



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 61–103

De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo

*Gabriel FERRERO Y DE LOMA-OSORIO**

Introducción

La experiencia de más de cuarenta años de cooperación internacional para el desarrollo ha generado diversos modos de concebir y entender la misma, así como diferentes instrumentos para llevarla a cabo. Así mismo los planteamientos respecto a la noción de Desarrollo y el enfoque de las relaciones entre entidades de países del Norte y países del Sur han evolucionado con el transcurso del tiempo. Desde los planteamientos más asistencialistas de los años 50, pasando por los postulados desarrollistas de Rostow en los 60 y 70, los enfoques de la dependencia y estructuralistas, las políticas neoliberales

* Coordinador del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada. Departamento de Proyectos de Ingeniería. Universidad Politécnica de Valencia (e-mail: gferrero@dpi.upv.es). Este artículo está basado en el texto del mismo nombre y autor que será publicado en el Libro blanco de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Valenciana (en prensa).

derivadas del Consenso de Washington, hasta los planteamientos de interdependencia y los conceptos de Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano extendidos hoy día.

Siendo la experiencia en cooperación para el desarrollo limitada a unas pocas décadas, se ha de asumir que la experiencia que se tiene en el Estado español en la materia es especialmente corta; no puede olvidarse que, hasta 1982, España era un receptor de ayuda al desarrollo¹. Por lo tanto es España un país especialmente “joven” como cooperante, con las potenciales ventajas que ello supone y con las innegables desventajas. Como punto de partida, todos los actores públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, organismos e individuos, debemos reconocer que apenas estamos iniciando el proceso de aprendizaje en el *saber hacer* de la cooperación.

De entre la variedad de enfoques, instrumentos y modos de hacer cooperación al desarrollo, el preferido tradicionalmente por los países y organismos donantes² es la financiación (a través de donaciones o de préstamos) de Proyectos específicos de Desarrollo en el marco de la cooperación técnica, lo que se viene a llamar ayuda por proyectos (Project Aid) o *enfoque de proyectos*. La cuestión de si este enfoque es apropiado para implementar la cooperación y la ayuda al desarrollo es especialmente importante dado el enorme monto de recursos a los que sirve de instrumento.

No puede olvidarse que, sin cambios sustanciales en el entorno del desarrollo (tanto a nivel del entorno local como, sobre todo, en el internacional), no es posible revertir la tendencia a agravar el subdesarrollo en el mundo. Sin soluciones al problema de la deuda externa, al desigual intercambio comercial, al proteccionismo del “primer” mundo en rubros estratégicos para el desarrollo del “tercero”, al impacto de las políticas de ajuste, a la desregulación absoluta de las transacciones financieras internacionales

¹ En realidad, si tenemos en cuenta los fondos que recibe el estado español de la Unión Europea (FEDER, FSE, fondos de cohesión), España sigue siendo con mucha diferencia un receptor neto de fondos de ayuda al desarrollo.

² Utilizaremos la palabra *donantes* para denominar a los países del Norte y organismos multilaterales que transfieren recursos, en el contexto de la cooperación internacional, a países, organismos y actores en general de países del Sur. Aun siendo conscientes de que el uso de los términos *donante-beneficiario* encierra una concepción vertical de las relaciones que se corresponde con una visión de cooperación que no compartimos, para evitar confusiones, se utiliza esta terminología en el texto dado lo extendido de su uso en la literatura.

especulativas, al descenso sustancial de la ayuda al desarrollo en cantidad y calidad y otros problemas de índole estructural en los que el “primer mundo” tiene especial protagonismo y responsabilidad (en definitiva, a los efectos perversos de la tan de moda globalización), no será posible avanzar en la senda de un desarrollo equitativo y universal. Por supuesto, sin cambios y avances en el entorno local de los países empobrecidos tampoco será posible este avance: una política macroeconómica adecuada, instituciones sólidas y *buen gobierno*, como acertadamente sostiene José Juan Romero en su reflexión “*La cooperación al desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante*”³. Llama la atención que la cooperación para el desarrollo, que de manera general pasa como sobre ascuas sobre el análisis de las estructuras y procesos que crean y mantienen el subdesarrollo, se sorprenda de la ineficacia de su actuación⁴.

Según este discurso, propio de una visión interdependiente del desarrollo y del paradigma del desarrollo humano y sustentable, emergen como prioritarias otras estrategias e instrumentos de cooperación para el desarrollo habitualmente supeditadas a los proyectos de cooperación o consideradas como secundarias: la educación para el desarrollo, el comercio justo, la investigación específica en desarrollo, el intercambio cultural y el co-desarrollo. Como estrategias a largo plazo son más importantes y efectivas que los proyectos para el imprescindible cambio de condiciones del entorno.

Aun sin abordarlo apenas en este artículo, quisiéramos recordar antes de entrar en materia un hecho que a menudo se olvida cuando se trabaja a través de proyectos de desarrollo: siempre que se trabaja en un proyecto, implícita o explícitamente, se asume una visión de lo que se entiende por desarrollo por parte de los actores implicados. El plano metodológico a menudo enmascara este hecho fundamental. No interpreta de igual manera un proyecto de desarrollo quien tiene una visión desarrollista del proceso que quien asume planteamientos de interdependencia. No son las mismas las relaciones entre actores si se asume una visión neoliberal del desarrollo que si se comparten los principios del desarrollo humano y sostenible. La pérdida de esta referencia fundamental es excesivamente habitual cuando los profesionales y/o voluntarios, las administraciones públicas o las ONGD, nos sumergimos en los problemas metodológicos y de gestión.

³ ROMERO, (1999).

⁴ CASCANTE, (1994), p. 75.

No obstante, y sin perder de vista la argumentación anterior, en este artículo llevaremos a cabo una reflexión acerca de la adecuación, específicamente, del instrumento *proyecto de cooperación para el desarrollo* tal y como actualmente se está concibiendo y utilizando.

Trataremos para ello de recordar las principales características del mismo y de los proyectos integrales de desarrollo. Revisando el impacto de los proyectos como intervención externa a la realidad local a través de la noción moderna de Capital Social, analizaremos desde dicha perspectiva la interacción entre los proyectos y las dinámicas endógenas de desarrollo, identificando las ventajas e inconvenientes de los proyectos desde la perspectiva de los diferentes actores implicados. Para concluir, se tratará de plantear modelos alternativos de intervención y gestión de la ayuda al desarrollo que permitan superar los inconvenientes del enfoque de proyectos manteniendo las ventajas que aporta, fundamentalmente desde el punto de vista de la gestión, así como los retos a los que se enfrentan para ello los organismos donantes multilaterales, bilaterales, descentralizados y las ONGD.

Las reflexiones que presentamos en este artículo se corresponden con la propia experiencia en la participación en diversos proyectos de cooperación para el desarrollo de diversas tipologías y características y con nuestra tarea como investigadores en la materia. Pero fundamentalmente reflejan reflexiones y discusiones en las que hemos participado en los últimos dos años al enfrentar el problema de la planificación del desarrollo rural en Nicaragua en todos los niveles (central, regional y local), los instrumentos adecuados para ello y el rol de la cooperación internacional. Este proceso, actualmente en marcha, culminó en su primera fase con la reciente publicación de las conclusiones de las discusiones entre donantes, organismos públicos y ONG nicaragüenses en el documento *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua: una propuesta para la discusión y para la acción*⁵, donde se encuentran reflejados gran parte de los contenidos conceptuales de este artículo.

⁵ INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA, (2001). En este momento, se encuentra en discusión y debate el Borrador del Marco de Política de Desarrollo Rural de Nicaragua (MAGFOR: 2002), que se espera se oficialice como política de estado en junio de 2002 y genere una Ley propia de Desarrollo Rural y un Plan de Acción a largo plazo para finales del mismo año.

1. El enfoque de proyectos

1.1. Algunas definiciones previas

No es fácil definir con exactitud qué es un Proyecto de Cooperación al Desarrollo, pues éstos son variados, con características muy diferentes unos de otros y con ámbitos de actuación dispares. Las principales agencias y organismos bilaterales o multilaterales, y las ONGD, utilizan la acepción *proyecto de desarrollo* en sentido enormemente amplio, abarcando actuaciones desde investigaciones y estudios, intervenciones muy puntuales y de pequeña magnitud, hasta programas de desarrollo de gran magnitud o intervenciones en las políticas sectoriales⁶.

Diferentes definiciones han sido propuestas para explicar lo que es un Proyecto de Cooperación. Entre las más significativas podríamos destacar la de la agencia de cooperación alemana (GTZ):

“Se entiende por proyecto (de desarrollo) una tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un cierto periodo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación ... La tarea fundamental es capacitar a las personas e instituciones participantes para que ellas puedan continuar las labores de forma independiente y resolver por sí mismas los problemas que surjan después de concluir la fase de apoyo externo”⁷.

Hay una enorme variedad de acciones de desarrollo que se engloban bajo la denominación de proyecto de desarrollo.

En función de su magnitud suele diferenciarse (desde el punto de vista de la teoría clásica de planificación) entre planes, programas y proyectos, correspondiéndose esta clasificación con la complejidad, amplitud temporal (largo, mediano y corto plazo) y en la concreción o definición de las acciones a desarrollar. Siempre desde esta visión clásica, un proyecto de desarrollo *debería* inscribirse en un programa de objetivos más amplios, y éstos en planes de orden superior, constituyendo una estructura jerárquica⁸.

Por otro lado, pueden encontrarse múltiples ámbitos de actuación donde

⁶ Véase como ejemplo COMISIÓN EUROPEA, (1993) y (2001).

⁷ GTZ, (1987), p. 2.

⁸ En el presente texto, nos referiremos indistintamente a proyectos y programas de desarrollo al utilizar la expresión *proyecto de cooperación al desarrollo*, salvo cuando se señale explícitamente la diferenciación.

se inscriben los proyectos de desarrollo⁹.

Los proyectos definidos por su aportación material (ayuda de emergencia, ayuda humanitaria, ayuda alimentaria y aportación de voluntariado) **no los consideraremos como proyectos de desarrollo como tales**. Como posteriormente se señala, este tipo de acciones, cuando se realizan fuera del contexto en el que son estrictamente necesarias, pueden tener efectos completamente contraproducentes para el desarrollo.

En el presente texto nos referiremos a los proyectos definidos según su finalidad (orientados por objetivos de desarrollo). Dentro de este grupo la clasificación es así mismo compleja. Podemos distinguir tres grandes grupos:

- **Proyectos dirigidos a colectivos específicos** (mujeres, refugiados, niños, colectivos indígenas, etc.).
- **Proyectos de desarrollo sectorial o clasificación por ámbitos:** *salud* (promoción de salud, construcción y equipamiento de centros de atención primaria y hospitales...); *educación* (construcción y/o equipamiento de escuelas, capacitación de profesorado, educación en centros de enseñanza reglada, intercambio de alumnos/profesores...); *infraestructuras* (abastecimiento de agua potable y depuración de aguas; tratamiento de aguas residuales; construcción y autoconstrucción de vivienda y de edificios de uso común; construcción y rehabilitación de caminos y carreteras; comunicaciones; electrificación; abastecimiento energético...); *sector productivo* (desarrollo agropecuario, desarrollo microempresarial y microindustrial; promoción de actividades de intercambio comercial...); medio ambiente (conservación, protección, regeneración y gestión de ecosistemas...).
- **Proyectos de desarrollo institucional** (desarrollo comunitario, capacitación en diversos ámbitos, fortalecimiento institucional, etc.).

