulután y La Paz.

Ante esta situación el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) decidió echar a andar el proyecto SIGCO, una iniciativa mundial de OCHA (Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs of the United Nations). SIGCO fue creado como una respuesta a la necesidad de contar con una herramienta que facilitara el registro y el seguimiento de los aportes realizados por la comunidad internacional, además de consolidar y difundir de una manera confiable la información generada con la situación de emergencia. SIGCO ya se había implementado, y de manera exitosa, en dos países: En Venezuela, durante el deslave en la ciudad de Vargas que ocasionó más de 30 mil muertos, y en Líbano, durante el seguimiento al proceso de ayuda a las víctimas de la guerra después de la firma de la Paz²². Los terremotos de El Salvador le darían la oportunidad a SIGCO de mostrar su utilidad por tercera vez.

Una semana después de ocurrido el primer terremoto fue lanzada al aire la página web que relatava principalmente lo que el Sistema de Agencias de Naciones Unidas realizó en los sitios más afectados. Al mismo tiempo realizaron gestiones con las diferentes embajadas representadas en el país y que estaban proporcionando cooperación para que cada una enviara la

²² ECHEVERRÍA, Godofredo. Web master del PNUD. Entrevista sobre experiencia en el Proyecto Terremoto. El Salvador, enero de 2003.

información sobre las contribuciones que canalizaban. El proyecto SIGCO adoptó el nombre de Terremoto El Salvador (www.terremotoelsalvador.org.sv) (ver anexo 1).

En sus primeros días, la labor de Terremoto El Salvador comenzó a marchar a buen paso: los Reportes de Situación preparados por el equipo de OCHA y las informaciones elaboradas por las agencias del Sistema de Naciones Unidas eran publicadas rápidamente. Asimismo, las distintas embajadas mantenían un constante contacto notificando sobre las contribuciones aportadas por los gobiernos y organismos internacionales, originando la base de datos más completa que existió en ese campo.

Pero también llegó otro tipo de información que no estaba contemplado originalmente: informes, noticias y comunicados de ONG que se encontraban trabajando en las áreas afectadas y que se habían dado cuenta de la existencia de “Terremoto El Salvador”. La página web tenía un espacio asignado para información proveniente de otras fuentes, como instituciones de gobierno, Cruz Roja Internacional o Comités de Emergencia y se decidió que se publicaría la información enviada por las ONG en ese espacio. Otras ONG comenzaron a enviar sus materiales al ver publicados los informes de las otras instituciones, iniciando un continuo tráfico de información que no cesaría hasta terminada la emergencia.

En un documento que resume la experiencia de este proyecto, el PNUD hace referencia a la utilidad de este banco de información generado ya que uno de los principales problemas para atender las diferentes necesidades existentes era la falta de coordinación y de información sobre qué lugares ya estaban siendo atendidos y cuáles carecían de ayuda. De igual forma era importante saber el tipo de trabajo que estaban desarrollando las diferentes instituciones y en qué lugares lo realizaban.

En este resumen destacan algunas opiniones de organismos que valoraron muy positivamente este esfuerzo ya que este recurso les permitía acceder a documentos que resultaría difícil conseguir por otros medios, por lo que así se pudo planificar y coordinar mejor los esfuerzos de respuesta a la emergencia²³. Este esfuerzo resultó ser de mucha utilidad así como muy ágil para contar con información sobre qué lugares estaban siendo atendidos y cuáles aún no contaban con ayuda. Un aspecto importante aquí es que la información fue proporcionada de forma voluntaria por todos los actores involucrados.

El Sistema de Información sobre Cooperación Internacional del

Ministerio de

3.2.3 Relaciones Exteriores (MIREX).

²³ PNUD, Documento resumen sobre la experiencia del proyecto Terremoto El Salvador, entrevista con Luis Sánchez Zimmerman de CARE. San Salvador, 2001

Con formato: Numeración y viñetas

La Dirección General de Cooperación Externa (DGCE) “es la instancia encargada, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, de contribuir a la consecución de los objetivos de Desarrollo Económico y Social de El Salvador, mediante la gestión, negociación, contratación y seguimiento de la Cooperación Internacional, Técnica y Financiera que se destina a la ejecución de programas y/o proyectos de inversión física, técnica y de formación de capital humano”²⁴.

Una de las funciones de la DGCE es “Desarrollar los mecanismos de coordinación, supervisión, evaluación y seguimiento de los recursos externos recibidos, con las instituciones ejecutoras de proyectos”. Esto implica mantener la información sobre los tipos de proyectos existentes y los montos de los mismos.

