

4

Serie Calidad e Innovación en la Gerencia Social

Programa de desarrollo provincial de Puerto Plata, República Dominicana La cultura como motor del cambio

Guadalupe Valdez

INDES



STP SEE

BID



SESPAS CERSS

INTEC



***SERIE CALIDAD E INNOVACION
EN LA GERENCIA SOCIAL***

Volumen 4

***Programa de desarrollo provincial de Puerto Plata,
República Dominicana***

***La cultura como motor del cambio
Estudio de caso***

Guadalupe Valdez

INDES



STP

BID



SEE

INTEC



SESPAS CERSS

***Santo Domingo, República Dominicana
2002***

Serie Calidad e Innovación en la Gerencia Social

Presentación

¿Se pueden concebir las actividades de bienestar que realizan el Estado y las organizaciones de la sociedad civil como productivas y capaces de crear valor público?. La experiencia de capacitación y asistencia técnica que realiza desde hace casi una década el INDES en materia de gerencia social en América Latina y el Caribe, evidencia que la respuesta a esta pregunta es, de manera contundente, afirmativa.

Bajo esta lógica el Programa de Capacitación en Diseño y Gestión de Políticas, Programas y Proyectos Sociales, INDES BID INTEC de República Dominicana, impulsó el **Premio a la Calidad e Innovación de la Gerencia Social**. Esta iniciativa involucró a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales comprometidos con el desarrollo social a explorar, en el universo de los proyectos sociales en ejecución en el país, experiencias distintivas en cuanto a las maneras de organizar y gerenciar los proyectos, así como en cuanto a los resultados obtenidos en equidad, eficiencia y sostenibilidad.

La experiencia de la primera convocatoria fue muy alentadora, se identificaron proyectos sociales de gran calidad, pero especialmente destacables por su gran capacidad de aprendizaje organizacional e innovación, que los convierte en guías, puntos de referencia, e incluso en modelos de mejores prácticas de la gestión.

Uno de los objetivos del Premio fue detonar un movimiento nacional hacia la calidad e innovación de la gerencia social de la República Dominicana. A la fecha ya se han vinculado de manera intensa y entusiasta a esta y otras actividades del INDES universidades y más específicamente la *Red Académica Dominicana de Gerencia Social*, investigadores en el campo de lo social, programas sociales del gobierno, proyectos dirigidos por organizaciones de la sociedad civil, la *Red de Gerentes Sociales Egresados* de los cursos de capacitación del INDES, periodistas y otros actores vinculados.

Para todos ellos es que se ofrece la descripción de los cuatro casos ganadores de la primera convocatoria del Premio INDES BID a la Calidad e Innovación de la Gerencia Social, así como la guía técnica que permitió adelantar la auto-evaluación a los concursantes y a los evaluadores, realizar contrastes entre los proyectos y difundir principios y herramientas de la gerencia social entre los participantes al premio.

Se espera que este movimiento crezca y que la política social dominicana enseñe a la región y al mundo mejores prácticas para lograr el desarrollo.

Esta iniciativa no hubiese prosperado sin el entusiasmo y confianza que depositaron en el equipo INDES RD Nohra Rey de Marulanda, Gerente de Integración Regional del BID y Directora del INDES, Stephen McGauhey Representante del BID en el país, quien apoyó la iniciativa desde su etapa embrionaria y aportó el capital semilla para llevarla adelante, y el Presidente del BID Enrique Iglesias, quien acompañó a los ganadores en una ceremonia especial de reconocimiento llevada a cabo con tal fin, en la sede del BID en Washington.

Deseamos que estos materiales se constituyan en iniciativas orientadas a constituir guías de la buena gerencia social en República Dominicana y sirvan también como material de entrenamiento en gerencia social. El lector podrá encontrar la versión del caso docente y el video de cada programa en el siguiente Web Site: *www.iadb.org/indes/*

Alejandro Medina Giopp

Elssy Bonilla Castro

Santo Domingo, Febrero 8, 2002

*Programa de desarrollo provincial de Puerto Plata,
República Dominicana*

La cultura como motor del cambio

Guadalupe Valdez

1. Contexto nacional, regional y local en el cual surge el Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata (PDPPP)

1.1 Puerto Plata: Turismo y pobreza una difícil convivencia

*D*urante los años 70 Puerto Plata fue señalado como uno de los polos estratégicos prioritarios para el desarrollo del turismo en la República Dominicana. En los años setenta se construyó la infraestructura necesaria para ese desarrollo. En el curso de los años 80 Puerto Plata estuvo sometida a un fuerte proceso de modernización que la convirtió en el principal polo turístico del país.

No obstante, se habían acumulado fuertes desequilibrios a nivel económico y social, generándose un déficit grave en los servicios básicos, de salud, educación y medio ambiente, pasando éstos a constituir puntos importantes en la agenda de los actores sociales públicos y privados de Puerto Plata.

En mayo de 1990 se realizaron elecciones generales, de nuevas autoridades congresionales y municipales en todo el país, incluyendo la provincia de Puerto Plata. Esas elecciones significaron un cambio importante en la composición del mapa de autoridades locales. Por primera vez en la historia moderna, una fuerza diferente a los dos partidos hasta entonces mayoritarios (PRSC y PRD), pasaba a ocupar la dirección de los principales ayuntamientos del país y obtenía mayoría relativa en el Congreso.

¿Qué se podía hacer dentro de un contexto social e institucional caracterizado por la centralización, el autoritarismo, el paternalismo y el clientelismo? ¿Qué se podía lograr dentro del marco de un sistema político patrimonialista, en el que no había distinciones entre lo público y lo privado, en el que los gobernantes se creían, por consiguiente, dueños de los bienes del Estado que les han sido confiados?

¿Cómo lograr que la ciudadanía pudiera intervenir directamente en la identificación, priorización y solución de los principales problemas que le afectaban y que esto expresara niveles de participación y de ejercicio para modernizar la representación senatorial y la relación Estado-ciudadanía que se iniciaría a partir del 16 de agosto de 1990?¹



¹ Interrogantes que se planteó desde su elección en mayo de 1990, el entonces Senador electo por la provincia de Puerto Plata, Dr. Max Puig en su primer informe de gestión (1994).

1.2 El contexto social local

La provincia de Puerto Plata está situada en la costa Norte de la República Dominicana; ocupa el 4 % de la superficie de esta pequeña nación de sólo 48,442 km², de extensión y “colocada en el mismo trayecto del sol”, al decir de su poeta nacional, Don Pedro Mir. El censo de 1993 le asigna una población de 255,061 habitantes, lo que constituye el 3.59 % de la población total del país. El cincuenta por ciento de los habitantes de la provincia está concentrado en el municipio cabecera de Puerto Plata.

Para 1995, sólo asistía a la escuela el 70 % de los habitantes en edad escolar en las áreas urbana y rural. En la zona urbana, el 78 % de los estudiantes que tenían acceso a la educación asistían a escuelas públicas, mientras que en la zona rural, el 96 % asistía a escuelas públicas

El 30 % de los planteles de educación básica del sector público estaba en malas condiciones.

El 3 % de los niños entre 6 y 17 años no asistía a la escuela.

El 12.3 % de los hogares de las comunidades rurales marginadas no tenía ningún tipo de servicio sanitario.

El 45 % de los habitantes del área rural tenía acceso al servicio de agua potable.

El 45 % de la población tenía acceso a los programas de salud pública.