Una primera aclaración importante, no tan obvia en la realidad de la cooperación, es que el *fin* del proyecto *no es la implementación de sistemas físicos o no físicos*. Es decir, el proyecto no está orientado por las *realizaciones materiales o por las actividades a desarrollar en sí mismas*. En los proyectos

⁹ La taxonomía que se presenta se corresponde, en lo básico, con la propuesta por M^a Luz Ortega, (ORTEGA, (1994)). Evidentemente, como toda tipología, es un modelo explicativo; muchos proyectos comparten características de varios de los tipos descritos.

de desarrollo, por contra, las «realizaciones materiales permanentes» (obras, infraestructuras, etc.) o las no materiales (capacitaciones, campañas educativas, etc.) **no son** el fin del proyecto. ***El fin del Proyecto, desde el enfoque de la planificación orientada por objetivos, es la consecución de una serie de objetivos que lleven al objetivo general de paliar una falta de desarrollo o promover el mismo.*** Por ello, todo el ciclo del Proyecto de Cooperación para el Desarrollo **está orientado por objetivos** y para la consecución de los mismos.

Decimos que no es tan evidente este hecho por cuanto la tradición de los proyectos de desarrollo en décadas anteriores estuvo marcada fuertemente por los proyectos de ejecución de infraestructura o sistemas productivos. Y, como se verá a continuación, las propias metodologías actualmente utilizadas para la gestión de todo el ciclo del proyecto fueron concebidas en su día para este tipo de proyectos.

1.2. Los enfoques actuales en el plano metodológico

Desde hace algunos años hay una tendencia de todas las agencias donantes (y por tanto, casi generalizadamente, de las ONGD que recurren a la cofinanciación pública por parte de las primeras) a uniformizar sus enfoques metodológicos. Todos ellos se basan en los **Enfoques de Marco Lógico**¹⁰ (EML) como instrumento básico, bajo diferentes formas y con algunos matices entre las diferentes agencias.

La característica fundamental de esta metodología es la consideración de una lógica de comportamiento de la dinámica del proyecto (en consonancia con el comportamiento de la realidad con la que interactúa) basada en relaciones causa–efecto entre diferentes sucesos. Basándose en una modelización jerárquica de la problemática que se pretende abordar¹¹, plantea la definición de una estrategia lógica de diseño del proyecto que liga a las actividades a desarrollar con los resultados que se espera conseguir con las mismas, y a éstos con el objetivo del proyecto que se corresponderá con la solución de un problema central o focal identificado que, a su vez, contribuirá

¹⁰ Para un conocimiento detallado de la metodología de Marco Lógico puede consultarse cualquier manual de planificación editado por casi cualquiera de los donantes, por ejemplo los de la Comisión Europea citados anteriormente o los de la GTZ, (1987a), (1987b) y (1998).

¹¹ A través de los árboles de problemas como modelo.

significativamente a conseguir un objetivo general de desarrollo. Estos elementos, junto con los supuestos externos que el proyecto no puede controlar y que es necesario considerar para que se dé la secuencia anterior, y junto a los medios de verificar el grado de éxito del proyecto (indicadores de desempeño objetivamente verificables y, preferentemente, cuantitativos), constituyen la *Matriz de Planificación del proyecto* (MPP), cuyo esquema general se muestra en la figura 1.

FIGURA 1
Matriz de Planificación del Proyecto según el EML

	INDICADORES	HIPÓTESIS
OBJETIVO GLOBAL El Objetivo Global al cual se espera que el proyecto vaya a contribuir significativamente.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se ha cumplido el objetivo global.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones necesarias para sostener los objetivos a largo plazo.
OBJETIVO ESPECÍFICO El efecto que se espera lograr como resultado del proyecto.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se ha cumplido el objetivo específico.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control del proyecto que tienen que prevalecer para lograr el objetivo del proyecto.
RESULTADOS Los resultados que la gestión del proyecto debería poder garantizar.	Medidas (directas o indirectas) para averiguar hasta qué grado se producen los resultados.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control de la gestión del proyecto necesarias para lograr el objetivo inmediato.
ACTIVIDADES Las actividades que el proyecto tiene que emprender a fin de producir los resultados.	INSUMOS Bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las actividades.	Acontecimientos importantes, condiciones o decisiones fuera del control de la gestión del proyecto necesarias para producir resultados.

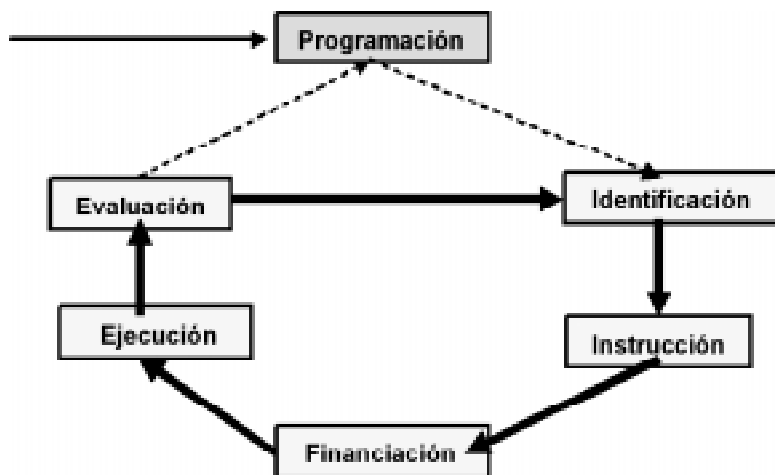
Fuente: elaboración propia.

Para llegar a la definición de la matriz, las diferentes propuestas de las agencias se diferencian también poco. La mayoría parten de un análisis de los implicados en el proyecto, se realiza un análisis de problemas, objetivos y

alternativas, “traduciendo” los resultados de las etapas analíticas en la formulación de los elementos de la matriz. Una vez definidos los componentes de ésta se realiza el presupuesto del proyecto y la temporalización de las actividades previstas. La mayoría (especialmente la Unión Europea) incluye la mención a los análisis de viabilidad desde los puntos de vista financiero, económico, medioambiental, de género, sociocultural, político-institucional y tecnológico.

Esta matriz se configura como el resultado principal del diseño del proyecto y como el elemento central de la **Gestión del Ciclo del Proyecto**¹² (GCP), que constituye la metodología de gestión del mismo. El ciclo del proyecto se caracteriza por una secuencia cíclica de fases (desde la conexión con el Programa de orden superior supuestamente existente, la identificación del proyecto, la instrucción y financiación, la ejecución y seguimiento del mismo y su evaluación final y ex-post), siendo la matriz del proyecto el elemento de control y gestión durante todas las fases (Figura 2).

FIGURA 2
El Ciclo del Proyecto según la metodología GCP



Fuente: Comisión Europea (2001).

¹² Conocido en inglés como PCM: Project Cycle Management.

La Unión Europea ha planteado como metodología propia lo que denomina **Enfoque Integrado**, que recoge el EML como sustrato de la GCP, definiendo con detalle la documentación que acompaña a cada etapa del ciclo basado en todo momento en los elementos de la MPP.

Paradójicamente, las herramientas de planificación de proyectos de desarrollo no han experimentado aportaciones sustanciales basadas en una crítica a las bases metodológicas de los 60–70, sino más bien se ha venido “reflexionando sobre su generalizada inoperancia y progresiva complicación operativa”¹³. El hecho de que las metodologías actuales estén basadas todas ellas en el Enfoque del Marco Lógico, cuya primera aplicación se realizó a finales de los años 60 para la U.S. AID ilustra significativamente lo señalado anteriormente¹⁴. La trascendencia de este hecho no es poca, teniendo en cuenta que en la década de los 60 y 70 era fundamentalmente el paradigma desarrollista el imperante, y los proyectos de infraestructuras (centrados en la realización material de los mismos, como nos referíamos en el apartado anterior) la tipología fundamental de proyectos que se realizaban.

A pesar de que ya no existe entre los agentes de la cooperación consenso sobre los fundamentos epistemológicos de este enfoque de planificación (el positivismo) y existen propuestas y visiones diferentes (cercanas al constructivismo y a la Investigación Acción Participativa), éstas no han sido incorporadas a los enfoques que utilizan las agencias y los donantes en general.

1.3. El carácter puntual de los proyectos de desarrollo

Una consideración importante es que los proyectos son, en la gran mayoría de los casos, **acciones puntuales y limitadas** (en un ámbito de actuación, temporalmente y geográficamente) que la mayoría de las veces no están integradas en estrategias de orden superior, y que tienen por lo tanto un impacto casi siempre muy limitado.

La experiencia de trabajo a través de proyectos muestra, en definitiva, un gran abanico de proyectos ejecutados en muy diferentes contextos y países,

¹³ CASCANTE, op. cit. p. 80.

¹⁴ La versión alemana del Marco Lógico, llamado método ZOPP, jugó un rol importante en la extensión de este enfoque entre el resto de donantes, probablemente por la influencia de la GTZ en la cooperación de la Unión Europea. Su “distintivo” respecto a otras versiones de Marco Lógico reside en la metodología estructurada en Talleres denominados ZOPP para la definición mediante aproximaciones sucesivas absolutamente estructuradas de la MPP.

con muy poca coherencia entre ellos y casi nula coordinación. Muchos donantes y ONGD prefieren diversificar en muchas pequeñas acciones sus intervenciones, tanto para reducir los riesgos a “grandes fracasos” como por la equivocada idea de que el prestigio propio y la eficiencia de la institución será juzgado por su capacidad de intervenir en cualquier lugar y de hacer cualquier cosa¹⁵.

De este hecho surge un primer debate acerca del alcance temporal, temático y sectorial de los proyectos. ¿Se debe apostar por implementar el mayor número de proyectos y acciones de corta duración, concretas y limitadas cada una de ellas a un único ámbito de acción y en diferentes lugares? ¿No es limitado su impacto, entonces, por definición?

Por un lado, la propia “doctrina” metodológica vigente descrita con anterioridad (EML, ZOPP) favorece y recomienda la delimitación de proyectos a acciones acotadas y limitadas a un único objetivo específico de proyecto, justificado por una mejora en la eficacia y en la facilidad de gestión de proyectos cuyo objetivo es claramente delimitado y único¹⁶. Aun siendo así, es evidente que este hecho dificulta enormemente la adopción de enfoques amplios e integrales en los programas y proyectos.

Pero, por otro lado, la propia complejidad de la problemática del desarrollo a nivel comunitario y local conduce a pensar que se requiere un plazo mucho más largo... y actuar combinadamente sobre diferentes ámbitos de la realidad para conseguir un cambio apreciable.

2. Los proyectos integrales de desarrollo

Para responder a las cuestiones planteadas, incorporando una perspectiva sistémica en la intervención de desarrollo, se ha desarrollado una tipología de intervenciones que ha sido denominada **proyectos o programas integrales o integrados**. También con una amplia tradición en la cooperación al desarrollo (fundamentalmente a través de los proyectos de Desarrollo

¹⁵ LECOMTE, (1986), p. 139.

¹⁶ Las recomendaciones de las agencias donantes “prohíben” explícitamente abordar simultáneamente más de un objetivo específico por proyecto, “invitando” a la separación en varios proyectos (que constituirían un programa) en el caso de existencia de más de un objetivo específico. Considerando las mayores dificultades de instrucción y financiación de un programa, es habitual “forzar” la consideración de un único objetivo específico.