Según el artículo 87 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado “... para iniciar las gestiones de obtención de cooperación técnica no reembolsable, las entidades e instituciones del sector público, sujetas a las disposiciones generales de la presente ley, deberán solicitar autorización a la DGCE del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Este ministerio es el único canal oficial encargado de gestionar, negociar y contratar los recursos externos cuando la cooperación es de carácter no

²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Tríptico sobre la Dirección General de Cooperación Externa”. El Salvador, mayo 2002.

reembolsable. Cuando la cooperación es de carácter reembolsable se coordina con el Ministerio de Hacienda para negociar y contratar los recursos externos. No obstante en la práctica no siempre sucede de esta forma ya que muchas veces cada ministerio establece relaciones de cooperación con otros gobiernos y hace las gestiones pertinentes para lograr convenios de cooperación y la DGCE es notificada al momento de suscribir dicho convenio o cuando ya están suscritos²⁵.

De igual forma en el caso de la cooperación reembolsable, si bien existe coordinación con el Ministerio de Hacienda, la información la maneja solamente esta cartera del Estado por lo que la DGCE se que limita a registrar la información general que contienen los convenios de cooperación. Los convenios de cooperación que suscribe el gobierno son enviados al Diario Oficial para su publicación, pero la información que se publica se limita a enunciar datos como el número del convenio, el país cooperante y el monto a que asciende.

La DGCE recibió el apoyo del gobierno de España para echar a andar el Sistema de Información sobre Cooperación Internacional (SICI), como una respuesta a la necesidad de contar con un banco de información sobre la cooperación recibida y los lugares en que se ejecutan los diferentes proyectos (ver anexo 2).

²⁵ MORALES, Jorge. Director de Cooperación para América Latina. Entrevista sobre la cooperación externa en El Salvador. Ministerio de Relaciones Exteriores, San Salvador, 15/12/2001.

Es así como desde 2001 han estado trabajando en el diseño del SICI, actualmente se encuentra en su fase de revisión y prueba. Cuentan con una base de datos que concentra toda la cooperación no reembolsable que ellos tienen registrada, las categorías que registra el sistema son:

- Nombre del proyecto
- País donante
- Monto
- Lugar de Ejecución

No se incluye la cooperación reembolsable, la cooperación técnica y tampoco la que canalizan las diferentes OSC que operan en el país. El director de la DGCE explicó que se espera que el sistema esté listo próximamente y se pondrá a disposición del público en una página web para facilitar el acceso a esta información.

Con estos ejemplos se muestra la importancia de que exista una buena coordinación entre agencias cooperantes. En el caso del sitio web del PNUD fue de mucha utilidad al servir para que se intercambiaron diferentes tipos de información, y para los cooperantes era útil saber con quiénes podían coordinarse para canalizar su ayuda y qué lugares eran los más necesitados. De igual forma el SICI abre una ventana de posibilidades para darle utilidad. Al poder considerar en este sistema toda la información sobre cooperación

Con formato: Numeración y viñetas

internacional permitiría a los cooperantes definir de mejor forma las prioridades y mostraría en qué temas o lugares se están duplicando esfuerzos. La limitante en estos casos ha sido que dichos espacios se convierten en medios para intercambio de información pero todavía no se llega a una coordinación efectiva entre donantes. Esta es una situación con muchos obstáculos por superar, tal como lo muestra el ejemplo del Mecanismo. No obstante, al no ser una imposición sino el producto de un interés por mejorar los espacios de trabajo que se comparten es posible establecer esta coordinación.

3.3. El Acompañamiento y la sistematización de las lecciones aprendidas

Una vez aprobado un proyecto, la responsabilidad del donante no termina. La vigilancia por el buen desarrollo del mismo es fundamental. Si bien es cierto la institución ejecutora es la responsable directa del proyecto, el donante debe acompañar también la ejecución no solamente para asegurar que se cumpla lo planificado, sino también para apoyar a la organización en lo que necesite para ello.

Al igual que con los datos que las organizaciones proporcionan al momento de aplicar a las licitaciones, durante la ejecución se requiere ser minucioso en la comprobación de las actividades y gastos realizados.