Cuadro No. 1 Datos de población y territorio de la Provincia de Puerto Plata al 1995

Total de habitantes de la provincia (2000)	304,067 (proyección SELOC - 2000)
Municipios / Distritos Municipales	Ocho (8) municipios y dos (2) distritos municipales
Comunidades y barrios	Cuatrocientos cincuenta y seis (456)
Area de la provincia	1,858.90 km ²
Población económicamente activa (PEA)	77,804 personas
Densidad poblacional	163.82 pers/km ²
Población ciudad San Felipe de Puerto Plata	150,878 (proyección SELOC - 2000)
Crecimiento poblacional ciudad de Puerto Plata	6.25 %
Porcentaje de hogares pobres en la provincia	64.2 % (ONAPLAN -Mapa de Pobreza 1995)
Principales actividades económicas	Turismo (33% de habitaciones turísticas del país) Industria / Zona Franca (Ron, azúcar, textiles) Agropecuaria (Ganadería, café, cacao, caña)

1.3 La cultura : eje movilizador y generador de cambio

Acorde con la idea de realizar una gestión diferente, impulsada por el nuevo senador de la provincia, surge, en 1991, la idea de organizar el Primer Festival de la Cultura de Puerto Plata, entendiendo la diversidad cultural como una riqueza y un elemento que podía ser el eje movilizador de los diversos actores locales. Se procuraba “fortalecer el sentido de identidad cultural, propiciar un acercamiento entre cultura y turismo y establecer vínculos de cooperación cultural a nivel nacional e internacional”.²

Aunque en la provincia muchos dudaron de los resultados que pudiera tener el Festival, dadas las características locales y la idea dominante de que “Puerto Plata era como un paraíso del turismo y de la fantasía”, la actividad cultural tuvo un enorme éxito, que repercutió a nivel nacional. Dado ese éxito y la gran movilización de actores sociales que logró involucrar dicho proceso, una parte de los integrantes del Comité organizador del evento –actores sociales y culturales–, llega a la conclusión de que si Puerto Plata pudo movilizarse alrededor de la cultura, también podría hacerlo en torno a otras iniciativas de carácter social.

Con el acompañamiento del Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS), se organizaron entonces “foros comunitarios” en diversas colectividades de la provincia, con el propósito de identificar, con la participación de la comunidad, sus necesidades y prioridades, y cómo podrían éstas participar en la solución de sus problemas.

Es así como, en marzo de 1992, un conjunto de organizaciones y algunas autoridades locales, inician un proceso de coordinación y de análisis de los principales problemas que afectaban el desarrollo de la provincia y se plantean la necesidad de procurar una articulación social que les permitiera tomar iniciativas para buscar soluciones colectivas a los principales problemas así planteados.

1.4 El Foro Social de Puerto Plata: espacio de concertación y participación

Surge así el Foro Social de Puerto Plata como un espacio de concertación y participación entre instituciones de los sectores público y privado, y organizaciones comunitarias de desarrollo, donde los “beneficiarios de las políticas socio-económicas se responsabilicen y participen no solamente en la identificación de problemas, sino también, y sobre todo, en la búsqueda de soluciones y en la administración de sus programas”.³

Por vía de la experiencia que inauguraba el **FORO SOCIAL DE PUERTO PLATA**, quizás sin proponérselo sus principales impulsores, no solamente estaban dotando a esta provincia del Norte de un novedoso instrumento de trabajo social, sino que se le estaba ofreciendo al país una nueva herramienta de fortalecimiento del capital social nacional y una nueva manera de articulación y gerencia de programas sociales para el desarrollo.

² Desplegable Foro Social-Programa de Desarrollo Provincial Puerto Plata.

³ Idem.

De ahí que, para definir sus líneas de acción, los integrantes del Foro Social, decidieran realizar FOROS a partir de los cuales se pudieran determinar los problemas fundamentales de la comunidad puertoplateña y sus posibles soluciones. La participación amplia, abierta y plural constituía la esencia misma de la convocatoria del Foro Social de Puerto Plata.

Es así que se comienzan a identificar problemas y prioridades. En uno de los primeros foros, realizados durante el año 1992, los tres principales problemas planteados por las organizaciones participantes fueron⁴: 1. Agua y acueducto; 2. Educación y falta de escuelas; 3) Saneamiento ambiental y encaches.⁵

Uno de los foros más destacados fue el Foro Provincial de Salud y Desarrollo, que se organizó en coordinación con la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS), el Club Rotario de Puerto Plata, la filial de Puerto Plata de la Asociación Médica Dominicana (AMD), el Comité de Vigilancia y Control del SIDA (COVICOSIDA), el CIPROS, la OMS-OPS, y UNICEF. A partir de ese momento se desató una verdadera tormenta provincial para fortalecer la salud pública en la provincia. A ese primer foro provincial de salud asistió el entonces Secretario de Estado de Salud Pública quien dio a partir de ese momento, un gran respaldo a las autoridades provinciales de salud que dependían de su autoridad.

Se multiplicaron a partir de entonces en toda la provincia los foros en el sector salud. Estos abarcaron, desde discusiones en asambleas hospitalarias para abordar los problemas de esos centros de salud, hasta la discusión en foros provinciales de problemáticas tan importantes para la salud de la provincia como la incidencia del SIDA, por ser Puerto Plata uno de los principales centros turísticos del país. La iniciativa dio lugar a una acción pionera en la materia en la República Dominicana, como fue la elaboración del primer PLAN PROVINCIAL DE LUCHA CONTRA EL SIDA, que fue llevado a cabo por el COVICOSIDA.

Otro aspecto a destacar fue la visión que se tuvo de articular organizaciones de la sociedad civil en torno al proceso que se iniciaba en la provincia de Puerto Plata. Esto permitió vincular ONGs de ámbito nacional, especializadas en diferentes temas, al proceso. Tal fue el caso del Centro de Asistencia e Investigación Legal (CEDAIL), del Centro de Desarrollo Ecológico Comunitario (CEDECO), TINGLAR, CEPA, HABITAT Y CIPROS⁶, los cuales visitaron Puerto Plata, a fin de intervenir en la búsqueda de soluciones a un grave problema ambiental en la Loma Isabel de Torres. Estas ONGs acordaron acompañar a las comunidades involucradas en este proceso, uno de cuyos resultados fue la producción del documental “La Dama del Sombrero”, a través del cual se denunciaron los graves problemas de medio ambiente que se planteaban.

El Foro Social creó la Oficina Técnica Provincial como brazo técnico indispensable para acometer las tareas del desarrollo provincial, siendo inauguradas sus oficinas en el 1993.

⁴ Minuta Taller FSPP (5-0692).

⁵ Encaches: desagües contruidos con piedras y cemento.

⁶ ONGs de incidencia nacional en asuntos legales, medioambiente, educación popular, producción audiovisuales e investigación.

1.5 Por una estrategia de desarrollo local

El Foro Social de Puerto Plata definió una propuesta de estrategia para el desarrollo provincial⁷ en la cual se insertó el Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata. Esta propuesta fue formulada en los términos siguientes:

1. La Sociedad dominicana acusa **graves desigualdades** que se manifiestan a nivel social, regional, de género y entre zonas urbanas y rurales.
2. La **centralización** económica, política y administrativa ha operado a favor de grupos dominantes en detrimento de las regiones, provincias y municipios desfavorecidos.
3. Tal situación solamente podrá ser revertida a través de la **participación consciente** del mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas.
4. El Foro Social de Puerto Plata surgió como una **instancia democrática** que permite abordar la cuestión del desarrollo económico y social de manera franca y abierta entre sectores sociales, grupos e instituciones de la provincia.
5. El Foro Social se define, por consiguiente, como un **espacio de diálogo** de la propia sociedad civil y como instrumento de la misma a favor de su **crecimiento** tanto en lo **material como en lo espiritual**.
6. El **diálogo** que propicia el Foro Social se extiende a las diversas formas de representación política de la sociedad: el **intercambio permanente con las autoridades** – municipales o dependiente del gobierno central – tiene como propósito orientar la acción de las mismas de acuerdo con los intereses y aspiraciones expresados por la sociedad civil.
7. La **definición** en común de los desafíos que enfrenta la sociedad puertoplateña está encaminada a producir **planes y proyectos específicos** para superarlos y participar de manera directa en la ejecución de esos mismos planes y proyectos.
8. El Foro Social, al instituir una **Oficina Técnica Provincial (OTP)**, dota a la provincia de Puerto Plata, y por tanto a sus gentes y organizaciones, del **instrumento idóneo para el diseño y ejecución de los programas y proyectos** dentro del rigor que se impone en los tiempos que corren.
9. Las **diferencias de roles** entre el **Foro Social** – espacio de entendimiento social- y la **Oficina Técnica Provincial (OTP)** brazo ejecutor de las iniciativas económicas, sociales y culturales- es esencial para un cumplimiento cabal de las responsabilidades asumidas.
10. Ni el Foro Social ni la Oficina Técnica provincial (OPT) deben pretender suplantar en sus espacios y roles a los grupos, organizaciones e instituciones provinciales. Lejos de pretenderlo, tanto el **Foro como la OTP** están llamados a **fortalecer**, en términos institucionales y prácticos, a estos que son **los actores fundamentales del proceso social**.