Rural Integrado, conocidos como DRI), se caracterizan por abarcar ámbitos territoriales más amplios (localidades o territorios rurales, localidades urbanas, etc.), pero fundamentalmente por abarcar varias acciones o componentes correspondientes a varios de los ámbitos señalados en la tipología descrita en el apartado anterior.

A pesar de su origen de acción en el medio rural, el uso extendido del término “integral” hace referencia a cualquier programa o proyecto que abarque más de un ámbito de acción (productivo, infraestructuras, salud, educación, ...) independientemente del ámbito territorial (se habla de proyectos integrales incluso para referirse a proyectos de ámbito comunitario si poseen la característica anterior).

Sin entrar, de momento, a analizar la adecuación del enfoque de proyectos (sea a través de intervenciones puntuales o a través de proyectos integrales), hemos de hacer una primera observación importante. Un proyecto o programa integral **no es sin más la sumatoria de proyectos particulares en diferentes ámbitos** o sectores que se ejecutan más o menos simultáneamente en un área geográfica determinada impulsados por el mismo actor. Normalmente el impacto agregado de una intervención de estas características no será mayor que la suma de los impactos de las intervenciones particulares, por lo que no existirá efecto sinérgico.

2.1. La visión holística y sistémica

Es la introducción de una **visión holística y sistémica** en la interpretación de las dinámicas de desarrollo, la ampliación de los plazos que se consideran y la potencialidad de alcanzar mayores sinergias la que nos parece, sin duda, un primer avance sustancial respecto al modelo de intervención a través de proyectos o acciones puntuales circunscritas a un único ámbito o sector.

Es esta visión holística la que realmente es fundamental. Hay muchos proyectos integrales que carecen en realidad de una visión sistémica, y acciones puntuales que sólo incorporan en el análisis aunque sean proyectos que inciden en un solo ámbito de la realidad, teniendo un impacto positivo mucho mayor que los primeros¹⁷.

¹⁷ Este hecho, fundamental a nuestro juicio como hemos dicho, es una carencia importante de las metodologías basadas en EML, que encierra en sus fundamentos y desarrollo metodológico limitaciones importantes para ello.

El propio Banco Mundial está impulsando la incorporación de esta visión en los análisis de la realidad de los países en los que interviene. Especial significación tiene que fuese su presidente, James D. Wolfensohn, el que introdujese el debate interno en el Banco con un documento de su propia elaboración dirigido a todo el personal de la institución: *“Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo”*¹⁸. En sus reflexiones plantea la necesidad imperiosa de que las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes utilicen un marco de análisis y planificación integral a nivel de país (más allá de la consideración exclusiva de las variables macroeconómicas) donde se incluyan los aspectos estructurales (buen gobierno, sistema judicial, sistema financiero y red de seguridad y programas sociales), los aspectos humanos (educación, salud y población), los elementos físicos (agua y alcantarillado, energía, comunicaciones y transportes, y cuestiones ambientales y culturales) y estrategias específicas (desarrollo rural, desarrollo urbano, sector privado y estrategias particulares de país). Todos estos aspectos, cruzados en forma de matriz con las acciones de los diferentes actores (gobierno, donantes, instituciones financieras, ONG, sector privado, etc.) conformarían su propuesta de Marco Integral de Desarrollo para un país. Obvia decir que este enfoque, aun con las limitaciones y carencias que a nuestro juicio tiene, supone una verdadera “revolución” conceptual en el Banco, y más aún, la supondría en organismos como el Fondo Monetario Internacional en caso de su aceptación real como propone Wolfensohn.

3. Los procesos de desarrollo y el capital social

“El Desarrollo no es el resultado de los proyectos... Desarrollo es la capacidad de llevar adelante el propio proyecto histórico (visión a largo plazo de los propios intereses)... Si, gracias a nuestra colaboración, la gente ha adquirido esta capacidad, habremos contribuido a su desarrollo. Si no la ha adquirido, probablemente habremos perdido nuestro tiempo... y el de ellos. (...)

*Si lo que queremos con un proyecto es desencadenar un proceso de desarrollo, deberemos pensar en un período de, por lo menos, diez años.... Hace falta paciencia, mucha paciencia”*¹⁹.

¹⁸ WOLFENSOHN, (1999).

¹⁹ H. FERNÁNDEZ ARAOZ (Director de la ONGD *Centro de Investigación y Promoción del Campesinado*, Bolivia), (1996), “La Cooperación en la práctica: definición de prioridades y concepción de proyectos”. Ponencia pronunciada en la I Conferencia Sur-Norte: Juntos para la Erradicación de la Pobreza (INTERMÓN (1997), p. 26).

“Desarrollo es esencialmente un proceso liberador endógeno y participativo, que tiene en cuenta no sólo las aspiraciones económicas y políticas sino también aquellas transformaciones más esenciales y profundas” ²⁰.

Estas reflexiones nos revelan algunas claves de la tesis central de este artículo. Inciden en un hecho que habitualmente pasa a un segundo plano también en la vorágine de la gestión: los proyectos inciden sobre un proceso continuo de desarrollo de personas, comunidades, territorios... Y nos recuerdan que es **el proceso** el que verdaderamente importa. Las reflexiones anteriores nos dan, además, algunas claves de las características de ese proceso: proyecto histórico... visión a largo plazo... capacidad para llevar adelante esta visión propia... proceso endógeno y participativo más allá de las aspiraciones económicas... paciencia...

El propio concepto de Desarrollo Humano se refiere al desarrollo como el *proceso* centrado en la mejora de las oportunidades de opción del ser humano en el presente y en el futuro: *“proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas”*.

Abordaremos el acercamiento a la noción de *proceso de desarrollo*, difícil de definir con precisión por otro lado, desde la perspectiva del concepto moderno de Capital Social²¹. Este concepto es relativamente nuevo en el debate sobre desarrollo. Más allá de su apuntada debilidad teórica actual y de la necesidad de profundizar en su contraste empírico²², sus principales méritos residen en haber servido de punto de encuentro de economistas, sociólogos, politólogos y antropólogos (disciplinas que tradicionalmente han interactuado poco en sus análisis, cuando no han estado enfrentadas en sus enfoques) y en haber conseguido hacer aceptar la importancia de la comprensión cualitativa, y no sólo cuantitativa, de las dinámicas y procesos de desarrollo.

²⁰ D. BROEDERLINJK.

²¹ Obviamente, de manera muy resumida y necesariamente superficial.

²² Es un concepto que trata de explicar quizá *demasiadas* cosas, habiéndose extraído del mismo conclusiones a veces contrapuestas, como señala MOYANO, (2000) en su acertadísimo comentario de un artículo de MICHAEL WOOLCOCK, (1998).

3.1. El concepto de Capital Social y de Institucionalidad

Un proyecto o intervención de desarrollo (como las transacciones económicas y las relaciones sociales entre personas, familias, productores, empresas, etc.) se desarrolla en un contexto local (comunidad, municipio, comarca, región, territorio...) que desde la teoría institucional se ha denominado *entorno institucional local* o *ambiente institucional*. Esta zona o localidad se refiere, según Uphoff²³ al “*espacio territorial condicionado por características geográficas y físicas concretas, donde vive un conjunto de personas con relaciones sociales y económicas entre sí, que se identifican con los mismos puntos de referencia geográficos como la plaza, el mercado, la iglesia, el centro de salud, la escuela, ... en torno a los cuales se llevan a cabo las transacciones económicas y las relaciones sociales*”.

Este entorno institucional local, donde se desarrolla la intervención o proyecto, está compuesto por una estructura social (individuos, familias, organizaciones con y sin ánimo de lucro, formales e informales, organismos públicos, y las redes sociales constituidas por las relaciones entre los mismos) y por el conjunto de reglas formales (leyes de diferentes niveles y sanciones, procedimientos administrativos, ...) e informales (normas, valores, ideologías, costumbres, actitudes, percepciones culturales, relaciones de confianza, cultura de respeto a los acuerdos... sobre las que tiene especial influencia la historia, las tradiciones y la cultura y el entorno sociopolítico) que influyen en las opciones, decisiones y transacciones de (y entre) los diferentes actores; reglas que constituyen, en la teoría institucional, las *instituciones* propiamente dichas²⁴.

El **Capital Social** de un entorno local comprende, precisamente, este conjunto, que configura la propia estructura social (su naturaleza y la participación de las personas en la misma), las reglas formales e informales que marcan su comportamiento y elecciones, y las ventajas (beneficios) o inconvenientes que suponen para el desarrollo de la comunidad en su conjunto. Más intuitivamente, el Capital Social hace referencia a la *calidad* del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo.

Una de las características del concepto es la enorme cantidad de dimensiones que abarca y formas existentes del mismo. Entre ellas se suelen

²³ UPHOFF, (1993), citado en GÓMEZ et al., (1999).

²⁴ Diferentes, por tanto, de los organismos, que son parte de la estructura social.

mentar las siguientes²⁵: **redes sociales; participación social y compromiso cívico; relaciones de confianza entre los actores; formas de organización; cooperación interinstitucional; normas de reciprocidad y sanciones contra el oportunismo.**

Según la interpretación de Woolcock²⁶, que propone un esquema de intervención en función de dos niveles en los procesos de desarrollo, se han de combinar adecuadamente diferentes dimensiones de Capital Social en los niveles micro y macro aplicables a diferentes escalas (en las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil y las características de ambos; entre un organismo externo a una zona de intervención y los organismos locales; entre una ONG y la comunidad en la que interviene, etc.).

Por un lado, en el nivel comunitario o territorial, se deben combinar dos dimensiones del Capital Social: la **Integración** (relaciones sociales horizontales intracomunitarias) y la **Conexión** (relaciones de miembros y actores de la comunidad con otros actores en el exterior de la misma). Por otro lado, en el nivel macro, los organismos que intervienen para el desarrollo deben combinar **Sinergia** (coordinación entre los propios organismos, enraizamiento fuerte con los actores locales y relaciones horizontales con los mismos) e **Integridad** (eficiencia, transparencia, credibilidad, ética, ...).

Otra característica del Capital Social es que, contrariamente a otros tipos de capital, puede mejorarse y optimizarse pero no maximizarse: por ejemplo, la existencia de organizaciones sociales es un componente del capital social, pero su efecto positivo no crece siempre proporcionalmente al número de organizaciones sociales presentes en una zona: demasiadas organizaciones pueden acabar generando división, enfrentamientos y rivalidades. Esta consideración lleva a tratar de optimizar las diferentes dimensiones del Capital Social y a combinar adecuadamente éstas.

En general, en lo que se está de acuerdo es en que el Capital Social es un bien colectivo, en que es un subproducto de las relaciones sociales y en que su uso tiene una realimentación positiva: “cuanto más se usa más crece”.

²⁵ GÓMEZ et al., op. cit. p. 13.

²⁶ Op. cit.

3.2. *Algunas características de un entorno local con alto Capital Social*

Como conclusión de lo anteriormente expuesto, una situación de Capital Social positivo para el desarrollo se aproxima a aquella donde existe un entramado sólido de relaciones sociales horizontales entre los miembros y actores de una comunidad o territorio, basadas en relaciones de confianza, solidaridad y apoyo mutuo recíproco, sin que éstas menoscaben la existencia de relaciones extracomunitarias suficientes. Donde la historia, la cultura propia y la identificación con el entorno configuran una identidad colectiva; donde las personas y las comunidades participan activamente en el diagnóstico de su situación, son capaces de generar visiones de futuro y de colaborar o cooperar para ello, aprendiendo de las experiencias de su propio proceso; donde existen organizaciones comprometidas y enraizadas en la propia comunidad que sirven de cauce de colaboración y participación de las personas, teniendo las personas la capacidad de influir en las decisiones políticas que les afectan; donde las organizaciones externas a la comunidad (ONGD, poderes públicos, delegaciones del gobierno, ...) están a su vez enraizadas con las personas y la comunidad, teniendo en cuenta su visión, necesidades, opiniones; donde éstas se coordinan para mejorar la acción de apoyo al proceso de la gente; donde los organismos y su personal son honestos, donde las reglas formales e informales del juego son claras y se respetan, donde existe, por tanto, confianza.

Los beneficios de un Capital Social adecuado son entonces obvios: facilita el acceso a todo tipo de información (productiva, servicios, etc.); favorece la introducción y difusión de innovaciones y conocimientos; facilita la cooperación para la acción colectiva; facilita la adopción de un argumento colectivo para articular estrategias de desarrollo; sienta las bases para la gestión adecuada del entorno medioambiental; disminuye los costos de transacción asociados a los intercambios económicos y aumenta por tanto la actividad económica; aumenta la capacidad de control de excesos y oportunistas de los actores (como la corrupción de la administración local o los mecanismos de explotación de los más pobres por relaciones verticales entre productores e intermediarios); provee de mecanismos de seguro informal mutuo disminuyendo la vulnerabilidad ante condiciones adversas (catástrofes, pérdida de cosechas...)²⁷; fomenta las sinergias adecuadas con los actores externos y entre los mismos...

²⁷ NARAYAN Y PRICHETT, (1997).

Un adecuado Capital Social se configura, así, como la base indispensable (condición necesaria, aunque no suficiente) para el desarrollo de una comunidad en todos los diferentes niveles (desde la comunidad local, al municipio, comarca, región o país).

Como puede verse, muchos elementos de este concepto no son nuevos para muchos. Hace ya mucho tiempo que las ONGD de tercera y cuarta generación están planteando las estrategias de empoderamiento y la participación de la población como un fin en sí mismo y como el principal componente de las dinámicas de desarrollo.

La relevancia actual del concepto (o su toma en consideración) reside en que incorpora al análisis económico dimensiones del proceso hasta hace bien poco sólo consideradas desde los enfoques participativos de la sociología y la antropología, al constatar que tienen una influencia importantísima en el desempeño económico y que, por tanto, forman parte de igual modo de la función de producción de la economía neoclásica e influyen decisivamente en el desempeño económico y el crecimiento²⁸.

Estas dimensiones que hacen referencia a la cohesión social, las redes sociales horizontales, las relaciones de cooperación entre la gente y los organismos, la participación social, la confianza, el respeto a las “reglas del juego”, ... pasan entonces a ser valoradas como un *recurso*, y por lo tanto, susceptibles de ser objeto de inversión²⁹.

Este hecho tiene (y tendrá progresivamente en el futuro) enormes consecuencias sobre las intervenciones de desarrollo³⁰: hasta ahora se ha considerado el incremento en el capital físico y (en menor medida real) humano como *las* inversiones que generan desarrollo (por tanto intervenciones

²⁸ Especialmente importantes en este hecho fueron las evidencias obtenidas por diversos estudios empíricos en diferentes campos, entre ellos las causas del desigual desarrollo entre el norte y sur de Italia (Putnam), el abandono de centros escolares en EE.UU. (Coleman) y el empresariado en grupos étnicos (Portes y Sensenbrenner).

²⁹ No deja de ser paradójico este hecho: sólo se ha empezado a considerar “en serio” estas dimensiones cuando se ha constatado que constituyen un capital de igual importancia que el físico o el humano y se han interpretado como un recurso productivo... por tanto, un “medio” desde la perspectiva económica, aun siendo un fin en sí mismo como componente del desarrollo humano desde nuestra perspectiva, más cercana a una perspectiva antropológica y socio-política, por otro lado.

³⁰ Con especial significación en las intervenciones del Banco Mundial (véase el reciente libro publicado por este organismo: SERAGELDIN, I. y DASGUPTA, P., eds., (2001)).

centradas en lo productivo, de transferencia de tecnología, acceso a servicios financieros y de asistencia técnica, infraestructuras, salud y educación). Paralelamente, la inversión de recursos específicamente en potenciación de las capacidades locales, participación, etc. (en definitiva, en Capital Social) era vista (y continúa siendo vista por la mayoría de agencias) como un costo indirecto, cuando no como inversión improductiva. Sin negar, evidentemente, la importancia de la inversión en capital productivo y humano, emerge un campo nuevo que se configura como la base del proceso de desarrollo al que nos referíamos al iniciar este apartado: el Capital Social.

3.3. El proceso de desarrollo, sus características... y sus plazos

Por otro lado³¹, como no podía ser de otra manera, también la inversión en capital social tiene una diferencia importante con la inversión en capital físico: los retornos de esta inversión se producen a **un plazo muchísimo más largo**, no menos de diez o quince años; los resultados esperados no pueden fácilmente predecirse ni determinarse previamente y son mucho más difíciles de medir a través de indicadores objetivamente verificables.

Como conclusión, y esta es la tesis central que sostenemos, el proceso de desarrollo de las personas, comunidades y territorios tiene como un eje fundamental la evolución y consolidación del capital social local. Sin ese “sustrato”, no hay proceso de desarrollo y las intervenciones clásicas basadas en la obtención de resultados verificables a corto plazo (como la ejecución de infraestructuras, proyectos productivos, etc.) tienen un impacto reducido, nulo (los emprendimientos productivos no son sostenibles... las infraestructuras se deterioran con el paso del tiempo sin mantenimiento...) o incluso negativo, como veremos más adelante.

Con esta premisa, evidentemente habrá que continuar fomentando la capitalización humana, física y productiva de la gente y sus entornos locales y regionales. Pero es el capital social local y una institucionalidad sólida la que generará (eso sí, en un plazo mucho más largo del que estamos acostumbrados a considerar en las intervenciones), cambios sustanciales en el entorno local que facilitarán el verdadero desarrollo no dependiente y endógeno. Los proyectos puntuales surgirán por sí solos: será la gente y los actores locales los que los plantearán, haciéndose innecesario el concepto

³¹ Contemplándolo desde una perspectiva económica.

de “apropiación de un proyecto”³². Los programas integrales surgirán igualmente: serán el reflejo de la visión colectiva, de la gente que tendrá las capacidades necesarias para analizar sus limitaciones y oportunidades y plasmarlas en ellos. Y lo que es más importante: la propia gente habrá adquirido el poder suficiente para incidir en las autoridades locales y estatales y en las políticas que les afectan; tendrá mejores oportunidades para acceder a financiación para invertir y mayor confianza y conocimientos para hacerlo bien; tendrán mayor capacidad, por tanto, de negociación en las transacciones, no sólo económicas, que les afectan.

4. Las ventajas e inconvenientes del enfoque de proyectos. ¿Un modelo agotado?

Es importante remarcar, al plantearnos la pregunta que se formula en el título de este apartado, que **consideramos que el enfoque de proyectos no es “malo” de por sí o por definición**. El problema puede surgir, como se analiza a continuación, en el uso que se hace de él y en los efectos agregados que este uso provoca.

La pregunta que nos hacemos, llegados a este punto, es si el modelo de intervención a través de proyectos (puntuales o integrales) sirve de verdad para iniciar, potenciar, consolidar o impulsar el proceso de desarrollo que hemos tratado de esbozar en el apartado anterior. Nos hacemos esta pregunta a dos niveles: los proyectos entendidos como las intervenciones en sí mismas (puntuales o integrales), y el propio enfoque de proyectos como modelo metodológico de planificación y gestión aplicable a una amplia gama de acciones de desarrollo (incluyendo apoyo sectorial, programas integrales, investigaciones, políticas...).

Como salvedad previa, hemos de tener en cuenta que los actores no tienen la misma perspectiva sobre la pregunta planteada, como tampoco experimentan igual la vida de los proyectos. Los problemas que enfrentan las agencias donantes (sea cual sea su tamaño) son distintos de los que preocupan a las ONGD que son financiadas por las mismas; diferente es la perspectiva de la ONG local de la de la ONGD contraparte del Norte; diferente la perspectiva de las autoridades públicas de los países “receptores” de ayuda;

³² La mera consideración de este factor presupone que el proyecto es algo exógeno a sus “beneficiarios”...

y, sobre todo, diferente es la perspectiva y aspiraciones de la gente que vive su propio proceso de desarrollo. Eso sí, partimos de la base (un tanto ideal en muchos casos) de que el punto común de la preocupación de todos los actores es la mejora de las condiciones de vida de las personas, en especial de los grupos más desfavorecidos o vulnerables.

4.1. Las ventajas del enfoque de proyectos desde la perspectiva de los problemas del donante

Aun asumiendo la premisa anterior, es evidente que los donantes (desde los multilaterales, como el Banco Mundial, Unión Europea y organismos de Naciones Unidas hasta un pequeño ayuntamiento, unidad o dirección de cooperación de una comunidad autónoma, pasando por el escalón intermedio de las diferentes agencias bilaterales) tienen una preocupación adicional: destinan una serie de fondos que provienen directa o indirectamente de los contribuyentes a ayuda al desarrollo y tienen que garantizar un uso eficaz de los mismos.

Tienen por lo tanto que rendir cuentas del destino de esos fondos, desde su “impacto” hasta la justificación completa del mismo a nivel contable. Tienen una fuerte presión para obtener resultados a corto plazo y una fuerte presión, por otro lado, para destinar cada vez más recursos a la ayuda y para invertir los recursos de que disponen en las asignaciones presupuestarias anuales (la “colocación” de las carteras de inversión). Y, por supuesto, la necesidad de obtener visibilidad: que los actores implicados (y los no implicados) sepan perfectamente *quién* (qué organismo donante) ha hecho *qué* de la manera más clara posible.

Estas preocupaciones se transmiten a través de todos los niveles jerárquicos de los donantes: desde los ministerios de asuntos exteriores a las agencias de cooperación. De las centrales de las agencias, a las delegaciones u oficinas técnicas en los países. De la dirección de las delegaciones a los directores de proyectos y responsables de área... una dinámica que se reproduce en las diferentes escalas y en muchas ONGD que no han podido escapar de la misma, generada a través de las convocatorias de asignación de subvenciones.

Por supuesto, todas estas preocupaciones son legítimas en sí mismas. El problema puede surgir en las consecuencias que éstas tienen en el modo de hacer la cooperación y en sus efectos.

Desde esta perspectiva del problema, **no hay duda de que el enfoque de proyectos tiene indudables ventajas**. Las intervenciones más puntuales a través de proyectos permiten un mejor control y conocimiento sobre lo que se hace, sobre el destino de los fondos, así como una definición precisa de lo que se va a hacer previa a la ejecución. Por sus propias características de acción localizada y puntual, rara vez generan sonados fracasos en caso de ir mal las cosas y, en cambio, sí pueden generar éxitos notables si el proyecto tiene un efecto positivo apreciable. Desde el punto de vista de la visibilidad, permiten “imputar” claramente a los gestores resultados “fotografiables” visibles y concretos.

En cuanto a las metodologías asociadas al enfoque de proyectos (PCM, EML, Enfoque Integrado) tienen a su vez muchas ventajas. Aportan un esquema racional del *por qué y para qué* se hacen las cosas a través de los marcos lógicos. Mejoran la comunicación entre los actores implicados (entre agencias y ONGD, por ejemplo) al manejar el mismo lenguaje y los mismos esquemas. Facilitan la gestión al uniformizar y simplificar los expedientes de los proyectos y permiten multiplicar su número al reducir la información que es necesario manejar. Acompañadas de todo el aparato de gestión (como el Enfoque Integrado), permiten identificar claramente en cada momento las características de las intervenciones, los recursos que se están empleando, la rendición de cuentas y la fiscalización de los fondos empleados. Y, dado que es necesario dar cuentas de lo que se obtiene, contemplan la definición precisa de los resultados que se esperan, la cuantificación de éstos y los medios para verificar su cumplimiento.

En definitiva, su introducción en la gestión de la cooperación supuso un avance importante: se ha ganado en coherencia, capacidad de gestión, facilidad de comunicación entre organizaciones y capacidad de apreciación rápida de un gran número de diferentes proyectos.

4.2. Algunas evidencias de las lecciones aprendidas y la trayectoria de la cooperación

Es indudable que el efecto local de muchos pequeños o medianos proyectos bien insertados en el proceso de desarrollo, que se han desarrollado bien, y que han tenido un buen impacto, es bueno. Con los proyectos, si “las cosas” se hacen bien, se hace un bien localizado (muy localizado).

Pero es especialmente importante señalar que, a pesar de su importancia

cualitativa y cuantitativa en la cooperación al desarrollo, y asumiendo en un caso ideal el éxito completo de los mismos, los proyectos no pueden considerarse como la solución al problema de la falta de desarrollo. Los proyectos no son “la solución”. Como analizaremos posteriormente, en el mejor de los casos tienen un impacto positivo en un ámbito muy localizado. Los proyectos que constituyen intervenciones puntuales, incluso los más exitosos, son parches que apenas tienen significación en el problema en su globalidad. En palabras de José Antonio Sanahuja, “*Decir que estos proyectos son tiritas no es del todo falso, porque no resuelven los conflictos de fondo*”³³.

El problema son los escasos resultados globales o agregados de la acción a través de proyectos. La desilusión con los resultados de la ayuda a través de proyectos de cooperación para el desarrollo es creciente ya desde hace años³⁴. La falta de los resultados previstos de la ayuda, en parte como el agregado de la falta de resultados esperados en las intervenciones a través de proyectos de desarrollo, constituye uno de los componentes del fenómeno que más recientemente se ha venido en llamar la *fatiga del donante*. Bien sea porque el número de “buenos” proyectos ha sido menor que el de los “malos” proyectos, o porque aun siendo más los “buenos” que los “malos”, el agregado es “malo” (al pasar a valorar los impactos globales de todas las acciones), las evaluaciones realizadas no aportan excesivas “buenas noticias” al respecto.

A modo ilustrativo, en una muestra de 212 proyectos asistidos por la U.S. AID evaluados, solo un 11% se consideraba con grandes posibilidades de ser viables³⁵, y algunos expertos³⁶ valoran que, durante los 50 años de cooperación para el desarrollo, aproximadamente un tercio de las intervenciones han tenido éxito, otro tercio ha tenido dificultades importantes y el tercio restante ha fracasado.

Específicamente, en lo que respecta a aquellas intervenciones de carácter integral que, como ya hemos analizado, incorporan a priori planteamientos más amplios e integradores, la experiencia a través de programas DRI a gran escala también de varias décadas tampoco ha arrojado resultados alentadores

³³ Entrevista en *El País Andalucía*, 27 de octubre de 1999, p. 10; citado en ROMERO, (1999).

³⁴ LECOMTE, op. cit, p. 9.

³⁵ RONDINELLI, (1993), p. 2.

³⁶ EGGERS, (1992), p. 3.

en general, siendo consideradas estas experiencias como fracasos por muchas agencias. De ello se deduce que no es suficiente con la consideración combinada de acciones en proyectos integrales. Las numerosas evaluaciones de estos programas³⁷ revelan algunas claves sustanciales, indudablemente extrapolables a los proyectos integrales urbanos y a los proyectos puntuales:

- Escasa inserción de proyectos y programas de desarrollo integral en estrategias nacionales desde una perspectiva global, con las instituciones adecuadas para ello y con grados de descentralización y autonomía local pertinentes (muy superiores a los reales).
- La enorme influencia del contexto económico y político en el desarrollo rural y la escasísima posibilidad de adaptación a cambios en el entorno de los proyectos y programas en los marcos rígidos de planificación marcados por los donantes.
- La escasa importancia dada a la participación de la población, especialmente de los más pobres, de las mujeres y de grupos específicos (jóvenes, población indígena, ...) y, en consecuencia, la escasa correlación entre lo planificado y las necesidades reales de los supuestos beneficiarios.
- Formulación con sesgo tecnocrático de los programas, mediante procesos verticales “de arriba-abajo” o “top-down”.
- Modalidades de ejecución, metodologías, plazos, ritmos, visiones... correspondientes con la presión de los organismos financiadores, que “tensionan” la realidad y acaban por “ahogar” las capacidades locales.

Como podemos comprobar, las principales conclusiones de las evaluaciones de los programas integrales DRI enfatizan precisamente los aspectos relacionados con la institucionalidad y el Capital Social local y dejan entrever que las intervenciones han estado marcadas por su desconexión con el propio proceso y por su escasa adaptación al mismo.

³⁷ Especialmente interesantes las de ECHEVERRÍA, (1998); ARISTIZÁBAL et al., (1992); y las de la cooperación estadounidense y el Banco Mundial.

4.3. Los efectos no deseados de las intervenciones por proyectos desde la perspectiva de la realidad local

El reconocimiento de la realidad del bajo o negativo impacto agregado de los proyectos y el cuestionamiento de la ayuda realizada a través de los mismos como instrumento no son nuevos. Hace ya tiempo que las mismas agencias donantes están realizando una autocrítica y buscando mecanismos alternativos.

Las aportaciones de Lecomte y Rondinelli³⁸ ya lo pusieron sobre la mesa a mediados de los años 80. En el informe realizado para la OCDE en 1986 Lecomte analizó la adecuación del instrumento con relación a las necesidades reales de los supuestos beneficiarios, los aspectos institucionales y las capacidades de las organizaciones de base locales. En las conclusiones del estudio, señala: *“La ayuda por proyectos, a pesar de ser un instrumento cómodo para los actores en escena³⁹, es una camisa de fuerza para los beneficiarios finales y puede suponer minar las posibilidades de éxito de las acciones que dependen de la participación de la población”*⁴⁰.

También Rondinelli señalaba que *“los sistemas de planificación y gestión del desarrollo convencionales han llevado a análisis costosos pero inefectivos, a mayor incertidumbre e inconsistencia, a la delegación de actividades importantes del desarrollo en expertos técnicos, a intervenciones inapropiadas y a veces perjudiciales, a la omisión en incorporar a los beneficiarios en la toma de decisiones, y a la incapacidad de parte de los gestores de detectar y corregir errores”*⁴¹.

Tanto los autores citados como otras corrientes de pensamiento (fundamentalmente las asociadas a la Investigación Acción Participativa, en general a los enfoques participativos) interpretan las causas de las limitaciones del enfoque de proyectos y de las metodologías asociadas desde sus fundamentos epistemológicos, enfatizando las dificultades (la “camisa de fuerza” de la que habla Rondinelli) y efectos no deseados que provocan con relación a los procesos de desarrollo tal como los describimos en el punto 3.

³⁸ En los documentos citados anteriormente.

³⁹ Refiriéndose a los donantes y a la administración gubernamental local.

⁴⁰ LECOMTE, op. cit., p. 144.

⁴¹ RONDINELLI, op. cit. p. IX.

Nuestra tesis es que el fracaso del enfoque de proyectos radica en que el mismo enfoque y sus metodologías, en el contexto de la multiplicidad de actores que intervienen sobre la realidad y de las propias características de la cooperación internacional, dificulta la generación de procesos de desarrollo a largo plazo o el apoyo a los existentes y genera frecuentes distorsiones negativas en la institucionalidad y el capital social local.

Es la escasa importancia que se le da en el enfoque de proyectos a la importancia del proceso lo que provoca la carencia de impactos: *queda el resultado visible y mensurable, pero no se ha generado capital social y en definitiva proceso endógeno de desarrollo*. Se cree inconscientemente (y con cierta ingenuidad) que *el proyecto y sus resultados son, en sí, el desarrollo*. Y por otro lado, las intervenciones que no se insertan positivamente en el entorno institucional local⁴², obviando el proceso histórico y cultural del que es resultado, *generan distorsiones importantes en el proceso de desarrollo*. **La combinación de estos dos efectos es la que provoca un impacto agregado negativo de la ayuda por proyectos.**

Analizamos a continuación algunas de las causas de esta falta de resultados agregados y mostramos algunos ejemplos (se podrían mostrar muchos más) de impacto negativo sobre la institucionalidad local o de la erosión del capital social local:

- **La necesidad de resultados visibles y objetivamente verificables a través de indicadores cuantitativos dificulta enormemente la “inversión” en capital social:** las actividades de participación, potenciación de las capacidades de la gente, monitoreo y evaluación participativa, ... difícilmente son financiadas por las agencias. Ni siquiera cuando se contemplan como costes de identificación, que se interpretan como costes indirectos y difícilmente repercutibles en el proyecto cuando éste se formula.
- **La generación de dinámicas contrarias al desarrollo: la descoordinación entre actores, la multiplicidad de intervenciones, la desorientación del beneficiario y los “mensajes” equivocados y contradictorios.** Cuando se observa un proyecto aisladamente, a menudo no se perciben estos efectos. Pero es habitual encontrar en un mismo territorio una infinidad de intervenciones de distintos organismos de todo tipo completamente descoordinados, cuando no con enfoques completamente

⁴² Más aún: que no *nacen* del entorno institucional local.

diferentes o contrapuestos: en la misma zona y con los mismos “beneficiarios” una ONGD promociona durante unos años la agricultura orgánica mientras otra hace donaciones de agroquímicos; una, oferta crédito para la adquisición de bienes de capital y otro organismo los dona; en definitiva, se le hacen llegar al “beneficiario” mensajes contrapuestos que generan confusión en primer lugar y, lo que es peor, rompe con mucha facilidad los procesos que generan desarrollo, como la cultura de pago en los créditos, que cuesta mucho construir. Ya mencionábamos con anterioridad **los efectos perversos de las intervenciones asistenciales descontextualizadas**.

Como ejemplo extremo, asistimos al caso de un proyecto de medio plazo que está ejecutando un organismo de Naciones Unidas donde se potencia la capitalización productiva y la organización campesina; tras varios años, cuando los productores y las familias ya estaban convencidos de la conveniencia de invertir y trabajar duro para aumentar la productividad, otro organismo de Naciones Unidas realizó una campaña de donación de granos básicos a los mismos beneficiarios durante la última sequía. ¿Invertir y trabajar o esperar a que llegue la donación?...

Es especialmente triste acercarse a algunas comunidades (extremadamente pobres) donde, en la entrada del camino, puede verse la demostración más palpable del fracaso agregado de las intervenciones por proyectos: un sinnúmero de carteles (a veces hasta 15 o 20) con el nombre de los proyectos ejecutados en la comunidad, con toda la casuística posible de tipologías de proyectos, organizaciones, nacionalidades, ...

- **Es casi imposible pensar y hablar en términos de largo plazo.** Las necesidades de los donantes imponen cortoplacismo: los plazos que seguimos manejando (uno, dos, tres años...) siguen siendo completamente insuficientes para pensar realmente en términos de procesos de desarrollo y para llegar siquiera a plantearse trabajar sólidamente en los aspectos de fortalecimiento institucional, participación de la población, ... en definitiva en inversión en capital social con retornos largos en plazo.
- **La rigidez del enfoque no permite equivocarse, experimentar, aprender haciendo, reconducir... se evalúa por los resultados previstos inicialmente.** Al ser los resultados (y las actividades diseñadas a desarrollar para conseguirlos) y el objetivo específico lo que importa, y estar éstos establecidos en el ejercicio previo de planificación (mejor

o peor realizado), una vez comienza la ejecución (tiempo durante el cual el proyecto se inserta y se interrelaciona con el *proceso* de desarrollo) éstos son “intocables”. El propio EML introduce una rigidez en *lo que se hace* casi inamovible una vez formulado⁴³.

Hemos tenido la oportunidad de trabajar en dos proyectos que ilustran perfectamente este hecho. En uno de ellos, el propio proceso ya mencionado de planificación del desarrollo rural en Nicaragua, conseguimos que fuese la importancia del proceso la que primara sobre los resultados inicialmente previstos. Y eso fue la clave del éxito relativo del proceso. Tuvimos la oportunidad de manejar el mismo corrigiendo sobre la marcha lo que era necesario en un entorno tremendamente inestable como fueron las instituciones públicas del anterior gobierno.

En el segundo, por el contrario (un proyecto de desarrollo rural integral en el norte de Marruecos), los resultados y actividades inicialmente planificadas eran “inamovibles” para la misma agencia donante que en el caso anterior. Todos los avances de concertación entre 3 municipios y otros actores públicos y privados se truncaron por un desacuerdo que surgió durante la ejecución acerca del número de mezquitas y escuelas que estaba previsto electrificar en el componente de electrificación rural. El indicador de resultado inicialmente previsto (“se habrá dotado de energía eléctrica a x escuelas y n mezquitas en los municipios a , b y c ”) se cumplió... pero el proceso estaba roto... y probablemente pasará mucho tiempo hasta que se pueda volver a hablar de concertación intermunicipal en la zona.

Una organización que no ejecuta lo previsto es mal evaluada, por muy justificado que esté o por muy buenos resultados “de proceso” que se haya conseguido con ello. Y, a la inversa, una organización que ejecuta exactamente lo previsto es bien evaluada, independientemente de que lo previsto dejase de ser pertinente en el momento de ejecutarlo (que además suele ser muchos meses después del ejercicio de diseño).

Hay una hipótesis implícita en el EML y en el uso que se hace de él que está en la raíz de este problema: se asume (como en realidad lo es en proyectos de ejecución material que se realizan en el Norte) **que la incertidumbre es**

⁴³ Cambiar la formulación de resultados y actividades es tremendamente complejo: suele requerir de varias comunicaciones con la agencia financiadora o con las sedes centrales pidiendo y recibiendo autorización, que cuando llega, si llega, casi siempre es demasiado tarde.

baja y que el contexto o las condiciones del entorno son estables. Nada más lejos de la realidad del trabajo en desarrollo.

- **En algunas ocasiones, en la búsqueda de visibilidad y de resultados inmediatos los donantes (y en no pocos casos de ONGD) se *pasa por encima* de la institucionalidad local contribuyendo a la erosión del capital social.**

Sirvan a modo ilustrativo los ejemplos siguientes.

En un proyecto de reubicación de damnificados por el huracán Mitch que tuvimos ocasión de conocer en Nicaragua (proyectos similares se han ejecutado en toda Centroamérica) se pretendía la “fundación” de una población de varios miles de habitantes en un término municipal (que, por cierto, no fue damnificado) para reubicar a más de 500 familias. A punto de iniciar las obras de construcción del pueblo, “*se le comunicó*” el inicio inminente de las obras al alcalde del municipio, el cual, perplejo pero siguiendo una de las reglas informales que ha creado la cooperación internacional⁴⁴, no tuvo más “remedio” que aceptar. Adicionalmente, a punto de iniciar las obras se identificó una dificultad importante: no había todavía beneficiarios seleccionados, ni siquiera identificados, y no se habían tenido en cuenta los medios de subsistencia de los mismos una vez reubicados. Afortunadamente, el proyecto se reorientó a tiempo y actualmente está en fase de reidentificación completa, lo cual dice mucho de la delegación en el país de la agencia donante.

En otro municipio nicaragüense, las autoridades locales llevaban trabajando durante varios años en dinamización de la población, realización de diagnósticos participativos, motivación de los productores, formación de un equipo de facilitadores que se insertó sobre la red de líderes comunitarios del municipio. La cohesión entre la población, recuperación de autoestima y confianza, y la generación de una visión compartida del futuro del municipio eran sus principales resultados (difícilmente reflejables en los marcos lógicos). El alcalde municipal se quejaba amargamente de la llegada de una ONGD internacional que, sin consultar siquiera, pero con un “proyecto de desarrollo integral” de su municipio que quintuplicaba⁴⁵ el presupuesto anual de la

⁴⁴ Nunca decir “no” a una ayuda o donación aunque no haya sido solicitada o no sea pertinente... al menos son recursos que “vienen”.

⁴⁵ Este hecho es sumamente habitual: todos los estudios ponen de manifiesto que el fortalecimiento de la municipalidad, sus capacidades y el refuerzo del proceso de descentralización

alcaldía, había contratado a su equipo de dinamizadores (doblandoles el salario) y había truncado el trabajo sostenido de varios años de generación de un proceso endógeno. Eso sí, a cambio de “x” hectáreas puestas en regadío, “y” beneficiarios que disfrutarían de agua potable a domicilio y algunos otros resultados objetivamente verificables. Por supuesto, la división entre los habitantes del municipio y sus líderes no tardó en llegar...

- **La ineficiencia que genera la complicación de la gestión administrativa:** un organismo contraparte (sea un ministerio, un ente autónomo, una municipalidad, o una ONG local) se enfrenta a un problema de enorme complejidad. Habitualmente gestiona varios proyectos financiados por diferentes donantes de diferentes nacionalidades, cada uno de los cuales les exige cumplir sus propios requisitos de formulación, de justificación del gasto, de informes de seguimiento, de justificación final... cada donante tiene los suyos, y no necesariamente coincidentes o similares. Si el problema de la gestión de recursos públicos con un único procedimiento es complejo de por sí... imaginemos la gestión de recursos donde cada proyecto tiene los suyos propios, que además responden a las leyes y procedimientos de administración alemanes, españoles, canadienses, suizos... cada proyecto en una cuenta bancaria diferente en entidades diferentes... ¿Cómo estamos exigiendo una gestión eficiente en esas condiciones? ¿Valoramos adecuadamente los costos adicionales de este hecho? Y ello sin tener en cuenta el extraordinario debilitamiento del sector público del país debido a la aplicación de los correspondientes y sucesivos Planes de Ajuste Estructural, y del sector de ONG locales, con cada vez mayores dificultades de financiar a personal administrativo.

Y lo que es peor: exigimos cumplir con nuestras condiciones incluso aunque la contraparte tenga que violar las propias leyes del país⁴⁶... promoviendo que las leyes locales no se cumplan, se relativicen, se haga la “vista gorda”. Es decir, destruyendo la institucionalidad local.

- **El debilitamiento de los organismos locales en aras de unidades de proyecto más eficaces:** este fenómeno, ya mencionado en un ejemplo

y de las instituciones locales son un pilar fundamental, pero actores exógenos (públicos y privados, locales e internacionales) ejecutan proyectos con presupuestos enormes en muchos casos sin el conocimiento siquiera del consejo municipal ni del alcalde.

⁴⁶ Leyes de contratación pública, procedimientos contables y de auditoría, etc.

anterior, tiene una importancia enorme. Los donantes acaban por preferir crear unidades de proyecto casi independientes de las instituciones que deberían llevar adelante el proceso de desarrollo a largo plazo. Los Ministerios y los Entes autónomos de los gobiernos se debilitan; sus recursos humanos más cualificados pasan a conformar unidades dedicadas a la gestión de proyectos puntuales (mayores o menores, pero proyectos), donde sus salarios triplican los que tenían pagados por el Estado al pasar a ser pagados por el donante. No hay capacidad entonces de formular buenas políticas sectoriales, ni planes a largo plazo, ni de implementar una adecuada coordinación intersectorial.

Se da el caso en Nicaragua de que los organismos del Estado que vehiculan la inversión rural son en realidad grandes proyectos de diferentes donantes, dándose el caso extremo de dos de ellas que se solapan en funciones, competencias e incluso territorios de influencia que son financiadas por el mismo Banco Mundial... realidad que los propios actores nicaragüenses no dejan de calificar de instituciones que en el fondo son “archipiélagos de proyectos” en referencia al número de proyectos que las conforman y que, a su vez, ejecutan y del carácter descoordinado y puntual de éstos.

4.4. Los problemas en el plano metodológico: ¿resultados objetivamente verificables o procesos a largo plazo? ¿Qué realidad cuenta?

Vista la argumentación expuesta en los puntos anteriores afirmamos que **es el proceso lo más importante**. Si es así, ¿son compatibles los requerimientos del apoyo al proceso de desarrollo con el enfoque de proyectos como intervenciones puntuales? ¿Son las metodologías asociadas a este enfoque complementarias o contrapuestas a los procesos? ¿Ahogan los propios mecanismos de gestión de la cooperación los procesos endógenos?

Es evidente que, si se plantea una intervención sobre el proceso, es porque la tendencia de ese proceso no es positiva para los protagonistas del mismo. O, lo que es lo mismo, no es un proceso verdaderamente de desarrollo, o es un proceso de subdesarrollo. La teoría de la planificación ha interpretado la intervención como la introducción de racionalidad y control sobre este proceso. E, históricamente, lo ha hecho desde una visión de arriba a abajo, vertical, normativa y centralizada de esta acción de *reconducir la evolución del proceso*. Los “objetos” del plan son los “beneficiarios” de las mejoras

esperadas que provocarían los planes, programas y proyectos generados para ello, que describen “lo que hay que hacer” con exactitud y precisión y que constituyen los instrumentos operativos. El enfoque de proyectos nace de esta interpretación positivista y, como se ha comentado anteriormente, la dimensión metodológica continúa respondiendo a ello.

Este enfoque del proceso de planificación, sobre la que se basa el PCM y sobre la que se desarrolla el Enfoque Integrado, optimiza los problemas asociados a la gestión de los donantes y en cierta medida de las contrapartes, pero, como hemos visto, aleja las posibilidades del apoyo sostenido y a largo plazo de los procesos de desarrollo endógeno (cuando no contribuye indirecta e inconscientemente a desarmarlos).

A pesar de que, aparentemente, el PCM introduce elementos favorables a la visión de proceso (realimentación de la evaluación con la identificación, conexión de éstas con programaciones de orden superior, esbozo de análisis previos institucionales), en la práctica se aprovechan poco dichos elementos. Pocas veces se evalúan los proyectos; cuando se hace, rara vez es con fines de aprendizaje; cuando se hace con fines de aprendizaje rara vez se utilizan las lecciones aprendidas salvo para estudios agregados de la ayuda externos a la intervención particular; en definitiva, rara vez se realimenta el proceso constituyendo un ciclo experimentación–acción–aprendizaje. Pero, más aún, el nexo con la programación de orden superior que marca el PCM en la práctica se realiza *con la programación del donante* (con sus planes o estrategias–país o planes regionales⁴⁷), es decir, sólo de manera indirecta con los programas o planes locales.

Todo ello nos hace preguntarnos: ¿qué realidad cuenta? ¿De quiénes son las perspectivas, conocimientos, necesidades, prioridades, criterios, diagnósticos, análisis, planificaciones, seguimientos y evaluaciones que cuentan? ¿Las “nuestras” o “las de ellos”?⁴⁸.

Robert Chambers analizaba, en una comunicación presentada en el semi-

⁴⁷ Manual de la COMISIÓN EUROPEA, (2001), p. 3.

⁴⁸ Estas preguntas constituyen los títulos de excelentes y profundas reflexiones sobre esta discusión generadas por los practicantes y teóricos de la Investigación Participativa y más concretamente de Robert Chambers, Irene Gujiit, John Thompson, Jules Pretty, Andrea Cornwelly y otros investigadores e investigadoras relacionados con la génesis y difusión de los enfoques del PRA (Participatory Rural Appraisal).

nario interno organizado por la GTZ alemana “ZOPP *marries PRA?*”⁴⁹, la compatibilidad entre el enfoque de proyectos (EML–ZOPP y PCM) y los enfoques centrados en el proceso (PRA). Esta dicotomía es interpretada por Chambers como la contraposición de dos paradigmas, a los que denomina “*Paradigma centrado en los objetos*” y “*Paradigma centrado en las personas*”. La comparación resumida entre ambos, que aporta gran claridad a la discusión, la presentamos en la figura 3.

FIGURA 3
Comparación de paradigmas

EL PARADIGMA DE LOS OBJETOS Y EL DE LAS PERSONAS COMPARADOS		
Centrado en:	Objetos	Personas
Modo	Consecución de objetivo	Proceso de aprendizaje
Concepto/Actividad clave	Planificación	Participación
Objetivos	Establecidos con anterioridad a la ejecución	Evolucionan y cambian durante el proceso
Lógica	Lineal, Newtoniana	Iterativa
Actividades y acciones	Estandarizadas	Diversas
Suposiciones	Reduccionista	Holístico, sistémico.
La gente se ve como	Objetos, “grupos objetivo”, beneficiarios	Sujetos, actores, participantes
Rol del personal externo	Transferir, motivar, enseñar	Facilitar, “empoderar” a la gente
Principal personal externo	Ingenieros, economistas	Aquellos que tienen comportamientos y actitudes participativos
Resultados esperados	Infraestructuras Cambios físicos y materiales	Capacidades Instituciones

Fuente: traducción propia a partir de CHAMBERS, (1996).

Compartimos su visión crítica al respecto, en la que aboga por un nuevo enfoque de intervención con nuevos enfoques metodológicos. Dedicamos los últimos apartados de este artículo a esbozar algunas alternativas.

⁴⁹ CHAMBERS, (1996), en FORSTER (Ed.), (1996).

5. La necesidad de un nuevo enfoque: La planificación y la gestión orientada al proceso

No ajenos a las reflexiones que presentamos en este artículo, muchos de los donantes (especialmente aquellos con mayor trayectoria y prestigio en la cooperación, como los países nórdicos) están implementando otros instrumentos, como la ayuda sostenida a sectores específicos más que a proyectos puntuales, el apoyo institucional e intervenciones DRI mejoradas sobre la base de las lecciones aprendidas, entre otros.

La propia Comisión Europea reconoce gran parte de las limitaciones del enfoque de proyectos que hemos expuesto en el apartado anterior al introducir el Enfoque Sectorial⁵⁰. Pero llama la atención que, a pesar del cambio de enfoque, se extrapolan explícitamente las metodologías PCM y EML para la gestión de los nuevos instrumentos, trasladando a los nuevos enfoques los problemas asociados a las metodologías y sin avanzar suficientemente, por tanto, en flexibilidad, adaptabilidad, carácter indicativo de la actividad de planificación y “no-determinismo” de la ejecución del proyecto respecto a la formulación inicial.

La necesidad del cambio, no sólo de instrumentos de intervención, sino de enfoques metodológicos, ya era apuntada por Lecomte en el informe a la OCDE citado con anterioridad:

“Pasar de la ayuda por proyectos al apoyo de procesos necesita otros instrumentos: abandonar los conocidos, cómodos y simplificadores por enfoques más complejos que necesitan constante actualización. También significa tratar con nuevos socios, sin considerar más a los actores clave como ejecutores y beneficiarios, y reconociendo que la negociación será un proceso abierto y continuo.

Por encima de todo, significa cambiar de actitud, dejar la arrogancia de dictar el desarrollo de los demás y entrar en la aventura compartida de ver el desarrollo tomar forma, inventado paso por paso por la propia gente”⁵¹.

Esto nos enfrenta a retos metodológicos de enorme dificultad y calado: la necesidad de compaginar un enfoque orientado al proceso con las necesidades de control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los donantes. Este reto marca la necesidad de un nuevo marco de planificación que supere al EML permitiendo la adopción del mencionado enfoque de proceso.

El propio Lecomte proponía como nuevo enfoque lo que denomina “**Ayu-**

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, op. cit., p. 6.

⁵¹ LECOMTE, op. cit., p. 144.

da al Desarrollo a Largo Plazo”, cuyo principal eje serían “**Acuerdos de Planificación**” basados en los siguientes principios: a) duración no especificada; b) trabajar en pos de objetivos a largo plazo; c) centrar los esfuerzos en habilitar y crear capacidades locales; d) combinar diferentes instrumentos (medidas económicas, proyectos convencionales, fondos de uso flexible, garantías de precios al productor ...); e) planificación indicativa en los acuerdos y elaboración de planes operativos bianuales; f) gestión descentralizada de la ayuda externa aplicando el principio de subsidiariedad; g) implicación de todos los donantes en los acuerdos si es posible.

Los instrumentos o áreas susceptibles de los Acuerdos de Planificación serían: (i) el apoyo a sectores o subsectores; (ii) apoyo al desarrollo de territorios (próximo al enfoque DRI con énfasis en la institucionalidad) y (iii) apoyo a esfuerzos horizontales (como los organismos y programas de educación de adultos, sistema local de investigación aplicada, etc.).

Por su parte Rondinelli propone implementar un **Enfoque Adaptativo**: “*es poco probable que una gestión efectiva del desarrollo surja de los principios convencionales, que enfatizan una planificación compleja, detallada a priori y orientada al control. En un entorno incierto y complejo, la planificación y la gestión deberían ser adaptativas*⁵²”. Para ello plantea reorientar los enfoques de proyecto hacia la experimentación orientada al aprendizaje a través de fases sucesivas en plazos largos: proyectos experimentales, proyectos piloto, proyectos demostrativos y extensión y generalización de la experiencia.

Chambers propone sustituir el enfoque de proyecto por un enfoque que denomina ALP (**Action Learning Process**), centrando la intervención en la aceptación de la necesidad también de experimentar, inventar caminos nuevos, aprender, compartir las experiencias, con un énfasis primordial en la **participación** de la gente (y en especial de los más pobres) en el proceso. Enfatiza la importancia de los valores y actitudes como el pilar básico para implementar, en lo más profundo, un enfoque de proceso y participativo, así como la ya varias veces mencionada flexibilidad y los plazos largos.

5.1. Los principios de un nuevo enfoque

Propondríamos, en consonancia con los autores mencionados, la adopción de un nuevo enfoque de planificación y gestión del desarrollo que podría

⁵² RONDINELLI, op. cit., p. 148.

denominarse **GESTIÓN DEL DESARROLLO ORIENTADA AL PROCESO** que recogiera en lo sustancial las aportaciones anteriores, como medio para superar las limitaciones y efectos indeseados de los actuales modelos.

La generación de este nuevo enfoque, por supuesto, escapa a las posibilidades de un texto como el presente, pues competería al conjunto de la comunidad donante, a la comunidad investigadora del desarrollo y la cooperación internacional, a las ONGD y, sobre todo, a los propios actores locales. Pero sí nos atreveríamos a apuntar algunas ideas que podría contener, algunas de ellas generales a todos los posibles instrumentos, y otras desarrollando más en detalle acciones localizadas en territorios concretos por considerarlas de mayor interés para los fines de este artículo.

a) Principios generales de un enfoque orientado al proceso

En primer lugar proponemos algunos principios que podrían orientar cualquier intervención de desarrollo sean cuales sean sus características:

- **El proceso de desarrollo como referencia fundamental** de la gestión, centrado éste en el incremento del capital social positivo en todas sus consecuencias. Invertir en ello. Puede que sean necesarios varios años de potenciación de la organización, de las capacidades de la gente en autodiagnóstico y planificación participativa, en definitiva de generación o apoyo exclusivamente del componente de capitalización social.
- **Visión global:** fomentar la creación de un marco institucional y legal adecuado e incentivador a nivel del estado “beneficiario”. Garantizar coordinación con las políticas macro y sectoriales. Repercutir lo que se aprende de la realidad en acciones de incidencia para facilitar cambios en el entorno internacional.
- **Coordinación entre actores públicos y privados, nacionales e internacionales.** Estimular la visión compartida a largo plazo y la inserción de las iniciativas individuales y colectivas de todos los actores en ese marco.
- **Coordinación entre los donantes a los diferentes niveles.** Tender hacia la conformación de fondos conjuntos de los diferentes donantes y hacia la simplificación de la gestión de la ayuda para los actores locales; seguimiento conjunto por una única unidad (“ventanilla única” de la cooperación). Por supuesto, con contrapartidas locales: transpa-

rencia, compromisos vinculados, etc.

- **Planificación y gestión participativas del proceso** durante el mismo, como medio y como fin; participación de las organizaciones y de la propia gente; **planificación, monitoreo y evaluación participativa de abajo arriba**. Adopción con todas sus consecuencias de las propuestas de los enfoques participativos.
- **Planificación indicativa a largo plazo** con planes operativos a corto plazo, siempre sujetos a cambios rápidos en función de las necesidades del proceso. Compromisos de financiación de todo el proceso sujetos a evaluaciones intermedias. **Flexibilidad**. Institucionalizar el valor del aprendizaje basado en la experiencia y de explorar caminos nuevos sin miedo a la equivocación.
- Inserción del enfoque de proyectos puntuales siempre en el contexto del proceso, como instrumento operativo, siendo éste el que importa. **Utilizar el proyecto como instrumento al servicio del proceso, y no a la inversa.**
- **Uso de Indicadores indirectos y a medio y largo plazo** como sistema de monitoreo del proceso.
- Valoración como parámetro de evaluación de **la capacidad de aprendizaje permanente de los actores durante el proceso**: se premia a quien reconoce que se equivoca, aprende y sistematiza. No a quien aparentemente nunca se equivoca.
- **Respeto a los ritmos** de las organizaciones locales y de la gente. No forzar el proceso.

b) Principios generales de las intervenciones de desarrollo local y rural

Por la importancia que tienen las intervenciones no sectoriales, más aún si cabe en el contexto de la cooperación descentralizada, propondríamos concretar algunos de los principios generales propuestos para el caso de las intervenciones en ámbitos locales urbanos o rurales:

- **Apoyar sostenidamente procesos de base endógena** con unidades espaciales adecuadas de planificación (preferentemente de escala intermedia: municipios o asociaciones de municipios). **Utilizar un enfoque territorial e integral.**

- **Insertar las acciones de las ONGD y de la cooperación gubernamental directa (al nivel de Estado, comunidad autónoma, diputación o ayuntamiento) en planes estratégicos indicativos de generación endógena** que articulen el proceso de desarrollo. Ello implica que el proceso **nunca puede originarlo un actor internacional**: el proceso debe tener origen local. El apoyo puede ser más localizado a través de un proyecto puntual en el marco del proceso o un apoyo más global al plan.
- **Apoyar las fases iniciales del proceso a través de la inversión sostenida en los componentes del Capital Social local: participación y dinamización de la población, potenciación de capacidades, generación de la visión a largo plazo, concertación alrededor de la misma.**
- **Apoyarse siempre en la institucionalidad local** y, por supuesto, respetarla siempre, tanto en su forma de las reglas y tradiciones formales e informales como de las organizaciones. Potenciar esta institucionalidad local.
- **Articular mecanismos de gestión del proceso desde el territorio y por los agentes del territorio.** Aplicar el principio de subsidiariedad. Fomentar la corresponsabilidad y el partenariado para la generación de sinergias. El proceso de desarrollo es de todos los habitantes del territorio, no sólo de los más pobres. Institucionalizar como órgano de gestión unidades de coordinación del sector público con el privado lucrativo y no lucrativo, con representación de todos los sectores sociales y garantizando especialmente la de las mujeres, colectivos indígenas y los sectores más pobres.

6. Conclusiones y propuestas

A lo largo de la reflexión que hemos presentado hemos sido especialmente críticos con el enfoque clásico de intervenciones a través de proyectos aislados y con las metodologías de planificación y gestión actualmente en uso. Los proyectos integrales no han demostrado ser, por otro lado, suficientes para superar las carencias de los proyectos puntuales.

La causa del relativo fracaso de la cooperación internacional y de su principal instrumento puede interpretarse desde el concepto de Capital Social como la existencia de un cierto desenfoco respecto a lo que es más

importante desde la óptica del proceso de desarrollo: la importancia dada a los resultados cuantificables sobre los aspectos más intangibles del propio proceso, la divergencia entre los plazos requeridos para generar dichos procesos y los que el propio instrumento determina, el casi nulo margen que deja a la flexibilidad y al aprendizaje basado en la experiencia del proceso, el acento en los problemas de gestión frente a las prioridades de los protagonistas expresadas y manifestadas a través de la participación, entre otros.

Es obvio que el cambio de paradigmas que subyace a la argumentación que sostenemos es un proceso necesariamente lento y que sobrepasa las posibilidades y campo de acción de una cooperación descentralizada e incluso de la cooperación de un Estado (entendidas éstas como la que realizan todos sus actores públicos y ONGD). No obstante, y precisamente por la mayor flexibilidad que puede tener el entorno de la cooperación descentralizada, la adopción de enfoques más orientados al proceso puede facilitarse paulatinamente y con algunas medidas y actitudes adecuadas por parte de sus actores.

En primer lugar debemos reconocer con ciertas dosis de humildad la limitación de las posibilidades de la cooperación de un único donante bilateral aislado, en términos de posibilidades presupuestarias y en términos de impacto desde la perspectiva local.

En segundo lugar, y para que todo ello sea posible, se requiere por encima de los enfoques y las metodologías un cambio profundo en los valores y actitudes individuales y organizacionales de todos y todas: abandonar posiciones y actitudes de superioridad; trabajar por alejarnos de la prepotencia que demasiadas veces demostramos en nuestra acción y acercarnos a actitudes más humildes, comenzando por reconocer nuestra propia ignorancia al emprender un diálogo con los socios de los países del Sur.

En tercer lugar, y en consonancia con la experiencia de los países que tienen mayor experiencia y tradición y que gozan de especial prestigio en la cooperación internacional, es necesario contar con una masa crítica de profesionales altamente cualificados específicamente en la cooperación para el desarrollo. Asimismo es necesaria una masa crítica de investigadores en las universidades especializados en desarrollo y cooperación internacional. Todos los países a los que hacíamos referencia cuentan con una red sólida de grupos e institutos de investigación en sus universidades que trabajan estrechamente con el sector público y las ONGD desde la investigación en desarrollo realizando además actividades de evaluación, identificación, orientación, asesoría, etc.

En cuarto lugar, podemos utilizar los instrumentos que actualmente tenemos a nuestra disposición de una manera más próxima a los enfoques de proceso. Nos referimos a tomar algunas medidas y orientaciones sobre nuestras actividades e instrumentos de planificación y gestión, entre las que destacaríamos:

- **Flexibilizar el uso del PCM y del EML.** Desarrollar a fondo el principio de subsidiariedad. Articular mecanismos que faciliten la realización de cambios de calado profundo en las formulaciones iniciales de nuestros proyectos. Para ello es necesario enfatizar que se evaluará el proceso y no los resultados.
- **Institucionalizar una cultura de “aprender haciendo”:** perder el miedo a la equivocación.
- **Aumentar significativamente los plazos admisibles** en la financiación de intervenciones de desarrollo. El enfoque de financiación por programas y estrategias a ONGD que se está impulsando en algunas administraciones aporta algunas ventajas e incorpora dosis mayores de flexibilidad, pero las estrategias deberían de corresponderse con estrategias locales vinculadas a territorios y procesos de desarrollo endógeno, y no tanto a la suma de proyectos especializados en un sector en el que la organización tiene mayores ventajas comparativas.
- **Adoptar un enfoque de intervención territorial integral orientada al proceso.** Si se financia el proceso integral, hacerlo a un plan de carácter indicativo asegurando su enraizamiento real (participación de la población) y a través de fondos de incentivo a la generación de la demanda local de proyectos. Hacerlo a través de fondos co-gestionados a través de organismos locales con la institucionalidad requerida (municipalidades, mancomunidades de municipios, ...).

En el caso de proyectos puntuales propuestos por ONGD, primar o incentivar la financiación de los proyectos que se enmarcan en planes estratégicos territoriales de las características mencionadas que cuenten con amplio respaldo de varias instituciones sobre el terreno que coordinan sus acciones, preferentemente organizaciones de diferentes características: públicas, privadas, con y sin fin de lucro, etc.

Y, siempre, exigirle a cualquier proyecto al menos una visión integral en su concepción.

- **Abrir la posibilidad de financiación de intervenciones específicas de inversión en capital social** (procesos participativos) en las primeras fases de procesos como un fin en sí mismos.
- **Contemplar como costes directos de las intervenciones los derivados de la identificación, seguimiento y evaluación**, siempre que sean desarrollados con enfoques participativos.
- **Destinar financiación específica a la evaluación** de todas las intervenciones como medio de aprendizaje y no con carácter fiscalizador. Fomentar la difusión de los aprendizajes y el compartir las lecciones aprendidas.
- **Aumentar las partidas destinadas a los costes de personal**, sobre todo de personal local. Un enfoque de proceso requiere la participación de profesionales cualificados en un entorno laboral digno y estable. Abandonar la idea equivocada de que más costes de personal equivale a una cooperación ineficiente. Puede ser todo lo contrario: quizá la cooperación sería mucho más eficiente contando con más personal, con mejor cualificación y que posea unos valores y motivaciones apropiados.

En definitiva, y puesto que el *Proyecto de Cooperación para el Desarrollo* seguirá siendo durante bastante tiempo el principal instrumento de nuestra cooperación, proponemos que éste se interprete en unos términos parecidos a los siguientes:

“Un Proyecto de Cooperación para el Desarrollo es un conjunto de actividades y acciones que, contempladas a largo plazo y de manera integral, tienen como objetivo el inicio, apoyo o promoción del proceso de desarrollo deseado y protagonizado por los habitantes de un determinado territorio mediante la colaboración en condiciones de igualdad entre varios actores”.

7. Referencias y bibliografía

- ARISTIZÁBAL et al., (1992), *Combatiendo la pobreza rural en América Latina y el Caribe: una nueva estrategia de desarrollo rural*, Washington, D.C. Informe de consultoría. Departamento de Análisis de Proyectos, División de Agricultura. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BONI, A. y FERRERO, G. (Eds.), (1997), *Introducción a la Cooperación para el Desarrollo*, Valencia, Universidad Politécnica de Valencia.
- BREAUDOUX E. et al., (1992), *Guía Metodológica de Apoyo a Proyectos y Acciones para el Desarrollo*, Madrid, IEPALA.
- CASCANTE, R., (1994), “Nuevos Procedimientos de Gestión en la Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Europea”, Madrid, en *Tiempo de Paz*, nº 31, Ed. Popular.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1993), *Gestión del Ciclo de un Proyecto. Enfoque Integrado y Marco Lógico (Manual)*, Serie Métodos e Instrumentos para la Gestión del Ciclo de un Proyecto.
- COMISIÓN EUROPEA, (2001), *Manual: Gestión del Ciclo de Proyecto*.
- CHAMBERS, R., (1994), *The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal*, *World Development*, Vol. 22, nº 7, pp. 953–969.
- CHAMBERS, R., (1996), “ZOPP, PCM and PRA: Whose Reality, Needs and Priorities count?”, en FORSTER, R. (Ed.), (1996), *ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action. A Challenge for our Services and Institutions*. Workshop documentation. GTZ, Eschborn.
- ECHEVERRÍA, R. G., (1998), *Elementos estratégicos para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo,
- EGGERS, H., (1992), “The Integrated Approach to Project Cycle Management”, en *Project Appraisal*, Beech Tree Publishing, Vol 7, nº 1.
- GÓMEZ, L. et al., (1999), *Institucionalidad local y crédito para el desarrollo rural*, Managua, Cuaderno de investigación nº 8, Nitlapán–UCA.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ, (1987a), *ZOPP Resumido*, Eschborn.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ, (1987b), *ZOPP: Una Introducción al Método*, Eschborn.

- INTERMÓN, (1997), *Conferencia Norte-Sur: Juntos para la Erradicación de la Pobreza*, Barcelona, Documentos Intermón 11.
- LECOMTE, B. J., (1986), *Project Aid: Limitations and Alternatives*. Development Centre Studies, París, OCDE.
- MINISTERIO AGROPECUARIO Y FORESTAL DE NICARAGUA – MAGFOR, (2002), *Borrador del Marco de Política de Desarrollo Rural de Nicaragua*, Managua, Mimeo.
- MOYANO, E., (2001), “El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo”, *Revista de Fomento Social*, nº 221, Ed. Publicaciones ETEA.
- NARAYAN, D. y PRICHETT, L., (1997), “Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Tanzania”, *Policy Research Working Paper* nº 1796, Washington D.C., Banco Mundial.
- ORTEGA, M. L., (1994), *Las ONGD y la CRISIS del desarrollo*, Madrid, IEPALA, Publicaciones ETEA.
- INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA, (2001), *Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua: una propuesta para la discusión y para la acción*, Managua, Universidad Centroamericana de Managua.
- ROMERO, J. J., (1999), “La Cooperación para el Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante”, *Revista de Fomento Social*, nº 216, Ed. Publicaciones ETEA .
- RONDINELLI, D. A., (1983), *Development Projects as Policy Experiments: An Addaptative Approach to Decelopment Administration*, London, Routledge.
- SERAGELDIN, I. y DASGUPTA, P. (Eds.), (2001), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington D.C., Banco Mundial.
- UPHOFF, N., (1993), “Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets”, *World Development*, Vol. 21.4.
- WOLFENSOHN, J., (1999), *Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo*. Tomado de www.worldbank.org.
- WOOLCOCK, M., (1998), “Social Capital and Economic Development: towards a theorethical Synthesis and Policy Framework”, *Theory and Society*, nº 27.