Es de reconocer que todas las agencias cooperantes cuentan con manuales administrativos y financieros que regulan de forma estricta el tipo de gastos que se pueden hacer desde el proyecto y la forma en que son presentados los informes una vez realizados los gastos. No obstante, los documentos contables no son garantía de una buena ejecución. La persona encargada de dar seguimiento a los aspectos técnicos del proyecto debe también cruzar la información con el informe financiero a fin de que no existan gastos justificables contablemente pero que en la práctica no se realizaron, al menos para ese proyecto.

A continuación se describen algunas actividades que requieren ser supervisadas en aras de mejorar la eficacia-eficiencia en el uso de los recursos de cooperación:

- Licitaciones para compras: es importante que se establezcan procedimientos de licitaciones para compras que superen cantidades definidas. Este tipo de compras debe incluir los servicios externos que pueden ser contratados. El cooperante debe estar pendiente de que se realice esta licitación y estar de acuerdo que la decisión tomada es la más conveniente para el proyecto.
- Pagos de contratos: los servicios prestados por consultorías o compras mayores deben estar regidos por contratos en los que se establezcan claramente los términos del trabajo requerido y el pago equivalente. Es

Con formato: Numeración y viñetas

importante también tomar en cuenta la forma en que se establecerá el pago, es muy común que los consultores o las empresas vendedoras soliciten pagos anticipados. No es posible aceptar la posibilidad de pagar por anticipado los trabajos que no han sido realizados, la periodicidad debe establecerse en base a avances o productos entregados, dejando siempre una cantidad considerable para el final contra recepción satisfactoria del trabajo realizado. Existen casos excepcionales en que pueden considerarse pagos anticipados (como aquellos en que la compra de material específico es indispensable para realizar el trabajo mismo) pero deben verse justamente como la excepción y no como la regla.

- Tiempo dedicado por el personal del proyecto. Es importante estar al pendiente de cuánto tiempo dedica realmente el personal pagado por el proyecto para las actividades del mismo. El trabajo de una organización requiere muchas veces de que el personal desarrolle actividades más allá de las asignadas en el proyecto para el cual trabaja. Esto no debe verse como una práctica nociva, siempre y cuando se establezca desde el principio la claridad de la situación.
- Información compartida. En la realidad, es muy frecuente la práctica de centralizar la información entre pequeños grupos de personas, que suelen ser quienes están al frente de una organización. Esta no es una

situación exclusiva de las OSC, sino que aplica a todo tipo de instituciones ya que existen siempre muchos temores de los usos que pueda darse a estos datos. Es importante entonces fomentar el acceso a la información del proyecto que se ejecuta, sobre todo entre los diferentes miembros de la organización ejecutante y entre la población beneficiaria. La información que se comparte debe comprender la referida a los aspectos operativos del proyecto pero también los informes financieros. Esta práctica es útil porque además de contribuir a mejorar la transparencia sobre los fondos, ya que se crean espacios de control interno, permite que todos los miembros de la organización estén al tanto de los avances y limitaciones del proyecto.

- Procesos para la toma de decisiones. Esto se relaciona con el punto anterior, ya que no solamente basta con que la información circule en los diferentes niveles de la organización, sino que debe servir para generar espacios más inclusivos en la toma de decisiones. En este caso es también muy frecuente que las decisiones sobre el desarrollo de los proyectos son tomadas en círculos pequeños, por lo tanto el abrir estos espacios (con las consideraciones pertinentes a cada nivel) no solamente contribuye a fortalecer prácticas democráticas al interior de las organizaciones, sino también a que las responsabilidades sean asumidas por todas las personas involucradas. Lo que se debe buscar es una

combinación entre empoderamiento de los miembros de la organización, incluyendo los beneficiarios del proyecto, y apropiación de la responsabilidad por el mayor o menor éxito que se obtenga con las acciones desarrolladas.

Todos estos elementos ayudan a fortalecer la transparencia, no se trata de aspectos aislados unos de otros sino complementarios. De igual forma, este es otro ámbito en el que la coordinación entre donantes es sumamente útil. Si existen dos o más agencias cooperantes que están apoyando a la organización en actividades relacionadas, es importante que exista intercambio de información. Esto permitirá que los recursos sean usados más eficientemente y que incluso sirvan para complementar los esfuerzos que realizan, al mismo tiempo se evita que una misma actividad o el sueldo de una persona sean pagados por dos o más cooperantes sin que éstos lo sepan.

Por otro lado, el acompañamiento no es solamente una práctica de vigilancia sino que debe servir también para proveer la asistencia técnica que permita lograr los mejores resultados con las acciones planteadas en el proyecto. En este sentido, se retoma como válida la práctica de sistematización mensual realizada por CREA Internacional. Este tipo de reuniones permite evaluar oportunamente el rumbo que el proyecto está tomando y analizar entonces si el camino que se ha tomado es el correcto o si debe reorientarse la marcha.