⁷ Documento inédito del Foro Social de Puerto Plata. 1993. Mimeo.

2. Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata: una estrategia de desarrollo local para mejorar la calidad de vida de la gente

2.1 Un acuerdo provincial para mejorar la calidad de vida

El Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata (PDPPP) fue concebido en octubre de 1992, a partir de las principales necesidades que habían sido identificadas en los diferentes encuentros sectoriales que se habían realizado hasta ese momento.

¿Cómo se diseñó el PDPPP? Su punto de partida fueron los resultados de los foros realizados en la provincia. A este respecto, es importante destacar cómo los actores sociales de la provincia lograron un gran acuerdo en torno a las prioridades locales, las cuales fueron recogidas en el Programa.

A fin de asegurar la validez técnica del programa, el Foro Social de Puerto Plata logró la asistencia del CIPROS para su diseño.

El PDPPP no fue construido ni definido desde arriba, sino que fue el fruto de un proceso de acumulación de experiencias de la diversidad de actores congresionales, municipales, representantes del gobierno nacional, el sector privado, las organizaciones sindicales y gremiales y un importante sector de organizaciones que desde hacía tiempo venían actuando en la provincia.

Además de responder a los problemas esenciales de la provincia y colocarse en una visión estratégica para el desarrollo, por la vía de la promoción de un medio ambiente saludable, el desarrollo de la educación y las capacidades para la planificación estratégica y el seguimiento y monitoreo al desarrollo provincial, el programa respondía a una tradición y experiencia provincial sumamente importante, la cual estaba relacionada con la contribución que históricamente había hecho la provincia de Puerto Plata al desarrollo de la República Dominicana, con su participación activa en las luchas democráticas del pueblo dominicano.

¿Qué hizo posible que en Puerto Plata se diera ese proceso de concertación?

Puerto Plata había sido uno de los vectores principales en la lucha contra la dictadura de Rafael Trujillo, que se impuso desde 1930 hasta 1961. Aún bajo la tiranía trujillista se fueron conformando en Puerto Plata núcleos técnicos muy avanzados respecto al desarrollo y la cultura nacional en los campos de la salud y la educación. De manera que en esta provincia prosperaron con anticipación al resto del país, líneas de acción que revolucionaron el campo de la salud con conceptos tales como el de la salud preventiva, que empezaron a ser aplicados en Puerto Plata desde la década de los años cincuenta.

Esa influencia histórica, esa memoria de cambios tempranos en las formas de enseñanza que habían promovido profesoras distinguidas como Margarita Mears, creadora de la primera escuela de enfermería de la República Dominicana, han permanecido latentes en generaciones de puertoplateños y han servido como referencia de los actuales programas de desarrollo.

2.2 Los objetivos

La finalidad del PDPPP era la “**creación de instancias de articulación y concertación público/privada** en las que la población se responsabilizara y participara en la identificación de sus problemas, búsqueda de soluciones y definición de políticas económicas y de desarrollo y en la implementación de las mismas”.⁸

Mientras que el objetivo general se definió como “participación y coordinación de las entidades de la sociedad civil y de las diferentes instancias del Estado en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Puerto Plata”.

El documento aprobado por el gobierno dominicano y la Unión Europea sobre el Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata (PDPPP) 1995/1997, aunque traza las líneas generales del programa, no establece con precisión el marco lógico del mismo. Dicho marco fue reconstruido participativamente en septiembre de 1998 como parte del proceso de evaluación de medio término realizada por la empresa consultora Ambiente, Risorse e Sviluppo.⁹

El Foro Social de Puerto Plata había solicitado al CIPROS la realización de una encuesta sociodemográfica para determinar las Necesidades Básicas Insatisfechas de la Provincia (NBI en la PPP). Sin embargo, los resultados del estudio no significaban que las necesidades detectadas fueran, necesariamente, las reclamadas por las comunidades ni los lugares específicos de dichas necesidades.

“Cómo identificar las necesidades que las comunidades sentían que debían realizarse, para que se les resolvieran sus problemas”.¹⁰

El PDPPP diseñó las CONSULTAS MUNICIPALES, las cuales se realizaron en cada uno de los ocho municipios de la Provincia. La convocatoria a estas consultas era abierta a los representantes de las diferentes organizaciones, grupos comunitarios, instituciones municipales sectoriales, así como a todas las personas interesadas en participar en el proceso.

Las consultas tenían como propósito presentar el PDPPP a sus beneficiarios, actualizar las necesidades de la población, así como lograr un acuerdo mediante el cual la comunidad se comprometiera a participar en las acciones a desarrollar. “Lo que se hacía era un contrato social; aunque no estaba firmado tenía que ser así”.¹¹ Ese contrato implicaba la participación y compromiso de las organizaciones comunitarias con los técnicos del programa y los sectores gubernamentales para poner la mano de obra requerida para la construcción de los acueductos o letrinas cuando se fueran a iniciar. Este elemento comenzó a darle vida y movimiento al programa.

La construcción de un camino pedagógico para la participación: consultas municipales y sectoriales, talleres de planificación provinciales y municipales

⁸ Documento de proyecto “Desarrollo provincial y autogestión comunitaria de la provincia de Puerto Plata 1994-1995”. Foro Social de Puerto Plata. Mimeo.

⁹ Evaluación de medio término del Programa de Desarrollo Provincial “Puerto Plata”. Ambiente, Risorse e Sviluppo. Informe final. Septiembre, 1998.

¹⁰ Grupo Focal. Oct. 2001.

¹¹ Idem.

Después de las Consultas Municipales fueron desarrollándose otros foros sectoriales en materia de educación, de tránsito y transporte, de medio ambiente y recursos naturales, entre otros, todo lo cual fue permitiendo la conformación de una agenda provincial de desarrollo.

En las consultas sectoriales participaban funcionarios locales de las instituciones gubernamentales fundamentalmente del sector salud y educación, columnas del PDPPP, así como técnicos provinciales (Directores de área de salud y educación), representantes municipales de estas instituciones y profesionales locales vinculados a las mismas áreas.

El propósito fundamental era “validar las acciones y la metodología a utilizar por el PDPPP y orientar las mismas según las políticas institucionales vigentes y las prioridades establecidas en cada sector”.¹²

La decisión de reconstruir el marco lógico con la participación de los actores, que luego serían los que participarían activamente en la puesta en práctica del PDPPP, acercaba la planificación a la realidad, y a los que tendrían la responsabilidad de ejecutarla.

Esa planificación tomó en cuenta los sentimientos, las actitudes, las prácticas y los intereses de los involucrados. No se trataba de una planificación exógena que solamente sabe de números y de los recursos con que se cuenta, pero que nada sabe de las vicisitudes y de las interioridades de los “beneficiarios” de los programas sociales.