La vigilancia de todos los aspectos mencionados deja de tener sentido si solamente sirve como un auditoria al final del proyecto en donde se concluye que algo no se hizo correctamente. En ese momento ya nada se puede hacer para mejorar la situación y los resultados de la inversión. Es aquí donde debe retomarse la eficacia-eficiencia en el uso de los recursos de cooperación, con procesos que permitan justamente tomar decisiones que aseguren mejores resultados.

Es importante recordar que un proyecto es una idea y que al ejecutarlo se espera responder a un problema planteado. Para responder a este problema, durante la ejecución se requiere la toma de decisiones que en la mayoría de casos son el punto clave para el éxito o fracaso del proyecto. Estas decisiones, por tanto, deben ser tomadas contando con las mejores herramientas posibles y es eso lo que debe proveer la asistencia técnica. En muchos casos las organizaciones cuentan con la experiencia y conocimientos suficientes, en otros casos es la agencia donante que ya cuenta entre su personal con especialistas de los temas que financian mediante los proyectos. Existen también casos en que este apoyo no se encuentra entre ninguno de ellos por lo que se debe recurrir a la contratación de consultorías especializadas. En todo caso es un aspecto que debe considerarse en los proyectos, sobre todo en los presupuestos.

Se ha mencionado la importancia de tomar decisiones oportunas para que verdaderamente los recursos sean optimizados. No obstante hay una condición indispensable para que esto sea posible y es la flexibilidad. Si bien es cierto la relación de cooperación está regida por convenios y el documento mismo del proyecto, esto debe tener un margen de flexibilidad a fin de que si en el desarrollo de las actividades ocurren situaciones inesperadas, esto no sea un obstáculo para lograr los objetivos propuestos. La mayoría de donantes toman el convenio y el proyecto mismo como algo fijo e inamovible²⁶. En este sentido, comenta que es muy frecuente que al ejecutar el proyecto se identifique que no es necesario realizar una actividad determinada y que puede ser reemplazada por otra más efectiva. No obstante esto no es posible porque los parámetros de evaluación del proyecto son tan rígidos que si no se cumplen las actividades tal como fueron planteados esto equivale a una mala evaluación.

Igualmente sucede cuando por diferentes razones los gastos del proyecto fueron menores a lo planificado y la organización ejecutante se ve en el apuro de gastar el dinero porque si lo devuelven será considerado como un proyecto ineficiente. En estos casos un buen acompañamiento y la flexibilidad de permitir cambios en los planes permitiría que no se gastaran los recursos

²⁶ DE PAUL, Beatriz. Geranta General de Fedecoopades. Entrevista sobre relación de OSC con cooperantes, 29/03/03

innecesariamente sino que serian aprovechados de mejor forma logrando así resultados más satisfactorios.

En estos casos es importante enfatizar que la flexibilidad no debe significar convertir el proyecto original en otro totalmente diferente²⁷. Se trata de establecer un margen dentro del cual se puedan cambiar rubros o actividades, bajo reglas previamente establecidas, a fin de que los recursos puedan ser invertidos de la mejor manera sin que esto signifique ir en detrimento de los objetivos principales planteados por el proyecto.

Finalmente, este proceso de acompañamiento no estaría completo sin tomar en cuenta las lecciones aprendidas. La experiencia en el desarrollo de proyectos de cooperación es enorme, pero es necesario desarrollar la práctica de documentarlas para que pueda generarse la acumulación necesaria. Además del aprendizaje que estos procesos puedan generar, es importante analizar los errores y los aciertos para que puedan servir en futuras ocasiones. Los temas sobre los cuales trabajan las organizaciones ejecutoras son diversos pero aún en esa diversidad existen muchísimas coincidencias y por lo tanto las experiencias de unos pueden ayudar a mejorar esfuerzos encaminados en la misma vía.

Todos estos aspectos no son de exclusiva responsabilidad de los donantes pero para efectos de la presente investigación se han enfatizado, porque en la

²⁷ HOLIDAY, David. Director de CREA Internacional. Entrevista sobre el proceso de sistematización, 12/12/02

práctica es sobre los ejecutores que recae el mayor peso al momento de evaluar los resultados de los proyectos. Es importante entonces tomarlas en cuenta para lograr mejores resultados y que la cooperación sirva para cumplir los objetivos para los cuales ha sido establecida.

La transparencia debe ser un elemento intrínseco en las relaciones de cooperación. La relación de confianza debe construirse y para ello se requiere de mucha disposición tanto del cooperante como de quien ejecuta el proyecto.

Los ejemplos sobre coordinación entre donantes muestran cuán valioso es el intercambio de información como un primer paso en la coordinación. En el caso del SICI debe ampliarse para que pueda ser usado como un sistema nacional. Este sistema podría convertirse en una herramienta valiosísima para orientar de mejor manera los recursos de la cooperación internacional, priorizando además los lugares y temas más necesarios.

La coordinación entre donantes debe ir más allá de contar con espacios para intercambio de información. Los cooperantes deben interesarse por conocer qué otros esfuerzos existen, similares a aquellos en que ellos invierten, y establecer relaciones directas con estas otras organizaciones.

El acompañamiento es importante en tanto el cooperante se vuelve sujeto activo en el desarrollo del proyecto. No debe perderse de vista que la ejecución

está a cargo de otra organización pero no por eso el cooperante debe verse fuera de la ejecución.

Una limitante para implementar un acompañamiento riguroso es la cantidad de recursos con que las agencias cooperantes cuentan para ello. Generalmente el personal asignado a estas tareas no es suficiente por lo que el trabajo es limitado. Las agencias de cooperación deben tomar en cuenta estos costos ya que si bien podrían parecer como un gasto más, a la larga aseguraría que el resto de dinero que se invierte logre los efectos deseados.

De igual forma, el sistematizar las lecciones aprendidas es sumamente importante. Esto puede ayudar a evitar cometer los mismos errores en futuros proyectos o a replicar experiencias exitosas. Este aprendizaje será válido tanto para el cooperante como para quien ejecute el proyecto.

Los elementos señalados no pueden verse de forma aislada. Todos ellos forman parte del mismo objetivo por lo que cada uno de ellos cabe dentro de los otros.

La consideración de elementos como transparencia, coordinación entre donantes acompañamiento por parte de las agencias cooperantes permite un mejor aprovechamiento de los recursos de cooperación, logrando así la eficacia-eficiencia de los mismos.

CONCLUSIONES

Los diferentes conceptos de cooperación internacional consultados, no incluyen elementos de eficacia y eficiencia. Esto genera un vacío al definir un marco de interpretación de la cooperación internacional. Este vacío de interpretación desnaturaliza el concepto mismo ya que la relación se vuelve entonces un fin en sí misma.

Por lo tanto, debe retomarse el espíritu y origen de la cooperación internacional. Si bien es cierto hay muchos elementos a considerar, los conceptos de eficacia-eficiencia logran recoger este espíritu ya que hacen un llamado de atención sobre la forma en que deben ser utilizados los recursos.

En la práctica, cada proyecto de cooperación define parámetros para medir la efectividad en el cumplimiento de los objetivos, resultados y actividades planteadas. Esto da mayor validez a la necesidad de que se incluyan dentro del concepto de cooperación las categorías mencionadas.

CREA ha desarrollado un riguroso proceso de selección de proyectos y un efectivo monitoreo de los mismos. Esto les ha permitido mejorar la eficacia-eficiencia de los proyectos en que invierten.

Este es un ejemplo que demuestra cómo el papel de la agencia cooperante incide en los resultados de los proyectos en que invierten, y cómo los procesos de selección y monitoreo son vitales para lograr la optimización de los recursos.

No obstante, existen algunas limitantes. En el caso del proceso de selección el problema radica en que la rigurosidad del proceso puede alargar el período para la aprobación de un proyecto. También implica una importante inversión de esfuerzo tanto del cooperante como de la organización participante.

Por otra parte, si bien en el caso de CREA el monitoreo ha sido muy efectivo, es importante considerar que la organización cooperante debe contar con los recursos para desarrollarlo. Esto implica, entre otras cosas, tener el personal adecuado para que pueda desarrollar el trabajo de mantener una relación cercana con el proyecto.

La organización cooperante deberá evaluar el costo-beneficio entre lo que puede invertir en proyectos de desarrollo y el costo operativo para dar seguimiento a la inversión.

La transparencia debe ser un elemento intrínseco en las relaciones de cooperación. La relación de confianza debe construirse y para ello se requiere de mucha disposición tanto del cooperante como de quien ejecuta el proyecto.