2.3 Las estrategias de intervención del Programa

Las estrategias de intervención establecidas por el Programa fueron las siguientes:¹³

- Promoción de la participación comunitaria.
- Un proyecto descentralizado y para la descentralización.
- Coordinación entre lo público y lo privado.
- Proceso de acompañamiento para el fortalecimiento de las organizaciones sociales.
- El territorio como objeto de intervención.
- La educación y la capacitación permanente como opción transformadora.
- Administración de los recursos a nivel local.
- Fortalecimiento de las instituciones públicas.
- Aprendiendo- haciendo como metodología de crecimiento.
- Fortalecimiento de los municipios como alternativa del proceso de descentralización.
- Garantizar la sostenibilidad.
- Impulsar la autogestión.

¹² Idem.

¹³ Presentación preparada por el PDPPP para el INDES/BID Washington. Mayo 2001.

2.4 Los actores sociales, los gobiernos locales y el PDPPP

¿Cómo lograr incorporar a los diferentes sectores sociales e instituciones de la provincia en la gestión? ¿Cómo incorporar a la gente, a los gobiernos locales (los ayuntamientos), tomando en cuenta las prácticas prevalecientes en éstos? ¿Había que determinar dónde, en qué espacio, en qué lugar de la estructura del Programa, que ya estaba previamente diseñada, podrían participar los gobiernos locales? ¿Cómo involucrarlos en la gestión cotidiana del proyecto?.

El Programa encontró una respuesta a esta dificultad mediante la creación de los **Comités Municipales de Desarrollo**, en los cuales los ayuntamientos, en tanto que gobiernos locales en el territorio, tenían una responsabilidad junto a los demás actores sociales.

En la medida en que estos comités definían sus prioridades a través de los talleres de planificación provincial y municipal¹⁴, los diferentes actores constataban que se beneficiaban, en una relación ganar/ganar. Cada uno de ellos aportaba para la buena ejecución de las obras definidas por el Programa, pero al mismo tiempo se beneficiaba, porque podían hacer realidad obras que con su esfuerzo particular y aislado les resultarían muy ineficientes e ineficaces.

Estos comités, y los beneficios que las municipalidades vieron derivarse de ellos, son un ejemplo de cómo la sinergia colectiva produce beneficios, potencializa las capacidades y los resultados son mayores y realizados en menor tiempo.

Los comités de salud y educación tenían de 5 a 15 personas, representantes de instituciones del municipio y de asociaciones comunitarias. Tenían responsables en las diferentes áreas de acción del PDPPP en la comunidad: letrinas, bombas y acueductos. Eran los responsables de coordinar, organizar, animar y supervisar, conjuntamente con los comités comunitarios de salud, agua¹⁵ y las juntas de vecinos, la ejecución de las acciones a realizar en cada comunidad. Estos comités se relacionaban directamente con el encargado del componente respectivo del PDPPP.

Esos comités fueron generando una nueva cultura de la corresponsabilidad ciudadana en el abordaje de los asuntos públicos por un lado, y por el otro permitían ir superando ese viejo criterio de la administración pública que tradicionalmente se ha sentido más poderosa mientras mas alejada esté de la ciudadanía. Para el PDPPP era todo lo contrario, era necesario impulsar una adecuada gestión pública que fuera de la mano con la participación activa y responsable de los ciudadanos.

¹⁴ Los talleres de planificación municipal se realizaban semestralmente en cada municipio con la participación abierta de las organizaciones comunitarias e instituciones privadas y públicas del municipio. El propósito era establecer un acuerdo entre los diferentes actores sobre las prioridades a realizar en cada componente (salud y educación) a partir de las necesidades identificadas y los recursos disponibles.

Los talleres de planificación provincial se realizaban anualmente y contaban con la participación de representantes de las diferentes instituciones públicas y privadas, municipales y provinciales que estaban involucrados o interesados en el Programa. Tenían por objetivo ofrecer una visión general del PDPPP y recoger las observaciones de los diferentes actores sobre cada componente, acordar la distribución general de las acciones y recursos por componente entre los diferentes municipios de la provincia. Se constituyeron, además, en un espacio de rendición de cuentas de lo realizado.

¹⁵ Los foros temáticos se convocaban abiertamente y tenían como propósito lograr acuerdos generales entre los participantes sobre posibles acciones o futuras planificaciones. Los Comités de agua se formaban en todas las comunidades donde había una acción ligada al consumo de agua potable (bombas de agua, acueductos, clorificación de agua etc...). Eran un medio de organización comunitaria y de promoción y educación. También eran el vehículo de adiestramiento técnico para garantizar el buen funcionamiento de la obra física y la replicabilidad de la experiencia. Estaban integrados por miembros de la comunidad, profesores de las escuelas, el alcalde pedáneo, el promotor de salud (si existía), los técnicos de reparación de bombas o de acueductos (que habían sido formados por el Programa para esos fines). Tienen una directiva, conformada por un Presidente, un tesorero, el técnico, participando los demás como miembros.

Querían construir espacios saludables, nuevos municipios, mejores condiciones de vida para los habitantes de un territorio. Para ello se requería la participación real de éstos en el proceso de desarrollo, y no simplemente hacer las cosas en su nombre.

“Las comunidades de Puerto Plata encontraron canales para llegar a las autoridades, y lograron que las instituciones se hicieran eco de sus problemas. La participación en esos espacios afianzó el sentido de territorialidad y pertenencia de los habitantes de Puerto Plata con respecto a la provincia y revivió la identificación de las comunidades con su municipio y de éstas con la provincia”.¹⁶

En definitiva, se trataba de que los ciudadanos dejaran de ser objetos del PDPPP para convertirse en los sujetos del proceso. Una ciudadanía con capacidades crecientes para exigir y reclamar sus derechos y participar responsablemente en el cumplimiento de sus deberes ciudadanos.

2.5 Componentes del Programa

El PDPPP se articuló en torno a tres componentes básicos:

Cuadro 2 Componentes y objetivos del PDPPP

Componente	Sub-componentes	Objetivos
Salud	• Saneamiento ambiental • Fortalecimiento de los servicios locales de salud • Educación para la salud y medio ambiente	Mejorar las condiciones de salud de los habitantes de la provincia de Puerto Plata mediante la ejecución de acciones que eleven la cobertura y la calidad de los servicios así como la participación activa de la comunidad en la solución de sus propios problemas de salud.
Educación y Desarrollo Comunitario	• Capacitación laboral • Apoyo a la comunidad educativa • Apoyo a las organizaciones sociales y comunitarias	Contribuir al desarrollo y fortalecimiento de las acciones del Estado y de la sociedad civil dentro del sector educativo formal y no formal y en el desarrollo comunitario en la provincia de Puerto Plata.
Fortalecimiento de la planificación para el desarrollo local	• Planeamiento urbano/rural • Proyectos para promover el desarrollo económico de la provincia de Puerto Plata • Apoyo a acciones de desarrollo comunitario	Impulsar la planificación del desarrollo en la provincia de Puerto Plata fortaleciendo los mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y privadas y promoviendo la participación comunitaria en la identificación formalización y ejecución de políticas, programas y proyectos a ser desarrollados en la provincia.

¹⁶ Entrevista a profundidad FSP: Oct. 2001.

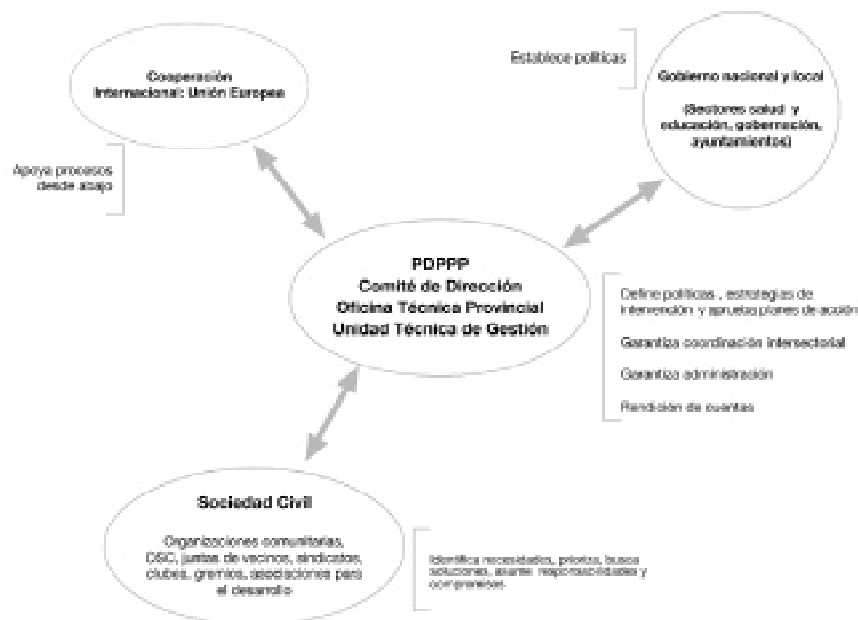
2.6 La estrategia de financiamiento compartido

El Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata fue aprobado por la Comisión Europea en agosto de 1994. Para ello, se había requerido el apoyo previo del Gobierno dominicano, a través de la Oficina del Ordenador Nacional de Lomé IV, la cual actúa como interlocutor gubernamental para los proyectos financiados con recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

El Programa se inscribe en el marco de la cooperación de la Unión Europea con la República Dominicana, la cual se realiza a través del convenio de Lomé IV. El PDPPP representa una de las primeras experiencias piloto de cooperación descentralizada de cierta importancia dentro de este convenio internacional. El monto del financiamiento, es de 2 millones de CU¹⁷. El propósito de la Unión Europea con este tipo de financiamiento es “apoyar los procesos desde abajo”.¹⁸

Dentro de una estrategia de cofinanciamiento, se estableció que la Unión Europea financiaría un total de un millón 660 mil ECU, de los cuales correspondieron un millón 400 mil ECU a fondos asignados a la República Dominicana dentro de su Plan Indicativo en el convenio de Lomé IV, y 240 mil ECU aportados dentro del marco de la línea presupuestaria B7-5077, de cooperación descentralizada. El Gobierno Dominicano aportó 260 mil ECU, y el sector privado 100 mil ECU. Se debe precisar que esta estrategia de cofinanciamiento, con participación de dos fuentes de la propia Unión Europea, el Gobierno Dominicano y el sector privado constituyó, en su momento, una novedad dentro de los programas apoyados por la Unión. El aporte de las instituciones públicas a nivel local se daba principalmente en apoyo técnico y logístico. Mientras que el aporte de las comunidades era en trabajo.

2.7 La estructura gerencial del PDPPP: un espacio para la articulación y la concertación



¹⁷ Convenio de Financiación No. 5394 /DO, entre la Comunidad Europea y la República Dominicana Programa de Desarrollo Provincial “Puerto Plata” (DO 7013).

¹⁸ Entrevista informal funcionario Delegación Unión Europea.

La estructura gerencial del PDPPP constituye una de las primeras experiencias en la República Dominicana de articulación de actores público/privados, nacionales e internacionales.

Las decisiones se tomaban de manera colegiada y sobre todo se trataba de cumplir con los acuerdos que eran realizados con las comunidades en los talleres de planificación.

2.8 Las acciones y servicios programados y ejecutados.

Componente Salud ¹⁹

Las acciones programadas por el PDPPP en el área de salud tenían como objetivo dotar de agua potable las comunidades involucradas a través de la reparación y construcción de bombas. En el diseño del programa no se previó la construcción de acueductos. Sin embargo, el ahorro por la eficiencia con que se repararon las bombas y la experiencia que se fue adquiriendo, le permitieron al Programa, construir los acueductos reclamados por las comunidades y que garantizaban una cobertura mayor de agua potable a las mismas.

La cantidad de letrinas²⁰ construidas prácticamente se triplicó debido al tipo de tecnología apropiada y materiales locales utilizados, así como el aporte de mano de obra de las comunidades.

Cuadro 3 Cumplimiento de las metas del componente de salud

Servicios prestados	Metas programadas 1995-2000	Metas logradas	Porcentaje alcanzado
A. Servicios en Agua potable			
Instalación de bombas de agua de acción manual	30	32	106 %
Reparación de bombas de agua de acción manual	200	185	92.5 %
Construcción de acueductos comunitarios	12	17	141 %
Instalación de sistema de producción de cloro	1	1	100 %
Formación Comités de Agua	251	243	96.8 %
B. Saneamiento básico			
Instalación letrinas sanitarias	600	1,524	254 %
C. Fortalecimiento del Sistema local de salud			
Instalación del sistema de información y estadísticas en salud	1 sistema provincial	1 sistema provincial	100 %
Recuperación de la cadena de frío e instalación de sistema de mantenimiento de biológicos	27 establecimientos	27 establecimientos	100 %
Cursos sobre administración y gestión en salud	3	3	100 %
D. Educación para la salud y el medio ambiente			
Capacitación de representantes comunitarios en salud y medio ambiente	2,460	9,278	377 %

¹⁹ Premio Nacional INDES/BID a la Calidad e Innovación en la Gerencia Social, República Dominicana. 2000-2001. Guía Técnica.

²⁰ Letrina(retrete en otros países). Lugar que se utiliza en comunidades urbanas marginales y en las zonas rurales para la eliminación de las excretas.

En el componente educación las acciones programadas por el PDPPP se orientaron a la infraestructura y la capacitación. Las primeras tenían como objetivo construir o reparar unidades de prestación de servicios educativos (aulas) y las segundas orientadas a la capacitación propiamente. Originalmente no estaba prevista la construcción de canchas, demanda que tenían las comunidades, sobre todo, los jóvenes de la provincia.

Cuadro 4 Cumplimiento de las metas del componente de educación

Servicios prestados	Metas programadas 1995-2000	Metas logradas	Porcentaje alcanzado
A. CAPACITACION LABORAL			
Curso sobre turismo y desarrollo local	12	12	100%
Cursos sobre capacitación pecuaria y agrícola	6	6	100%
Realización de estudios de factibilidad para la agroindustria	5	5	100%
B. APOYO A LA COMUNIDAD EDUCATIVA			
Reparación y construcción de escuelas de educación básica	50	75	150%
Construcción de canchas deportivas en escuelas	16	20	125%
Organización y apoyo a bibliotecas escolares y comunitarias	16	26	162%
Formación e instalación de videotecas escolares	24	26	108%
Formación de las APMAES	50	75	150%
Formación de las Juntas administrativas Distritales	7	7	100%
Formación de las Juntas Directivas Distritales de Federación APMAES	7	7	100%
Construcción del Distrito Educativo de Sosúa	1	1	100%
C. APOYO A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y COMUNITARIAS			
Diseño e impresión de material educativo para las APMAES	5,000	6,945	138%
D. CULTURA			
Realización de los Foros de Cultura y Desarrollo	3	2	66%
Apoyo a la producción y realización de los festivales de cultura	4	5	125%
D. APOYO A ACCIONES DE DESARROLLO COMUNITARIO			
Apoyo al Grupo de Mujeres Ana Idalia para su fortalecimiento y desarrollo proyectos productivos	1	1	100%
Apoyo a organizaciones de Bajabonico Arriba para la gestión de proyectos sociales	4	4	100%
Construcción de centros comunales	4	4	100%

²¹ Premio Nacional INDES/BID a la Calidad e Innovación en la Gerencia Social, República Dominicana. 2000-2001. Guía Técnica.

Componente Fortalecimiento de la planificación para el desarrollo local

Se ha experimentado un fortalecimiento del tejido social de la provincia en la medida en que una buena cantidad de organizaciones ha mejorado sus capacidades, lo cual se evidencia en los cambios de categorización que se han producido en las mismas. Un total de 75 organizaciones pasaron del nivel 1 al nivel 2, mientras que unas 25 organizaciones pasaron del nivel 2 al 3.

La estrategia de articulación social activada por el PDPPP produjo que unas organizaciones mejoraron, se conformaron unas 125 nuevas organizaciones que hoy día son nuevos actores para el desarrollo de la provincia. Por otro lado, unas 10 organizaciones ejecutan importantes proyectos de desarrollo, mientras se han fortalecido y creado nuevas REDES SOCIALES:

- Fortalecimiento de asociaciones existentes y creación de nuevas asociaciones pertenecientes a tipologías asociativas ya conocidas (comités de agua, de salud, de letrina, APMAE);
- Creación de formas asociativas nuevas, de carácter mixto (público-privado);
- Creación de espacios de articulación, redes móviles de interrelaciones entre actores públicos y privados a partir del territorio.

De este modo, el PDPPP ha desarrollado una acción de ingeniería social diferenciada según niveles territoriales, construyendo instancias sectoriales y más permanentes en la comunidad y creando espacios abiertos y más móviles a nivel provincial. Situado en el punto de conjunción entre estas dos formas de articulación, el nivel municipal es el único que registra la presencia contemporánea de asociaciones y espacios de concertación. Esta acción de fortalecimiento del tejido social impulsa cambios culturales apreciables en el modo de enfrentar y procesar los problemas, que empiezan a sustituir la demanda de satisfacción de pliegos indiferenciados de necesidades y la visión del Estado como dispensador de bienes y servicios, por la priorización de las necesidades, el compromiso en la búsqueda de soluciones y la capacidad de identificar y negociar con diferentes niveles estatales de toma de decisiones.

El desarrollo de esta amplia gama de redes sociales que expresan iniciativas e intereses distintos, es uno de los procesos más interesantes, constituyéndose en un factor de movilización y cohesión social de importancia.

Se constituyó la primera base de datos con informaciones disponibles para la provincia de Puerto Plata; y se impulsó la comunicación interinstitucional para la alimentación de la base de datos y para la creación de demandas internas a las instituciones para su mejoramiento.

La incorporación de manera regular de las instituciones públicas sectoriales, ayuntamientos, asociaciones sociales y comunitarias en la planificación de acciones y organización de trabajos, realizados en muchos casos de manera conjunta, representa la introducción de una metodología de acción e intervención en la esfera de lo público que redimensiona los roles tradicionales de los actores y las modalidades de actuar e interrelacionar de los mismos según las siguientes formas:

- Participación de los actores sociales en ámbitos hasta ahora limitados a las instituciones públicas sectoriales y locales;
- Interacción de los actores público-privados en la negociación de soluciones y acciones, no solamente

de ofertas sin sustento y/o demandas o reclamos;

- La negociación y el acuerdo entre autoridades, funcionarios y técnicos con organizaciones y asociaciones sociales para la toma de decisiones sobre acciones a ejecutar, que implican un proceso de subordinación de intereses y demandas particulares a las demandas priorizadas y las soluciones acordadas;
- La articulación de instituciones sectoriales o del gobierno central con las instancias locales y de los ayuntamientos para acuerdos y acciones;
- La orientación de las acciones a partir de la aplicación de criterios acordados conjuntamente y la ejecución en función de lo planificado y acordado;
- La realización o actuación conjunta de sectores públicos y privados para la ejecución de las acciones;
- El ejercicio de la función de supervisión y control de manera compartida y reconocido como necesario por los diferentes actores²²

Al analizar las metas programadas y las ejecutadas, y al comparar las inversiones del PDPPP con las grandes inversiones realizadas por entidades gubernamentales en ambiciosos programas sociales, que sin embargo, no han tenido el impacto esperado y sus costos resultaban varias veces superiores a los del Programa, surge la pregunta de :

¿ Cómo se había logrado multiplicar los fondos del PDPPP?

Por un lado, esto se debió a la modalidad en la asignación de los recursos y por los mecanismos establecidos para el manejo de los mismos, lo cual se hacía a través de :

- Cuentas separadas y asignación de recursos según el tipo de financiamiento.
- Asignación de recursos por componentes o áreas.
- Asignación de recursos por planes de acción cada seis meses.
- Presupuestación y manejo de los recursos en el nivel local.

Por otro lado, el PDPPP había diseñado y aplicado normas técnicas y de administración que privilegiaban la participación de las organizaciones locales e instituciones gubernamentales en la asignación y manejo de los recursos.

Además, cuando la inversión era de tamaño considerable, se aplicaban las reglas establecidas por la Cooperación de la Unión Europea.

Los mecanismos que se generaron desde el Programa garantizaban una efectiva participación de las comunidades y era lo que iba a permitir aislar cualquier acción de carácter clientelista y que atentara contra la transparencia del Programa.

²² Evaluación de medio término del Programa de Desarrollo Provincial "Puerto Plata". Ambiente, Risorse e Sviluppo. Informe final. Septiembre, 1998.

Las comunidades administraban, aplicaban y rendían cuenta de los fondos que gastaban en las actividades definidas en los planes de acciones en las que estaban involucradas. Además, las comunidades tenían un representante en el Comité de Dirección, lo que les permitía tomar posiciones sobre la gestión administrativa.

Un elemento importante en la eficiencia en el manejo de los fondos fue el uso de tecnología apropiada de acuerdo a las necesidades locales y el aporte de las comunidades en cuanto a mano de obra (construcción de fosas, acarreo de materiales, entre otros)

Sin embargo, sólo era posible “multiplicar” los fondos debido a la participación organizada y entusiasta de las comunidades. La adhesión que generaba la participación, el amor propio que producía el participar, el sentirse parte, el sentirse dueño del proceso producía resultados que no eran mensurables, como pueden resultar los costos al detalle que hace una buena compañía de ingenieros cuando va a construir un acueducto, por ejemplo.

¿Cómo se hacía la asignación de los recursos a nivel local?

Los recursos se asignaban según los planes de acción en el nivel local, en los Comités de Trabajo Municipales; y la Unidad Técnica de Gestión costeara los planes de acción elaborados en los CTM; mientras que el Comité de Dirección del Programa revisaba y aprobaba las decisiones tomadas en la UTG y la CTM.

Se procuró que el Director de la Unidad Técnica de Gestión (UTG) del Programa, no pudiera decidir de manera particular a quién asignar una obra. Según los propios integrantes de la UTG, esto ayudaría a generar confianza entre los involucrados. En otros casos se optó por diversificar ampliamente la cantidad de contratistas, para evitar concentraciones en la ejecución de obras.

Para lograr este propósito, se establecieron mecanismos institucionales y participativos para la asignación de las obras, a fin de que la ejecución de éstas respondiera a los intereses de las comunidades y a los criterios de eficiencia y eficacia generados en el Programa.

El diseñar métodos de trabajo y estructuras participativas fue de mucho valor para trazar un camino de construcción pedagógica donde la gente finalmente fuera ganando confianza.

2.9 Impacto del Programa²³

Además de los indicadores cuantitativos acerca de los avances que propició el programa, también fueron considerados indicadores de calidad. Como expresa una de las técnicas del Programa: “ En educación podemos ver no sólo las escuelas, sino las Asociaciones de Padres y Madres²⁴ que se formaron y que siguen funcionando como un indicador de sostenibilidad”.²⁵

²³ Premio Nacional INDES/BID a la Calidad e Innovación en la Gerencia Social, República Dominicana. 2000-2001. Guía Técnica.

²⁴ En cada escuela a construir se acordaba que debía existir una asociación de padres, madres o tutores de los estudiantes de la escuela. El técnico de Participación comunitaria del Distrito educativo correspondiente fungía de asesor. Tenía una Junta Directiva con las siguientes funciones : presidencia, tesorería, secretaría y comisiones de trabajo para mantenimiento de la escuela, huertos y disciplina.

²⁵ Grupo Focal, Oct. 2001.

Al evaluar el impacto del PDPPP no sólo se debe tener en cuenta la cantidad y calidad de las charlas ofrecidas, sino, cómo éstas contribuyeron al mejoramiento de la calidad de vida de la gente, cómo cambió su actitud hacia el medio ambiente, hacia la salud, el agua potable, las letrinas. Todo comenzó a ser diferente.²⁶

El PDPPP logró en sus diferentes componentes obtener resultados en la provincia que en épocas anteriores habrían significado décadas de trabajo.

Salud	Educación
1. Durante los años 1998-2000, no se registraron muertes infantiles, ni en niños menores de 5 años, por deshidratación, en las 17 comunidades donde se han construido sistemas de agua potable. 2. La prevalencia de diarrea en niños menores de 1 y 5 años se redujo en un 50% al año 2000, en las 17 comunidades con acueducto comunitario construidos por el Programa. 3. Las Infecciones Diarréicas Agudas, desde 1998, pasaron a ser la cuarta y quinta causas de consulta de la población beneficiada con la construcción de los sistemas de agua. 4. Desde 1997, el sistema de información y estadística de Puerto Plata mantiene al día los registros y reportes de los datos vitales. Aumento en un 24% de la Cobertura de Agua Potable en la zona rural de la provincia de Puerto Plata.	1. Reducción de 1.5% de los niños en edad escolar fuera de las aulas en las 75 comunidades donde se construyeron escuelas de educación básica. 2. Construcción y reparación del 22% de todos los planteles escolares de educación básica existentes en la provincia. 3. Desde 1996 a 1999, aumento de un 33% de la matrícula escolar de educación básica en las comunidades beneficiadas con la construcción de escuelas. 4. Reducción de 75% de las comunidades rurales con escuelas en mal estado 5. Presencia de las APMAE en el 95% de todas las escuelas de educación básica de la provincia 6. Presencia de las JAD y las JDD en los 7 Distritos Escolares de la provincia de Puerto Plata

3. Las claves del proceso

3.1 Generar confianza es una parte indispensable para el desarrollo del trabajo

En un principio los ayuntamientos de la provincia querían que se les asignaran directamente los recursos contemplados en el proyecto. Así concebían ellos la descentralización. En ese sentido, la UTG diseñó un camino que les permitiera “ganarse” a los síndicos, regidores y funcionarios de los ayuntamientos.

²⁶ Idem.

Ganárselos, con base en el trabajo que iban realizando cotidianamente en cada municipio a través de los Comités de Trabajo Municipales. Estos habían sido definidos como la estructura que iba a garantizar la participación de la población de manera directa, pero que además les permitiría, ganarse la confianza de los diferentes actores, de forma tal que se fueran incorporando al proceso.

De ahí que la confianza fuera el elemento clave en el cual los responsables del Programa concentraran su atención, posibilitando el logro de la misma la participación de los ayuntamientos.

Esta participación de las autoridades locales, y en particular la del funcionariado medio de los ayuntamientos, fue generando un sedimento cultural en los municipios. Los funcionarios municipales comenzaron a relacionar el éxito de su gestión con su vinculación con actores de la sociedad civil y la coordinación con otros actores estatales, como los funcionarios gubernamentales de los sectores educación, salud, agua potable, medio ambiente, y otros.

Se constata que el desarrollo de una cultura de participación interinstitucional, de compartir espacios, de generar sinergias estatales, de potencializar recursos técnicos y recursos humanos, de aprovechar fortalezas, de poner en una misma dirección diferentes experiencias técnicas y capacidades, genera mucha fuerza. Ayuda también a superar, a nivel del territorio, la dispersión que en términos institucionales habían tenido los actores públicos y privados.

El esfuerzo común fue fomentando una cultura de la colaboración, eliminando barreras sectoriales, que tanto daño causan a los gobiernos en la ejecución de los proyectos sociales; fue contribuyendo a superar las dicotomías entre gobiernos locales, niveles intermedios y gobierno nacional. En la medida en que “cada quien le pega a su clavo, entre todos construimos el edificio”, como dijo uno de los entrevistados.

3.2 Aprender de la creatividad de la gente

El PDPPP partía de la visión de que no es posible construir espacios saludables, nuevas ciudades, mejores condiciones de vida para los habitantes de un territorio si estos no participan del desarrollo. Muchas veces se pretende lograr avances en nombre de la gente, pero sin su participación. En definitiva, se trataba de que los ciudadanos dejaran de ser objetos para convertirse en sujetos del proceso, en una ciudadanía con capacidades crecientes para exigir y reclamar sus derechos y participar responsablemente en el cumplimiento de sus deberes.

La calidad de vida de la gente mejora, cuando su actitud hacia el medio ambiente, la salud, el agua potable, las letrinas, cambia. Las cosas comienzan a ser distintas cuando los ciudadanos se sienten responsables de la preservación del medio ambiente.

Los actores del PDPPP y del Foro Social de Puerto Plata consideran que con la participación podían entender mucho mejor los procesos. El proceso vivido fue una gran escuela para los propios técnicos del Programa, porque no sólo comprendieron la importancia de que la gente confiara en ellos, sino que también aprendieron a confiar en la gente y en las organizaciones sociales.

Decía una técnica “cierro mis ojos y recuerdo con gusto cómo se sentía la gente, era una **fiesta de la comunidad**, todo el mundo sentía el éxito de lo que se había hecho”.²⁷

La gente decía, “nosotros como miembros del Foro, no podemos permitir que se laven los carros en los ríos... había que ver, vivir... cómo los propios ciudadanos habían puesto letreros en el río diciendo ...PROHIBIDO LAVAR LOS VEHICULOS”.²⁸

Al ver esto, los técnicos concluían que se había producido un cambio importante en la cultura, en la forma de las personas ver su entorno. Las mismas personas que antes destruían el medio ambiente en que se desenvolvían, ahora se preocupaban por el cuidado del río.

“Fue una experiencia pedagógica, necesaria para la transformación cultural y social. Necesaria para derrotar la neurosis que hay y la desconfianza que hay en la población para acercar los sectores y las organizaciones sociales para impulsar el desarrollo”.²⁹

“Es importante entender que en un proceso de desarrollo hay que involucrar a los actores. Que toda acción a realizar tiene que tomar en cuenta a los actores más que a tí mismo. La determinación y la toma de decisiones sin esos actores no podía ser efectiva ni eficiente. Al comprender esto, giró mi forma de gerenciar en 90 grados”.³⁰

3.3 Evaluar es una experiencia de aprendizaje continuo

Desde un primer momento el PDPPP se propuso desarrollar un proceso de aprendizaje permanente con las comunidades mediante el análisis constante de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados. Ese proceso de evaluación cualitativa, de análisis de los factores organizacionales, culturales y factores de poder que inciden en el desarrollo de los procesos se entendió como la práctica fundamental para analizar los grados de avance del programa.

Ese proceso se hacía con el uso de indicadores mensurables y verificables que fueran dando cuenta objetivamente de los grados de avances que se venían produciendo.

Ese análisis de los procesos también se acompañaba de evaluaciones de carácter contable y financiero, del monitoreo de los indicadores establecidos en el sistema estadístico local, los registros de las organizaciones gubernamentales, y la realización de análisis FODA.

Pero además, se constituyeron indicadores para medir el grado de avance y desarrollo de las organizaciones sociales. Estos indicadores se basaron en la elaboración de una clasificación que permitió tipificar las organizaciones en cuatro categorías de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado por las mismas. Se pudo evaluar así el grado de desarrollo alcanzado por cada organización.

²⁷ Grupo focal, Oct. 2001.

²⁸ Idem.

²⁹ Grupo focal, Oct. 2001.

³⁰ Idem.

El sistema de monitoreo se caracterizó por ser : oportuno, flexible, sensible a las variables de monitoreo y confiable.

Los principales actores que participaron en el monitoreo fueron :

- Instituciones Publicas del nivel local (Salud Pública y Educación)
- Organizaciones comunitarias (APMAE, Comité De Madres, ONGS, etc.)
- Oficina Técnica Provincial /Foro Social Puerto Plata
- Organizaciones internacionales de cooperación (Unión Europea)

La periodicidad del monitoreo era mensual y semestral.

3.4 Transparencia + confianza + participación son indispensables en la gerencia social

La confianza fue resaltada por diversos actores de la provincia de Puerto Plata vinculados al PDPPP como el aspecto fundamental para el éxito del mismo. “ Yo conocí algo muy importante en esta gestión... Ver cómo un pueblo ganaba confianza, vi cómo de la desconfianza se pasó a la confianza”.³¹

La sociedad dominicana, para protegerse de las situaciones adversas en que ha vivido durante largos años, ha encontrado en la desconfianza una forma de protección. Sin embargo, esa misma desconfianza no le permite el acercamiento de la gente entre sí, el surgimiento de nuevos actores y paradigmas, de nuevos proyectos; pero en la medida en que podemos ganar confianza, en esa medida podemos ser exitosos”.³²

Uno de los integrantes de la UTG decía que, además de “la confianza y el conocimiento de los líderes comunitarios, se generó un sentimiento de autoconfianza”.³³ De manera que en el proceso participativo y en la realización de las diferentes actividades del Programa, por lo transparente del proceso y el compromiso de los diferentes actores, se fue generando confianza.

Otro técnico señalaba que “la gente participaba; al principio se mostraban un poco renuentes y no se integraban de lleno porque los han engañado en muchas otras ocasiones. Por ejemplo, para la construcción de la escuela de La Batata había que transportar los materiales de construcción a una distancia de 4 kilómetros a pie, para iniciar la ejecución de la obra, pero sin embargo se comprometieron todos los de la comunidad a hacerlo y lo hicieron”.³⁴

3.5 Tener claridad en los roles entre los diseñadores de política y ejecutores evita tensiones

En la etapa final de ejecución del Programa se produjeron tensiones producidas por el cambio de visión, que se manifestó entre algunos de los actores de la instancia promotora de la iniciativa. Estos consideraron a

³¹ Grupo focal, Oct. 2001.

³² Idem.

³³ Idem.

³⁴ Ibid.

contrapelo de lo definido originalmente, que el Foro Social, debía pasar a ser instancia ejecutora del PDPPP.

Esto ha afectado el buen desenvolvimiento de las actividades del Programa en su fase final.

No obstante, se puede considerar que la sostenibilidad del proyecto está asegurada por los cambios generados en importantes sectores y actores sociales. Se mantiene el compromiso de estos sectores y actores con el mejoramiento de la calidad de vida de la gente.

4. La replicabilidad de la experiencia: mas allá de las fronteras nacionales

En la evaluación de medio término del Programa realizada por la empresa “Ambiente, Risorse e Sviluppo”, se concluye que el PDPPP constituye una referencia de primer orden para la Unión Europea, para la aplicación de políticas de cooperación descentralizada. Esto es válido, en primer lugar, para la República Dominicana, donde se tratará de replicar la experiencia de Puerto Plata en otras cinco provincias del país como parte del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), que debe ejecutarse a partir de 2002 con el respaldo técnico y financiero de la Unión Europea.

Aparte de lo anterior, el Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata ha sido tomado como referencia también para las iniciativas que se están impulsando en otros países. Los países de la región del Caribe miembros del Convenio de Lomé, y actualmente signatarios del Convenio de Cotonou, han mostrado su mayor interés por la experiencia de Puerto Plata, incluyendo éstos un programa de descentralización y desarrollo local a escala regional en el segundo Programa Indicativo Regional del Convenio de Lomé IV. Dentro de estos países ha manifestado un interés particular la República de Haití: dentro del marco de la cooperación bilateral dominico-haitiana financiada por la cooperación europea se aprobó la ejecución de un programa similar al de Puerto Plata, para ser implementado en las comunidades limítrofes de Anse-à-Pître, en Haití, y Pedernales, en la República Dominicana.

El interés por el programa cumplido en Puerto Plata ha trascendido el continente americano y es así como el programa de reforma y modernización del Estado que auspicia la Unión Europea en Guinea Ecuatorial, toma como uno de sus puntos de partida la experiencia de Puerto Plata.

Se debe agregar que la Unión Europea dispuso que sus servicios de comunicación difundieran la experiencia de Puerto Plata entre todos los países signatarios de los acuerdos de cooperación ACP-UE, que la Unión ha suscrito con un conjunto de países de África, el Caribe y el Pacífico. De esta manera, un reportaje de televisión realizado por los servicios de difusión de la Comisión Europea, incluyó la experiencia de Puerto Plata junto a otras ejecutadas en distintos países. A través de este mecanismo, la experiencia de Puerto Plata ha sido difundida por cadenas de televisión de los quince países integrantes de la Unión Europea y los setenta y un países signatarios de los acuerdos de Lomé.

Las condiciones que pueden hacer posible la replicabilidad del Programa de Desarrollo de Puerto Plata están referidas a:

- La asunción de un liderazgo político-técnico y comunitario comprometido con el proceso de cambio.
- La concertación público-privada.
- El enfoque territorial.
- La vinculación de estrategias locales a políticas nacionales de desarrollo.
- La capacidad de movilización de los actores locales.
- La combinación de formas flexibles de concertación y estructuras operativas de gestión.

“La Experiencia puede ser replicable. Porque es una experiencia que ha dado muchos frutos y que nos demostró a los que trabajamos en el proyecto que se pueden hacer muchas cosas. La experiencia se puede replicar porque la gente puede participar en resolver sus problemas”.³⁵

³⁵ Grupo focal, Oct. 2001.

El Premio Nacional INDES BID a la Calidad e Innovación de la Gerencia Social 2000-2001, fue una iniciativa del INDES de República Dominicana, que se ofreció por primera vez en el país y de manera pionera también en el campo de la Gerencia Social en América Latina y el Caribe. El objetivo central del Premio fue el de identificar, reconocer y fomentar una cultura de calidad en la gerencia del sector social, acorde con las exigencias de las reformas sociales en marcha, con el diseño e implementación de los programas de lucha contra la pobreza y sobre con la construcción de sociedades equitativas.

La convocatoria para el Premio fue atendida por sesenta programas y proyectos de República Dominicana, de los cuales diecisiete completaron satisfactoriamente el informe de auto-evaluación técnica, requisito principal para postular al premio en esta primera fase. De estos, siete (7) pasaron a la segunda fase del concurso y fueron visitados en terreno por miembros del equipo evaluador, para observar de manera más directa e integral, las características y atributos de estos programas y proyectos.

Cuatro (4) programas y proyectos fueron acreedores del Premio en las siguientes categorías: Iniciativas puntuales para grupos vulnerables; Generación de empleos e ingresos; Educación y cultura; y Salud, seguridad social y alimentación.

Con el fin de dar a conocer lo más ampliamente posible estos casos ganadores como ejemplos de Gerencia Social innovadora, se realizaron Estudios de Caso para cada programa o proyecto galardonado. También se publica como parte de esta serie, la Guía Técnica del Premio, revisada según los aprendizajes de la primera versión del concurso.

En el presente volumen se presenta el Estudio de Caso **Programa de Desarrollo Provincial de Puerto Plata** ganador en la categoría **Educación y Cultura**, preparado por Guadalupe Valdez.

En la adjudicación del premio respectivo, el Jurado Calificador señaló como principales logros el no registro de muertes infantiles entre los menores de 5 años por causa de deshidratación en las 17 comunidades donde se han construido cisternas con agua potable; la reducción en un 50% al año 2000 de la prevalencia de la diarrea en niños entre 1 y 5 años en las 17 comunidades con acueductos comunitarios intervenidos; el aumento en la cobertura de agua potable en la zona rural de la provincia; el apoyo en la construcción y reparación del 22% de planteles educativos de la provincia; el incremento de la matrícula escolar; la generación de proyectos, independientes del programa mismo, por parte de organizaciones comunitarias creadas en el proceso.

INDES BID INTEC



STP SEE SESPAS CERSS

E_mail: indes@mail.intec.edu.do
Web_Site: www.iadb.org/indes/