Los ejemplos sobre coordinación entre donantes muestran cuán valioso es el intercambio de información como un primer paso en la coordinación. En el caso del SICI debe ampliarse para que pueda ser usado como un sistema nacional. Este sistema podría convertirse en una herramienta valiosísima para orientar de mejor manera los recursos de la cooperación internacional, priorizando además los lugares y temas más necesarios.

La coordinación entre donantes debe ir más allá de contar con espacios para intercambio de información. Los cooperantes deben interesarse por conocer qué otros esfuerzos existen, similares a aquellos en que ellos invierten, y establecer relaciones directas con estas otras organizaciones.

El acompañamiento es importante en tanto el cooperante se vuelve sujeto activo en el desarrollo del proyecto. No debe perderse de vista que la ejecución está a cargo de otra organización pero no por eso el cooperante debe verse fuera de la ejecución.

Una limitante para implementar un acompañamiento riguroso es la cantidad de recursos con que las agencias cooperantes cuentan para ello. Generalmente el personal asignado a estas tareas no es suficiente por lo que el trabajo es limitado. Las agencias de cooperación deben tomar en cuenta estos costos ya que si bien podrían parecer como un gasto más, a la larga aseguraría que el resto de dinero que se invierte logre los efectos deseados.

De igual forma, el sistematizar las lecciones aprendidas es sumamente importante. Esto puede ayudar a evitar cometer los mismos errores en futuros proyectos o a replicar experiencias exitosas. Este aprendizaje será válido tanto para el cooperante como para quien ejecute el proyecto.

Los elementos señalados no pueden verse de forma aislada. Todos ellos forman parte del mismo objetivo por lo que cada uno de ellos cabe dentro de los otros.

La consideración de elementos como transparencia, coordinación entre donantes acompañamiento por parte de las agencias cooperantes permite un mejor aprovechamiento de los recursos de cooperación, logrando así la eficacia-eficiencia de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

1. CEPAL. “Guía Revisada para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo”. Distribución General, Marzo de 1990.
2. GREEN, Stephen. “Cooperación Internacional en casos de Emergencia”. Ediciones Tres Tiempos, 2ª. Edición. Buenos Aires, Argentina, 1978
3. GUDIÑO, Florencio M. “ La evaluación de la cooperación al desarrollo en España Un análisis de metodologías y organización institucional”, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación Universidad Complutense de Madrid, Programa de Cooperación Internacional. España, 1999.
4. LAS DIGNAS. “Gestión y Cooperación”. Tipografía Offset Laser. San Salvador, El Salvador, octubre de 1999.
5. Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación. San Salvador, febrero de 2000 (convenio de constitución).
6. NACIONES UNIDAS. “La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano (Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina)”. 1954.

Con formato: Numeración y viñetas

7. OSMAÑCZ Y.K., Edmund Jan. “Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas”. Fondo de Cultura Económica. España, 1976.
8. PNUD. “Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, Según Información Proporcionada por los Cooperantes (1995 – 1996). San Salvador, El Salvador, 1996.
9. PNUD “Development Effectiveness Review of Evaluative Evidence”. New York, 2001.
10. PRISMA. “La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa”, San Salvador, El Salvador, 1994.
11. SANTACRUZ, Hernán. “Cooperar o Perecer: El Dilema de la Comunidad “. Colección Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina, 1988.
12. SILLS, David L. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”. Volumen 3, Editorial Aguilar. España, 1974.
13. VASQUEZ Z, J.A. “Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los Clásicos”, Editorial Limusa, S.A., de C.V. México, 1974.
14. Ministerio de Relaciones Exteriores. “Tríptico sobre la Dirección General de Cooperación Externa”. El Salvador, mayo 2002.

Con formato: Numeración y viñetas

15. PNUD, Documento resumen sobre la experiencia del proyecto

Terremoto El Salvador. San Salvador, 2001

16. UMAÑA, Carlos. “La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo

Desafío”, página 5, El Salvador, octubre de 2000

Documentos:

1. CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR, “Modelo de

Sistematización”. El Salvador, 2001.7

2. CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR, “Términos de

Referencia para Proyectos de Incidencia en Políticas Públicas”. El

Salvador, 2001.

3. CREA INTERNACIONAL DE EL SALVADOR. “Sistematización

final de ADECRECER”, 02/05/03

Con formato: Numeración y viñetas

Entrevistas

1. DE PAUL, Beatriz. Gerente General de Fedecoopades. 29/03/03

2. ERAZO, Guadalupe. Presidenta de Asociación para el Desarrollo de las

Comunidades Ribereñas del Embalse Cerrón Grande. 26/03/03.

3. JOSH, Kelly. Subdirectora de CREA Internacional. 28/03/03

4. POSADA, Margarita. Directora de la Asociación de Promotores Comunales
Salvadoreños (APROCSAL). Entrevista sobre relación de OSC con donantes.
El Salvador diciembre 2002.

ANEXOS



ANEXO 1
Página Web “Terremoto El Salvador”



Página Principal	<u>Sistema de Información sobre los Terremotos en El Salvador</u>
Contribuciones	
	<u>Visite:</u>
Necesidades	<u>Desarrollo Humano en El salvador</u>
Proyectos	<u>Sociedad sin Violencia</u>
Cooperación O.N.U.	<u>Las Naciones Unidas en El Salvador</u>
	<u>Reconstruir</u>
Centros de Ayuda	<u>Voluntarios de las Naciones Unidas</u>
Reportes de Situación	<u>Dos devastadores terremotos afectaron El Salvador a principios del 2001. El primero ocurrió el 13 de enero y el segundo exactamente un mes después. Los dos sismos afectaron zonas diferentes, especialmente en el centro del país, por lo que el radio de destrucción fue mayor.</u>
Sitios Web de Interés	
Galería	<u>Los efectos de los dos terremotos son aterradores: murieron 1,142 personas y más de 8 mil resultaron heridas, se perdieron 41,440 micro y pequeños negocios y 55 mil empleos, se dañaron o destruyeron 144 unidades y 23 hospitales principales del sistema de salud. En el campo económico, según el informe de la</u>
E-mail	
Reconstruir	<u>Comisión Económica para América Latina (CEPAL), las pérdidas totales ascendieron a US\$ 1,660 millones de dólares, lo que equivale al 13% del Producto Interno Bruto y al 55% de las exportaciones de todo el país en el año 2000.</u>



Aparte de la enorme cantidad de muertos y heridos, el informe final del Comité de Emergencia Nacional (COEN) señaló que el 25.6% de la población resultó damnificada. El Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2001 calculó que más de 250,000 salvadoreños ingresaron a la pobreza extrema a causa de la tragedia.

Por iniciativa de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y con el apoyo del PNUD El Salvador surgió la idea de crear un sistema de información en línea que ayudara a recopilar, consolidar y difundir la enorme cantidad de información que se estaba generando a causa de la emergencia y las informaciones elaboradas por las agencias del Sistema de Naciones Unidas eran publicadas rápidamente. Asimismo, las distintas embajadas mantenían un constante contacto notificando sobre las contribuciones aportadas por los gobiernos y organismos internacionales, originando la base de datos más completa que existe en este campo.

Pero también se cuenta con otro tipo de información que no estaba contemplada originalmente: informes, noticias y comunicados de ONG que se encontraban trabajando en las áreas afectadas y que se habían dado cuenta de la existencia de Terremoto El Salvador. El sitio web posee un espacio asignado para información proveniente de otras fuentes, como: instituciones de gobierno, Cruz Roja Internacional o Comités de Emergencia y se decidió que se publicaría la información enviada por las ONG en ese espacio. Inesperadamente, otras ONG comenzaron a mandar sus materiales al ver publicados los informes de las otras instituciones, iniciando un continuo tráfico de información que no cesaría hasta terminada la emergencia.

El esfuerzo de todos los actores involucrados en la emergencia aumentó continuamente, pero el principal problema era que no había una campaña conjunta y planificada, lo que dio lugar a una innecesaria duplicación del trabajo en algunas zonas y el total abandono de otras. Las ONG vieron en Terremoto El Salvador una oportunidad de dar a conocer lo que se estaba haciendo y en que lugar se realizaba y así ayudar a minimizar los efectos de la falta de coordinación.

El gran logro de Terremoto El Salvador fue conseguir que las ONG, de una manera espontánea, comprendieran la importancia de hacer pública la información que ellos mismos generaran.

Cuando el segundo terremoto azotó El Salvador, Terremoto El Salvador recibió más de 5,000 visitas, más que cualquier otro sitio dedicado a la

emergencia. La cantidad de visitas recibidas sólo ese día fue una muestra del éxito logrado, tomando en cuentas las condiciones de la gran mayoría de salvadoreños.

El Salvador es un país con un bajo índice de personas con acceso a Internet. Según el último censo, sólo un 1.25% de la población salvadoreña hace uso de ese tipo de tecnología, Terremoto El Salvador tuvo que enfrentarse a ese serio problema, pero la respuesta fue y sigue siendo buena.

Actualmente, el proyecto Terremoto El Salvador sufrió una necesaria transformación: como ya se dejó atrás la etapa de emergencia y se ha iniciado la etapa de reconstrucción, la página evolucionó a un portal (www.reconstruir.org.sv) que apoya ese proceso de reconstrucción. Asimismo, Terremoto El Salvador cuenta ya con 50,000 visitas, confirmando el valioso aporte de este proyecto como la principal fuente referencial que existe en Internet sobre la tragedia que afectó al país en el 2001

Resumen de daños por departamento **Terremoto 13 de enero**

(haga clic en el mapa para ver el resumen de datos. Fuente: COEN)



Información sobre terremoto del 13 de febrero

Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción de El Salvador. Madrid. Documentos presentados por CEPAL, Gobierno de El Salvador y FMI/Banco Mundial

Declaración del Sistema Operacional de las Naciones Unidas en El Salvador ante la reunión del Grupo Consultivo, Madrid, 2001

[Presentación CEPAL sobre daños terremoto 13 de febrero](#)

[Normas de Seguridad
ante los terremotos](#)

[Información sobre terremotos: Centro Nacional de Información sobre
Terremotos. Denver, Colorado](#)

[San Salvador es una ciudad cuya historia está llena de terremotos y temblores,
lea:](#)

[Crónica de una ciudad que se niega a morir](#)

[Buscar en nuestro sitio:](#)

ted es el visitante N°  52858

[FastCounter by bCentral](#)



[Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#)



[Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios](#)

Enlace "Contribuciones"



Reportes y Estadísticas de las Contribuciones Recibidas

Página Principal

Contribuciones

Necesidades

Proyectos

Cooperación O.N.U.

Centros de Ayuda

Reportes de Situación

Sitios Web de Interés

Directorio

E-mail



En esta sección usted podrá monitorear la información sobre los aportes otorgados y ofrecidos a El Salvador para atender la emergencia provocada por el terremoto del 13 de enero e iniciar las siguientes fases de rehabilitación y reconstrucción.

<u>Reporte</u>	<u>Descripción</u>
<u>Generador dinámico de Reportes</u>	<u>Utilizando este "generador", usted podrá obtener listas con los datos sobre la Cooperación Internacional recibida según sus particulares necesidades de información, utilizando los criterios de búsqueda que le ofrecemos: País, Modalidad, Categoría de Destino y Status de los Aportes.</u>



[Enlace "Generador Dinámico de Reportes"](#)

- [Página Principal](#)
- [Contribuciones](#)
- [Necesidades](#)
- [Proyectos](#)
- [Cooperación O.N.U.](#)
- [Centros de Ayuda](#)
- [Reportes de Situación](#)
- [Sitios Web de Interés](#)
- [Directorio](#)
- [E-mail](#)

A continuación, Usted encontrará un **Generador Dinámico de Reportes**, a través del cual podrá obtener información sobre la **Cooperación Internacional** recibida, seleccionando en cada casilla el item de su interés. Para que su reporte le sea de la mayor utilidad, al final podrá decidir también los criterios para ordenar los datos de la lista que está creando.

Generador Dinámico de Reportes

Generar

Países:

- Todos
- Albania
- Alemania
- Angola
- Anguila
- Antigua y Barbuda
- Arabia Saudita
- Argelia

Modalidades:

- Todos
- Crédito
- Donación
- Misión de Apoyo
- Préstamo

Categorías de Destino:

- Todos
- Agua
- Alimentos
- Apoyo Internacional
- Apoyo Logístico
- Apoyo Psicológico
- Comunicación
- Comunicación Estratégica

Status:

- Todos
- 1. Oferta
- 2. En Camino
- 3. Recibido Parcialmente
- 4. Recibido Totalmente
- 5. Cancelado

Resultado ordenado por:

País

Las Listas son de Selección Múltiple. Utilice las teclas 'Shift' o 'Ctrl' si desea marcar más de una opción en cada cuadro.

Ascendente



SIGCO ha sido de validada, facilmente versátil sobre la financieros) que -P-

Realie



Reportes y Estadísticas de las Contribuciones Recibidas

Este Sitio Web está diseñado para una resolución 800 x 600,
Navegadores 4.x o superiores y más de 256 colores.

Publicado dd/mm/aaaa por:



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo