

Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio



# Apoyando los procesos de desarrollo

Enfoques y métodos  
para una ayuda inclusiva





# APOYANDO LOS PROCESOS DE DESARROLLO

Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva

Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, enero de 2008

© Fundación Carolina - CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.

Edificio Britannia

28003 Madrid

[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Carmen Lahoz

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M. 7.349-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
1. LOS ENFOQUES, MÉTODOS E INSTRUMENTOS EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN .....	9
2. LAS TENDENCIAS EN LAS ORGANIZACIONES Y LOS DONANTES: ¿RETÓRICA, CONVERGENCIA O CAMBIO DE PARADIGMA? .....	43
3. LAS INTERVENCIONES Y LOS PROCESOS... LOS TÉCNICOS Y LA GENTE: ¿QUÉ REALIDAD CUENTA? .....	53
4. UN MODELO COMPREHENSIVO DEL COMPORTAMIENTO DE LAS INTER- VENCIONES DE DESARROLLO .....	95
5. HACIA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO DE DESARROLLO .....	135
CONCLUSIONES .....	167
BIBLIOGRAFÍA .....	173
ANEXOS	
1. Fichas-resumen de los estudios de caso .....	185
2. Cronología comparada de teorías del desarrollo, rol y características de la planificación, tipos de intervenciones y aparatos metodológicos empleados .....	189



## EL AUTOR

Gabriel Ferrero y de Loma-Osorio es Dr. por la Universidad Politécnica de Valencia, y profesor de planificación del desarrollo y cooperación internacional en la misma durante más de diez años. En la actualidad es Subdirector General de Planificación y Políticas de Desarrollo, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. [gabriel.ferrero@maec.es](mailto:gabriel.ferrero@maec.es).

Las opiniones del autor no reflejan necesariamente las de la DGPOLDE.



*Siempre, parafraseando a Robert Chambers,  
A los «últimos» y a aquellos que los ponen primero*



## INTRODUCCIÓN

«No todo lo que cuenta puede contarse, como no todo lo que puede contarse cuenta»

Albert Einstein

A pesar de que uno de los efectos inducido por la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las posteriores Cumbres de Monterrey y Barcelona ha sido el incremento en la Ayuda Oficial al Desarrollo (rompiendo la tendencia decreciente de los últimos años noventa) la falta de los resultados previstos de la ayuda, en parte como el agregado de la falta de efectividad en las intervenciones a través de proyectos de desarrollo, y que constituye uno de los componentes del fenómeno que se denominó la *fatiga del donante* (Romero, 1999; Alonso, 1999<sup>1</sup>: 69), continúa siendo un tema de actualidad y preocupación.

Esta preocupación por la efectividad de la ayuda ha tenido una plasmación notable en la agenda internacional de los últimos años. En efecto, los debates de la influencia del «modo de hacer» la cooperación en el fracaso del desarrollo en términos de resultados ha estado en primer plano desde Monterrey. Los posteriores foros y eventos sobre la armonización de los donantes, la apropiación en los países socios o la gestión para resultados de desarrollo (en Roma, Marrakech y, recientemente, Hanoi, entre

otros eventos) así lo demuestra. En particular, la Declaración de París de 2005 supone en cierta forma un antes y un después en el reconocimiento por parte de la comunidad donante de su parte de responsabilidad en los resultados insatisfactorios de la ayuda; y más en concreto, en lo que respecta a su modo de hacer tradicional en la ayuda al desarrollo, donde la ayuda por proyectos había tenido hasta la fecha un protagonismo indudable.

En efecto, *«Los donantes están reconociendo cada vez más que invertir en proyectos individuales no sirve de mucho. El enfoque de proyectos absorbe la capacidad del gobierno al tener que tratar con una multiplicidad de donantes con diferentes procedimientos, mientras se corre el riesgo de generar un esquema desigual o contradictorio de desarrollo, fragmentando los recursos entre proyectos que no aportan nada a un enfoque replicable y sostenible de reducir la pobreza y construir instituciones firmes»* (Norton y Foster, 2001: 14).

El propio uso del *Project Aid* como instrumento privilegiado de la ayuda al desarrollo ha recibido críticas desde los ámbitos más ortodoxos entre investigadores y donantes. Las críticas moderadas contenidas en las publicaciones de Cassen, Riddell, Madeley, Gow y Morss, Cernea o Carvalho y White (entre otros), así como las publicaciones del Comité

---

<sup>1</sup> En el análisis de la efectividad de la ayuda al desarrollo destacan, entre los autores españoles, los numerosos trabajos de José Antonio Alonso (véase además, p. ej., Alonso y Fitzgerald, 2003 y Alonso, 2003).

de Ayuda al Desarrollo, lo ponen de manifiesto.

Pero son muchas menos las voces y los autores que han analizado como causas de la propia falta de efectividad de la ayuda el uso de enfoques y métodos no adecuados para las intervenciones de desarrollo, a pesar de su ya dilatada trayectoria. Por ejemplo, el Enfoque del Marco Lógico (EML) continúa siendo, desde su invención en 1969, la base de los métodos de preparación, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, y lo sigue siendo en sus adaptaciones a la Gestión Basada en Resultados (GBR).

¿Son adecuados los métodos que empleamos para planificar y gestionar la ayuda al desarrollo? ¿Estamos enfocando adecuadamente la ayuda? ¿Entendemos en toda su magnitud la complejidad de los procesos de desarrollo? ¿Tienen efecto los enfoques y los métodos en los resultados de la misma? ¿Lo tienen, incluso, en el entorno institucional local? ¿Es suficiente con la Declaración de París? ¿Podemos esperar éxito de la misma?

Son éstas las principales preguntas que nos hacemos en la investigación y que son especialmente relevantes a inicios del siglo XXI. En un contexto de reforma del sistema, tanto de las prácticas de los donantes bilaterales como de las multilaterales (con la reforma del sistema de Naciones Unidas en marcha), es importante aproximar respuestas a estas cues-

tionones. En cierta forma, la Declaración de París encierra ciertas opciones, como la apuesta por una gestión basada en resultados, que puede no ser evidente.

Como señalan algunos autores, los propios aparatos metodológicos no han sido evaluados con enfoques científicos adecuados. El análisis en la literatura de las ventajas e inconvenientes del uso de los métodos de gestión de las intervenciones se encuentra, casi en su totalidad, de manera transversal en artículos cuyo eje central no es la evaluación de estos, y casi todas las valoraciones se refieren al Enfoque del Marco Lógico.

En este contexto, y en 1998, dimos inicio a un trabajo de investigación con el objetivo de analizar esta influencia; esto es, con la hipótesis inicial siguiente:

*Los enfoques y los métodos utilizados en la planificación y gestión de las intervenciones de desarrollo influyen, además de en el propio contenido del diseño, en el éxito o fracaso de éstas.*

El éxito de las intervenciones se configura así como variable dependiente principal del fenómeno, siendo los atributos de la intervención (enfoques, métodos empleados y contenido propiamente dicho), las principales variables independientes consideradas.

Antes de comenzar la exposición, es importante recalcar que esta monografía

se ha centrado en la influencia del aparato metodológico e instrumental en el desempeño de las intervenciones, como objeto principal de estudio. Otros aspectos (seguro, más importantes e influyentes que los meramente metodológicos) no han sido considerados como punto de partida, aunque han sido contemplados teniendo en cuenta la complejidad contextual de la hipótesis de partida.

Entre otros de estos aspectos, hay que destacar los inherentes a la naturaleza del sistema de la ayuda y su evolución histórica: el carácter asimétrico de las relaciones de poder en la cadena de la ayuda (véase, como excelente análisis al respecto, los recientes trabajos de Alonso, 2005), la intencionalidad «real» de las políticas de ayuda y su coherencia o no con otras políticas (como analiza en sus trabajos más recientes, desde mediados de los noventa, David Korten), la ilusoria rendición mutua de cuentas u otros aspectos.

En la línea de esta investigación, la compilación de Leslie Grooves y Rachel Hinton (2004) bajo la propuesta de una *ayuda inclusiva*, es un excelente marco en esta línea. De igual forma, el reciente trabajo de Rosalind Eyben en *Relationships for Aid* (2006) incorpora estos aspectos y refrenda en gran medida los resultados que se presentan en este libro abordados desde la metodología.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término *inclusiva* signi-

fica «*Que incluye o tiene virtud y capacidad para incluir algo*». Bajo este título, Grooves y Hinton (y otros conocidos autores como Robert Chambers, Jethro Pettit o la propia Rosalind Eyben) entienden como ayuda inclusiva un enfoque de ayuda diferente, donde el balance de poder y las relaciones entre los actores del desarrollo son equilibradas y horizontales, donde los socios y los sujetos principales de las intervenciones están en primer lugar; que parte del reconocimiento de la complejidad del desarrollo y de la ayuda como premisa, por lo que es esencial el cambio organizacional (hacia organizaciones que aprenden y se adaptan), una rendición de cuentas en ambos sentidos de la ayuda, incluyendo *de los donantes a los pobres*; un cambio en las actitudes personales en los profesionales del desarrollo, pero también en toda la ciudadanía; ...y un cambio en los enfoques, métodos e instrumentos de la ayuda. Por ello, hemos subtítuloado este trabajo como *Enfoques y métodos para una ayuda inclusiva*.

Como es obvio, existen una gran cantidad de variables en el análisis del fenómeno de las intervenciones de desarrollo y su desempeño; inclusive, partimos del reconocimiento indudable de que *las intervenciones no son el desarrollo*. La conjunción de variables y factores del entorno próximo, local, nacional o internacional de índole social, económica o política son, a buen seguro y en la mayoría de los casos, mucho más determinantes en las condiciones de vida de

la gente que los efectos o impactos de una intervención de desarrollo en la que se hayan visto involucrados o involucradas.

En este documento tratamos de presentar un tratamiento científico de la cuestión. Decimos «científico» por cuanto lo presentado son resultados de un proceso de investigación iniciado hace una década y donde se ha seguido el método científico dentro de un paradigma determinado, como trataremos de describir brevemente a continuación.

## OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El marco teórico de partida para el abordaje de esta investigación fue el de la Teoría del proyecto (Eekels, 2000), que abarca el estudio de las ciencias del diseño y de la gestión de proyectos (Gómez-Senent, 1998), marcos de los que emanan la mayoría de métodos y técnicas de gestión aplicadas en el desarrollo, y disciplinas encargadas del estudio de la relación entre métodos de proyectar y éxito de dicha actividad.

En particular, y en coherencia con la Teoría del proyecto, los objetos de investigación se corresponden con el nivel metodológico, incluyendo los métodos, modelos de diseño e intervención, concepto mismo de proyecto, organización, interacción entre actores e instrumentos de gestión asociados a las

intervenciones. Ello no es óbice para considerar los conceptos y teorías que sustentan todo aquello referente al comportamiento de las personas, sus relaciones sociales y económicas, la naturaleza política de los procesos de desarrollo o subdesarrollo... en definitiva, en la investigación se han tomado todos aquellos elementos provenientes de las ciencias sociales y económicas necesarios para no correr el peligro de estudiar los niveles metodológicos de forma aislada como si a un objeto se aplicasen o si las intervenciones se desarrollasen en un vacío social.

En consonancia con lo anterior, como objetivos de la investigación se plantearon:

1. Desarrollar un modelo de la influencia e interrelación entre los aspectos metodológicos y de gestión de las intervenciones de desarrollo y el éxito de éstas y, por tanto, alcanzar una comprensión de la naturaleza y características del fenómeno de las intervenciones de desarrollo que abarque las diferentes interpretaciones que se ofrecen en la literatura al respecto.
2. Contribuir a la elaboración o mejora de enfoques, métodos e instrumentos de gestión de las intervenciones adecuados para la generación de dinámicas de desarrollo, que superen en lo posible las carencias de los aparatos metodológicos existentes aprovechando las ventajas de los mismos.

Por todo ello, la investigación tiene un carácter eminentemente descriptivo, por cuanto se pretende fundamentalmente la construcción de una interpretación del fenómeno como uno de sus resultados principales, reflejado como modelo hipotético de interrelaciones entre variables identificadas como relevantes en las intervenciones.

Desde esta perspectiva, la estrategia de investigación empleada se corresponde con un paradigma alternativo de indagación constructivista y crítica, empleando métodos cualitativos. Cobra por tanto especial importancia la consideración de los puntos de vista de los diferentes actores para construir, mediante la investigación, una interpretación del uso actual de métodos, modelos e instrumentos de planificación y gestión, y de sus efectos sobre la realidad «objeto» de las intervenciones.

Por ello, el propio diseño del modelo relacional de variables involucradas es emergente, se reconoce la existencia de diferentes puntos de vista en la interpretación del fenómeno, y su objetivo final está orientado a la transformación nece-

saria en el objeto de investigación para orientar al máximo las intervenciones a la mejora de las condiciones de vida de los *sujetos* de las mismas.

El modelo que se desarrolla no pretende, en ningún caso, constituir una generalización del comportamiento de *todas* las intervenciones en *todos* los contextos. Los métodos de investigación empleados no buscan una significación estadística, ni atributos «promedio» de las intervenciones, sino una comprensión integradora del fenómeno que permita orientar la mejora de los aparatos metodológicos.

Buscando la máxima consistencia en la investigación se ha tratado de reflejar en la misma los criterios evaluativos de la calidad en la estrategia cualitativa propuestos por Erlandson y otros autores (1993: cap. 7), quienes, basándose en los trabajos de Lincoln y Guba (1985) proponen criterios evaluativos para la investigación cualitativa divididos en dos grupos: los criterios de confiabilidad (Credibilidad, Transferibilidad y «Dependibilidad»), definidos en paralelismo a los de validez y fiabilidad de la investigación cuantitativa, además de criterios éticos<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En particular, se ha implementado una estrategia específica de triangulación combinando tres métodos de investigación, y se han seguido procedimientos sistemáticos de muestreo cualitativo: selección estratégica de casos (Glaser y Strauss: 1967) según el procedimiento de muestreo teórico (consistente en realizar una matriz tipológica cruzando dos criterios para identificar casos o contextos dentro de cada tipología resultante, enfatizando la flexibilidad y emergencia del propio esquema conceptual subyacente) y el muestreo secuencial conceptualmente conducido, donde el propio proceso de investigación emerge conforme avanza éste, guiado por el planteamiento conceptual de la investigación y no por la búsqueda de significación estadística (Miles y Huberman, 1994: 27). Teniendo en cuenta, además, la búsqueda de la «variación máxima» recomendada por Michael Q. Patton en la selección de casos e informantes y las obvias limitaciones pragmáticas de viabilidad de la propia investigación, como señalan (Hammersley y Atkinson, 1995: 38).

## Estrategia de investigación y métodos empleados

La estrategia de investigación ha consistido en la triangulación de:

- *Estudios de caso*, utilizando la observación participante, han consistido en la inserción del investigador en equipos de cuatro intervenciones de desarrollo, asumiendo diferentes responsabilidades, durante periodos prolongados de tiempo (entre uno y cuatro años). Se han escogido para ello proyectos e intervenciones de diferentes características, tipologías y localización geográfica, teniendo en común todos ellos el emplear el instrumento de proyectos de cooperación al desarrollo y el compartir los enfoques y métodos objeto de estudio<sup>3</sup>. Se ha empleado un enfoque de monitoreo orientado al proceso (Mosse, 1998: 12), tanto en su vertiente de documentación del proceso (*Project Documentation Research*) como en el propio monitoreo del proceso (*Process Monitoring*).
- *Observación documental* que se ha realizado mediante el estudio y análisis de los documentos metodológicos, marcos de políticas, y otros documentos, publicados o no, que emplean diferentes donantes (una muestra seleccionada de 6 bilaterales y 3 multilaterales: AECI, USAID, GTZ, DANIDA, SIDA, MCD Holanda; Unión Europea, BID y PNUD) para el diseño, formulación y gestión de los proyectos o intervenciones de desarrollo en general.
- *Entrevistas en profundidad* a una muestra de personas que desempeñan responsabilidades técnicas o políticas de medio y alto rango en diferentes organismos (públicos y privados) correspondientes a los diferentes niveles de intervención (desde donantes bilaterales o multilaterales, correspondientes a los seleccionados para investigación documental, pasando por ONG internacionales, hasta ONG locales). Con ello se ha tratado de interpretar el punto de vista particular de cada actor implicado y complementar la caracterización de cada fase del ciclo.

Por otra parte, se han mantenido desde 1998 y durante todo el proceso discusiones y sesiones de trabajo de contraste del planteamiento mismo de la investigación y de los resultados parciales con diferentes investigadores y profesionales de la cooperación y el desarrollo entre los que se encuentran, además de los investigadores compañeros del Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada del Departamento de Proyectos de Ingeniería, los siguientes: Dr. José Juan Romero y Dra. M<sup>a</sup> Luz Ortega (ETEA - Universidad de Córdoba); Dr. Eduardo Ramos y Dra. Mar Delgado (Equipo de Desarrollo Rural de la Universi-

---

<sup>3</sup> En el Anexo 1 se presentan las fichas-resumen de los casos analizados.

dad de Córdoba); Dr. Rafael Grasa (Universidad Autónoma de Barcelona); Dr. Koldo Unceta y Michel Zabalza (HEGOA - Universidad del País Vasco); Dr. Juan Manuel Toledano, Ignacio Gallego, y Rafael Cascante (Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Universidad Complutense de Madrid); Dr. Antonio Rodríguez Carmona (Universidad Complutense de Madrid); Dr. Joan Lacomba e Isabel Royo (Universitat de Valencia); Francisco Pérez, Tomás Rodríguez, Ligia Gómez y Patrick Dumazert (Instituto Nitlapán - Universidad Centroamericana de Nicaragua); Manuel Ortega (Centro de Análisis Sociocultural - Universidad Centroamericana de Nicaragua); Carlos Carballo (Universidad de Buenos Aires) y Zoubir Chateaou (Universidad de Meknes, Marruecos).

En la última fase del proceso de investigación (análisis de los resultados y elaboración de conclusiones), se han recibido gratificantes aportaciones y valoraciones de David Korten, Robert Chambers, Norman Uphoff, Des Gasper, Johann Bastiaensen y Simon Maxwell, sobre el planteamiento del marco teórico, método de investigación, resultados y conclusiones, mediante comunicaciones a través de correo electrónico. Por supuesto, se han tenido en cuenta las valiosas aportaciones y críticas realizadas por los Drs. Luis de Sebastián, José Antonio Alonso, M<sup>a</sup> Luz Ortega, José Félix Lozano e Ignacio Trueba, tribunal conformado para la defensa de la tesis doctoral de la que se deriva este texto.

Desde el comienzo nos parecieron especialmente motivadoras e inspiradoras las aseveraciones de Chambers (1994) y Anthorpe (1986), que señalan la necesidad de comprender los procesos de implementación de los proyectos y la burocracia y procedimientos asociados «desde dentro» de las agencias; estudio que podría ser *«altamente subversivo sobre los métodos e intenciones de las organizaciones de ayuda»* (Rew y Brustinow, 1998).

Por ello, en este caso se han combinando tres subestrategias básicas en la triangulación: estudios de caso utilizando la técnica de *observación participante* de media duración; observación o inves-

tigación documental; y entrevistas en profundidad, contrastando durante el proceso de investigación su planteamiento y avances con diferentes investigadores y practicantes del desarrollo de prestigio reconocido.

Hemos optado por estructurar el documento de trabajo en cinco capítulos; por un lado, una referencia necesariamente breve, al estado del arte actual de los enfoques y los métodos en la planificación y gestión de la cooperación y el desarrollo (capítulos 1 y 2). Por otro lado, la discusión de las diferentes interpretaciones que hemos obtenido/construido sobre el comportamiento de las intervenciones

de desarrollo, con la presentación de un modelo relacional de variables involucradas en el fenómeno como síntesis (capítulos 3 y 4). Para finalizar, y antes de las conclusiones, hemos tratado de aportar elementos (principios metodológicos y posibles métodos) con el ánimo de conciliar los diferentes intereses presentes en el fenómeno de forma que las intervenciones se orienten de forma más efectiva para y por los procesos endógenos de desarrollo, pero de forma amigable y *gerenciable* para los responsables de llevarlas a cabo (capítulo 5).

Como se podrá observar, el texto puede resultar en algunos casos provocador. Ha sido realizado de forma deliberada por el autor, para tratar de generar el mayor debate y controversia en la posible discusión; y aunque en esta versión de documento de trabajo se ha tratado

de «aligerar» de referencias bibliográficas, hemos preferido mantener gran parte de las referencias bibliográficas para reforzar el sustento teórico de las aseveraciones y su «anclaje» en el debate académico y práctico del desarrollo; incluso las frases aparentemente más provocadoras tienen su correlato en mayor o menor medida en otros autores presentes en la literatura.

Esperamos que el abordaje desde diferentes disciplinas y considerando diversas variables independientes, siga arrojando conclusiones similares y mutuamente reforzadas sobre la variable dependiente que realmente importa: la vida de la gente, las oportunidades de hombres y mujeres para poder desarrollar sus vidas con plenitud. Si es que esto puede éticamente considerarse, desde algún aspecto, «variable dependiente»...

# 1. LOS ENFOQUES, MÉTODOS E INSTRUMENTOS EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

## INTRODUCCIÓN

Como hemos comentado anteriormente, trataremos de realizar un necesario recorrido por la bibliografía más relevante en el tema que nos ocupa, hecho nada sencillo dada la magnitud del objeto de estudio y la bibliografía que trata el tema<sup>1</sup>. Tampoco es posible extenderse en una descripción histórica de la evolución de las variables estudiadas de las intervenciones a lo largo de la historia, de las ya más de seis décadas de cooperación al desarrollo.

Una descripción que permite contrastar que los aparatos metodológicos empleados han sido relativamente independientes de las teorías del desarrollo dominantes o más influyentes en cada momento, a excepción (como se verá) de los aparatos metodológicos que surgen al calor de las corrientes más críticas y emancipadoras del pensamiento sobre desarrollo desde los años noventa; al contrario que los contenidos de las intervenciones (que sí se corresponden en gran medida con las mismas).

En la el Anexo 2 presentamos, a modo de resumen de este trazado histórico, la correlación cronológica entre las teorías del desarrollo más influyentes (siguiendo la taxonomía propuesta por Antonio Luis Hidalgo, 1998) y las estrategias y políticas de desarrollo derivadas de las

mismas, con el rol y características de la planificación y de la ayuda internacional, y con los tipos de intervenciones predominantes, sus características, y los aparatos metodológicos que han sido empleados<sup>2</sup>.

Antes de comenzar la recapitulación de las principales aportaciones teóricas, es especialmente importante a nuestro juicio clarificar los conceptos que van a ser empleados, y especialmente diferenciar entre tres que son tradicionalmente empleados casi indistintamente o como sinónimos cuando se corresponden claramente con conceptos diferentes.

Se ha optado en primer lugar por desagregar los conceptos referentes al nivel metodológico de las intervenciones de desarrollo en dos subcategorías: los «enfoques» y los «métodos», diferenciándolos claramente del concepto de «instrumento». Su definición no es generalmente unívoca, pudiendo encontrarse en la literatura el empleo de diversos términos para referirse a los diferentes niveles de abstracción presentes en un aparato metodológico, a menudo de forma confusa.

Proponemos emplear el término enfoque para referirse a un *conjunto de principios e ideas que dirigen la atención o el interés hacia un aspecto determinado de un problema desde unos su-*

<sup>1</sup> Para el desarrollo completo de marco teórico y el estado de la cuestión, consultar Ferrero, 2004: caps. I-VII.

<sup>2</sup> Evolución comparativa original cuyo desarrollo puede consultarse en Ferrero (2004: caps. I-3).

*puestos previos, que incluyen una interpretación de la naturaleza de éste, para tratar de resolverlo acertadamente; por ello, determina la estrategia de selección de los métodos, técnicas e instrumentos a emplear en su resolución.*

Por su parte, proponemos emplear método para referirse a la *estructura operativa orientada a la resolución de determinadas partes o etapas de un conjunto homogéneo de proyectos*, esto es, al modo de decir o hacer con orden una cosa (tal como recoge el Diccionario de la Lengua Española).

Por último, consideramos si cabe más esencial diferenciar entre instrumento, método y enfoque. En este sentido, el instrumento empleado en una intervención se corresponde con la *modalidad de transferencia de recursos y asistencia (económicos, humanos, materiales o conocimientos) a través del cual se articula la intervención en la relación de cooperación, propio de la arquitectura del sistema de la ayuda en un momento determinado.*

Esta clarificación es importante, puesto que se está denominando «enfoque» en el discurso de la ayuda a lo que, a nuestro juicio, son en realidad instrumentos (por ejemplo los *enfoques* sectoriales) o métodos (*enfoque* del marco lógico), y a la inversa. Se emplea el término «proyectos» para referirse normalmente sólo a un instrumento cuando es, como posteriormente desarrollare-

mos, un enfoque tal como lo hemos definido.

Se ha evitado el empleo de la palabra «metodología» para referirse a los anteriores conceptos, que suele utilizarse indistintamente en ambos, reservando su uso al concepto estricto de *ciencia del método*.

Aun siendo conscientes de que son categorías ambiguas, en algunos casos se han utilizado los conceptos de «ortodoxia» y «heterodoxia» para agrupar los diferentes enfoques y métodos que han sido propuestos o empleados en la literatura y en la práctica de las intervenciones de desarrollo, dado que es relativamente habitual en la literatura. Se emplea el término «ortodoxia» en el sentido de *conformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas*, y «heterodoxia» en el sentido inverso, es decir, para reflejar *disconformidad con doctrinas o prácticas generalmente admitidas*.

## I. DEL PROYECTO COMO INSTRUMENTO AL PROYECTO COMO ENFOQUE

La importancia de los proyectos en el desarrollo se manifiesta en la praxis del desarrollo y en la literatura científica ya desde el clásico de Hirschmann de 1967 *Development Projects Observed*. Como señala Gittinger, en una afirmación que se hizo enormemente popular en el auge de los proyectos de

desarrollo, «los proyectos son los instrumentos clave del desarrollo» (Gittinger, 1988 [1983]: 3). Como señalan Baum y Tolbert (1986: 22), el proyecto ha perdurado con firmeza entre los vaivenes del pensamiento sobre desarrollo y los debates en las teorías desde sus inicios, como un medio para alcanzar objetivos de desarrollo, demostrando en su opinión «ser un instrumento flexible, útil, cualquiera que sea el sistema económico de un país, tipo de gobierno o etapa del desarrollo». Esta acepción del proyecto como instrumento la reflejan con precisión los autores anteriores al considerar que:

Un proyecto (...) puede definirse como un conjunto autónomo, no relacionado con otros, de inversiones, políticas y medidas institucionales y de otra índole diseñadas para lograr un objetivo específico (o serie de objetivos) de desarrollo en un periodo determinado [Acepción clásica del Banco Mundial recogida en Baum y Tolbert, *op. cit.*: 379].

Dada esta importancia central de los proyectos en el desarrollo desde los años sesenta, y probablemente debido a su fuerte aparato metodológico y documental, el trabajo por proyectos se emplea de forma creciente y progresiva para el diseño y gestión no sólo de proyectos, sino de programas, políticas y planes en general. De este modo el proyecto ha trascendido en las últimas décadas su dimensión instrumental o vinculada a los proyectos de ingeniería (como fue su origen) para constituir un enfoque propiamente dicho. Como señalaba Gittinger, «hay muchos tipos de

actividades que, por otra parte, pudieran considerarse como programas, que también pueden amoldarse en forma eficaz al formato del proyecto» (*ibid.*: 9). En este sentido, la siguiente definición de proyecto responde con mayor exactitud a la noción en enfoque: «Un proyecto es una empresa planificada que consiste en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período dados» (Naciones Unidas, 1984, citado en Cohen y Franco, 1993: 85).

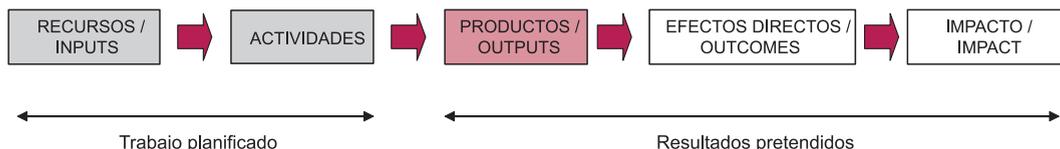
Por tanto, más allá de su carácter de instrumento de canalización de la ayuda, podemos definir el proyecto como un enfoque, entendido como *la aplicación de los principios, métodos, técnicas, documentos, modos de organización e instrumentos propios del diseño y gestión de proyectos en cualquier nivel de intervención (políticas, planes, programas y proyectos) y en cualquier sector de intervención.*

La generalización del enfoque de proyectos supone por lo tanto la extensión de gran parte del aparato metodológico proveniente de los proyectos de desarrollo (adoptado, a su vez, del campo de la ingeniería y el *management* empresarial) en las escalas superiores de planificación.

Algunos de los elementos centrales de este enfoque de proyectos serían la existencia de:

- El diseño, «plano» o «*blueprint*» de la intervención a realizar (representado, en la actualidad, por la Matriz de Planificación de un Marco Lógico) sustentado en tareas de análisis y evaluación más o menos exhaustivas, sustentado por la hipótesis de que es posible reducir casi de forma completa la incertidumbre asociada al comportamiento del proyecto una vez ejecutado y durante su ejecución mediante las actividades de diseño.
  - Una sucesión de fases para la preparación, diseño, implementación y evaluación de la intervención, que constituye el ciclo del proyecto (articuladas en la actualidad en la Gestión del Ciclo del Proyecto).
  - Una institución temporal, encargada de la ejecución del «plano» de la intervención, que puede coincidir o no con la organización encargada de su preparación.
  - Una noción de éxito del proyecto asociada a:
    - El éxito de la gestión del proyecto: a) la ejecución del proyecto ajustado al tiempo, costes y parámetros de calidad previstos («el proyecto debe producir lo que decía que iba a producir», PMI, 1996); y b) la calidad del proceso de gestión del proyecto, anticipando todos los requerimientos del proyecto, enfrentando los problemas tan pronto como aparecen y la ausencia de problemas una vez finalizado el proyecto, entre otros.
    - El éxito del producto, que se caracteriza por la satisfacción tanto de las necesidades del usuario como por la contribución de sus resultados a la estrategia de la empresa o entidad promotora: «el proyecto alcanza una finalización favorable en cuanto al apoyo a la misión de la empresa (promotora...) y tiene éxito como parte del diseño y ejecución de la estrategia empresarial» (Cleland, 1986).
- ## II. LOS MÉTODOS QUE IMPLEMENTAN EN EL ENFOQUE DE PROYECTOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: MÉTODOS BASADOS EN MODELOS LÓGICOS
- Los métodos que, desde la década de los setenta, se han asociado al Enfoque de Proyectos para su adopción generalizada en la planificación para el desarrollo son aquellos basados en la elaboración de modelos lógicos. Según la definición recogida en el extenso manual de evaluación de la Fundación Kellogg (2004: 1), un modelo lógico «es una manera de presentar y compartir la comprensión de las relaciones entre los recursos que se tienen para operar un programa, las actividades que se planifican y los cambios o resultados que se espera alcanzar», según el esquema conceptual mostrado en la figura 1.
- En la actualidad son fundamentalmente tres los métodos basados en modelos lógicos que están siendo utilizados en la

FIGURA 1. Estructura básica de un Modelo Lógico



Fuente: W. K. Kellogg Foundation (2004: 1).

cooperación internacional y en las intervenciones de desarrollo. El método sin duda más extendido es el Enfoque del Marco Lógico (*Logical Framework Approach*), que en la actualidad está siendo complementado o sustituido por la Gestión Basada en Resultados (*Results-Based Management*), la cual recoge asimismo la tradición en los programas sociales en países del Norte del método denominado Modelo Lógico de Programa (*Program Logic Model*, prácticamente desconocido en el contexto de la cooperación).

Obviamente, no vamos a extendernos en la descripción de estos métodos, su evolución y diferentes «versiones» (únicamente recogemos en forma de figuras la tradicional Matriz de Planificación y la estructura del EML como método); la más importante, la integración del EML y y las fases del proyecto en el método de la Gestión del Ciclo del Proyecto (GCP), es de sobra conocido por

los lectores de este texto y existen muy buenos manuales en castellano para su aplicación, tanto los elaborados por diferentes investigadores como los propios de las agencias donantes<sup>3</sup>. Únicamente enfatizaremos algunos de sus supuestos principales como método, así como los apuntes críticos a esta familia de métodos (básicamente, EML-GCP).

La acepción «modelos lógicos» se refiere a un conjunto de métodos utilizados en el diseño, seguimiento y evaluación de programas y proyectos o, en general, de intervenciones sociales o de desarrollo, que tienen en común una serie de fundamentos, objetivos, elementos y características entre las que destacan las siguientes:

- Las intervenciones de desarrollo están compuestas por una serie de componentes relacionados entre sí (insumos, actividades, resultados<sup>4</sup>) mediante relaciones causales bajo

<sup>3</sup> La evolución de la familia de métodos basados en modelos lógicos tiene un paralelismo grande e indudables raíces comunes, por lo que las características particulares de cada método pueden ser consideradas menores (Cumplings, 1997: 595).

<sup>4</sup> La denominación de estos elementos varía de un método a otro, pero en esencia se refieren a conceptos muy similares.

FIGURA 2. *Matriz de Marco Lógico característica*

JERARQUÍA DE OBJETIVOS	INDICADORES OBJ. VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
Objetivo global (Goal)	Medidas del grado de consecución del objetivo.	Fuentes de información. Métodos a emplear.	Supuestos/riesgos entre objetivo global y su sostenibilidad.
Impacto a largo plazo del proyecto. Beneficios a largo plazo para los beneficiarios y otros grupos.			
Obj. específico (Purpose)	Estado al final del proyecto.	Fuentes de información. Métodos a emplear.	Supuestos/riesgos entre propósito y objetivo.
Impacto del proyecto a corto plazo. Motivación esencial para realizar el proyecto.			
Resultados (Outputs)	Magnitudes de los productos. Fecha de finalización planificada.	Fuentes de información. Métodos a emplear.	Supuestos/riesgos entre productos y propósito.
Productos y servicios entregables por el proyecto, fruto de las actividades ejecutadas.			
Actividades (Activities)	Insumos (Inputs)	Costes y aportaciones	Supuestos/riesgos entre insumos y productos.
Acciones que el proyecto debe ejecutar para obtener los resultados.	Medios materiales y no materiales necesarios.	Costes asociados a los medios y aportaciones de diferentes entidades.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Coleman (1987).

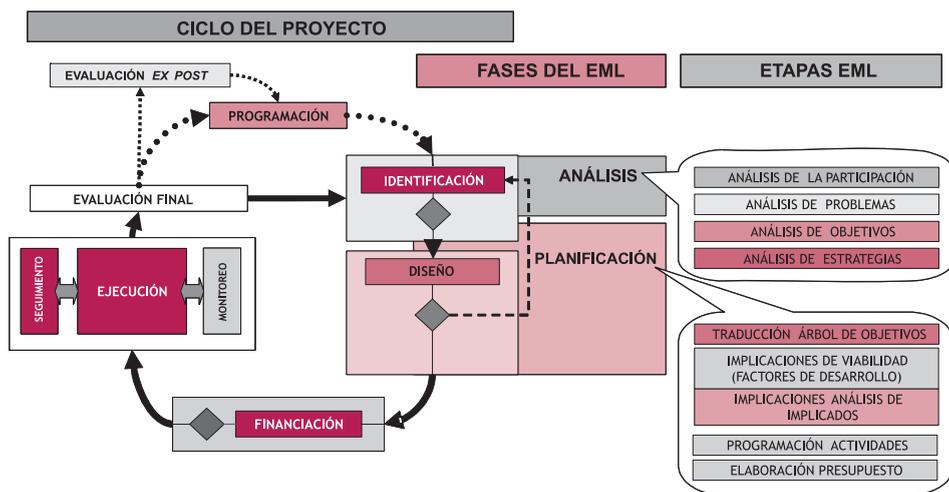
la forma de «*si...* (ocurre un determinado suceso)... *entonces...* (se da otro determinado suceso)».

- El conjunto de los elementos y sus relaciones constituye un modelo predictivo del comportamiento de la intervención que liga de manera lógica las actividades desarrolladas y su interacción con el entorno.
- La predefinición de este modelo es determinante en el desempeño de la intervención.
- Sus propósitos son asistir en el diseño de la intervención, comprobar sus nexos lógicos, fomentar una

comprensión común de la misma, asistir a la estructuración de su evaluación y explicar el lugar que ocupan sus actividades en la jerarquía del proyecto o programa (McLaughlin y Jordan, 1999).

La elaboración de un modelo lógico requiere, por lo tanto, la definición de dos elementos fundamentales: los propios *componentes* de la intervención y los *nexos o relaciones causales* entre los mismos, siendo construidos para expresar la racionalidad del programa o proyecto (Coleman, 1987).

FIGURA 3. Correspondencia entre fases del Ciclo del Proyecto y EML



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que la noción de éxito de intervención según el enfoque de proyectos está fuertemente vinculada a la verificación de la hipótesis que encierra el modelo lógico diseñado inicialmente y de la consecución de los resultados e indicadores previstos inicialmente.

En efecto, el concepto de evaluación actualmente aceptado en la cooperación para el desarrollo, lo recoge el Grupo de trabajo del CAD sobre evaluación de la ayuda (OCDE, 2002: 21), definiendo evaluación como:

la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o

concluido, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto, y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida<sup>5</sup>.

La referencia fundamental de la evaluación en un enfoque de proyectos es el propio diseño inicial del proyec-

<sup>5</sup> Definición prácticamente equivalente a la tradicional recogida por el propio CAD en los *Principios del CAD para una ayuda eficaz* en CAD (1995: 178).

to, fundamentalmente el logro de los objetivos y resultados preestablecidos (avance en el caso del monitoreo), según los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad o viabilidad.

Junto a la consideración de los criterios o referentes de éxito de una intervención de desarrollo a lo largo de las últimas décadas se ha generado un conocimiento agregado de los principales factores influyentes en el propio éxito de las intervenciones.

Provenientes de las lecciones aprendidas a través de la evaluación de proyectos de diferentes donantes, diversas investigaciones y publicaciones desde los ochenta resaltan progresivamente la importancia de estos factores. Entre estas publicaciones puede destacarse, entre otras, el informe *Does Aid Work?* (Cassen, *et al.*, 1986), encargado por el propio Banco y FMI; *Foreign Aid Reconsidered* (Riddell, 1987); *When Aid is no Help* (Madeley, *et al.*, 1991); *The Notorius Nine: Critical Problems in Project Implementation* (Gow y Morss, 1988); *Primero la gente* (Cernea, 1995 [1985]); y más recientemente *Implementing Projects for the Poor. What Has Been Learned?* (Carvalho y White, 1996). Referidos específicamente al sector no gubernamental, son destacables los estudios de Riddell y Robinson (1992) y el más recientemente publicado por la OCDE también dirigido por Riddell y otros (OECD/DAC, 1997).

En los últimos años ochenta, el Grupo de expertos del CAD en evaluación de la ayuda realizó durante dos años un esfuerzo de sistematización de las evaluaciones realizadas por sus países miembros para la identificación y síntesis de los factores mencionados (Eggers, 1992: 5), dando lugar a una clasificación de los factores de viabilidad o de sostenibilidad de un proyecto<sup>6</sup> comúnmente aceptada ya por la gran mayoría de actores de la cooperación para el desarrollo.

Constituyen, por lo tanto, una síntesis de criterios de diseño de las intervenciones y, tal como son recogidos en 2001 por la Comisión Europea (que incorpora la apropiación por los beneficiarios y la perspectiva de género respecto a la formulación original de la OCDE de 1989), pueden agruparse en ocho factores fundamentales: Apropiación por los beneficiarios, Política de apoyo, Tecnologías apropiadas, Aspectos socioculturales, Igualdad entre hombres y mujeres, Protección del medio ambiente, Capacidades institucionales y de gestión y Sostenibilidad económica y financiera.

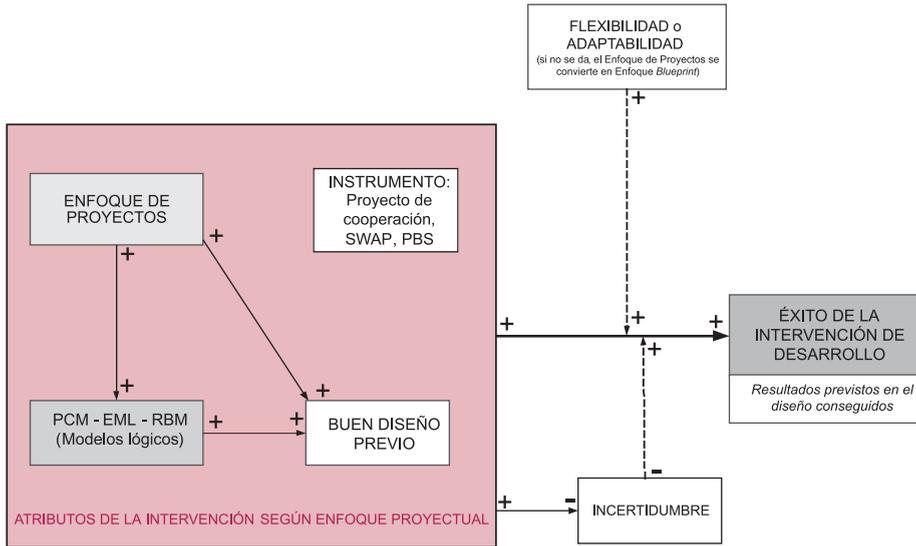
### III. EN SÍNTESIS: EL ENFOQUE PROYECTUAL DEL DESARROLLO

El Enfoque de Proyectos y el uso asociado de Métodos basados en Modelos Lógicos, por lo tanto, puede adoptarse en

---

<sup>6</sup> Denominados factores de calidad por la Comisión Europea (2001: 24).

FIGURA 4. Modelo de influencia de los atributos de la intervención sobre el éxito, según el enfoque proyectual



Fuente: Elaboración propia.

cualquiera que sea el instrumento de ayuda que se emplee, incluyendo los enfoques sectoriales (como recomiendan los manuales metodológicos de la Unión Europea, por ejemplo).

El enfoque *proyectual* del desarrollo descansa sobre una interpretación del desempeño de las intervenciones que puede resumirse y representarse gráficamente como ilustra la figura 4: el uso de modelos lógicos (EML o RBM), empleando un enfoque de proyectos (tal como se definió con anterioridad), favorece un «buen» diseño previo de una intervención. Con independencia del ins-

trumento empleado (sea un proyecto de cooperación tradicional o un SWAP), si en la ejecución existe cierta flexibilidad cuando sea requerida<sup>7</sup>, el éxito de la intervención está garantizado (siempre que los factores externos influyentes, que configuran las hipótesis del Marco Lógico, se comporten adecuadamente).

#### IV. LAS CRÍTICAS AL ENFOQUE DE PROYECTOS: EL BLUEPRINT APPROACH

No obstante, este enfoque que podríamos denominar *enfoque proyectual*

<sup>7</sup> La posibilidad de que ésta exista empleando un enfoque proyectual es, como se verá posteriormente, uno de los «caballos de batalla» fundamentales en la discusión.

del desarrollo y de las intervenciones, dominante por otro lado hasta la fecha, ha recibido y continúa recibiendo no pocas críticas en la literatura sobre desarrollo desde los años ochenta (destacando las críticas de David Korten, Robert Chambers, Norman Uphoff y muchos otros).

Más que por el enfoque en sí, que puede ser muy apropiado en muchos campos (sobre todo en proyectos de ingeniería), las críticas se han centrado en la afirmación de que la adopción de este enfoque y su aparato metodológico (PCM-EML) en el contexto del sistema de la ayuda al desarrollo induce una rigidez extraordinaria en las intervenciones y externalidades negativas para el conjunto de los países receptores de ayuda. Por ello, la mayoría de autores críticos lo denominan *blueprint approach*, para enfatizar que bajo esta visión la ejecución de las intervenciones se realiza como si de un plano o *blueprint*<sup>8</sup> de ingeniería se tratase.

Para Korten, el *blueprint approach* se refiere a la versión clásica o tradicional del enfoque de proyectos, que encierra una interpretación de *cómo se supone* que las intervenciones de desarrollo van a funcionar cuando se implementen, en reconocimiento al énfasis que el enfoque da a una cuidadosa y detallada planificación previa a la ejecución y a una

aversión a la adaptación durante ésta. Las dos hipótesis centrales de este enfoque son que: a) la planificación es una actividad de diseño donde los diseñadores tienen un conocimiento profundo de la situación, que puede ser aplicado mediante un proceso racional, y b): que no hay factores externos que interfieran con la implementación, puesto que el problema que se enfrenta es estable (Friedman, 1987).

El enfoque *blueprint*, en resumen, tiene las siguientes características:

- Su componente esencial es un diseño previo de la intervención detallado técnicamente al máximo, tanto en la definición de sistemas físicos como organizativos, así como un diseño detallado de la ejecución.
- Las desviaciones formales sobre el diseño original durante la ejecución están implícitamente asociadas a una mala gestión o a un mal diseño, por lo que deben ser las menores posibles.
- Asume la posibilidad de predecir las relaciones causa-efecto entre los medios empleados en el proyecto y sus efectos.
- Dada la complejidad del detalle técnico requerido, suele presentarse una planificación externa, prescriptiva en términos técnicos y de gestión (Mosse, 1998: 6).

---

<sup>8</sup> Plano de trazos blancos sobre fondo azul, habitualmente utilizado para la representación de planos de arquitectura, obra civil, etc., y que no permite la realización de cambios sobre los mismos una vez impresos.

Diferentes autores (Den Heyer, 2002, Davis, 2002, Chambers, 1994c, entre otros) interpretan el enfoque *blueprint* como la interpretación de la naturaleza de las intervenciones como sistemas cerrados. Según esta interpretación, y dado que en la fase de diseño las realimentaciones, potenciales problemas y componentes del sistema son identificados y ensamblados (Checkland y Scholes, 1990), la ejecución se ciñe a ejecutar las actividades prescritas de acuerdo a los planes, siendo medido el éxito mediante la comparación entre los resultados finales frente al «plano» o diseño original (este es el fundamento, por otro lado, del enfoque de evaluación más extendido entre los donantes).

#### V. LOS EFECTOS NOCIVOS DEL ENFOQUE *BLUEPRINT* Y LA RIGIDEZ EN LA PLANIFICACIÓN

Ya hemos mencionado las críticas al enfoque de proyectos por la rigidez inducida en las intervenciones y las posibles externalidades negativas que puedan producirse. ¿Cuáles son estos peligros? ¿Por qué puede convertir el propio enfoque o una planificación rígida los posibles impactos en negativos? La respuesta no es sencilla, pero las principales razones que se han sistematizado en la literatura serían las siguientes<sup>9</sup>.

1. La excesiva presión para conseguir resultados inmediatos medidos como productos entregados y servicios ofertados desenfoca de los aspectos institucionales y sociales, orientándolas hacia la asistencia y las donaciones, poniendo el énfasis en los medios e insumos y en los bienes de equipo y descuidando la generación de capacidades.
2. Los métodos asociados al enfoque de proyectos refuerzan la rigidez y minan la flexibilidad: la paradoja del diseño en el desarrollo.

a) Los proyectos requieren una planificación detallada previa a la ejecución, vinculada con presupuestos y programaciones temporales estrictas con especificaciones previamente establecidas con todo detalle, con una ejecución atada al plan previamente establecido.

b) La gran paradoja es que las fases preparatorias, que conllevan la realización de análisis muy costosos y no pocos inefectivos, pueden generar mayores inconsistencias y aumento en las incertidumbres. Lejos de reducir la incertidumbre y la inconsistencia en el diseño (verdaderos objetivos de un diseño detallado y sistemático), los largos períodos necesarios para el mismo aumentan la incertidumbre al cambiar el contexto de la intervención. Del mismo modo, la habi-

<sup>9</sup> Nos basamos en las aportaciones de David Korten, Bernard Lecomte y Dennis Rondinelli, principalmente.

tual rotación rápida de personal hace participar a equipos y personal distintos en la preparación del proyecto, lo que suele minar la consistencia del mismo.

c) En el propio proceso de diseño se da un salto importante (y muchas veces inconsciente) desde hipótesis hasta normas: de suposiciones iniciales (unas actividades podrían llevar a acercarse a una cierta visión de futuro deseada), se pasa a certezas reflejadas en un modelo lógico y mediante la cuantificación de los indicadores y metas, la definición del diseño y la elaboración de los presupuestos.

d) Normalmente el diseño converge a una solución única de modelo de intervención o componentes que es considerada como «la óptima», desechando posibles caminos o estrategias alternativas a posteriori. La predicción necesaria para el diseño y elaboración de presupuestos del proyecto se realiza sobre conceptos que son, en realidad, muy difíciles de predecir. Pero una vez hecha la previsión y reflejada en los documentos, los cambios sobre los presupuestos son muy difíciles de realizar.

e) Los proyectos muchas veces implican la necesidad de que las decisiones centrales finalmente recaigan en manos de los técnicos, por lo que fracasan los intentos de involucrar a los beneficiarios esperados en la planificación y la gestión, lo que provoca que el pro-

tagonismo de los equipos de consultores sea primordial: «grupos de expertos itinerantes con visiones y enfoques divergentes que hacen juicios rápidos sobre las intervenciones durante visitas cortas» (Korten, 1980: 484).

3. La presión del donante por la colocación de fondos, cada vez más, como medida del desempeño del donante, provoca que se primen precisamente los proyectos de inversión intensivos en capital, tecnología, infraestructuras y bienes de equipo las importaciones externas (mecanismo más rápido de la provisión de bienes), no haya un correspondiente aumento en los costes de personal local, que es el gasto más importante para un trabajo de campo efectivo bajo un enfoque de construcción de capacidades, lo cual refuerza la dependencia de consultores internacionales de las intervenciones.
4. La rendición de cuentas se debe al país de origen de la ayuda, no al país anfitrión, ni mucho menos a los beneficiarios de los proyectos (argumento ampliamente desarrollado por Eyben, 2006). Ello provoca que los profesionales encargados de la preparación de proyectos, y de su gestión y justificación de gasto, focalicen su trabajo hacia el cumplimiento de los requerimientos del donante en la cumplimentación de formularios de

proyecto, de seguimiento o de evaluación final, complejos y centrados en los insumos. Como resultado, los socios locales terminan por no participar en las preparaciones y diseños de los proyectos, asumiendo que el responsable de proyecto de la contraparte internacional es quien tiene que lidiar con los propios procedimientos complejos de la agencia donante en la que trabaja. Pero ello termina por desincentivar la participación en las decisiones clave, con los efectos de no apropiación y desconexión del proyecto con la realidad local que supone.

En palabras de Bernard Lecomte,

La ayuda por proyectos, a pesar de ser un instrumento cómodo para los actores en escena<sup>10</sup>, 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 [...]. Pasar de la ayuda por proyectos al apoyo de procesos necesita otros instrumentos: abandonar los conocidos, cómodos y simplificados 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 [Lecomte, *op. cit.*: 144].

Por otro lado, el EML ha recibido igualmente críticas severas. Pero, como señala Des Gasper (2000), el EML no ha sido evaluado como método proyectual ni como modelo lógico, hasta la fecha, con un enfoque científico adecuado.

El análisis en la literatura de las ventajas e inconvenientes del uso de estos modelos lógicos se encuentra, casi en su totalidad, de manera transversal en artículos cuyo eje central no es la evaluación de estos, y casi todas las valoraciones se refieren al EML (lo cual es comprensible dada la reciente implantación de la GBR). Prácticamente el único artículo monográfico acerca de la evaluación del desempeño del Marco Lógico es el mencionado de Gasper.

En Ferrero (2006), puede encontrarse una recopilación sistemática de estas críticas, que recogemos de forma sintética en la tabla adjunta (véase tabla 1).

En resumen, si reinterpretemos el comportamiento previsible de las intervenciones si se emplea un enfoque proyectual del desarrollo según la opinión de sus críticos, se tendría lo siguiente.

Según esta visión, el instrumento sí que influye en el enfoque. Éste interacciona en las dos direcciones con los métodos basados en modelos lógicos (si se

<sup>10</sup> Refiriéndose a los donantes y la administración gubernamental local.

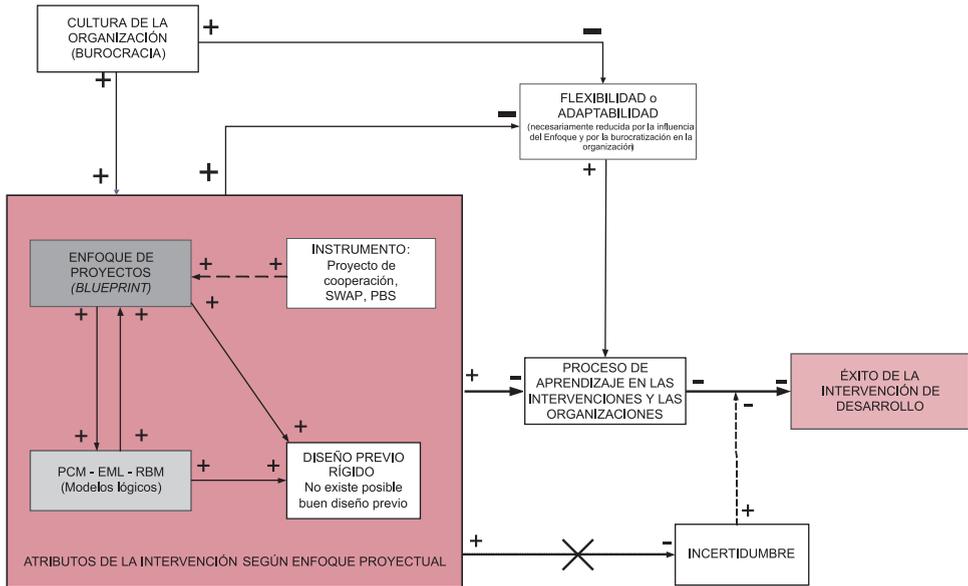
TABLA 1. *Matriz de argumentos críticos al EML*

VALORACIONES CRÍTICAS		
	Problemas asociados al uso	Problemas asociados a la propia naturaleza
Modelo lógico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nexo entre proyecto-objetivo general-beneficio social excesivamente amplio.</li> <li>• Sobregregación entre en los niveles de RE y OE (<i>jamming</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo lógico no apropiado para representar adecuadamente los cambios en los procesos de desarrollo.</li> <li>• Modelo reduccionista (estructura piramidal).</li> <li>• Orientado a proyectos de infraestructura.</li> <li>• Énfasis en los aspectos cuantitativos.</li> <li>• Sesgo cultural occidental.</li> <li>• <i>Means-end-ism</i> (rigidez estructura jerárquica convergente)</li> </ul>
Matriz de marco lógico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso como formulario (<i>logic-less frames</i>).</li> <li>• Diseño de actividades, inputs y outputs previo al establecimiento de objetivos.</li> <li>• Errónea comprensión de los conceptos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación excesiva (<i>lack-frames</i>).</li> </ul>
Lógica vertical	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambigüedad entre el concepto de objetivo general, específico y resultados.</li> <li>• Nexos causales opacos en diferentes niveles.</li> <li>• Infravaloración de las hipótesis, déficit en su formulación y falta de seguimiento de su verificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El EML minusvalora implícitamente las hipótesis.</li> </ul>
Lógica horizontal		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coste de medición de los indicadores.</li> <li>• Dilema de medición entre efectos gruesos o efectos netos (efecto del proyecto particular sobre dichas variables).</li> <li>• No facilita contemplar influencias recíprocas entre factores del entorno y el proyecto.</li> <li>• A mayor especificación cuantitativa, mayor rigidez inducida.</li> <li>• <i>Indicatorism</i> (obsesión por la medición)</li> </ul>
Método	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación mecánica y ritual del ZOPP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El EML oculta los conflictos de intereses.</li> <li>• Reflejo inducido de los puntos de vista de los más poderosos en los talleres.</li> <li>• El uso del lenguaje europeo habitualmente refuerza el carácter <i>top-down</i> dominado por los donantes.</li> <li>• El EML es contraproducente en la evaluación.</li> <li>• <i>Objectives-ism</i>, focalización extrema en formular objetivos «claros» y «consensuados».</li> </ul>
Efectos inducidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El EML favorece el control y la centralización.</li> <li>• Uso del EML como <i>blueprint</i> sin flexibilidad.</li> <li>• El EML agrava falta de coordinación en la ayuda.</li> <li>• El EML induce «visión de túnel» en los profesionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EML tiende a bloquear aprendizaje y adaptación (<i>lock-frames</i>).</li> <li>• El EML tiende a confirmar el enfoque <i>blueprint</i> en la planificación, reduciendo la flexibilidad de implementación y el proceso de aprendizaje<sup>11</sup>.</li> <li>• <i>Project-ism</i>, refuerzo de la creencia en que los proyectos son «el» desarrollo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Como afirmaba Richard Solem en la primera evaluación sistemática realizada del EML, ante la pregunta de si un marco lógico es «como un *blueprint*», la respuesta es «YES!» (Solem, 1987).

FIGURA 5. Interpretación desde el enfoque de proceso de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia.

adopta un enfoque proyectual, se requiere del uso de modelos lógicos; y si se emplean modelos lógicos, implícitamente se está adoptando un enfoque de proyectos), y ambos determinan un diseño previo rígido, no necesariamente un «buen diseño» (no tiene excesivo sentido hablar de un «buen» diseño previo).

De modo muy gráfico Robert Chambers expresaba este hecho al referirse a su concepto de «antiproyecto»: «un buen equipo inserto sobre el terreno durante un período sostenido de meses o, mejor, años, explorando y aprendiendo de

y con la población local y tratando de entender cómo pueden conseguir mejor lo que quieren y necesitan. Con un anti-proyecto pueden necesitarse meses, incluso años, antes de que del dinero pueda ser invertido, si es que debiera ser invertido» (Chambers, 1987: 21).

David Korten, por su parte (1991<sup>12</sup>: 48), y de forma en extremo irónica, planteaba según su experiencia un ciclo del proyecto «real» conformado por tres fases: *fantasy generation* (para referirse a la fase de diseño), *damage control phase* (para ejecución y seguimiento), y *slum clearance* (para la finalización-evalua-

<sup>12</sup> Documento sin publicar, facilitado por el autor al investigador, y autorizada su cita expresamente.

ción y la preparación de un nuevo ciclo de proyecto).

Es decir, la base de las críticas se fundamenta en la negación de la posibilidad de reducción sustancial de incertidumbre mediante la aplicación de actividades exhaustivas de diseño previo (hipótesis central de un enfoque de proyectos); al contrario, esta confluencia de relaciones determina una rigidez o falta de flexibilidad en la ejecución, lo que impide que la intervención se vaya configurando mediante su adaptación al contexto conforme avanza la misma. O lo que es lo mismo: se inhibe la posibilidad de aprender durante el desarrollo, variable central que marca el éxito de la intervención.

## VI. EL ENFOQUE DE PROCESO DE APRENDIZAJE Y EL APRENDIZAJE Y ACCIÓN PARTICIPATIVAS COMO ALTERNATIVA AL ENFOQUE PROYECTUAL DEL DESARROLLO

Como alternativa a los enfoques de proyecto que dificultan la adaptación a los procesos locales de las intervenciones se desarrolló durante los años ochenta y noventa un enfoque alternativo que comenzó por denominarse *Enfoque de Proceso de Aprendizaje*, cuya característica principal es interpretar las intervenciones como sistemas abiertos, blandos y extraordinariamente dinámicos.

Según esta interpretación (en la que coinciden, con matices, Korten, Rondinelli, Lecomte y Chambers, entre otros «pioneros» de este enfoque), el «buen diseño» sólo puede plantearse como un proceso a largo plazo de ajuste y concordancia entre las necesidades de los beneficiarios de una intervención, las capacidades de las organizaciones encargadas de la misma y lo que el programa efectivamente implementa; un proceso a largo plazo, donde el aprendizaje de la experiencia (y por tanto del error) es el que lleva a poder desarrollar programas o intervenciones realmente exitosas (aunque no necesariamente consigan o se ajusten a los resultados y metas inicialmente previstos). Un proceso en el que es necesario primero aprender a ser eficaz, posteriormente a ser más eficiente y en último término a ser capaz de expandir el programa o intervención.

El concepto de *enfoque de proceso* es en la actualidad indudablemente ambivalente, pues, en su nivel de desarrollo actual, puede ser interpretado de manera diferente según la perspectiva y los intereses de los diferentes involucrados (desde el decisor político a escala grande, el director de un proyecto, los investigadores académicos, los donantes y las agencias financiadoras, las ONG locales y los propios habitantes). A ello se añade que la noción de *procesos* (y, por tanto, gestión por procesos, seguimiento de procesos, evaluación de procesos...) está fuertemente condicionada por su vinculación al ámbito de la ges-

ción de la calidad (modelos EFQM, certificaciones de calidad, etc.) en el que se hace uso de este vocablo para referirse a elementos de gestión de carácter continuo en los servicios prestados o funciones desempeñadas por empresas o instituciones.

En el entorno de la cooperación al desarrollo, en la actualidad, se utiliza el término *proceso* para referirse a diferentes conceptos muy diferentes al anterior, y se traduce de distintas maneras; de hecho, desde la formulación inicial en términos de *proceso de aprendizaje* (como acuña el enfoque Korten en sus inicios), se ha pasado a hablar de *proceso* en términos más ambiguos. Ciertos académicos, consultores, agencias y profesionales, enfatizan el aprendizaje participativo; otros, en cambio, le restan explícitamente importancia a la participación.

No obstante, en el ámbito del desarrollo debe emplearse el término *proceso*, en consonancia con su construcción histórica, como categoría para denominar enfoques que comparten los siguientes planteamientos y elementos comunes, entre otros:

a) Reconocen como características inherentes a los problemas de desarrollo la incertidumbre, la complejidad, el cambio rápido del contexto y la ignorancia previa respecto a las dinámicas del desarrollo. Enfrentar estas caracterís-

ticas es el reto fundamental de las intervenciones de desarrollo.

- b) El desarrollo es algo que supera una intervención aislada: es prácticamente imposible atribuir a una intervención cambios importantes en el contexto donde se desarrolla (pretender atribuir un impacto a *un* proyecto no tiene sentido), por lo que se apunta un cierto cuestionamiento de los enfoques de evaluación clásicos.
- c) Los plazos requeridos para reducir las incertidumbres, comprender la complejidad y generar conocimiento son mucho más amplios que los que plantea y permite la intervención a través del enfoque de proyectos.
- d) Por todo lo anterior, no es adecuado elaborar un plan o diseño detallado de la intervención previo a su ejecución; es decir, un enfoque *proyectual* de las intervenciones puede no ser apropiado.

Para Mosse (1998), hay tres caminos diferentes a través de los cuales la visión de proceso indica una alternativa a los modelos convencionales del enfoque de proyectos:

1. En relación a la planificación, interpretar una intervención como un proceso significa tener un diseño flexible que cambia como resultado del aprendizaje de la experiencia de la ejecución, tratando a los proyectos de desarrollo como sistemas flexibles con procedimien-

tos y enfoques que pueden cambiar (*learning process approach* de Korten). El enfoque de proceso es contrastado con el enfoque *blueprint*, en el cual el proyecto es diseñado para ser ejecutado en una manera preestablecida (recursos, actividades, resultados y costes conocidos y prescritos *ex ante*).

2. El proceso remite a las relaciones y a los elementos del contexto o entorno del proyecto, de *todos* los proyectos (incluidos los realizados bajo un enfoque *blueprint*). Todos los proyectos, sea cual sea su enfoque, tienen límites permeables y son por lo tanto influenciados por su entorno institucional y social.
3. El proceso hace referencia a los elementos dinámicos, impredecibles e idiosincráticos en los proyectos de desarrollo: esos elementos que no son fácilmente manejables ni dóciles para el control de la planificación y la gestión, pero que sin embargo son centrales para el proceso o fracaso de los mismos (Korten, 1989 y Uphoff, 1993).

En definitiva, según el Enfoque de Proceso de Aprendizaje, el comportamiento de las intervenciones podría ser modelizado como se refleja en la figura 6.

Un elemento central y que diferencia de forma radical los enfoques proyectuales

y de proceso del desarrollo es la noción de éxito de una intervención; en el primero de los casos, como ya se ha descrito, está vinculado fundamentalmente a la consecución del impacto, efectos directos y productos esperados, los cuales son posible atribuir mediante el método científico a la intervención; en el enfoque de proceso de aprendizaje, como ya resultará obvio, las formulaciones o diseños iniciales *pierden su importancia en la valoración del éxito de una intervención*, puesto que los resultados o efectos emergentes o no esperados pueden ser incluso un mejor indicador de su éxito, asumiendo que la intervención aportará a unos impactos o efectos, no necesariamente atribuibles a la misma (ni se pretende).

Una comparación entre ambas nociones de éxito se resume en la tabla 2.

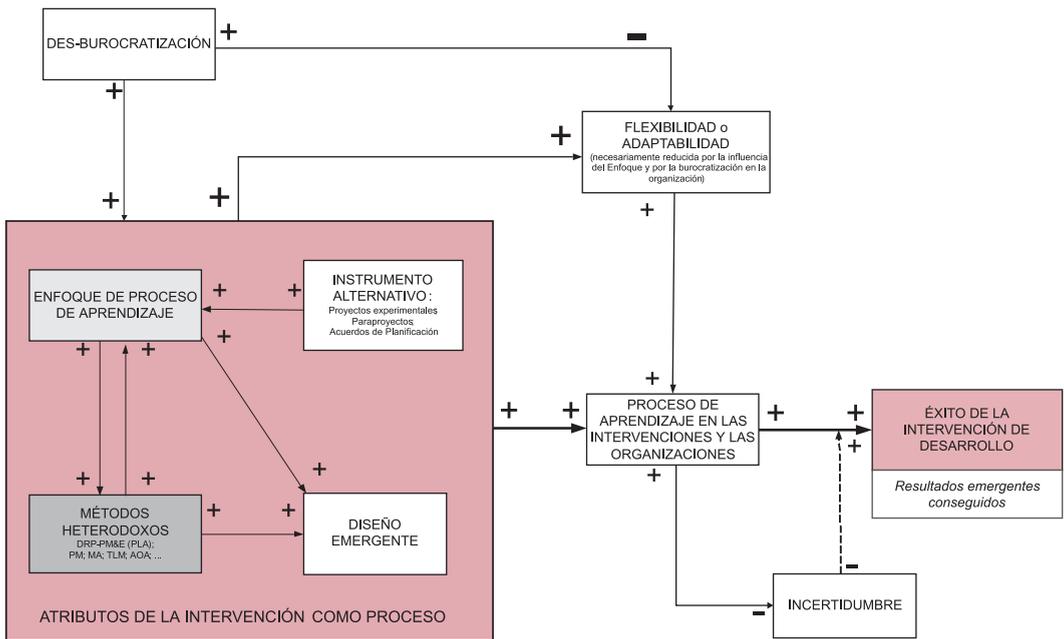
David Korten, en sus indudablemente influyentes escritos sobre el tema, considera fundamentales para el aprendizaje en el proceso tres elementos:

- Aceptar los errores (frente a las actitudes organizacionales de negar o esconder los errores<sup>13</sup> y de externalizar los mismos «disculpando» a la organización o a sus integrantes), lo que requiere altas dosis de humildad y de capacidad de considerar el error como una fuente vital de aprendizaje.

---

<sup>13</sup> Es relativamente habitual encontrar casos donde los trabajadores de campo aprenden e implementan intervenciones con buenos niveles de concordancia, pero a costa de «maquillar» éstas a fin de que «parezca» que se ejecuta el proyecto correspondiente de cara a la propia organización.

FIGURA 6. Modelo de influencia de los atributos de la intervención sobre el éxito, según el enfoque de proceso de aprendizaje



Fuente: Elaboración propia.

- Vincular el conocimiento con la acción, para lo que se enfatiza la necesidad de bucles de realimentación cortos y rápidos para un aprendizaje efectivo. En contraste con el enfoque *blueprint*, donde es habitual la separación de los roles de diseño, organización para la implementación y beneficiarios, es especialmente importante vincular en los primeros momentos del proceso en el mismo equipo los tres roles, vinculando a la acción el conocimiento generado en todos los niveles de las organizaciones (y no sólo en el nivel de campo).
- Planificar *con* la gente como medio de integrar sus propios conocimientos<sup>14</sup> (esta aseveración tiene una indudable influencia en la extensión de los métodos de DRP en la década de los noventa)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Enfoque de participación tratado como medio para la eficacia y la disminución de riesgo de fracaso.

<sup>15</sup> Korten apunta algunos de los fundamentos que dan lugar al desarrollo de los métodos de diagnóstico rápido (DRR) y del diagnóstico participativo (DRP), al sugerir los nuevos roles del investigador social.

TABLA 2. *Diferencias entre en el monitoreo y evaluación según un enfoque proyectual tradicional y un enfoque de proceso de aprendizaje*

Enfoque proyectual tradicional	Enfoque de proceso
Indicadores verificables objetivamente.  <i>Las diferencias de percepciones e interpretaciones deben ser minimizadas, evitadas o ignoradas.</i>	Indicadores cuyo significado e interpretación es construido por las diferentes interpretaciones.  <i>Las diferencias en la interpretación son centrales en todo el proceso. El acuerdo en el significado de los hechos es en sí un resultado del proceso.</i>
Naturaleza de indicadores y análisis preferentemente cuantitativo.  <i>Se requiere asumir uniformidad en los eventos o variables que se cuantifican.</i>	Focalización en la excepción más que en la uniformidad en los eventos.  <i>Focalización en la cualidad más que en la cantidad.</i>
Enfoque deductivo: los indicadores son predefinidos antes de la ejecución.	Los indicadores se abstraen de la experiencia durante el proceso y se revisan permanentemente.
Los indicadores son habitualmente definidos, procesados y utilizados desde fuera del contexto del proyecto e incluso del personal de campo.	Los indicadores son definidos, interpretados y procesados en el campo y por el personal de campo.
El tratamiento cuantitativo precisa de fuerte cualificación estadística externa al campo.	El procesado de información se realiza en el propio contexto local.
Los sistemas de monitoreo son estáticos y los indicadores son los mismos durante todo el ciclo del proyecto.	El sistema de monitoreo y los indicadores son dinámicos y adaptativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Davis (en Mosse *et al.*, op. cit.: 77-81).

### VI.1. *¿Dónde reside el poder? ¿Qué relaciones de poder se establecen?*

Este tercer elemento vincula el Enfoque de Proceso de Aprendizaje con la necesidad de la participación de la gente. Si bien ahora la participación es un elemento incorporado al día a día del des-

arrollo, no debemos olvidar que no lo era en los años ochenta o noventa. Nace aquí una corriente dentro del Enfoque de Proceso, no compartida por todos los defensores del mismo, que lo hace tan inseparable de la participación de las personas que se configura actualmente en el Enfoque de Aprendizaje y Acción Participativos.

Este enfoque, desarrollado alrededor del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex, e indudablemente vinculado a figuras como la de Robert Chambers, se configura desde diferentes antecedentes teórico-prácticos (Chambers, 1992: 2), combinando aquellos que inicialmente reivindican la participación como un medio para aumentar la eficacia y eficiencia de los proyectos (el *Diagnóstico Rural Rápido*, expresión más extendida de los métodos participativos bajo esta premisa, o el *Análisis de Sistemas Agroecológicos* y la investigación de campo en sistemas agrarios) hasta antecedentes donde la participación de las personas es un fin en sí mismo, no vinculado a intervenciones de desarrollo necesariamente. Alejado de un fin de extracción de información y vinculado a los procesos emancipadores de las personas (la *Investigación-Acción Participativa* y su nacimiento desde Paulo Freire), el sentido de la participación reside en que las personas, «cuando participan, convirtiéndose así en sujetos activos del conocimiento y la acción, comienzan a construir su propia historia humana y entran en un proceso de auténtico desarrollo» (Goulet, 1989).

Nacido inicialmente alrededor del DRR, posteriormente los métodos y enfoques participativos toman cuerpo alrededor del Diagnóstico Rural Participativo (DRP), definido como «enfoque y métodos para aprender sobre la vida y las condiciones rurales de, con y por la gente rural» (Chambers, 1994a: 953). Más allá del aprendizaje, es un enfoque

que se extiende al análisis, planificación y acción, por lo que suele utilizarse más la siguiente definición: «una familia creciente de enfoques y métodos que facilitan que la gente local comparta, aumente y analice su conocimiento de la vida y los problemas, que planifiquen y actúen» (*ibid*: 953 y Absalom, *et al.*, 1995).

Posteriormente, se amplía la definición de DRP la dimensión de comportamientos y actitudes, derivado de la reflexión sobre la importancia de los mismos en los noventa (como posteriormente detallaremos), definiéndose en la actualidad como «filosofía, enfoque y conjunto de comportamientos y actitudes, junto a los métodos con los que está asociado» (Adhikari, *et al.*, 1996) o como «familia de enfoques, métodos y comportamientos que...» (Blackburn, Chambers y Gavena, 2000: 25).

Como señalan Cornwall y Jewkes (1995: 1667), lo distintivo de la investigación participativa no son los métodos (los enfoques participativos utilizan en su mayoría métodos ya existentes), sino el contexto de su aplicación: la diferencia clave está en dónde reside el poder en el proceso. En este sentido Mascarenhas, *et al.* (1991: 35) identifican tres componentes básicos del DRP: los métodos propiamente dichos; el comportamiento y las actitudes de los facilitadores de DRP; y el principio de compartir el aprendizaje.

Constatando en su difusión que la aplicación del DRP ha trascendido el ámbito

rural y la fase de diagnóstico, teniendo aplicación en otros procesos y en el ámbito urbano, más recientemente se ha comenzado a utilizar la denominación Aprendizaje y Acción Participativos (*Participatory Learning and Action*) para abarcar de manera más amplia la diversidad de aplicaciones, en sustitución de DRR o DRP (*PLA Notes*, núm. 22 y siguientes).

El DRP, por lo tanto, es un enfoque que pretende que el proceso de diagnóstico/identificación/diseño (y actividades de investigación asociadas) de una intervención sea realizado por las propias personas afectadas, es decir, maximizando la participación de los actores involucrados primarios. El rol del personal externo/investigador se ciñe a la facilitación del proceso (para lo que ofrece métodos apropiados y facilita su aplicación), estando todo el mismo en manos de la propia gente. El proceso participativo lleva a la implementación de acciones de desarrollo: al haber transferido el «poder» de investigar, diagnosticar, interpretar datos, diseñar, planificar, desde el personal externo a la propia gente, ésta aumenta su autoestima, sus capacidades y su participación en la toma de decisiones. Es decir, adquiere poder, proceso que se ha denominado «empoderamiento».

De esta forma, son los principios del enfoque, no sus métodos, los que actualmente se enfatizan. El fin último de la aplicación del DRP cambia, desde el aprendizaje del investigador hacia el

empoderamiento de la población local, definiendo ésta las prioridades de investigación y teniendo el control (poder) sobre el proceso de investigación y sus resultados; en el DRR el investigador plantea el problema de investigación y la metodología, extrae información para su procesamiento en gabinete, uso personal y difusión posterior. En el DRP, es la gente la que plantea el problema, diseña y controla la investigación, extrae la información, la procesa e interpreta, la comparte, y la utiliza para su propia acción. El personal externo escucha, mira, aprende, cataliza, pero la dirección de la investigación la realiza la gente. Desde esta perspectiva, el DRP requiere de una transformación radical del comportamiento y las actitudes del investigador y de las instituciones, hecho que no es necesario para un practicante del DRR.

Cambiando el énfasis en la rapidez en la obtención de información, hacia la participación de la gente (recomendando explícitamente la «tranquilidad» frente a la «rapidez» en el DRP, como muy explícitamente muestra el título del artículo de Chambers, 1992), la denominación «Rápido» se sustituye por «Participativo».

Las cuestiones de fondo a las que trata de responder el Aprendizaje y Acción Participativos son formuladas por Chambers (1997) como la pregunta de ¿qué realidad cuenta, la «nuestra» o la de «ellos»? Es decir, ¿de quiénes son las perspectivas, conocimientos, necesidades, prioridades, criterios, diagnósticos,

análisis, planes, líneas de base, acciones, indicadores, seguimientos y evaluaciones que cuentan? ¿Las «nuestras» o «las de ellos»?

Relacionado con estas preguntas, en el fondo, están éstas: «¿Quién participa en el proyecto de quién? ¿Participan «ellos» en nuestro proyecto o nosotros en el de ellos? ¿Quiénes son «ellos»? ¿Las mujeres pobres? ¿Los habitantes en lugares aislados, las minorías, los jóvenes, los viejos, los pobres, los ricos, las élites locales, los oficiales de proyecto, o quiénes?»<sup>16</sup> (Chambers, 1996: 12).

## VII. TRATANDO DE HACER OPERATIVOS EL ENFOQUE DE PROCESO DE APRENDIZAJE Y LA PARTICIPACIÓN: MÉTODOS ASOCIADOS

Al contrario de lo que ocurre con el modelo proyectual más tradicional, donde los métodos que hacen operativo este enfoque son relativamente homogéneos y claramente estructurados alrededor del EML-PCM y más recientemente alrededor de la GBR, no ocurre lo mismo con las corrientes críticas y con los enfoques de proceso de aprendizaje: existen pocas alternativas generales al EML con estructura de método proyec-

tual, y sobre todo, amigables a las funciones de gerencia como lo son los métodos tradicionales.

Por un lado, los métodos que acompañan el enfoque de aprendizaje están conformados mayoritariamente alrededor de los enfoques que enfatizan y hacen operativa la participación en las intervenciones. Pero la participación en el desarrollo no tiene una acepción unívoca, y la utilización de estos métodos es frecuentemente entendida por diferentes organismos y autores como la toma en consideración de los puntos de vista de los beneficiarios directos (actores primarios) en las diferentes fases del ciclo del proyecto (visión extendida entre las agencias donantes) para aumentar la eficacia y la eficiencia de la intervención; por otro lado, la participación es concebida por sus autores originales, y mayoritariamente entre las organizaciones de base y no gubernamentales, como un proceso continuo de transferencia de poder a la gente.

De entre la variedad de métodos participativos existentes, destacan los estructurados alrededor del Aprendizaje y Acción Participativos, pues supone un intento de generalización de la práctica de la participación en todas las disciplinas y sectores de intervención, encontrando desarrollos específicos para

<sup>16</sup> Estas preguntas constituyen los títulos de excelentes y profundas reflexiones sobre esta discusión generadas por los practicantes y teóricos del AAP y más concretamente de Robert Chambers, Irene Gujjit, John Thompson, Jules Pretty, Andrea Cornwell y otros investigadores e investigadoras relacionados con la génesis y difusión de los enfoques de éstos.

las fases habituales de la planificación: el DRP para diagnóstico, identificación y diseño, y el monitoreo y evaluación participativos (M&EP) para el monitoreo y la evaluación.

En cuanto a métodos no vinculados a la tradición de los enfoques participativos, encontramos desarrollos recientes que se describirán con mayor brevedad, y que intentan constituir una alternativa completa a los enfoques basados en modelos lógicos, también como instrumento de gestión. Entre ellos se encuentran el Mapeo de Alcances y el Modelo Lógico Temporal, que describimos con algo más de detalle por ser menos conocidos en la actualidad.

El Mapeo de Alcances (*Outcome Mapping*) es un método de planificación, seguimiento y evaluación orientado al aprendizaje de las organizaciones, que pone el énfasis en las transformaciones que se dan en los protagonistas del programa, que ha sido desarrollado recientemente por la Unidad de Evaluación del instituto canadiense *International Development Research Centre (IDRC)*. Con poco reflejo en la literatura científica hasta el momento, el IDRC publica en 2001 un manual detallado de su aplicación, prologado por Michael Quinn Patton (Earl, Carden y Smutylo, 2002 [2001]).

Parte del principio de que las intervenciones *contribuyen* a cambios (impactos) que no son atribuibles a ninguna organización o intervención en concreto, por lo que la *atribución* exclusiva de impactos a

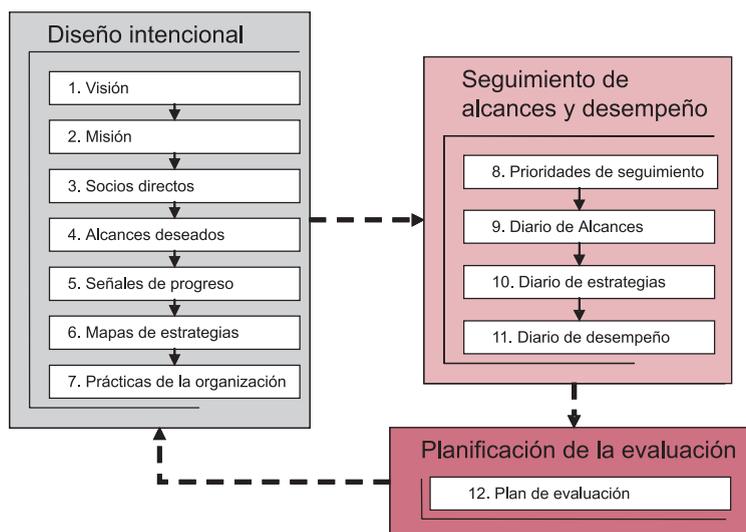
programas, proyectos u organizaciones carece de sentido. El proceso de desarrollo se concibe como la interrelación compleja entre los cambios de comportamiento de los actores involucrados, las estrategias que se desarrollan para ello y el aprendizaje de las organizaciones y los propios programas; la intervención, desde su punto de vista, únicamente provee de nuevas oportunidades, recursos o conocimientos a los actores, de manera que se *facilita* el proceso de cambio.

Renunciando a la consideración del concepto de impacto, el elemento central del método son los alcances, definidos como «cambios en los comportamientos, en las relaciones, actividades y/o acciones de las personas, los grupos y las organizaciones con los que un programa trabaja de forma directa» (*ibid.*: 1). Estos alcances pueden vincularse de manera lógica con la intervención, pero sin una relación causa-efecto directa, por lo que supone una diferencia radical con los modelos lógicos.

Por ello el método se fundamenta en que la intervención trata de modificar los comportamientos de un determinado conjunto de actores. Poniendo el énfasis en el cambio progresivo de comportamientos y en la adaptación y el aprendizaje, el método está orientado al seguimiento continuo y evaluación de los alcances, esto es, al denominado *mapeo* de los mismos.

El Modelo Lógico Temporal (*Temporal Logic Model, TLM*) es un método

FIGURA 7. Etapas y pasos del Mapeo de Alcances en la fase de diseño



Fuente: Earl, Carden y Smutylo, 2002 [2001]: 22.

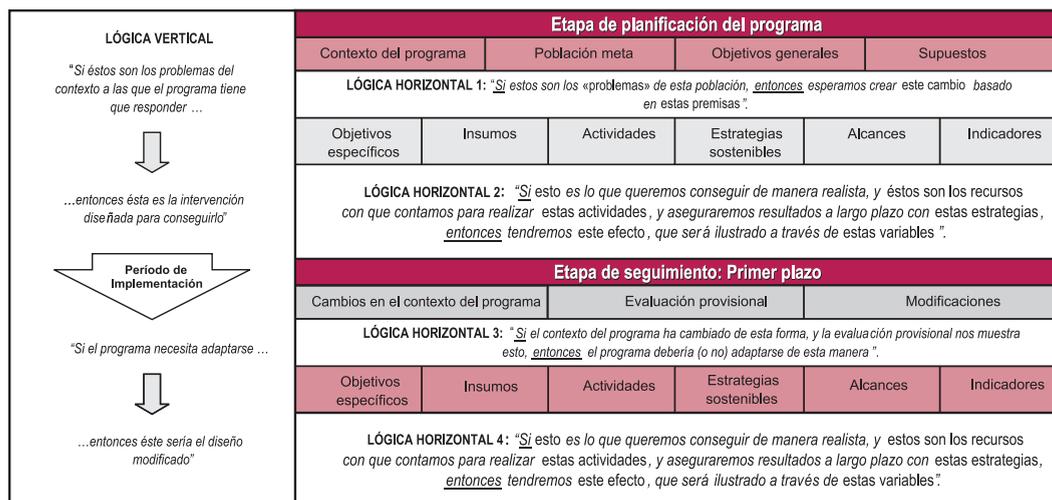
desarrollado en 2001, al igual que el Mapeo de Alcances, por la Unidad de Evaluación del IDRC. El TLM «es una herramienta de evaluación que provee una imagen global de los componentes de un programa, y registra las modificaciones en su diseño durante su implementación» (Den Heyer, 2002: 38). Incluye también su uso en las fases de diseño y planificación inicial de una intervención, aunque no provee de método o técnicas para ello. Conserva como fundamento un modelo lógico, tratando de superar las carencias del EML o RBM, siendo sus principales aportaciones las siguientes:

- Incorpora la dimensión tiempo en el modelo lógico, considerando éste como un modelo en evolución.

- Introduce un énfasis explícito en los cambios en el contexto de la intervención y en el aprendizaje conseguido durante la misma, reflejando éstos en el modelo lógico.
- Introduce en el modelo lógico la incorporación de modificaciones en el diseño.
- Reduce el uso de indicadores al nivel de *outcomes*, resultados a corto plazo definidos como *alcances* según la definición anteriormente desarrollada en el Mapeo de Alcances.
- Permite reflejar cambios o alcances no previstos conforme éstos se producen.

Para todo ello, el TLM plantea un modelo lógico compuesto por una lógica verti-

FIGURA 8. *Lógica vertical y lógicas horizontales en el Modelo Lógico Temporal*



Fuente: Den Heyer (2002: 37).

cal y varias lógicas horizontales, que en realidad se corresponden con varios modelos lógicos que se suceden en el tiempo, tal como se muestra en la figura.

### VIII. CRÍTICAS Y EVIDENCIAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LOS ENFOQUES ALTERNATIVOS

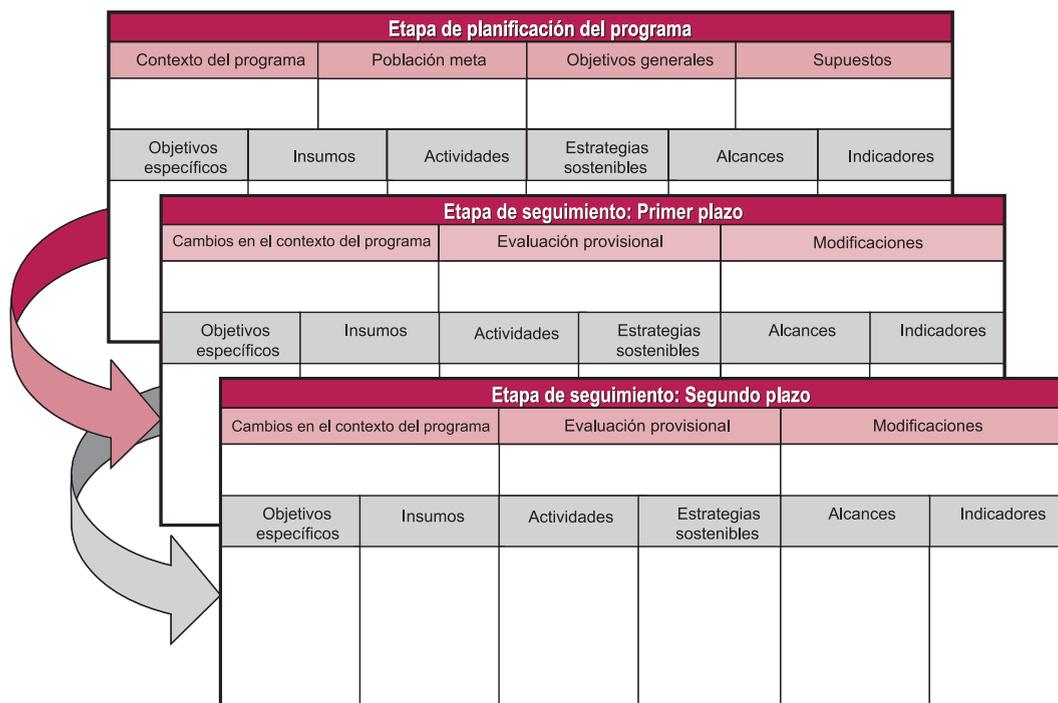
Los enfoques participativos o de proceso de aprendizaje no están exentos, ni mucho menos, de críticas más o menos explícitas entre los profesionales del desarrollo y en algunos textos en la literatura. Examinamos a continuación las principales evidencias publicadas sobre dichos enfoques y las principales críticas recibidas.

#### VIII.1. Evidencias positivas de la necesidad y adecuación de los enfoques participativos

En la actualidad puede decirse que existen evidencias significativas documentadas en la literatura científica de que la participación da resultados, tiene ventajas comparativas respecto a enfoques no participativos y forma parte central de la gerencia del siglo XXI, a pesar de enfrentar fuertes resistencias a su extensión, como articula Bernardo Kilksberg en sus «Seis tesis no convencionales sobre participación» (Kilksberg, 1998).

Entre los estudios recientes más sistemáticos de la correlación entre el desempeño de las intervenciones y el empleo de enfoques participativos, des-

FIGURA 9. Documentos del Modelo Lógico Temporal



Fuente: Den Heyer (2002: 32).

tacan el estudio desarrollado en 1993 por Jules Pretty y John Thompson y, sobre todo, los trabajos de Deepa Narayan, Lant Pritchett y Jonathan Isham en 1994 y 1995<sup>17</sup>.

Pretty y Thompson (1993, citado en Chambers, 1994a: 963), realizan un estudio comparativo del impacto del uso del DRP en seis áreas de captación del Programa del Dpto. de Conservación de

suelos y agua del Ministerio de Agricultura de Kenia, mostrando cómo los indicadores de desempeño del programa eran sensiblemente inferiores en los casos en los que no se emplearon enfoques participativos.

La investigación liderada por Narayan (Isham, Narayan y Pritchett, 1995) tiene especial significación por su solidez metodológica, por ser el único estudio

<sup>17</sup> Otros trabajos anteriores pioneros en el estudio de la correlación entre participación y desempeño de las intervenciones, citados por Kilksberg y Narayan, son los de Esman y Uphoff (1984, *op. cit.*), Ill (1987) y Gai (1989).

cuantitativo existente hasta la fecha de la incidencia de la participación en el éxito de las intervenciones, y por la importancia de la publicación donde se reflejan sus resultados: *The World Bank Economic Review*<sup>18</sup>. La conclusión es inequívoca: existe una relación causa-efecto entre la participación y el mejor desempeño de los proyectos<sup>19</sup> (Isham, Narayan y Pritchett, 1995: 196).

Esta investigación, sin duda, ha tenido especial relevancia en la consideración prioritaria de la participación en el Banco Mundial, como lo demuestra la referencia permanente a este trabajo en los textos de Stiglitz en los años noventa. Investigaciones más recientes como la de Linda Stalker (2005) continúan plasmando esta relación causa-efecto en diferentes sectores.

En cuanto a los métodos participativos como método de investigación, Chambers (1994b: 1.257-1.262) realiza un análisis en profundidad de la validez y confiabilidad del DRR y DRP contrastándolos con los métodos cuantitativos (en aquellas aplicaciones DR- que arrojan datos cuantitativos). Destaca que, incluso, se han revelado como métodos con mayor confiabilidad y validez que los clásicos en diversas aplicaciones y experiencias: en encuestas exploratorias frente a encuestas a gran escala (Franzel y Craw-

ford, 1987), en la elaboración de censos comunitarios (NCAER, 1993) o en la recopilación de datos climatológicos de precipitaciones (Gill, 1991).

## VIII.2. *Críticas al DRP y la retórica de la participación*

A pesar de su amplia difusión existen diferentes voces críticas respecto a los enfoques participativos y en concreto con el DRP como el método más extendido, desde posiciones muy diversas (desde la máxima ortodoxia hasta la heterodoxia más extrema). Entre las principales críticas se encuentran, como a continuación se desarrolla, cuatro grandes argumentos:

- i. Carencia de validez y confiabilidad como método de investigación rápido.
- ii. Los costes asociados a la participación.
- iii. La participación conforma la «nueva retórica» del desarrollo, con su incorporación al enfoque de proyectos y la obligación a emplearla formalmente por los donantes.
- iv. Los métodos participativos actuales responden a objetivos de eficiencia de los proyectos, más que al empoderamiento pretendido originalmente por el enfoque.

---

<sup>18</sup> Desarrollado más ampliamente en Narayan (1995), como documento de trabajo del Banco Mundial.

<sup>19</sup> El coeficiente de correlación es de 0.62 empleando un modelo bivariante y de 0.24 empleando un modelo multivariante, superior a la influencia de variables como el contexto macroeconómico o político o la calidad en la gestión.

- *Carencia de validez como método de investigación rápido*

Algunas de las críticas al DRP no provienen de defensores del enfoque de proyectos o de los modelos lógicos de planificación. En las ciencias sociales es destacable la crítica, fundamentalmente desde la antropología, de diferentes autores, que se recoge, entre otras publicaciones, en *PLA Notes*, núm. 24)<sup>20</sup>.

Según Mosse (en Mosse *et al.*, 1998: 15), la frustración con los métodos cuantitativos tradicionales, la reorientación de la investigación social hacia la planificación, y el vínculo de la investigación social a objetivos de participación, es la causa de la generación y proliferación de los métodos de diagnóstico rápido (por un lado, debido a necesidades de gestión) y del interés en métodos de investigación-acción participativa (por otro), corrientes que han guiado la generación y popularidad del DRP como método de planificación y gestión.

Según este mismo autor y otros (Hinton, 1995; Wrigth y Nelson, 1995) el DRP tiene claras limitaciones como método de investigación al facilitar que los conflictos subyacentes en una comunidad, o las relaciones sociales (elementos crí-

ticos), queden ocultos bajo la pretensión de consenso orientado a la planificación, dado el carácter público de las actividades del DRP. Como señalan Cornwall y Jewkes (*op. cit.*: 1.673), se asume frecuentemente que las comunidades locales son entidades pequeñas, homogéneas, bien delimitadas e integradas, cuando invariablemente las comunidades son grupos muy heterogéneos, con muchos ejes de diferencias, incluyendo riqueza, género, edad, religión y étnia y, por consiguiente, poder.

Por ello, Mosse plantea la observación participante de larga duración propia de la antropología<sup>21</sup> (observación, inclusive, de las propias actividades del DRP) como la técnica más apropiada para revelar estos aspectos, recordando métodos ya desarrollados como la *evaluación con observación participante* (Salmen, 1987).

- *Los costes asociados a la participación*

Algunos autores (y no pocos donantes y organismos locales) ponen sobre la mesa el encarecimiento y ralentización de las intervenciones si se incorpora la participación (Cornwall y Jewkes, *op.*

<sup>20</sup> Obviamente, existe una fuerte oposición desde los defensores de los métodos cuantitativos de investigación social, pero no desarrollaremos estas críticas por cuanto reflejan de nuevo la dicotomía «cualitativo-cuantitativo» ya analizada con anterioridad (*cf.* apartado I).

<sup>21</sup> El enfrentamiento entre la antropología del desarrollo y los enfoques participativos es un hecho previsible por cuanto el DRP surge explícitamente como reacción al «turismo rural» y las encuestas, pero también como reacción a la observación participante de larga duración como único método de construir conocimiento, como defienden los primeros.

*cit.*: 1.673), defendiendo algunos el retorno positivo de la inversión asociada a la misma, y otros lo contrario.

Incluso uno de los más firmes defensores de la participación como Uphoff (1980 y 1998), apunta el concepto de «participación óptima» en las intervenciones de desarrollo, planteando que se debe tratar de optimizar la participación más que maximizarla, dados los costes asociados a la misma.

- *La «nueva retórica de la participación»*

Otros autores, como Aune (2000: 690) o Shubert (1996: 32), critican a los defensores del DRP por la radical afirmación de la incompatibilidad de éste con el EML, defendiendo la mutua complementariedad pero poniendo en entredicho la supuesta bondad del DRP por la falta de seguimiento a las experiencias de uso del enfoque (Shubert, *op. cit.*: 31) o por la falta de una estructura clara para planificar con DRP, haciendo difícil tener una visión global del proyecto (Aune, *op. cit.*: 689).

Uno de los artículos recientes más críticos con los enfoques participativos (también con el enfoque de proyectos) es la excelente evaluación de impacto realizada por Sanjay Kumar y Stuart Corbridge (2002) del proyecto de desarrollo rural *Eastern India Rainfed Farming Project*, auspiciado por la cooperación británica (DFID). En la evaluación achacan el fracaso relativo del proyecto precisa-

mente a las falsas expectativas creadas por lo que los autores consideran la nueva retórica de la participación, y la focalización en los más pobres en la cooperación internacional: «Los proyectos financiados por la cooperación pregonan ahora sus credenciales participativas, y la mayoría trata de llegar a “los pobres y los más pobres”, y asegurarse de que el proyecto puede ser sostenible en ausencia de la ayuda externa» (Kumar y Corbridge, 2002: 73).

Coinciden en este sentido con las aseveraciones de Cooke y Kothari (2001), que califican la «moda» de la participación como «*la nueva tiranía*» que ha reemplazado la vieja ortodoxia; estudios recientes como el de Golooba-Mutebi (2005) también ponen el acento en las «precondiciones» para que el uso de DRP se traduzca en mejores resultados.

El acento de estos autores coincide con Mosse y los autores citados con anterioridad en la afirmación de que el DRP puede contribuir, incorporado a la retórica de la cooperación internacional, a ocultar los conflictos y a «despolitizar el desarrollo», utilizando la terminología de Harriss (2001).

El hecho de la incorporación de la participación como una mera cuestión retórica vacía de contenidos es también puesta sobre la mesa por los defensores de los enfoques participativos y del DRP, como ya pusimos de manifiesto en el apartado referente a los retos y perspectivas del mismo con anterioridad.

• ¿«Eficientismo» o empoderamiento?

En relación a las críticas anteriores subyace una cuestión de fondo de gran importancia. Parece que existe consenso general acerca de que la participación de los beneficiarios de un proyecto aumenta su eficacia y su eficiencia. Ésta parece ser la causa última de su extensión entre los donantes y su progresiva incorporación a la retórica, incluso acompañando a los programas de ajuste estructural; el DRP ha facilitado este hecho al ofrecer un conjunto de técnicas que operativizan la extracción de información acompañada del término «participativo» (mal uso e interpretación del DRP, según sus defensores).

Pero según algunos autores, la adopción de la participación desde esta interpretación «eficientista» (empleo de las técnicas como medio de aumentar eficacia y eficiencia) y su incorporación al discurso de los proyectos (lo que hemos llamado «retórica de la participación»), es también una reacción de los donantes para *controlar* la participación, limitando su intención original profundamente transformadora de las estructuras de poder y de opresión de Paulo Freire, como expresa con claridad Sarah White: «desprovisto de un contexto sistémico, la alternativa participativa puede ajustarse en los marcos de planificación y gestión existentes —y la incorporación,

más que la exclusión, es la mejor forma de control» (White, 1996). En un excelente trabajo, Hickey y Mohan (2005) propugnan que los métodos participativos vuelvan a su origen emancipatorio en las corrientes críticas del desarrollo, contemplándolos como procesos sociopolíticos de transformación a largo plazo y no como meras herramientas al servicio de intervenciones discretas.

Se corre de este modo el riesgo de desnaturalizar la participación vaciándola de contenido, renunciando a ser considerada como un fin en sí mismo, como un derecho humano básico, como una condición inherente a la naturaleza humana y como un proceso liberador (Kilksberg, *op. cit.*: 166-167).

## IX. LA TENSION ENTRE PARADIGMAS QUE SUBYACE EN EL DEBATE

Por último, hay que destacar que, en la dicotomía entre enfoques, existe un debate subyacente entre paradigmas de la teoría de la ciencia y el conocimiento. Korten (paradigma racionalista vs. cibernético), Uphoff (nueva ciencia social postnewtoniana), Davis (aprendizaje organizacional) y otros autores (como John Friedman<sup>22</sup>) son entusiastas de describir el cambio entre *blueprint* y *process* como un cambio Kuhniano de para-

<sup>22</sup> Quien incluso afirma que «las ideas sobre planificación han cambiado tanto en los años recientes que uno está tentado de hablar de un genuino cambio de paradigma [Nota: en términos Kuhnianos, según hace referencia en anotación en el original]» (Friedman, 1984: 189).

digma, de «modelos reduccionistas relativamente próximos a la mecánica, a modelos más abiertos, contextuales e interpretativos» (Uphoff, 1996: 19).

Estos modelos contextuales tienen su origen en el paradigma del aprendizaje social, que emerge con lentitud a lo largo del siglo xx, y cuyo origen Friedman atribuye a las aportaciones de John Dewey y su focalización, en la acción, en el «aprender haciendo» (*learning by doing*). Partiendo de un paradigma constructivista del aprendizaje de los individuos, que construyen su conocimiento sobre la experiencia vivida, Friedman (1987: 216) extiende esta noción a un «aprendizaje que forma parte de una transacción consistente en aprendizaje mutuo a través de una relación de diálogo».

Este paradigma parte de la afirmación de que el alcance de un conocimiento exhaustivo previo de la situación-problema origen de una intervención es virtualmente imposible, estando los actores involucrados aprendiendo de forma continua a través de su interacción en el entorno de la intervención (por esta razón los planes deben ser flexibles y sensibles a su entorno para permitir beneficiarse a los participantes de este aprendizaje adquirido a través del programa).

Schon (1983), en esta línea, ataca la racionalidad técnica por su focalización en la resolución de problemas más que en la comprensión del contexto, así como

por la hipótesis que asume de la existencia de consenso acerca de los fines del programa. Distingue entre dos tipos de acciones que desarrollan los profesionales de la planificación y el desarrollo: el *conocimiento en la acción* (conocimientos previos o *know how* del técnico, que, cuando prevalece, las intervenciones son diseñadas antes de su implementación) y la *reflexión en la acción* (donde no se parte de un conocimiento previo rígido sino que se aprende con la acción, construyendo una teoría particular para cada caso concreto, siendo de esta manera flexible) (Schon, 1983: 68).

El paradigma del aprendizaje evolucionario, con las primeras consideraciones de Emery y Trist en 1965 sobre las «zonas de turbulencia» en el contexto de la intervención, incorporando un énfasis en las características particulares donde tiene lugar el aprendizaje, es decir, en el contexto de las intervenciones, teniendo actualmente un desarrollo vinculado a la disciplina del «aprendizaje organizacional» descrito con anterioridad.

Tanto los autores citados como otras corrientes de pensamiento (fundamentalmente las asociadas a la Investigación Acción Participativa, y en general a los enfoques participativos) interpretan las causas de las limitaciones del enfoque de proyectos y las metodologías asociadas desde sus fundamentos epistemológicos.

Robert Chambers, en una comunicación presentada en el seminario inter-

TABLA 3. Comparación de paradigmas según Robert Chambers (basándose, a su vez, en Korten)

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: Chambers, 1996.

no organizado por la GTZ, *ZOPP marries PRA?* (Chambers, 1996), analiza en un lenguaje enormemente sencillo y a la vez clarificador la coexistencia de paradigmas y su compatibilidad. Esta dicotomía es interpretada por

Chambers como la contraposición del paradigma que denomina «Paradigma centrado en los objetos» y el «Paradigma centrado en las personas», cuya comparación se muestra en la tabla 3.



## 2. LAS TENDENCIAS EN LAS ORGANIZACIONES Y LOS DONANTES: ¿RETÓRICA, CONVERGENCIA O CAMBIO DE PARADIGMA?

### INTRODUCCIÓN

Es evidente que, desde los inicios de la crítica al enfoque proyectual en el desarrollo durante los ochenta hasta la actualidad, la realidad de la cooperación y el desarrollo ha cambiado sustancialmente. En este contexto, y aunque en esencia son precisamente el enfoque de proyectos y el EML los que aparentemente han salido «indemnes» de los cambios, es necesario analizar siquiera brevemente las tendencias a principios de esta década en los donantes, en los niveles de instrumentos, enfoques y métodos, así como analizar la influencia en su discurso y prácticas de las críticas y propuestas de nuevos enfoques.

Ante la abundancia y calidad de las críticas al enfoque de proyectos y los métodos basados en modelos lógicos recogidas en la literatura desde los años ochenta, era previsible una reacción en los actores de la cooperación al desarrollo en varias posibles direcciones.

La primera de ellas sería el cuestionamiento general, en profundidad, del enfoque de proyectos y su aparato metodológico (reflejo de un cambio de paradigma más profundo en diferentes disciplinas<sup>1</sup>, en este caso hacia un enfoque de proceso de aprendizaje). La se-

gunda de ellas sería la impermeabilidad total a las críticas y enfoques alternativos propuestos. La tercera postura sería, previsiblemente, el reflejo de un cierto sincretismo en los enfoques y los métodos (en correlación con el proceso paralelo del pensamiento sobre desarrollo), mediante la flexibilización del enfoque de proyectos e incorporando variaciones en metodologías (PM&E, DRP,...) y evoluciones en los instrumentos hacia un peso relativo menor del enfoque de proyectos (SWAP).

### I. PRINCIPALES TENDENCIAS

En el análisis empírico realizado en la investigación<sup>2</sup> puede identificarse la existencia de cuatro tendencias principales:

A) El proyecto de cooperación como instrumento no está tan en declive como pudiera parecer; mucho menos el proyecto como enfoque

En efecto, y contrariamente a lo que puede desprenderse de la literatura reciente<sup>3</sup>, el proyecto de cooperación como instrumento está más en declive en el discurso que en la práctica. Entre los donantes estudiados, únicamente la

<sup>1</sup> Como plantea Chambers (1994c: 12-16), tal como reflejamos en el capítulo anterior.

<sup>2</sup> En Ferrero, 2004: 504-520, puede consultarse el aparato empírico y su análisis.

<sup>3</sup> Probablemente debido a que la mayor parte de la literatura científica proviene del ámbito de cooperación anglosajona en Asia, donde se dan en mucha mayor medida las condiciones para el uso del SWAP que en otros continentes, como América Latina o África.

cooperación holandesa y, en menor medida, la danesa, reflejan un rechazo claro al instrumento y traducen en sus prácticas tal declaración. En menor medida, el PNUD acentúa la ayuda programática integral, aunque el instrumento último de implementación son proyectos. Donantes particularmente importantes como la Unión Europea, el BID (y, aunque no ha sido incluido formalmente en la investigación, el Banco Mundial<sup>4</sup>) mantienen de forma clara el enfoque de proyectos<sup>5</sup>.

Más allá del proyecto como instrumento, que en el discurso sí es explícitamente criticado, el proyecto como enfoque prevalece con mayor claridad si cabe. Este hecho tiene especial trascendencia si, como posteriormente se discute y ya se apuntó en el capítulo anterior, es difícil desvincular el enfoque de proyectos del enfoque *blueprint*. Inclusive, el método PCM sirve de soporte a la gestión de ayuda programática y, en algunos casos, del propio SWAP (Unión Europea).

En este sentido, compartimos con otros autores la opinión de que el tránsito hacia los SWAP no supone, como ya hemos mencionado, el abandono progresivo del proyecto como enfoque. Como afirman Biggs y Smith (2003, *op. cit.*: 1.745) «como aquellos que están familiarizados con el pensamiento propio

del PCM y Marco Lógico reconocerán, esto [un declive del apoyo al proyecto y al ciclo del proyecto en los donantes] puede ser ilusorio».

B) El SWAP, efectivamente, tiene una importancia relativa importante y creciente, aunque a un ritmo lento

Sí que se aprecia, por otro lado, un peso cada vez mayor del enfoque programático y sectorial (SWAP) en los instrumentos empleados por los donantes.

En efecto, el SWAP surgió a mediados de los años ochenta bajo la tutela del Banco Mundial y los donantes escandinavos, preocupados por la falta de impacto de los proyectos individuales en la situación sectorial global en los países en vías de desarrollo. El SWAP está demostrando ser un instrumento poderoso para mejorar la gestión de la ayuda, la coordinación entre donantes a través de los presupuestos y la persecución de objetivos comunes. Esto es, ciertamente, una gran mejora en un mundo en el que los donantes eligen a su elección proyectos individuales, a menudo fuera de los presupuestos (Maxwell, 2003, *op. cit.*: 18).

Puede apreciarse una cierta sustitución entre instrumentos, aunque la tendencia en cuanto a la sustitución en el enfo-

---

<sup>4</sup> Que de forma agregada representan un porcentaje muy alto del monto total de la ayuda internacional.

<sup>5</sup> A pesar de que el Banco Mundial sostiene su apoyo al enfoque sectorial, su cooperación se articula a través del instrumento de proyecto.

que, como hemos comentado anteriormente, no es evidente.

Es notoria, en especial, la influencia de las aportaciones de Bernard Lecomte, la asimilación entre los donantes de su crítica al proyecto como instrumento (*Project Aid*) y su propuesta de Acuerdos de Planificación. Éstas pueden verse claramente reflejadas en el SWAP, por un lado, y en los marcos de planificación de país que la mayoría de los países emplean (*Country Strategy*). No obstante, el plazo propuesto por Lecomte para ello (entre 10 y 20 años) es sensiblemente menor que el habitual, incluso en acuerdos de SWAP. Únicamente la cooperación holandesa, entre las estudiadas, se acerca al planteamiento completo de los Acuerdos de Planificación. La propia coordinación entre donantes y la constitución efectiva de fondos comunes entre los donantes es cuestionable en la práctica.

Como reconoce la propia cooperación holandesa (Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, 2000: 10),

La colaboración entre donantes está asumida de palabra, pero no efectuada de hecho. En la práctica es difícil efectuar dicha coordinación, entre otras cosas, por la persistente orientación a proyectos concretos que puede llevar a estructuras paralelas. Casi todos los donantes tienen sus propios procedimientos. En un enfoque sectorial, las actuaciones independientes de los donantes son contraproducentes. Impiden realizar un enfoque coordinado partiendo de una visión más amplia y pueden bloquear reformas estructurales.

Probablemente, el empleo efectivo del SWAP dependerá de la voluntad real de los donantes de trabajar en conjunto renunciando en gran medida a la visibilidad individual (y, por lo tanto, a la atribución de los resultados). En ello, la Declaración de París puede suponer un cambio esperanzador y significativo.

C) El Enfoque del Marco Lógico prevalece como método subyacente en cualquiera de los instrumentos anteriores. Se aprecia su progresiva evolución hacia métodos basados en RBM

El EML continúa siendo, sin lugar a dudas, la principal referencia metodológica, empleado implícita o explícitamente por todos los donantes analizados. Se aprecia un progresivo abandono de la obligatoriedad explícita de su uso, pero incluso en los casos en que no aparece nominalmente entre los métodos empleados por el donante, sí que se emplea en la realidad (casos de PNUD y DANIDA). Únicamente la USAID ha abandonado explícitamente su uso, y desarrollado un método propio basado en RBM.

La implantación del RBM entre los donantes es, en la mayoría de los casos, nominal, a través de declaraciones de principios acerca de la focalización en resultados, hecho mayoritario. Su traducción en métodos adaptados es mucho menor; entre los estudiados, únicamente el PNUD y la USAID han adaptado sus marcos de planificación

(SRF y RF) y, en el caso de la USAID, sus métodos.

La tendencia es, en cualquier caso, a emplear una cadena de resultados similar a la reflejada en el EML, conservando los elementos del *logframe* original. Incluso, algunos donantes como la cooperación canadiense utilizan en la actualidad el método «Marco Lógico orientado a resultados» (*Results-oriented Logical Framework*) (CIDA, 1996), lo cual es equivalente a emplear el EML focalizando la atención en los elementos superiores de la matriz.

D) Se aprecia una significativa influencia de los enfoques críticos en el discurso de los donantes, reflejado en la mayoría de las ocasiones en una declaración de intenciones sobre el uso flexible de enfoques y métodos (fundamentalmente PCM y EML)

Inequívocamente, se encuentra en el discurso de los donantes la influencia de diversos planteamientos críticos, en particular los aspectos referentes al proceso de aprendizaje en las organizaciones y la descentralización de la toma de decisiones, el reconocimiento de las limitaciones del enfoque/instrumento de proyectos, la flexibilidad en la implementación, y la presencia de referencias a los métodos participativos. La valoración de esta influencia a partir de

los datos empíricos refrenda su existencia.

Esta influencia se ha traducido, básicamente, en la flexibilización del enfoque de proyectos (mención explícita al alejamiento necesario del enfoque *blueprint*) y del EML, con la progresiva incorporación en el discurso de elementos críticos (necesidad de un enfoque de proceso, de revisar periódicamente los marcos lógicos cuando sea necesario, de incorporar la participación de los beneficiarios, de la importancia de la evaluación como aprendizaje y no sólo como rendición de cuentas, etc.).

Biggs y Smith (2003, *op. cit.*<sup>6</sup>) apuntan que el ciclo del proyecto basado en el enfoque *blueprint* más antiguo ha sido de hecho sustituido por un ciclo del proyecto más amplio para acoger las ideas de proceso: los procesos participativos han sido introducidos; nuevos criterios más allá de los económicos se han agregado en la evaluación; nuevas técnicas han sido agregadas al ciclo, y con especial significación el Marco Lógico. El reconocimiento de los enfoques participativos (al menos en el discurso) entre los donantes se consolida en los noventa, desde los informes de desarrollo humano (PNUD, 1993), con las orientaciones de la OCDE (OECD, 1993), y los libros de consulta sobre participación del Banco Mundial (1996) y del BID (1997).

---

<sup>6</sup> En su artículo monográfico sobre la revisión del PCM.

## II. LAS REFLEXIONES EN EL SENO DE ALGUNOS DONANTES DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

En esta línea destacan las innovaciones introducidas y la amplitud de la reflexión generada, fundamentalmente, por la cooperación del Reino Unido (DfID<sup>7</sup>) y por la GTZ.

### II.1. La reflexión en el DfID

El Departamento para el desarrollo internacional de Gran Bretaña (DfID) ha realizado, quizá, los mayores avances entre los donantes para acercar sus enfoques y métodos al enfoque de procesos, introduciendo el instrumento denominado *process projects*. Según este organismo (siguiendo la descripción realizada por Anne Coles y Phil Evans, personal del propio DfID, en Mosse *et al.*, *op. cit.*: 84-87), los *proyectos de proceso* (*process projects*) reflejan una mayor preocupación por el desarrollo humano e institucional, en detrimento de las intervenciones centradas en la tecnología, así como la incorporación de mayores dosis de flexibilidad y de reacción rápida a los cambios en el PCM, para conseguir responder a las necesidades prioritarias de los involucrados en el proyecto (Eyben y Ladbury, 1995 y Rew y Brustinow, 1998).

Esta adaptación se centra en la inclusión de una nueva etapa en la fase de imple-

mentación de los proyectos dentro del PCM, denominada *evaluación de resultados a objetivo* (*Output-to-purpose review, OPR*), que sustituye a la actividad de evaluación intermedia clásica (*mid-term review*). La diferencia fundamental entre ambas estriba en que la OPR se centra en la evaluación del efecto de los resultados conseguidos en el propósito del proyecto u objetivo específico (nexo identificado por el DfID como «proceso de desarrollo»), mientras los enfoques clásicos de evaluación intermedia se centran en la marcha de la ejecución de actividades y su consecuencia en el logro de resultados.

### II.2. La reflexión en la GTZ

Por parte de la GTZ, la revisión del ZOPP en 1996 (GTZ, 1998) revela una flexibilización del mismo hacia objetivos de aprendizaje y construcción de capacidades: «un mínimo de marco de planificación, limitado a objetivos estratégicos y un marco presupuestario, dejando tanto como sea posible a un proceso conjunto de aprendizaje durante la implementación, que podría llevar a mucho mejores resultados» (de las directivas de la GTZ para la gestión de la implementación de las actividades de la GTZ, citadas en Kievelitz, 1996: 39).

Es ésta una característica relativamente común a las versiones de EML integradas con PCM. Suponen, al menos en el

<sup>7</sup> No incluido en la muestra, por lo que nos basamos en análisis presentes en la literatura.

discurso, una flexibilización mayor, y aparentemente integran conceptos reclamados desde los enfoques críticos: participación, aprendizaje, proceso, ... La propia GTZ propone su versión de PCM en 1996 (GTZ, 1996) explícitamente como solución a los conflictos generados entre el ZOPP y los enfoques de proceso, asimilando coloquialmente PCM a «Participatory Cooperation Management».

### II.3. *La reflexión conjunta de la GTZ, el DfID la USAID y el Banco Mundial*

Más recientemente la GTZ, el DfID, la USAID y el Banco Mundial reflejaron en la *International Conference on Mainstreaming and Scaling-Up of Primary Stakeholder Participation - Lessons Learned and Ways Forward* (celebrada en Washington, el 19-20 noviembre de 1998)<sup>8</sup> su experiencia en la flexibilización del enfoque de proyectos, coincidiendo en la necesidad de adoptar un enfoque más flexible en el diseño de los mismos.

La GTZ y el DfID estaban trabajando en la fusión DRP-EML mediante la flexibilización de este último. En el DfID se valoró el PCM como «rígido, exigente en tiempo, demasiado dependiente en consultores externos como para dejar que las prioridades locales influyan en el diseño del programa de manera efectiva» (INTRAC, 1998). En la GTZ se valoraba

que las aplicaciones del DRP realizadas en ese marco habían sido rígidas y mecánicas (Forster, 1998). Por su parte, el estudio de LeVoy (1998) sobre la aplicación del lema «*escuchar al cliente*», propio del RBM del proceso de reingeniería de la USAID, concluía que éste no contenía innovaciones metodológicas sobre el terreno. Similares valoraciones refleja la discusión interna en el Banco Mundial (NGO Working Group on the World Bank, 1999, Tandon y Cordeiro, 1998).

Los cuatro donantes coincidían, asimismo, en la necesidad de la coordinación entre los actores locales y los donantes, identificando el peligro (Forster, 1998, *op. cit.*) de la «tendencia autista de crear islas de participación [por cada donante]», en referencia a la extensión no coordinada de los métodos participativos.

La respuesta de cada agencia es, por el contrario, diversa: la USAID y el DfID han optado por intensificar el SWAP, mientras que la GTZ identifica la descentralización como una oportunidad para reforzar la concertación y participación de los actores a nivel local.

### III. ¿RETÓRICA, CONVERGENCIA O CAMBIO DE PARADIGMA?

Como se ha constatado en el apartado anterior, la influencia en el discurso de

---

<sup>8</sup> Documentos no publicados; todas las referencias están citadas en Blackburn, Chambers y Gaventa (2000: 11-13).

los donantes de los planteamientos heterodoxos existe, y apunta a la tercera de las direcciones previsibles. Sin embargo, el reflejo de este reconocimiento en la práctica «real» de los donantes es un análisis, sin duda, más complejo. La profundidad de la asimilación de los planteamientos heterodoxos responderá a la cuestión fundamental de si esta influencia ha tenido un reflejo retórico, se está produciendo una convergencia de planteamientos, o realmente se está produciendo un cambio de paradigma en las prácticas de los donantes. Tratamos de aproximar una respuesta a algunos de estos interrogantes en los siguientes apartados.

Las propias referencias en la literatura divergen en la caracterización de esta reacción, dividiéndose las interpretaciones entre los autores que afirman que el sincretismo es real, y entre los que valoran que la influencia sólo se refleja en el discurso vacía de contenido, esto es, retórica.

Entre los primeros, que defienden que los enfoques críticos se reflejan en las últimas elaboraciones del PCM, EML y RBM, se encuentran los propios donantes, y autores como los ya citados Biggs y Smith, Cracknell, Eggers, Wiggins y Shields y otros.

Entre los segundos destacan autores significativos que afirman que esta convergencia es, en la práctica, retórica, resaltando sobre todo el ya analizado abuso del término «participativo», con-

vertido en un requerimiento de la mayoría de los donantes y que se ha traducido en muchas prácticas erróneas (destacando el Banco Mundial y UNICEF, entre otros, a juicio de Chambers, 1999: 18). En este discurso destaca el manifiesto de un buen número de investigadores y practicantes de los métodos participativos, en la llamada a los donantes y los gobiernos reflejada en Adhikari *et al.* (1996).

Los resultados del análisis empírico realizado indican que, mayoritariamente, la presencia en el discurso de influencias del enfoque de proceso de aprendizaje y/o participativo es retórico de forma generalizada.

En el extremo opuesto a la tendencia general, la GTZ y SIDA muestran influencias reales de los enfoques participativos y de proceso en sus prácticas, pero es sobre todo la cooperación holandesa la que destaca por encima del resto. El reflejo en el discurso es relativamente bajo, mientras que sus prácticas revelan una asimilación mucho mayor (único donante entre los analizados que muestra este comportamiento).

En el siguiente apartado exponemos algunos ejemplos particulares de este alto grado de retórica presente en el discurso (presentes en la literatura y provenientes de la observación participante).

En el caso de la GTZ, por ejemplo, existe una evaluación interna realizada por

Reiner Forster (1998), precisamente sobre la retórica en la incorporación de la participación y la visión de proceso en la agencia. Según su análisis, sólo 1/3 de los proyectos de la GTZ consideran sólidamente la participación, entre el 100% que la incorporan en el discurso; la participación se produce en la mayoría de los casos en las fases de implementación, cuando el proyecto ya está diseñado y presupuestado en detalle y los cambios son complejos administrativamente; en la mayoría de los proyectos donde se emplea el DRP, se hace de forma rutinaria y *top-down*; la participación y los procesos están recogidos en las declaraciones institucionales, pero no tanto en la práctica (la «fase abierta de orientación», por ejemplo, sólo se aplica en el 4% de los proyectos apoyados por la GTZ).

A pesar del discurso, como opina Gasper (1997, *op. cit.*: 18), la GTZ «*se ha aferrado, en cambio, a especificaciones obligatoriamente detalladas de las actividades y recursos proyectadas, aprobadas centralizadamente*». Chambers (1996, *op. cit.*: 11) caracteriza este hecho (refiriéndose a la última versión del ZOPP de 1996) como:

casi esquizofrénico en el lenguaje usado. Tiene algo de lo viejo y algo de lo nuevo, algo de lo que vale para los objetos y algo de lo apropiado para las personas (...) por ejemplo: que los participantes deberían ser involucrados desde el principio; que debería haber participación de todos los afectados; que debería haber un análisis y una toma de decisiones transparente. Por la

otra parte el lenguaje viejo está presente: debería haber un plan sólido. El desarrollo es un proceso estructurado. Un proyecto debe tener las piedras angulares en su sitio antes de la implementación. Debería ser orientado a objetivos claros. Debería haber un análisis y unos pasos de planificación predefinido.

En el caso del DfID, y del instrumento adoptado como *process project* (probablemente, el caso más explícito de intento de convergencia con el enfoque de proceso), en realidad continúa siendo deductivo y aporta realmente pocas novedades conceptuales al enfoque de proyectos clásico, como argumentan también Davis, Rew y Brustinow. El *process project* y las OPR se enmarcan por completo en el PCM y están íntimamente ligados al uso del Marco Lógico.

### III.1. ¿Un cambio real?

El tránsito progresivo hacia el SWAP es el elemento más novedoso entre los instrumentos y enfoques en la cooperación, aunque es pronto para evaluar hasta qué punto responde de verdad a un cambio de paradigma y de modo de hacer la cooperación por parte de los donantes. Si la tendencia sigue una línea decidida y sincera desde la Declaración de París, el cambio puede ser verdaderamente profundo. Si, por el contrario, no se llega de verdad al apoyo efectivo de políticas a través de fondos comunes, probablemente se acentúe la dispersión y falta de

coordinación propia de la generalización de los proyectos, pero en el nivel de políticas, lo cual puede ser más grave aun. Adicionalmente, la adopción del SWAP no garantiza un enfoque de proceso, aunque pueda facilitar las condiciones para que se dé. Los marcos de políticas y planes de acción sectoriales pueden realizarse, bajo el SWAP, de forma *top-down*, tecnocrática, y reproduciendo las características del enfoque *blueprint* (volveremos sobre ello en el capítulo siguiente).

Una vez realizado el contraste empírico, podemos afirmar que, en general, no hemos encontrado ninguna experiencia entre los donantes de incorporación completa del enfoque de procesos en sus políticas, enfoques y métodos. Apenas el instrumento de «Préstamos para operaciones de innovación» contemplado por el BID, la «Fase abierta de orientación» contemplada por la GTZ y, en menor medida, el *process project* del DfID, parecen reflejar un cambio relativamente profundo de planteamiento, aunque con muy poca importancia relativa en sus acciones de cooperación al desarrollo.

Inclusive en los casos en los que mayor enraizamiento ha tenido la flexibilización propia del enfoque de procesos sobre los enfoques de proyecto, cabría preguntarse si nos encontramos ante algo realmente nuevo o nos encontramos ante recomendaciones sobre cómo usar los métodos tradicionales bajo el mismo enfoque.

Lo cierto es que el binomio EML-PCM, refleja la primera influencia real de los enfoques críticos, pues el PCM trata de responder, entre otras cosas, a una mayor flexibilidad y una mayor capacidad de realimentación. En efecto, durante los años noventa, se producen intentos de flexibilización del uso del EML y de integración de los métodos participativos (fundamentalmente DRP y M&EP), protagonizada sobre todo por el DfID, GTZ y otros, y marcada por la revisión del ZOPP en 1996.

Pero la presente investigación refrenda, contrariamente a la opinión de quienes defienden una efectiva convergencia entre enfoques, que no se ha articulado un enfoque de procesos en la realidad, siendo el uso de la terminología «heterodoxa» tan vigente hoy día en el discurso, mayoritariamente retórico.

Desde esta perspectiva, es necesario relativizar la progresiva incorporación de enfoques flexibles a la práctica de planificación, manifestada por los donantes analizados. A menudo este enfoque se explicita como adoptado en la actualidad por organizaciones grandes (gobiernos y donantes), cuando en realidad su acción sigue caracterizada por el mantenimiento de un protagonismo importante de los proyectos, por sistemas rígidos de aprobación, instrucción y evaluación de los mismos, control financiero y marcos temporales de corto plazo, como también reconocen Mosse (1998, *op. cit.*: 26 nota 3), y expresa

con Lucidez Chambers (1994b, *op. cit.*: 953):

Hemos asistido en la pasada década a más cambios en la retórica del desarrollo rural

que en su práctica. Estos cambios incluyen las ahora familiares transiciones de *top-down* a *bottom-up*, de la estandarización centralizada a la diversidad local, del *blue-print* al proceso de aprendizaje.

### 3. LAS INTERVENCIONES Y LOS PROCESOS... LOS TÉCNICOS Y LA GENTE: ¿QUÉ REALIDAD CUENTA?

#### INTRODUCCIÓN

En el capítulo precedente hemos analizado la indudable influencia de las propuestas heterodoxas en el discurso y en la práctica de los donantes, concluyendo que el carácter de esta influencia es en gran parte retórico.

En el presente capítulo enfrentamos la cuestión central en esta reflexión. Todos estamos de acuerdo en que gestionamos la ayuda al desarrollo y la cooperación para conseguir resultados de desarrollo (tal como se ha actualizado la GBR desde la Declaración de París, al cambiar la denominación de *gestión por (o basada) en resultados* a *gestión para resultados de desarrollo*). ¿Para qué, si no?

La cuestión es *cómo* hacer las cosas para conseguir (a largo plazo) resultados de desarrollo, que no pueden ser entendidos de diferente forma a mejoras en la calidad de vida de las personas. ¿Garantiza la traslación de los enfoques y métodos de la GBR a la gestión del desarrollo que los resultados a largo plazo y agregados se consigan? ¿Estamos en el camino correcto?

¿Qué enfoque permite implementar una cooperación *para el* desarrollo transformadora y de calidad? ¿El enfoque que enfatiza el proyecto y los modelos lógicos, o el enfoque que enfatiza el cambio en las relaciones de poder, la participación y el proceso de aprendizaje?

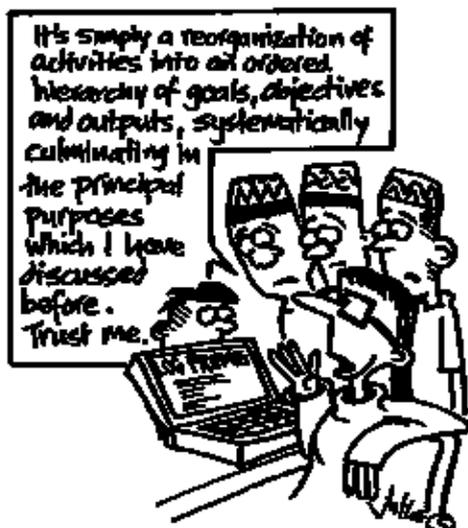
Analizaremos esta cuestión a la luz de la experiencia empírica. Empleando un enfoque constructivista, identificamos los diferentes puntos de vista presentes en la valoración de ese interrogante, y tratamos de caracterizar y describir cada uno de ellos. Planteamos la necesidad, en última instancia, de optar por una u otra perspectiva a la hora de tomar decisiones metodológicas.

Presentamos, asimismo, y como síntesis de la investigación realizada, una aproximación a un modelo representativo del comportamiento de las intervenciones de desarrollo que contemple todos los elementos presentes en el marco teórico y los que ha puesto de manifiesto la investigación. De esta forma, esperamos aportar un marco sobre el que realizar valoraciones respecto al impacto previsible de los enfoques, instrumentos y métodos que se adopten en las intervenciones, y arrojar algunos elementos que iluminen posibles propuestas integradoras.

Una de las principales conclusiones de la observación participante en la investigación, es la constatación de la existencia de diferentes perspectivas, intereses y puntos de vista entre los diferentes actores desde los que se interpreta el fenómeno social de una intervención de desarrollo y, por lo tanto, desde las que se interacciona con las mismas (se participa en ellas, se afrontan, se valoran y se juzgan).

Éstos son diversos y, además, evolucionan conforme avanza el ciclo de las in-

FIGURA 10.



tervenciones. Aun asumiendo la diversidad que supone la existencia de tantas perspectivas como actores involucrados se dan en las mismas, pueden identificarse dos perspectivas diferenciadas con cierta claridad, que no siempre se presentan asociadas a un único actor o tipo de actor, y que se corresponden con dos «lógicas» de comportamiento<sup>1</sup>:

— La perspectiva de la gerencia<sup>2</sup>, perspectiva de aquellos individuos u

organizaciones con la responsabilidad del diseño y gestión de la ejecución de las intervenciones, con un requerimiento y obligatoriedad de rendición de cuentas a un «principal» (organismo donante).

— La perspectiva propia de los habitantes (beneficiarios o no) y las organizaciones públicas o privadas locales presentes y directa o indirectamente implicados en el entorno local donde se desarrolla la intervención, lo que

<sup>1</sup> Lecomte califica la interacción entre los puntos de vista involucrados como «dialéctica», diferenciando entre la lógica de la ayuda y la lógica de los beneficiarios, de forma muy similar al discurso que desarrollamos a la luz de la experiencia empírica.

<sup>2</sup> Incluimos en la noción de «gerencia» o *management* las actividades de diseño (perspectiva propia del *Project Management*). Según el *Design Science*, podría haberse denominado «perspectiva del proyecto», o «perspectiva del diseño», incluyendo la ejecución como fase del proyecto. Optamos por la primera alternativa por una mera razón de claridad en la nomenclatura.

podríamos llamar «la perspectiva desde el proceso de desarrollo».

Como posteriormente analizaremos, las preocupaciones, aspiraciones y problemas que enfrentan estas dos perspectivas son diferentes, y su interpretación es clave para analizar la adecuación de enfoques y métodos en las intervenciones de desarrollo. Por otro lado, estas perspectivas se presentan, en la realidad, como un *continuo*. Todos los actores tienen, en mayor o menor intensidad, las preocupaciones propias de la gerencia, y todos los actores tienen, en mayor o menor medida, las preocupaciones propias del entorno local.

Analizamos estos aspectos a continuación.

## I. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESARROLLO

Tratar de caracterizar con precisión *qué* es el proceso de desarrollo es una tarea tremendamente compleja que, evidentemente, supera las pretensiones de este trabajo. El concepto de proceso de desarrollo remite a la propia noción de *desarrollo* que ha evolucionado significativamente durante las últimas décadas, y únicamente en los últimos años podemos percibir una cierta confluencia de pensamiento. Ni mucho menos pretendemos generar una «teoría» de los procesos de desarrollo; no obstante, es necesario tratar de aproximarse cuanto

sea posible al concepto de «proceso de desarrollo» que empleamos al referirnos al mismo.

Por ello trataremos de esbozar algunas de sus características, sin ánimo de ser exhaustivos, pero sin lo cual no sería posible profundizar en el análisis del desempeño de las intervenciones.

### 1.1. *El proceso como desarrollo humano y sostenible (y viceversa)*

El fundamento principal del enfoque de desarrollo humano parte de la afirmación del ser humano como protagonista del desarrollo; un *ser humano* «persona», «con nombres y apellidos», que vive en un lugar determinado, que tiene necesidades, aspiraciones, visiones, problemas y potencialidades; que establece y mantiene relaciones sociales y con su entorno; que posee una cultura propia, está inserto en un entorno socio-histórico y cultural del cual forma parte. Éste debe ser el punto de arranque de la noción de proceso: la persona está en primer lugar («*primero la gente*», parafraseando la muy conocida obra de Michael Cernea), luego su perspectiva es la principal.

En efecto, el desarrollo humano, según la noción de capacidades (*capabilities*) de Amartya Sen, es el *proceso de cambio social y económico centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capa-*

*ciudades y a asegurar una vida digna en cualquier geografía y en cualquier cultura, y entendido como proceso de ampliación de las capacidades de opción de las personas y, por tanto, sus oportunidades.*

La perspectiva de las capacidades humanas, entendidas como el conjunto de posibles elecciones libres que puede hacer una persona en cada momento de su vida (evidentemente condicionadas por los bienes y servicios de que dispone o tiene acceso, pero también por múltiples factores), tiene fuertes connotaciones sobre la naturaleza de las intervenciones de desarrollo y sobre cómo deben éstas plantearse y llevarse a cabo. El objetivo de las mismas es incrementar las posibilidades de elegir libremente aquellos funcionamientos que cada persona tiene razones propias para valorar. Ello introduce un elemento esencial: las elecciones libres son mucho más impredecibles que el mero acceso a bienes y servicios, e incluso a igualdad de acceso a éstos, los múltiples factores sociales, institucionales, ambientales, personales o psicológicos, pueden tener gran influencia (Robeyns, 2005).

El debate sobre las implicaciones metodológicas del enfoque de las capacida-

des humanas en la planificación, gestión y evaluación del desarrollo está sobre la mesa en la *Human Development and Capability Association*<sup>3</sup>, foro en el que se debate y trata de hacer operativo el enfoque de las capacidades (Ferrero, 2006).

Las propuestas de traducción del concepto anterior en indicadores que, como el IDH, permitan establecer comparaciones de estados en el tiempo de países, regiones o comunidades, y entre los mismos, son asumidos hoy día como los que mejor reflejan «objetivamente» los estados de este proceso en todas sus dimensiones (ingreso, oportunidades educativas, salud, equidad y sostenibilidad ambiental, entre otras). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), asumidos por la comunidad internacional, así lo reflejan. Como ya hemos visto, la gestión orientada a los resultados (GBR) traslada a todos los niveles de planificación la focalización de la gestión a conseguir éstos, hasta la focalización en los efectos y productos en las intervenciones de menor rango.

En la base del GBR se encuentra implícita una hipótesis adicional básica: conseguir resultados es el *centro* de los esfuerzos. Si éstos se consiguen, el *desarrollo* es mayor que antes de la intervención. ¿Es

---

<sup>3</sup> Actualmente presidida por Martha Nussbaum, y por Amartya Sen hasta 2006 (más información en <http://www.capabilityapproach.com/>). Desde 2006 se ha constituido un grupo temático sobre Enfoques participativos, y en la conferencia de la HDCA 2006 celebrada en Gröningen el autor presentó como ponencia marco de la mesa temática el planteamiento sobre el asunto en *Changing Approaches and Methods in Development Planning: Operationalizing the Capability Approach with Participatory and Learning Process Approaches* (disponible en [http://www.capabilityapproach.com/pubs/5\\_6\\_Ferrero.pdf](http://www.capabilityapproach.com/pubs/5_6_Ferrero.pdf)).

esta hipótesis cierta? Emplearemos una sencilla analogía con la ciencia de la termodinámica para analizar esta cuestión, clave a nuestro modo de ver, en la comprensión de la noción de proceso y, por tanto, en la explicación del comportamiento de las intervenciones.

**1.2. Una de las claves:  
el desarrollo no es una  
«función de estado»  
(una analogía con la  
termodinámica)**

La termodinámica es una disciplina de las ciencias físicas que estudia las relaciones entre las propiedades y estados de los *sistemas termodinámicos* (cuerpo o conjunto de cuerpos sólidos, líquidos o gaseosos, que pueden evolucionar de un *estado inicial* a otro *final*, que se delimitan arbitrariamente para su estudio a través de una frontera con su entorno), los *cambios* entre estos estados y sus interacciones con el entorno (a través del intercambio de trabajo o de calor)<sup>4</sup>.

El *estado* del sistema es una *condición* propia del sistema, que queda completamente definida por sus propiedades en un instante puntual. La evolución del sistema entre un estado inicial y otro final se denomina *proceso*, y para el tránsito entre ambos estados existen infinitos *camino*s posibles.

El estado puntual de un sistema termodinámico se caracteriza a través de una serie de *variables y funciones de estado*, que describen completamente el estado puntual del sistema independientemente del camino seguido durante su evolución (la presión, la temperatura, el volumen del sistema, son ejemplos de variables de estado; la energía interna del sistema, que depende de las anteriores, es una función de estado; el trabajo que ha sido necesario invertir para el cambio del sistema, *no es función de estado*, pues depende del camino seguido en la materialización del cambio). Para caracterizar un proceso de cambio en sistemas termodinámicos se manejan, entonces, dos tipos de variables y de funciones claramente diferentes: las *variables y funciones de estado*, y las *variables y funciones de proceso*.

Hecha esta brevísima y simplificada descripción de algunos de los conceptos de la termodinámica, describamos la analogía mencionada.

Empleando este símil, podemos decir que en los enfoques y métodos proyectuales se centra la planificación y la gestión en alcanzar *nuevas variables y funciones de estado* de los «sistemas», caracterizadas por las metas e indicadores de desarrollo. Al focalizar la atención en éstos, se asume implícitamente que,

---

<sup>4</sup> Entre sus aplicaciones más importantes está el estudio y desarrollo de las máquinas térmicas, entre las que se encuentran los motores térmicos (de aplicación en la automoción, aviación, etc.) y los sistemas de climatización (calefacción y máquinas frigoríficas).

en analogía, *el desarrollo es función de estado*. Importa el proceso de cambio en los «sistemas» en la medida en que se alcanzan las variables y funciones de estado prefijadas, identificadas como un estado de mayor desarrollo (renta, ingreso, empleo, % de acceso a servicios,...). Ésta es la base del RBM, y se refleja perfectamente en la insistencia en formular metas, resultados e indicadores empleando participios como tiempo verbal (como *estados alcanzados*), propia de los métodos basados en modelos lógicos.

A nuestro modo de ver, esta hipótesis no es cierta, pues el desarrollo no es función de estado. Depende del camino seguido durante el cambio. Algunos ejemplos muy sencillos pueden ilustrarlo. Para haber incrementado un 10% la renta *per cápita* en una comunidad rural (estado final) se puede plantear una intervención basada en la donación directa de un subsidio equivalente (estado alcanzado a corto plazo), o se puede plantear una intervención basada en el incremento de la productividad, la diversificación, innovación y transformación de los canales de comercialización (estado alcanzado, si se alcanza, a largo plazo). El estado final es el mismo, pero hasta los más ortodoxos convendrían en que el segundo caso *«ha mejorado el desarrollo»*, y el primero *«no ha mejorado el desarrollo»*.

Este hecho es muy palpable en casos de variaciones bruscas en las variables

de estado del sistema, como ocurre ante situaciones de emergencia o catástrofe. Dos «sistemas» que parten del mismo estado inicial, dependiendo del camino seguido para llegar al mismo, pueden reaccionar de forma muy distinta ante la adversidad. Supongamos que uno de ellos ha «llegado» al estado inicial a través de una estrategia exógena (presencia de transnacionales agrícolas), y la segunda, a través de estrategias endógenas (diversificación, valorización de recursos endógenos, organización comunitaria). Ante una catástrofe climatológica, probablemente la segunda alcance de nuevo el «estado inicial» en mucho menos tiempo (como sucedió sobre todo en Honduras después del huracán Mitch, con la retirada de las transnacionales del banano).

Habitualmente, la focalización en los resultados y metas aporta llegar a los «estados finales» en un plazo mucho más corto, lo cual es perfectamente compatible con los intereses de la gerencia y de los donantes. La focalización en el proceso de cambio suele aportar resultados (aunque no estuviesen previstos, o más aun, imposibles de predecir) en un plazo mucho más largo. Pero como hemos descrito, «el desarrollo» puede ser poco en el primer caso, y «mucho» en el segundo.

En definitiva, el desarrollo no es una «función de estado». Las variables que describen el estado (indicadores y metas) son importantes, sin duda,

El desarrollo no es una función de estado.  
Depende del camino seguido

Un ejemplo fruto de la experiencia empírica en el caso de la Iniciativa por el Desarrollo Rural lo explica con claridad. Conseguir el «estado final pretendido» de disponer de un Marco de Política de Desarrollo Rural demoró más de cuatro años de *proceso* de discusión y concertación entre diferentes actores públicos y privados, resultando un documento con carencias técnicas «objetivamente verificables», pero oficializado por el gobierno y que recogía los resultados de más de dos años de debates.

Desde el inicio del proceso, y durante el mismo, pero no relacionados ni coordinados con él, se generaron más de tres documentos «técnicamente perfectos», elaborados por consultores internacionales financiados a través de grandes donantes. La generación de estos documentos no demoraba más de uno o dos meses... pero ninguno llegó a salir de la gaveta del director general de políticas del Ministerio.

¿Es *el desarrollo* «el estado final pretendido» (representado en este caso por un producto en forma de documento de Marco de Políticas de Desarrollo Rural), o es el camino seguido para llegar al «estado final»?

pero el camino seguido es mucho más importante. La característica principal de ese «estado», en términos de desarrollo, es el proceso seguido hasta llegar a él.

Si es así, la gestión entonces no debería estar orientada a conseguir resultados. Debería estar orientada a la «calidad» del proceso seguido, siendo los resultados preestablecidos secundarios. Pero, ¿cómo podríamos aproximarnos a esta noción de «calidad»? ¿Cuál es el «sustrato» del proceso de cambio?

### 1.3. *Capital Social como sustrato del proceso*

El concepto emergente del Capital Social permite la caracterización de este «sustrato» del proceso de desarrollo. Los trabajos de Putnam, North, Coleman y otros autores pioneros en el concepto, apuntan la idea fundamental al respecto: la muy distinta respuesta ante políticas e intervenciones similares de entornos locales distintos se explica a través de las distintas condiciones de partida en cuanto a estructura social e instituciones.

El concepto de Capital Social y las Instituciones es relativamente nuevo en el debate sobre desarrollo. Proviene de la nueva economía institucional, por un lado<sup>5</sup>, principalmente con los trabajos iniciales de Douglas North (1986) y Robert Putnam (1993), y de la sociología, por otro lado, principalmente con los trabajos de James Coleman (1990 y 1994). Supone, pues, un punto de encuentro en el estudio del desarrollo para la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología.

En la delimitación del concepto de Capital Social ocupa un papel central la noción de entorno institucional local. Éste, vinculado necesariamente a una ubicación territorial determinada, 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 dichas<sup>6</sup>.

El Capital Social de un entorno local es (Bastiaensen *et al.*, 2001: 213) el conjunto específico de la propia estructura social (naturaleza de las organizaciones formales e informales, las redes sociales y las formas de interacción y participación de las personas en la misma<sup>7</sup>, según Coleman, 1990, *op. cit.*), las reglas formales e informales (instituciones) que marcan su comportamiento y elecciones, y las ventajas (beneficios) o inconvenientes que suponen para el desarrollo de la comunidad en su conjunto (figura 11). Más intuitivamente, el Capital Social hace referencia a la *calidad* del entorno institucional local con relación a las perspectivas de desarrollo. Esta definición es integradora de aquellas que conciben el Capital Social como el propio *beneficio* de la naturaleza de la estructura social y las instituciones (Coleman, 1994) y las que lo conciben como la *organización social en sí misma* (Woolcock, 1998).

Una de las características del concepto es la enorme cantidad de dimensiones que abarca y formas existentes del mis-

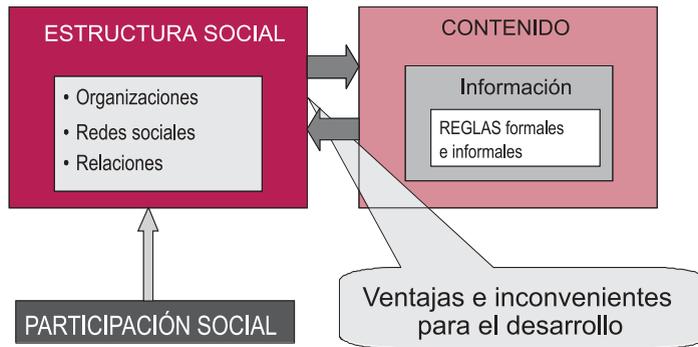
---

<sup>5</sup> Que se centra en la influencia del concepto en el desempeño económico a través del estudio de los costes de transacción.

<sup>6</sup> Diferentes, por tanto, de los organismos, que son parte de la estructura social.

<sup>7</sup> Las redes sociales configuran uno de los campos propios de desarrollo de los enfoques de capital social, desarrollado por trabajos como los de Lozares (1996).

FIGURA 11. Entorno institucional local



Fuente: Elaboración propia a partir de Bastiaensen *et al.* (2001).

mo. En este sentido es un concepto no definido todavía con precisión, identificando muy diferentes elementos a través del mismo, elementos sobre los cuales no existe siempre consenso. Entre las dimensiones del Capital Social se suelen mencionar las siguientes (Gómez *et al.*, 1999: 13): 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.

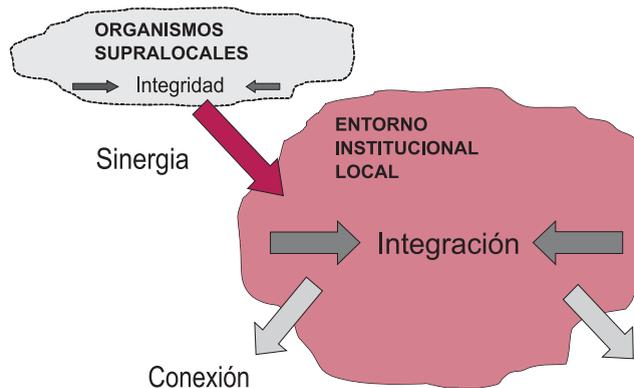
Otra característica del Capital Social es que, contrariamente a otros tipos de capital, puede mejorarse y optimizarse pero no maximizarse: por ejemplo, la existencia de organizaciones sociales es un componente del Capital Social, pero su efecto positivo no crece siempre proporcionalmente al número de 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, se está de acuerdo 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» (Hirschman, 1984, citado en Kilksberg, 1998: 160).

Los beneficios de un Capital Social adecuado son los siguientes: 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

FIGURA 12. Sinergia y conexión en la visión de Woolcock



Fuente: Elaboración propia a partir de Woolcock (*op. cit.*).

bases para la gestión adecuada del entorno medioambiental; disminuyen los costos de transacción asociados a los intercambios económicos y aumenta por tanto la actividad económica; aumenta la capacidad de control de excesos y oportunidades 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 como catástrofes, pérdida de cosechas, etc. Narayan y Pritchett, 1999); fomenta las sinergias adecuadas con los actores externos y entre los mismos...

En este sentido, el Capital Social se considera una forma de capital, como activo del desarrollo, de forma análoga al capital físico, financiero o humano:

«cualquier aspecto de la organización informal social que constituye un recurso productivo para uno o más actores» (Coleman, 1994).

Según la interpretación de Woolcock (1998, *op. cit.*), que propone un esquema en función de dos niveles, 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 (Capital Social «desde abajo»), se deben combinar dos dimensiones del Capital Social: la Integración (relaciones sociales horizontales intracomunita-

rias) 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 (Capital Social «desde arriba»), 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...).

En el esquema anterior, no todos los elementos favorecen el Capital Social cuanto mayor magnitud tengan. Por ejemplo, una buena integración favorece las relaciones intracomunitarias, el flujo de información, una homogeneidad en las reglas del juego y por consiguiente mayor confianza, una disminución de los costos de transacción y un aumento de la acción colectiva. Por el contrario, una excesiva integración puede favorecer la autarquía y el aislamiento y aumentar las fricciones internas. La conexión equilibra una excesiva integración, y a través del contacto con personas y organizaciones externas al entorno local, se favorece la innovación y la vinculación a estructuras de mayor magnitud. Pero una excesiva conexión puede debilitar la integración, generar mensajes contradictorios y debilitar las instituciones.

En efecto, un proyecto o intervención de desarrollo (de igual forma que las transacciones económicas y las relaciones sociales entre personas, familias, pro-

ductores, 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 Uphoff (1993), 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».

Todas estas dimensiones reconocidas como componentes del Capital Social no son funciones de estado, sino variables de proceso (caracterizan el proceso en el entorno local, no los estados del mismo, y dependen claramente del camino seguido); no se incluyen entre las variables de estado características de los indicadores de desarrollo tradicionales; y, como los trabajos empíricos de los autores mencionados evidencian, están correlacionadas con las variables de estado tradicionales.

• *Algunas características de un entorno local con alto Capital Social*

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;
- la historia, la cultura propia y la identificación con el entorno configuran una identidad colectiva;
- 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;
- 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;
- 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... y donde éstas se coordinan para mejorar la acción de apoyo al proceso de la gente; 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.

• *El Capital Social como sustrato del proceso de desarrollo*

La gran cantidad de dimensiones que abarca el concepto y su actual ambivalencia, lejos de ser un obstáculo para nuestra aproximación al concepto de proceso de desarrollo, favorece nuestro objetivo. Precisamente esa cantidad de dimensiones nos permite abordar el «sustrato» del proceso de desarrollo de la forma más amplia que el marco teórico actual de los estudios en desarrollo proporciona.

La evolución del Capital Social en un entorno local permite explicar con lucidez los ejemplos mostrados en el epígrafe anterior. Para un mismo «estado final», cuando el Capital Social se ha reforzado, ha «mejorado» el desarrollo; cuando éste no lo ha hecho, o se ha debilitado, no ha «mejorado» el desarrollo, independientemente de los indicadores de desempeño alcanzados. En definitiva, el Capital Social es el sustrato del proceso; su evolución positiva o negativa *caracteriza el proceso*, y determina la «calidad» de los indicadores de estado tradicionales.

Revisando las dimensiones del Capital Social, y haciendo uso del modelo propuesto por Woolcock (*cfr.* 7.8.1.-cap. 1.2), reflejamos en la tabla 4 (pp. 68-69) una aproximación a la caracterización de las evoluciones positiva y negativa del proceso de desarrollo, apuntando las interacciones deseables de las intervenciones, con una salvedad

importante: la propia noción de proceso que tratamos de definir, con el Capital Social como sustrato, parte de la base de la particularidad de cada proceso en cada entorno local. Por ello, los contenidos reflejados en la propia tabla anterior no pretenden ser ni mucho menos exhaustivos ni completos, sino ilustrativos, y como tales deben interpretarse.

Dentro del marco general de la evolución de las características del Capital Social en un entorno local, pueden identificarse, no obstante, dos tipos claramente diferenciados de proceso, y que difícilmente pueden coexistir simultáneamente: los procesos de concertación y los procesos dialécticos.

Los procesos de concertación se caracterizan por una intensificación de las relaciones de cooperación entre las organizaciones e individuos a gran escala<sup>8</sup>, de forma que es posible una participación social amplia (en el nivel de base y organizacional), llegar a acuerdos en torno a diagnósticos de la situación, visiones de desarrollo y estrategias, acciones conjuntas e intervenciones individuales coordinadas, con modelos y reglas comunes.

Los procesos que podríamos denominar dialécticos se manifiestan en aquellos entornos donde la estructura social es fuertemente vertical, con grandes inequidades<sup>9</sup>. Poco puede aportarse para hacer más efectivas las intervenciones de desarrollo en términos de participación y aprendizaje donde existen fuertes relaciones de dominación patrón-cliente entre las élites y los pobres (Gómez *et al.*, 1999: 5-20), donde el acceso de éstos a servicios y a redes de seguridad está mediado sin otra alternativa por los primeros, que habitualmente ostentan también poder político local basado en el clientelismo. Teniendo en cuenta que la relación con el patrón ejerce una fuerte funcionalidad de provisión de servicios e insumos, de abastecimiento y de seguridad para los pobres, es necesario un cambio político decidido y sobre todo la creación de alternativas para los pobres a las funciones que ejerce el patrón que se demuestren mejores, más seguras y con menos riesgo que las anteriores (Rondinelli, 1990 [1983]: 136-137) para la conformación de nuevas estructuras sociales más horizontales y en red<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Cuando es posible la concertación entre sectores con intereses claramente diferentes; por ejemplo, cuando existe concordancia en los acuerdos entre productores pequeños y medianos, o entre éstos y los grandes; entre el sector privado y las instituciones públicas; etc.

<sup>9</sup> Se ha criticado fuertemente al Capital Social por «despolitizar» el proceso de desarrollo. No compartimos esta visión. Los procesos dialécticos, que enfrentan de forma clara las relaciones de poder, pueden ser interpretados como la transformación de una estructura de redes sociales negativa para el capital social.

<sup>10</sup> Como también reconoce Korten (1980: 494-495) en la revisión de los logros de los movimientos campesinos y su lucha por sus derechos (acceso a la tierra, salario agrícola,...) y en la adquisición de poder (*empowerment*), hay serias dudas de si las necesidades reales de los pobres se pueden abordar en los

En cualquiera de los dos casos, varios elementos son indispensables:

- La potenciación de los procesos de autoorganización endógena (muy bien descritos por Lecomte, *op. cit.*: 83-118), previos a la pretensión de gestión de las intervenciones por la propia gente (secuencia integración-conexión-sinergia<sup>11</sup>).
- La institucionalización de procesos participativos, tanto para el autodiagnóstico como para la generación de visiones, estrategias y acciones de desarrollo. Institucionalización quiere decir que el proceso participativo *no es un evento*, o una *suma de eventos*, vinculados a intervenciones puntuales, donde se emplea DRP u otro método. Quiere decir que surgen y se apoyan las organizaciones informales o formales que sustentan un proceso permanente de participación de la gente y de las organizaciones, donde cada intervención exógena no genera un evento participativo, sino que se inserta en el proceso de participación. Esto, en gran medida, es lo que los métodos participativos denominan *scaling-up*<sup>12</sup>.
- La institucionalización del aprendizaje social y en las organizaciones. En este sentido el aprendizaje es una dimensión más del proceso de desarrollo. Nuevamente, el monitoreo y evaluación deberían ser una institución orientada al proceso de desarrollo, en el que se insertan las intervenciones, no el mero empleo de métodos de ME&P en eventos vinculados a las mismas.
- La consolidación de un marco de incentivos uniforme, a través de reglas formales o informales: las intervenciones deben potenciar los mismos criterios de acceso a los servicios ofertados, con las mismas contrapartidas y compromisos mutuos adquiridos<sup>13</sup>.

---

marcos sociales establecidos. Esta construcción de poder, como liberación, e inspirada en la lucha de clases, ha sido la semilla de movimientos organizados muy fuertes. Korten señala que los más exitosos, no obstante, han sido precisamente los movimientos no violentos que han entendido el *empowerment* como lucha contra las condiciones estructurales opresivas y, simultáneamente, mejora en el acceso a servicios (de salud, educación, transporte, etc.) de los pobres (en primeros estadios mediante estrategias propias, e incluso muchos de ellos posteriormente implementando programas propios de los gobiernos). Korten identifica la necesidad de un líder con carisma suficiente como para desplazar al patrono como único referente de los pobres en relaciones sociales verticales como paso previo a la toma de conciencia y la transformación hacia relaciones sociales horizontales. En procesos de tales características, la concertación y la generación de visiones y estrategias de desarrollo comunes a gran escala son prácticamente imposibles.

<sup>11</sup> Invertir esta secuencia, muy habitual en los proyectos de desarrollo, como conexión-sinergia-integración, suele aportar muy pocos resultados en términos de proceso y en términos de efectividad, como lo demuestran múltiples experiencias reflejadas en la literatura.

<sup>12</sup> En los procesos dialécticos, es difícil la institucionalización más allá del nivel comunitario. En los procesos de concertación, es más factible, y debe ser extensible a la participación secundaria (de organizaciones involucradas o de partes interesadas).

<sup>13</sup> En procesos de concertación, debería traducirse en la coordinación real y efectiva de las acciones e intervenciones de actores públicos y privados, especialmente de las organizaciones de desarrollo. En los

En resumen, podemos concluir que:

- El desarrollo es un proceso, y como tal *no es una función de estado*. Por ello, la gestión debe estar orientada al proceso, y no a los resultados finales.
- La evolución positiva del Capital Social es el sustrato de ese proceso. El Capital Social es una variable clave; por un lado es interactiva entre una intervención y el proceso de desarrollo (a mayor capital social, mayores resultados); pero además es el atributo central del proceso de desarrollo, independientemente de que haya intervención o no<sup>14</sup>;
- Las intervenciones de desarrollo siempre interaccionan con el capital social, sea potenciándolo o erosionándolo.
- Los «resultados objetivamente verificables» de las intervenciones individuales son secundarios. Una intervención puede ser muy positiva contemplada desde el proceso de desarrollo (potenciado el capital social) sin obtener resultados tangibles a corto plazo, y una intervención puede ser muy negativa desde el proceso de desarrollo (erosionado el capital social), obteniendo los resultados tangibles que se propuso a corto o medio plazo. Pero cuando el Capital Social aumenta sostenidamente, en ausencia de elementos exógenos críticos, la evolución positiva *a largo plazo* de los indicadores socioeconómicos se produce... los resultados, al final aparecen.
- Los procesos de aprendizaje (incluyendo el aprendizaje social, el de las organizaciones, el de las intervenciones, y el consiguiente y progresivo avance hacia la concordancia entre intervenciones, organizaciones y beneficiarios<sup>15</sup>) son dimensiones centrales del proceso de desarrollo, pero *no son* por sí mismos el proceso.
- El proceso de desarrollo, puesto que su «sustrato» es el capital social, es inherentemente impredecible, siendo la alta incertidumbre un elemento consustancial al mismo. No se puede «prever» o «diseñar» cómo evolucionará la estructura social o las instituciones. Ello no sólo hace inútiles los intentos de establecer modelos lógicos de previsión, también los hace contraproducentes para el proceso cuando los modelos se tratan de forzar «sobre» los procesos; los comportamientos caóticos en el proceso son considerables.
- Esta incertidumbre inherente requiere de las intervenciones una altísima capacidad de adaptación y una flexibili-

---

procesos dialécticos es, obviamente, difícil, incluso puede no ser deseable (la acción de varios actores públicos y/o privados puede ser contraria al empoderamiento, siendo éste el elemento central del proceso).

<sup>14</sup> Existen también excelentes experiencias documentadas de este aspecto; el proceso de desarrollo de Villa El Salvador, en Lima; los procesos de participación ciudadana en la definición de presupuestos en Porto Alegre y otras ciudades brasileras; las ferias francas del Movimiento Agrario de Misiones de Argentina... todos ellos independientes de intervenciones exógenas de la cooperación internacional.

<sup>15</sup> Característica básica del proceso de aprendizaje planteado por Korten (1980, *op. cit.*).

TABLA 4. Evolución del Capital Social y su interacción con las intervenciones de desarrollo

DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL INVOLUCRADAS	EVOLUCIÓN POSITIVA EN EL PROCESO DE DESARROLLO	EVOLUCIÓN NEGATIVA EN EL PROCESO DE DESARROLLO	ESTRATEGIA: POTENCIAR...	INTERACCIÓN DESEABLE DE LAS INTERVENCIONES
Relaciones sociales Organizaciones informales Organizaciones formales	Aumentan las interacciones entre sus miembros.	Aumenta el individualismo y disminuye la acción colectiva.	INTEGRACIÓN	Potenciar la organización comunitaria con métodos apropiados (métodos PLA). Potenciar intercambios horizontales de experiencias y aprendizaje.
Relaciones sociales Organizaciones informales	Relaciones se hacen más horizontales, en las relaciones de poder y dependencia existentes.	Las relaciones de dependencia se agudizan, las relaciones de poder no se equilibran.	INTEGRACIÓN	Empoderamiento. Potenciación de las capacidades de los más pobres (métodos PLA).
Reglas informales	Reforzadas positivamente las relaciones de confianza, solidaridad y apoyo mutuo recíproco.	La confianza disminuye, las redes de solidaridad se debilitan.	INTEGRACIÓN	Reforzar relaciones de apoyo mutuo. Nunca remunerar acciones colectivas tradicionales.
Relaciones sociales	Aumentan las relaciones extracomunitarias con otros actores exógenos, en la intensidad apropiada.	Disminuyen las relaciones con otras personas y organizaciones exógenas. Aumentan las relaciones con demasiados organismos externos que actúan de forma descoordinada y emplean sus propias reglas del juego.	CONEXIÓN	Potenciar intercambios horizontales de experiencias y aprendizaje con otros entornos locales. Coordinar la presencia de organismos externos unificando criterios y modelos de intervención.
Reglas informales Organizaciones informales	Aumenta la identidad cultural y el sentimiento territorial-comunitario colectivo.	Se pierden elementos de conciencia y cultura colectiva.	CONEXIÓN	Potenciar la recuperación y sostenimiento de cultura (métodos PLA). Reforzar elementos endógenos de desarrollo.
Relaciones sociales Reglas informales Organizaciones informales	Las personas aumentan su participación activa en el diagnóstico de su situación, en generar visiones de futuro y colaboran y cooperan para ello.	Disminuye la participación de la gente. Se generan tantas visiones diferentes como intervenciones de desarrollo existen.	CONEXIÓN	Generar proceso participativo desde nivel familiar, comunitario y territorial único para todas las intervenciones (proceso participativo como «institución», no como «evento»).
Reglas informales Organizaciones informales Organizaciones formales	Las personas y organizaciones aumentan su capacidad de aprendizaje de las experiencias de su propio proceso.	Las personas y organizaciones no son capaces de integrar el aprendizaje adquirido de su proceso en su acción futura.	INTEGRACIÓN	Flexibilidad absoluta en las intervenciones. Monitoreo y evaluación participativos del proceso de desarrollo (part. primaria y secundaria) como «institución», no como «evento».

Relaciones sociales Organizaciones formales Organizaciones informales	Las personas son más capaces de influir en las decisiones políticas que les afectan.	La capacidad de incidencia de la gente en las decisiones políticas disminuye.	INTEGRACIÓN	Empoderamiento. Potenciación de las capacidades de los más pobres (métodos PLA).
Relaciones sociales Organizaciones formales Organizaciones informales	Las organizaciones propias del entorno local aumentan su enraizamiento en la propia comunidad, su compromiso con ella, y sirven de cauce de colaboración y participación de las personas.	Las organizaciones locales actúan por intereses particulares no concordantes con intereses colectivos. Las organizaciones evolucionan hacia meras intermediarias de proyectos reduciendo la participación efectiva de la población.	INTEGRACIÓN	Potenciar las capacidades de las organizaciones locales para aumentar el enraizamiento (métodos PLA). Potenciar los valores y actitudes favorables a la participación y el enraizamiento en técnicos y profesionales (dimensión ética).
Organizaciones formales Organizaciones informales Reglas informales	Las organizaciones externas al entorno local que intervienen en el mismo están más enraizadas con las personas y la comunidad, guiando su acción por las necesidades de la propia gente.	La acción de los organismos externos de apoyo responde a sus intereses, se guía por la oferta de servicios o bienes, y no responde a las necesidades de la gente.	SINERGIA	Coordinación de las intervenciones alrededor de una visión común de desarrollo propia de la comunidad/territorio. Demostración de valores y actitudes favorables a la participación y el enraizamiento en técnicos y profesionales (dimensión ética).
Organizaciones formales Organizaciones informales Reglas informales Reglas formales	Las organizaciones exógenas aumentan su coordinación para mejorar la acción de apoyo al proceso de la gente, estableciendo reglas del juego claras y uniformes en sus relaciones entre sí y con el entorno local, asentando el respeto hacia las mismas.	Las organizaciones externas actúan de forma descoordinada, con criterios dispares, enviando mensajes contradictorios y creando múltiples reglas del juego según el organismo involucrado.	SINERGIA INTEGRIDAD	Coordinar la presencia de organismos externos unificando criterios y modelos de intervención. Demostración de valores y actitudes favorables a la participación y el enraizamiento en técnicos y profesionales (dimensión ética).

Fuente: Elaboración propia.

dad completa. Los elementos «intangibles» son tan importantes o más que los elementos «tangibles» de las intervenciones.

## II. LA PERSPECTIVA DESDE EL PROCESO DE DESARROLLO

Podemos asimilar la perspectiva que se tiene desde el entorno local a la perspectiva propia de los habitantes (beneficiarios o no) y las organizaciones públicas o privadas locales, directamente implicados en el entorno donde se desarrolla la intervención. Evidentemente, la diversidad de intereses y puntos de vista es muy grande, en correspondencia con la diversidad de actores presentes en un entorno local.

Los agrupamos analíticamente en una perspectiva porque todos los actores del entorno local comparten, en referencia a la intervención, un atributo común: contemplan la misma desde su propio proceso de desarrollo. Esto es, su motivación principal es la evolución de sus condiciones de vida, relaciones sociales, relaciones de poder, etc., por lo que la intervención es contemplada sólo como *un elemento exógeno más que interacciona con el propio proceso de desarrollo.* Se contempla *el conjunto de intervenciones que les afectan en relación a este proceso,* reaccionando ante las mismas de forma racional (eleccio-

nes sobre su participación, implicación y manejo de la «cartera» de intervenciones con las que interaccionan).

En contraste, para la perspectiva de la gerencia el proyecto es *el centro de gravedad.* Esta actitud no dudaríamos de caracterizarla como «proyecto centrismo», entendido como el egocentrismo implícito en el proyecto<sup>16</sup>, que asume que puede cambiar la vida de los beneficiarios... ignorando que el proceso de desarrollo es muchísimo más que la intervención... el proyecto es sólo una intervención exógena en el proceso.

Por un lado se encuentra la lógica de las personas «destinatarias» o «pretendidamente beneficiarias», que únicamente se involucrarán con un esfuerzo propio en el momento en que estén suficientemente insatisfechas con su situación y valoren que el posible beneficio de intentar cambiar (asumiendo el riesgo inherente a ello) es superior a no intentar hacerlo; esto es, únicamente cuando la necesidad es amplia y profundamente sentida. En caso de que los beneficiarios valoren racionalmente la conveniencia de involucrarse en una intervención, la reacción normalmente es difícilmente planificable a priori, supone un relativo «salto en lo desconocido» (en «los posibles no intentados», en palabras de Paulo Freire).

Desde el punto de vista de la teoría institucional, los individuos y familias construyen una cartera diversificada de acti-

---

<sup>16</sup> «Muchos proyectos son planificados como si nada hubiese existido antes de su llegada» (Lecomte, 1986: 29).

La perspectiva de los beneficiarios no está centrada en *una* intervención, sino en su estrategia de supervivencia

Esta explicación permite comprender las elecciones de los beneficiarios pretendidos, no siempre «transparente» para las organizaciones exógenas de desarrollo (gubernamentales o no). Explica múltiples casos que tuvimos ocasión de conocer durante la observación participante: algunas familias rurales eran, simultáneamente, «beneficiarias» en varios proyectos... contradictorios. Mientras una organización les apoyaba para la producción orgánica, otra organización proveía donaciones de insumos químicos, ambos con la pretensión de aumentar su productividad. Accedían a varias ofertas de crédito para la capitalización de la finca: algunos de ellos, con un tipo de interés por debajo del de mercado; otros, muy por encima. Y otra organización les donaba los bienes de capital... por supuesto, sin que las otras lo supiesen.

Lo que podría interpretarse como un «engaño» por parte de los beneficiarios, únicamente responde a una elección racional, perfectamente comprensible, de diversificación del riesgo y maximización de las oportunidades.

vidades y mecanismos de apoyo social para asegurar su supervivencia o mejorar sus oportunidades. Condicionados por la información de que disponen y por las reglas del juego, realizan las elecciones racionales estratégicas de cómo y con quién cooperar (opciones de participación social y, por tanto, también las referidas a las intervenciones de desarrollo), lo cual configura la propia estructura social del entorno local (Coleman, 1990).

Evidentemente, las elecciones entre los diferentes actores locales pueden ser (y son, habitualmente), contrapuestas: todos contemplan el proceso de desarrollo local, pero los beneficios para uno de los actores pueden ser perjudiciales

para otros; éste es el motivo de que las intervenciones sean, efectivamente, de naturaleza política además de social y económica, y lo que obliga a realizar elecciones sobre los puntos de vista de los propios actores locales.

### *II.1. ¿Cómo se valora el éxito de la intervención desde la perspectiva del proceso?*

El éxito de una intervención, desde el punto de vista del entorno local, se identifica en general con el propio proceso de desarrollo (evolución positiva o negativa del entorno local en sus diferentes dimensiones: económica, social, política, cultural, medioambiental, institucional) a

La discordancia entre las dos perspectivas:  
proyecto de educación en Bangladesh

Como ejemplo que muestra claramente y en muy poca extensión la existencia de la doble perspectiva (de la gerencia del proyecto y de la realidad local), encontramos el que reproducimos textualmente a continuación (presentado como ejemplo de buenas prácticas por la propia Comisión Europea, 2002: 257):

*«Bangladesh: Programa de educación BRAC ALA/99/15  
Sector: Política sanitaria y gestión administrativa»*

*El objetivo global del proyecto es contribuir a aliviar la pobreza mediante el acceso a la educación primaria no estructurada para aquellos niños que normalmente están fuera de la escolarización estructurada. El proyecto es una continuación de una fase anterior en la que se abrieron escuelas primarias no estructuradas por todo el país que alcanzaban a más de un millón de niños. En esta fase, el objetivo es facilitar un programa de estudios de educación primaria completo y mejorado.*

*Efectividad*

*Hasta los beneficiarios previstos en zonas remotas tienen acceso a los beneficios de los proyectos. Ya hay un buen nivel de participación de la comunidad y se mantienen buenas comunicaciones con los beneficiarios previstos. El programa se ha adaptado muy bien para garantizar que los beneficios alcancen al mayor número de beneficiarios posible. Los propios beneficiarios tienen una percepción elevada de los beneficios del proyecto, ejemplificado por el hecho de que las familias pobres prefieren las escuelas del proyecto, que tienen un coste simbólico, no como en el sistema del Gobierno, que es gratuito.*

En el caso mostrado como ejemplificador de la eficacia del proyecto, se muestra como resultado la sustitución de las escuelas gratuitas del gobierno por *las del proyecto*. ¿Qué ocurrirá cuando finalice el proyecto? ¿Estará dispuesto el gobierno de Bangladesh a respaldar la red no formal de escuelas, contando con que tenga recursos... si conoce, entre otras cosas, la valoración del donante sobre *su* proyecto? Si el objetivo es escolarizar niños fuera del sistema y mejorar la calidad de esta educación, ¿por qué no se apoyó el sistema educativo existente, o se desarrolló el «nuevo» pero como programa específico del Ministerio de Educación local? ¿Resultará éste más eficaz, si ese era el problema, después del proyecto? ¿Tendrán más incentivos las familias pobres para escolarizar a sus hijos en el sistema «normal» (la institución) del país después del proyecto?

través de la interacción entre el proyecto y este proceso de desarrollo propio; desde el punto de vista del entorno local el proyecto *es un elemento más* que interacciona con la propia realidad, siendo el proceso en su conjunto el centro de la gestión y la evaluación, en sentido amplio (de las personas, unidades familiares, productivas, organizaciones formales e informales, públicas y privadas).

Desde el punto de vista del proceso, si la intervención ha contribuido en alguna medida a que éste evolucione «a mejor», contemplada entre el conjunto de intervenciones, será exitosa. Si no ha contribuido (o ha empeorado la dinámica del proceso), individualmente o al agregarse a otras intervenciones, no será exitosa o será negativa. Esta consideración agrega dos elementos importantes en la reflexión.

El primero de ellos es la introducción de una nueva variable en el juicio sobre el éxito de las intervenciones desde la perspectiva del proceso: la coexistencia de otras intervenciones en el contexto local, sincrónicamente o diacrónicamente. Es decir, las interacciones *entre* diferentes intervenciones son un fenómeno central contemplado desde la perspectiva del proceso: una intervención «aislada» del resto puede ser juzgada como positiva desde una perspectiva

ortodoxa, pero puede ser negativa desde una perspectiva del proceso de desarrollo. Esta consideración es especialmente importante en los contextos locales con una alta densidad de intervenciones de desarrollo.

El segundo elemento es, entonces, la cuestión de si existe o no concordancia entre la valoración del éxito de una intervención (en el diseño, en la ejecución y en el impacto) desde el punto de vista de la gerencia y desde el punto de vista del proceso de desarrollo.

### III. LA PERSPECTIVA DE LA GERENCIA DE LAS INTERVENCIONES Y DE LOS TÉCNICOS

#### III.1. *La perspectiva de la gerencia*

La que podemos llamar perspectiva de la gerencia<sup>17</sup> contempla una intervención desde su cometido principal: la gestión de los recursos de la que es responsable, en una doble vertiente: por un lado, la responsabilidad de rendición de cuentas por los fondos que gestiona (como «agente» hacia su «principal»); por otro lado, la obtención de resultados, fruto de la ejecución de una serie de actividades para las que los fondos fueron destinados, incluyendo la responsabilidad de

<sup>17</sup> Para el análisis de esta primera perspectiva nos basamos, fundamentalmente, en las vivencias experimentadas por el investigador en los estudios de caso, como *gestor* de los correspondientes proyectos, y en la observación del comportamiento de los actores involucrados en las mismas, así como en el gran número de conversaciones no estructuradas mantenidas con miembros de los equipos y de otras intervenciones en el transcurso de la observación participante.

TABLA 5. *La traducción de los requerimientos de gerencia en la cadena de la ayuda*

Actor	Rendición de cuentas	Consecución de resultados	Consecuencias y principales preocupaciones
Donante	Al gobierno/al parlamento/a la ciudadanía del país donante.	Obtención de resultados globales de su cooperación.	Búsqueda de atribución y visibilidad. Preocupación por resultados globales. Ejecución del mayor monto presupuestario posible.
Delegación en el país del donante	A la sede central de la Agencia donante.	Consecución de resultados visibles y atribuibles de la cooperación en el país.	Búsqueda de atribución y visibilidad. Preocupación por resultados inmediatos en el país. Preocupación por ejecución presupuestaria.
Organismo intermediario internacional	Al donante (sede local y sede central). A masa social (en el caso de ONGD).	Consecución de resultados esperados (productos) de la intervención, ejecución de actividades.	Preocupación por resultados inmediatos en la intervención. Preocupación por justificación exhaustiva del gasto.
Contraparte	Al donante/al organismo intermediario. Justificación del gasto.	Ejecución de actividades.	Preocupación por ejecución de actividades y presupuestaria.
Actores del entorno local (incluyendo beneficiarios)	En algunas ocasiones, a la contraparte.	Mejora en sus condiciones de vida, disminución de vulnerabilidad, ampliación de oportunidades.	Preocupación por aprovechar oportunidades.

Fuente: Elaboración propia.

diseñar una intervención pertinente y que aporte resultados. Éste es el campo de responsabilidad de la gerencia de la intervención, puesto que el alcance de la intervención (consecución del objetivo específico de la misma) y su impacto, escapan de su ámbito de responsabilidad.

Desde el punto de vista de la gerencia, la intervención es el centro de su cometido, siendo el contexto local un «problema» asociado al diseño y la gestión. En su perspectiva, *existe un centro claro de atención: la propia intervención.*

Esta perspectiva la adoptan las personas (individuos, equipos y organizaciones) que deben establecer el vínculo previo entre recursos y resultados (diseñar), conseguir resultados previamente especificados y rendir cuentas sobre ello. Por ello, no es una perspectiva única de uno solo de los actores de una intervención, pero los actores en donde habitualmente se manifiesta con más intensidad se sitúan en los primeros eslabones de la cadena de ayuda y, en menor medida, en los últimos, tal como se ilustra en la tabla 5.

En particular, esta perspectiva es la dominante en los equipos de gestión de las intervenciones que, por otro lado, pueden adoptar una gran cantidad de formas organizativas. Son éstos los más presionados por rendir cuentas y por presentar resultados tangibles de la intervención<sup>18</sup>.

### **III.2. *¿Cómo se juzga el éxito de la intervención... y, por tanto, el éxito de la gerencia? Porqué el enfoque de proyectos es virtualmente equivalente al blueprint***

El referente del éxito de una intervención es de importancia capital para la orientación de la tarea de los equipos de

trabajo involucrados en las mismas. En la actualidad, el referente extendido de forma prácticamente universal se orienta a determinar el valor de una intervención a través de realizar un juicio de la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto, y la sostenibilidad para el desarrollo. La referencia fundamental de la evaluación en los enfoques más extendidos, por lo tanto, es el propio diseño inicial del proyecto, fundamentalmente el logro de los objetivos y resultados preestablecidos (avance en el caso del monitoreo), según los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad o viabilidad.

Según la taxonomía de la evaluación que presentamos en la tabla 6, la práctica ortodoxa de la evaluación en la cooperación al desarrollo se corresponde con una evaluación de tercera generación (según la taxonomía de Guba y Lincoln), sumativa (Chen), con enfoque *blueprint* (Korten y otros), basada en objetivos (Patton) y, en general, respondiendo un paradigma positivista.

Esta referencia del éxito de una intervención puede ser leída, tal como describe para los proyectos en general Baccharini (1999, *op. cit.*), en términos de *éxito del producto* (pertinencia, impacto y sostenibilidad) y en términos de *éxito de la gestión* (eficacia y eficiencia). Un

<sup>18</sup> El caso más extremo se pone de manifiesto cuando existe una licitación pública, a organizaciones públicas o privadas, de la ejecución de intervenciones de desarrollo previamente diseñadas, en donde las condiciones de licitación suelen incluir de forma contractual el diseño previo.

TABLA 6. Taxonomía de la evaluación en función de la generación y uso del conocimiento

Focalización	Autores	Taxonomía basada en la generación del conocimiento			Taxonomía basada en el uso del conocimiento	Comentarios
		Era industrial	Era del conocimiento	Era		
Evolución histórica (eras)	Preskill y Torres (1999)	Primera Generación	Segunda Generación	Tercera Generación		Clasificación basada en las características de las organizaciones en la era industrial (jerárquicas, burocráticas, rígidas, aversas al riesgo) y en la era del conocimiento (descentralizadas, flexibles, que aprenden, que asumen riesgo de experimentar).
		Cuarta Generación				
Paradigmas vs. pragmatismo	Patton	Tesis (paradigma científico)			Síntesis (evaluación focalizada en el uso)	Patton interpreta la problemática epistemológica de la evaluación como reflejo de la competencia entre los dos paradigmas en la investigación científica y propone la superación del enfrentamiento mediante su integración en la práctica combinando métodos, focalizando más el uso que el debate epistemológico.
		Antitesis (Paradigma alternativo)				
Componentes del programa	Scriven Chen	Sumativa	Formativa			Ambos autores desglosan la evaluación en función de los componentes del programa, según la focalización en el proceso de implementación o en los resultados. Chen, por el contrario, argumenta en contra de esta diferenciación por cuanto plantea que la diferencia entre sumativa y formativa se corresponde con el enfoque y no con el componente o momento de evaluación, diferenciando entre el enfoque de aprendizaje (improvement) y valoración (assessment).
		Evaluación para la valoración de los resultados; Evaluación para la mejora de los resultados; Evaluación para la mejora del proceso de implementación	Evaluación para la valoración del proceso de implementación			



proyecto o intervención, por lo tanto, pueden considerarse exitosos, desde el punto de vista de la gerencia, si:

- a) se ha realizado un diseño pertinente, detallado de tal manera que pueda ser ejecutado.
- b) Se han conseguido los resultados inmediatos planteados, según se reflejaba en el diseño inicial (la intervención, y la gerencia, ha sido eficaz), en el plazo previsto y de forma eficiente (el desempeño de la gerencia, ha sido, en correspondencia, eficiente).
- c) Estos resultados aportan significativamente a la consecución de un impacto positivo, de forma que sus beneficios sean sostenibles una vez finalizada la intervención.

Este referente de éxito induce una preocupación particular en cada fase del ciclo del proyecto y en cada actor participe de la perspectiva de la gerencia, al atribuir diferentes niveles de responsabilidad, tal como puede visualizarse en la figura 13 y como se describe a continuación.

- Los «equipos de diseño»<sup>19</sup> de una intervención tienen una preocupación fundamental inducida: plantear intervenciones *que sean pertinentes, y que puedan ser juzgadas posteriormente*

*como tales por un observador externo*, de forma que si una vez finalizada la ejecución el impacto no es positivo o la intervención no ha sido sostenible, no sea imputado a un diseño deficiente.

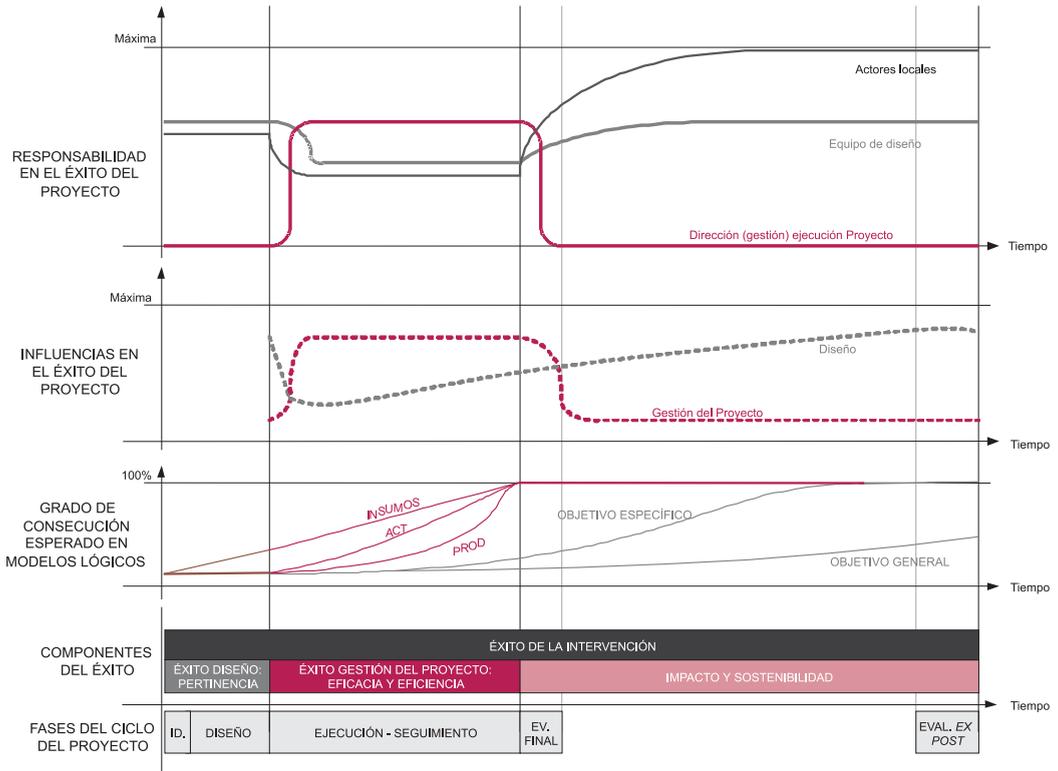
Desde esta perspectiva, cuanto más detallado esté el diseño, cuantas más técnicas de diagnóstico se empleen y cuantos más análisis se realicen para fundamentar el diseño, la ciencia del diseño prevé mayores garantías de éxito, puesto que se reduce la incertidumbre en la toma de decisiones. El método PCM favorece, en comparación con anteriores aplicaciones de EML, la tarea de diseño, al incorporar de forma sistemática el análisis de factores de desarrollo. Incorporando algunas de las lecciones aprendidas (como la influencia de las tecnologías apropiadas, el análisis sociocultural y de género, entre otros), cuya influencia en el impacto de las intervenciones está contrastada, favorece las posibilidades de realización de un «buen» diseño.

Para los equipos de diseño, es fundamental la comunicación de los resultados de su trabajo, hacia el donante y hacia el equipo de gestión de la ejecución. Hacia el donante, pues el juicio de

---

<sup>19</sup> Nos referimos a «equipos de diseño» en sentido muy amplio, incluyendo toda la actividad de diseño que aporta una definición de la intervención a ejecutar, y que puede ser realizada en un gabinete por personal técnico, a través de talleres de EML o a través de diferentes métodos. No se incluye en esta aseveración las actividades de diseño realizadas a través de participación primaria (DRP), puesto que la preocupación principal de los beneficiarios últimos de una intervención no es el juicio posterior sobre la misma, como posteriormente se desarrollará.

FIGURA 13. Fases del ciclo del proyecto, éxito de la intervención y responsabilidades según la perspectiva gerencial



Fuente: Elaboración propia a partir de la experiencia empírica.

éste determinará en último término su ejecución o no (y es habitual que los equipos de diseño tengan intereses en la ejecución de la intervención<sup>20</sup>). Y hacia el equipo de gestión de la ejecución, puesto que la correcta comunicación de este diseño forma parte del éxito de su tarea; desde la perspectiva

de la gestión, es responsabilidad de los diseñadores la comunicación de los datos necesarios para la puesta en práctica o ejecución de «lo diseñado».

Desde la perspectiva de los equipos de diseño, su tarea se ve favorecida enormemente con la disposición de:

<sup>20</sup> Este hecho es determinante en la formulación de intervenciones excesivamente ambiciosas, sobre todo cuando el equipo de diseño se sitúa en el nivel de intermediación.

- a) un enfoque proyectual, claramente estructurado en fases y etapas;
  - b) métodos y técnicas específicas claramente estructuradas y adaptadas a la tipología de las intervenciones de desarrollo, que favorezcan la elaboración de diseños pertinentes (que vinculen claramente los problemas con las soluciones proyectadas), a través de la reducción de la incertidumbre presente en el momento del diseño;
  - c) documentos de formato predefinido, con un lenguaje uniforme y unívoco, que limiten los riesgos de fallo en la comunicación en las dos direcciones descritas.
- Los equipos de gestión de la ejecución de las intervenciones no tienen responsabilidad sobre el diseño (a menos que los equipos o las organizaciones que asumen ambos roles sean los mismos). Su responsabilidad se ciñe a la gestión de los fondos asignados para la ejecución de las actividades, a la propia ejecución de éstas y a la obtención de los productos esperados de las mismas. Su tarea será juzgada en función, por lo tanto, de la eficacia y de la eficiencia. Dentro de sus obligaciones obvias está el uso transparente y lícito de los fondos, y ello incluye garantizar que se destinan a los fines (actividades y productos) para los que estaban inicialmente previstos, la justificación de los desembolsos y gastos efectuados (sobre todo, al donante) y la justificación de las

desviaciones (presupuestarias o de actividades) que se hayan producido. Si la ejecución del proyecto o intervención requiere modificaciones sobre la formulación inicial, la lógica de la gerencia del proyecto es asegurarse que la decisión tomada será autorizada previamente por el organismo al que tiene que rendir cuentas (el donante). En caso de que la demora en la autorización sea grande, o ésta no se produzca, la reacción habitual del gestor se rige por la aversión al riesgo. Esto significa que habitualmente tomará la decisión más conservadora: ceñirse al diseño original (si el proyecto no es exitoso se traslada la responsabilidad al «equipo de diseño»), que es el referente del juicio sobre su desempeño.

La flexibilidad y adaptabilidad (reacción ante cambios necesarios), únicamente se produce de forma efectiva en los casos en los que la descentralización en la toma de decisiones es muy alta (autorizaciones rápidas a cambios en las actividades o productos y, como caso extremo, completa delegación de toma de decisión en la gerencia del proyecto, lo cual muy rara vez se da), o en los que la gerencia del proyecto está dispuesta a asumir los riesgos de una equivocación.

En cualquiera de los casos, la lógica de la gerencia refuerza la implementación lo más exacta posible del diseño inicial; inclusive si la gerencia intuye que el impacto probablemente no se

produzca tal como el diseño preveía, esta preocupación es relativa, puesto que no se juzgará su responsabilidad sobre ello (el nivel de impacto se ve afectado por las hipótesis externas y, de todas formas, probablemente no será evaluado y, si se hace, será varios años después de concluida la ejecución).

Al igual que sucede con los equipos de diseño, también desde la perspectiva de los equipos de gestión su tarea se ve favorecida enormemente si se dispone de:

- a) un enfoque proyectual, claramente estructurado en fases y etapas;
  - b) un buen diseño previo, valorado según la aplicación de métodos estándar de diseño, que reduzca la incertidumbre existente antes del inicio de la intervención;
  - c) documentos de formato predefinido, con un lenguaje uniforme y unívoco, que permitan la interpretación clara y unívoca de los referentes de éxito de su gestión (diseño previo), así como la rendición de cuentas al donante.
- Los propios donantes, cuya principal preocupación explícita es el impacto agregado de las intervenciones que apoyan. La experiencia empírica, no obstante, revela que esta preocupa-

ción explícita tiene, cuanto menos, la misma importancia relativa que otras no directamente vinculadas a la gerencia y no habitualmente tan explícitas, como son los intereses comerciales y de política exterior, la atribución de resultados y, sobre todo, la visibilidad<sup>21</sup>.

La preocupación por el impacto agregado es creciente en los últimos años, como ya se ha visto repetidas veces en el transcurso del texto, fruto de la rendición de cuentas de las agencias a las propias sociedades de los países donantes. No obstante, desde el punto de vista de la gerencia, vuelve a ser una preocupación menor para las agencias: las evaluaciones de impacto rara vez se traducen en juicios sobre el desempeño (técnico o político) de los mandos superiores de los organismos; en este caso se presupone, paradójicamente<sup>22</sup>, que la falta de impacto es atribuible a factores externos (habitualmente propios del país receptor, responsabilidad de los actores locales), discurso propio de gran parte de las valoraciones realizadas sobre el fenómeno de la fatiga del donante.

Por otro lado, en los donantes se manifiesta de forma evidente una necesidad de optimización del manejo de información para la toma de decisiones que sí es propia de la tarea de gerencia. Desde esta perspectiva, es funda-

---

<sup>21</sup> Estas preocupaciones también se reflejan en los niveles intermedios de las intervenciones, aunque en menor medida, o no de una forma tan recurrente.

<sup>22</sup> Cuando precisamente la atribución de los éxitos sí que es un aspecto recurrente entre los donantes.

mental disponer de herramientas e instrumentos que permitan la apreciación rápida de la información mínima necesaria para la toma de decisiones. La explicitación clara de los procedimientos de generación, interpretación e intercambio de información es clave, y creciente cuanto mayor es la centralización o verticalidad en la toma de decisiones.

Nuevamente, desde la perspectiva de la gerencia, la tarea de los donantes se ve favorecida por la disposición de:

- a) un enfoque proyectual, donde los momentos de toma de decisión están claramente explicitados, y que permite la descomposición de problemas complejos (gestión de la cooperación) en problemas resolubles (proyectos como unidades «independientes»);
- b) un referente metodológico común a todas las intervenciones sobre la que juzgar *ex ante* la calidad de las mismas (modelo lógico);
- c) documentos de proyecto que permitan realizar una valoración muy rápida de las características y estado de gran número de intervenciones (matrices de proyecto o *logframes*).

### III.3. ¿Por qué se produce la retórica?

Una vez descritas las perspectivas de la gerencia y la del proceso, puede apun-

tarse una interpretación de por qué se produce el fenómeno de la incorporación retórica de los elementos críticos entre los donantes.

Entre otras pueden identificarse tres razones, en cierta forma relacionadas entre sí:

- A. La ausencia de una intención real de cambiar el modo de proceder por parte de los donantes

Desde la perspectiva heterodoxa, se aduce en las críticas más agudas que la razón última de la retórica es la falta real de intención de asumir sus postulados, pero tratando de «neutralizar» las críticas al reflejar sus argumentos en el discurso (siguiendo la línea argumental de White, 1996, *op. cit.*). La evidencia empírica de la investigación apunta a que esto es cierto en buena medida, pero que existen, además, otros motivos para ello.

La asimetría en la cadena de la ayuda es una de las causas principales planteadas por Alonso (2005), al depender de quien ostenta el poder en la misma la materialización de cambios de comportamiento contrarios a sus propios intereses.

- B. La influencia de la cultura de las organizaciones en el uso de los enfoques y los métodos

Esta razón está presente en el discurso crítico, que apunta a las burocracias de

las de las grandes organizaciones propias de la ayuda internacional como responsables de la adopción del enfoque *blueprint*.

Uno de los motivos de este hecho es el aducido por Biggs y Smith (2003, *op. cit.*), que sostienen que la razón del uso divergente del PCM-EML en los diferentes casos y proyectos puede explicarse por la influencia de la cultura de las organizaciones y las habilidades del personal involucrado en los proyectos<sup>23</sup>. A su juicio, se ha prestado poca atención a estos factores (cultural y humano) en la gestión de proyectos de desarrollo, tesis que corrobora nuestra investigación.

Como solución, dentro de los enfoques no proyectuales, se proponen complementar los métodos y técnicas del PCM-EML con análisis en las primeras etapas de las intervenciones de estos elementos, empleando por ejemplo la taxonomía de Hood (1998) de culturas organizacionales. Ésta se articula a través de dos variables: el grado de cohesión grupal y el grado de establecimiento de reglas de funcionamiento predeterminadas. Este análisis aporta una taxonomía de cuatro tipos de organizaciones: fatalistas (baja cohesión y alta institucionalización de reglas); jerárquicas (altas cohesiones y alta institucionalización de reglas); individualistas (baja cohesión y baja institucionaliza-

ción de reglas) e igualitarias (alta cohesión y baja institucionalización de reglas); desde esta perspectiva, una interpretación podría ser que el uso del PCM-EML es más «heterodoxo» en los dos últimos casos.

La evidencia empírica de la investigación apunta a que esto es también cierto en gran medida, pero que es difícil de separar de la primera razón. En los casos en los que la intención real es de cambio de enfoques, la transformación de la cultura de las organizaciones puede realizarse con relativa rapidez.

C. La fuerte resistencia al cambio de los equipos de gestión

Baumann (1996) apunta como una de las razones de la generalización del enfoque de proyectos la propia naturaleza de los sistemas administrativos, que sólo pueden funcionar si reducen la complejidad, lo que justifica la necesidad de los donantes desde el punto de vista de la gerencia de disponer de metodologías, técnicas y, sobre todo, procedimientos administrativos y de gestión simplificados al máximo, como apuntábamos en el apartado anterior. Esta «necesidad de la gerencia» se transmite verticalmente en las dos direcciones de la cadena de responsabilidades en los donantes.

<sup>23</sup> Concepto ya introducido en 1967 por Hirschman bajo la denominación de la «mano invisible» en el desempeño de los proyectos.

Incluso en el caso en que la intención del donante sea de adaptación no retórica de postulados críticos, en el nivel intermedio e inferior (equipos de gestión de programas y proyectos), los trabajadores se ven «bombardeados» por los nuevos conceptos, como que los proyectos son en realidad procesos continuos, que el conocimiento es negociado, que la realidad es emergente, que los logros no son objetivamente verificables, que el contexto es lo fundamental, etc. (Madersen *et al.*, 1994: 156). Su respuesta a esta incertidumbre, habitualmente, es tratar de tener control sobre el proceso (que perciben ambiguo y difícil de comprender), con los instrumentos de gestión que se les requieren y que dominan (Marco Lógico, indicadores, etc.), y a reiterar de nuevo la simplicidad del modelo (Mosse en Mosse *et al.*, *op. cit.*: 24). Es decir, reinterpretan el nuevo discurso desde los métodos e instrumentos que dominan, reduciendo de este modo la complejidad de los nuevos planteamientos a las herramientas que son «gerenciables» para ellos.

A partir de esta última argumentación, el uso de enfoques y métodos proyectuales con ciertas incorporaciones de enfoques alternativos (como por ejemplo el uso conjunto de EML-PCM y DRP) es, en realidad, una resistencia al cambio motivada por la no disposición de nuevos enfoques y métodos de gestión acordes con los nuevos conceptos.

#### IV. ¿COINCIDEN AMBAS LÓGICAS... E INTERESES? ¿QUIÉN IMPORTA?

Los resultados empíricos sobre la valoración de la gestión realizada en las intervenciones por los equipos de proyecto y del éxito de las intervenciones, desde los dos puntos de vista, se muestran de forma sintética en las tablas 7 y 8<sup>24</sup>.

Los resultados son concluyentes. En los casos 1 y 4 se aprecia una clara discordancia entre ambos puntos de vista, tanto en la valoración de la gestión realizada como en la del éxito de la intervención. En estos dos casos se manifiesta un comportamiento extremo: en el caso nº 1, la valoración «ortodoxa» de ambos conceptos puede considerarse negativa (mala gestión y bajo éxito), mientras que la valoración desde el proceso es positiva (gestión muy buena y éxito muy alto). Por el contrario, en el caso nº 3, la valoración según criterios tradicionales es moderadamente positiva (calidad media de la gestión y éxito moderado), mientras que la valoración desde el proceso es muy negativa (muy mala gestión e impacto negativo).

Únicamente se aprecia concordancia en el caso nº 3, cuya lectura debe relativizarse, puesto que el muy corto período de ejecución de la intervención (apenas cuatro meses en el marco del proyecto), y el carácter de generalización de una experiencia piloto previa de más de diez

---

<sup>24</sup> No se ha incluido el caso nº 2, dado que no ha comenzado su ejecución.

**TABLA 7.** *Valoración de la gestión llevada a cabo en las intervenciones según la perspectiva de la gerencia y según la perspectiva del proceso de desarrollo (entorno local)*

Estudio de caso	Valoración sobre la gestión realizada de la intervención, desde la perspectiva de la gerencia	Valoración de la gestión realizada de la intervención, desde la perspectiva del proceso de desarrollo
Caso nº 1	MALA. Baja eficacia, baja ejecución de actividades previstas y baja consecución de resultados previstos. (Cambio de organización intermediaria decidido por el donante).	MUY BUENA. La ejecución se adaptó a los sucesivos cambios de contexto, se manejaron estratégicamente las actividades y productos y se fue sensible a las demandas y visiones de los actores locales.
Caso nº 3	BUENA (El fin de la financiación por parte del donante es reconocido como un error por éste dos años después).	BUENA. El proyecto continuó su ejecución a pesar del corte de fondos del donante, llegando a poner en marcha las cooperativas.
Caso nº 4	MEDIA. Valoraciones positivas de los niveles medio-altos de eficacia y eficiencia dadas las dificultades del proyecto, concediendo prórrogas al período de ejecución.	MUY MALA. La gestión del proyecto no recogió las nuevas demandas y prioridades puestas de manifiesto por los actores locales por considerarlas «políticas».

*Fuente:* Elaboración propia a partir de estudios de caso.

años de aprendizaje puede distorsionar la interpretación.

En conclusión, puede no existir correlación entre los criterios tradicionales de valoración de éxito de la intervención y la valoración desde el punto de vista del proceso. Esto es especialmente palpable entre la eficacia, la eficiencia y la pertinencia («buen diseño»), y la generación o apoyo de los procesos de desarrollo, y menos evidente entre impacto y viabilidad, donde se aprecia una correlación mayor. Otra cuestión

es la dirección de causalidad, si existe, en esta correlación: ¿son el impacto y la viabilidad de la intervención los que apoyan los procesos, o son los procesos de desarrollo los que provocan el impacto positivo de la intervención y su viabilidad?

En la tabla 9 hemos comparado ambas perspectivas de la valoración del éxito, teniendo en cuenta algunas consideraciones:

- a) Presentar la valoración del éxito en relación a algunos de los pará-

TABLA 8. *Valoración del éxito de las intervenciones según la perspectiva de la gerencia y según la perspectiva del proceso de desarrollo (entorno local)*

Estudio de caso	Valoración del éxito desde la perspectiva de la gerencia	Valoración del éxito desde la perspectiva del proceso de desarrollo
Caso nº 1	BAJO. Baja eficacia, baja ejecución de actividades previstas y baja consecución de resultados previstos (Cambio de org. Intermediaria decidido por el donante).	MUY ALTO. Reconocimiento por parte de actores locales de logros de proceso (concertación, diálogo,...).
Caso nº 3	ALTO (El fin de la financiación por parte del donante es reconocido como un error por éste dos años después).	MUY ALTO. El proyecto continúa en marcha con éxito 5 años después, y es valorado muy positivamente por actores locales e internacionales en el contexto de la generalización de la experiencia de polígonos Don Bosco.
Caso nº 4	MEDIO. Se aprecian los niveles medio-altos de eficacia y eficiencia dadas las dificultades del proyecto, concediendo prórrogas al período de ejecución.	NULLO (IMPACTO MUY NEGATIVO). Los actores locales desean continuar con el proyecto, y manifiestan un enfrentamiento completo con la contraparte ante la decisión de abandonar la intervención.

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de caso.

metros fundamentales de cada perspectiva: en el caso de los enfoques proyectuales, la pertinencia, eficacia, y eficiencia; en el caso de la los de proceso, la flexibilidad (indicada por los cambios introducidos en el diseño inicial durante la ejecución) y el aprendizaje efectivo (la incorporación del conocimiento generado por la propia ejecución en el comportamiento de las organizaciones y en la intervención).

- b) Evaluar el comportamiento del contexto durante la ejecución (incertidumbre real, indicada a través de cambios no previstos inicialmente en el contexto local).

Las principales conclusiones de este análisis son reveladoras:

- La incertidumbre real fue alta en los casos 1 y 4. Si se tiene en cuenta que la pertinencia del diseño inicial fue igualmente alta, la conclusión es que

**TABLA 9. Apreciaciones y valoraciones desde los enfoques proyectual y de aprendizaje de los estudios de caso**

Caso	VALORACIÓN SEGÚN ENFOQUE PROYECTUAL		COMPORTAMIENTO DEL CONTEXTO	ENFOQUE DE PROCESO DE APRENDIZAJE			Impacto estimado	
	Pertinencia del diseño inicial	Eficacia Eficiencia		Valoración del éxito desde la perspectiva de la gerencia	Cambios sobre el diseño inicial durante la ejecución	Aprendizaje		Valoración del éxito desde la perspectiva del proceso de desarrollo
Caso nº 1	MUY ALTA No se emplea método EML. Se traduce el proyecto sobre MPP.	MEDIA ↓ MEDIA ↓	BAJO Baja eficacia, baja ejecución de actividades previstas y baja consecución de resultados previstos. Cambio de org. intermedia decidido por el donante.	MUY ALTA Cambios en contraparte (5 ministros en 2 años). Cambios en relaciones de poder, intereses y contexto en general.	MUCHOS Cambios realizados sobre asignación de recursos, actividades, productos y objetivos.	ALTO El aprendizaje progresivo se traduce en reorientación del proyecto.	MUY ALTO Reconocimiento por parte de actores locales de logros de proceso (concertación, diálogo, ...)	ALTO
Caso nº 3	ALTA No se emplea método EML.	ALTA ALTA	ALTO El fin de la financiación por parte del donante es reconocido como un error por éste dos años después.	BAJA La mayor incertidumbre es la aportada por el propio donante.	MUY POCOS No se realizan cambios dado el corto periodo de ejecución.	ALTO El aprendizaje particular durante la ejecución es poco, dado el corto periodo de ejecución. En el agregado de la generalización de la experiencia de polígonos Don Bosco, el aprendizaje es alto.	MUY ALTO El proyecto continúa en marcha con éxito 5 años después, y es valorado muy positivamente por actores locales e internacionales en el contexto de la generalización de la experiencia de polígonos Don Bosco.	MEDIO
Caso nº 4	ALTA Se emplea método EML.	MEDIA ↑ MEDIA ↑	MUY ALTA Cambios muy importantes en las relaciones entre actores locales, intereses, prioridades y demandas.	MUY ALTA Cambios muy importantes en las relaciones entre actores locales, intereses, prioridades y demandas.	MUY POCOS Cambios realizados únicamente sobre ciertas actividades, previa autorización del donante.	BAJO El aprendizaje progresivo no se traduce en reorientación del proyecto, sino en conflictos entre la gestión y los actores locales.	MUY NEGATIVO Los actores locales desean continuar con el proyecto, y manifiestan un enfrentamiento completo con la contraparte ante la decisión de abandonar la intervención.	NULO-NEGATIVO

Fuente: Elaboración propia a partir de estudios de caso.

éste no disminuyó la incertidumbre sobre la intervención.

- En el caso 3, la incertidumbre fue baja. Pero este hecho debe interpretarse teniendo en cuenta que es el único caso que se corresponde con la generalización de una experiencia piloto de larga duración (muy similar a la propuesta de proceso de aprendizaje de Kortén y de proyectos como experimentos de Rondinelli). El grado de concordancia (en términos de Kortén) entre programa, organización y beneficiarios, ya estaba muy avanzado.
- Sí que existe, obviamente, correspondencia entre eficiencia y eficacia y valoración ortodoxa de éxito.
- Sí existe una clara correlación entre flexibilidad, aprendizaje efectivo, y valoración del éxito en términos de proceso de desarrollo. La reacción ante la incertidumbre real en el caso 1 y en el caso 4 es la opuesta: en el caso 1, los cambios sobre el diseño son muchos, el aprendizaje efectivo alto, y la valoración de éxito desde el proceso muy alta; en el caso 4, los cambios son muy pocos, el aprendizaje es bajo y la valoración del éxito desde el proceso, muy negativa.
- No se aprecia una correlación evidente entre eficacia a corto plazo e impacto, pero sí una correlación mayor entre la valoración desde el proceso y el impacto estimado. La interpretación de este hecho desde los enfoques y métodos basados en modelos lógi-

cos remitiría a la no consistencia de éste en el nexo entre productos y efecto/impacto. La interpretación desde los enfoques de proceso remitiría a que los resultados *reales* (esperados o no) facilitaron el impacto, a través del aprendizaje.

- En todos los casos, la cultura de las organizaciones (sobre todo las donantes) no fue favorable a la flexibilidad, insistiendo explícita o implícitamente en el uso riguroso de los modelos lógicos (consecución de resultados y metas preestablecidas). La diferencia residió en las características de la gestión del equipo de proyecto en ambas intervenciones; en el caso 1, el equipo asumió el riesgo de las modificaciones sobre los diseños iniciales<sup>25</sup>; en el caso 4, el equipo no asumió esos riesgos y se ciñó a la formulación inicial de la intervención, empleando una gestión orientada a los resultados iniciales.
- En ambos casos, a pesar de la retórica presente en los responsables locales del donante sobre el carácter de proceso, el instrumento empleado (proyecto de cooperación) sí determinó un enfoque *blueprint*, reforzado por el empleo de modelos lógicos y PCM.

Las causas de esta discordancia se revelaron claramente en ambos casos: las actividades, resultados esperados y metas, que se reflejan en la formulación inicial de la intervención, son secundarios en la práctica para los beneficiarios; desde la

---

<sup>25</sup> En último término, este estilo de gestión determinó la sustitución del equipo, que fue reemplazado en la fase actualmente en ejecución por equipos eventuales de consultores extranjeros.

- La aplicación sistemática de un método de diseño homogéneo (formulación de modelos lógicos), no reduce la incertidumbre ni aumenta las posibilidades de control sobre el proceso de desarrollo en la implementación de las intervenciones (que es la hipótesis fundamental que asume la perspectiva de la gerencia). Únicamente induce en la gerencia una sensación de control que no responde a la realidad.
- No hay evidencias de que los resultados previstos, de acuerdo con el modelo lógico, contribuyan a conseguir un impacto positivo. Más bien los resultados empíricos apuntan lo contrario.
- El empleo de los enfoques y métodos proyectuales y EML responde perfectamente a las necesidades de comunicación y de información para la toma de decisiones *entre los donantes, y entre éstos y los intermediarios*. No hay evidencias de que supongan una mejor comunicación entre éstos y las contrapartes y actores locales.
- Los momentos de toma de decisión en el PCM, una vez se aprueba una intervención, parecen claramente insuficientes para la demanda de cambios sobre el diseño original que el proceso reclama.
- En definitiva, el Enfoque de Proyectos y los modelos lógicos dificultan el apoyo a procesos de desarrollo endógeno.

perspectiva del proceso, los productos son relativamente secundarios: se identifican en pocas semanas, y aun habiendo consultado a la gente, la valoración de los resultados puede cambiar en pocos meses. Sin embargo, éstos son, por otro lado, los referentes fundamentales de la gerencia de la intervención.

En ambos casos, el empleo de modelos lógicos y PCM fue determinante para dificultar el aprendizaje y la potenciación del proceso endógeno de desarrollo.

Podemos concluir que el modelo de proceso de aprendizaje es adecuado para describir el comportamiento de

las intervenciones, desde el punto de vista del proceso de desarrollo. O, en otras palabras, esta perspectiva es mucho más próxima que la proyectual a la perspectiva del proceso de desarrollo.

#### V. UNA CUESTIÓN DE PRIORIZAR LOS INTERESES MÁS IMPORTANTES... O DE «LOS QUE MÁS IMPORTAN»

Como hemos comprobado, la existencia de, al menos, dos perspectivas desde las que se contemplan las intervenciones es patente. Adicionalmente, la interpretación del desarrollo, desempeño y

## La confluencia de las dos perspectivas en organizaciones intermediarias y contrapartes

Los resultados de las entrevistas en profundidad realizadas a organizaciones intermediarias y contrapartes locales son elocuentes al reflejar la ambivalencia de perspectivas, y son muy similares independientemente del carácter de la organización.

Por un lado, se manifiestan en las entrevistas argumentos favorables al EML-PCM y al enfoque de proyectos en cuanto a la mejora de la gestión. Pero simultáneamente se refleja su incidencia negativa en los procesos de desarrollo.

Reproducimos a continuación algunas de las argumentaciones más destacadas en ambos sentidos.

*«El problema es que el enfoque de proyecto provoca “saltos en el vacío”: por ejemplo, el gobierno pretende reforzar la extensión de tecnología agropecuaria. El Banco Mundial (más que probable donante) demanda al gobierno un resumen del Marco de Política correspondiente. El gobierno no lo tiene elaborado, y redacta sólo el resumen. Como resultado final, se lanza el programa o proyecto antes de que esté definida la política correspondiente»* (Director General de Política en Ministerio sectorial).

*«Se tuvieron muchas dificultades para reflejar el proyecto en una Matriz [Proyecto de Tecnología Agropecuaria, el mayor del sector en Nicaragua]. Se realizaron más de 40 matrices durante el diseño, que resultó muy complejo. A pesar de ello, la aplicación del EML fue exitosa»* (Asesor principal en proyecto PTA cofinanciado por el Banco Mundial).

*«El EML es fruto del pensamiento occidental. Ha funcionado bien en otros sitios, pero el desarrollo de los países del norte se hizo sin EML. Pero faltan capacidades locales para que se comprenda. No contempla intangibles, matices... procesos. Es completamente rígido. Por ejemplo, por recortes en el presupuesto financiado, pero ante la necesidad de mantener el resultado, se compraron 200 vacas de baja calidad, que cumplen con el producto pero imposibilitaron el objetivo»* (Director de ONG nicaragüense de tamaño medio).

*«El EML es nuestro instrumento interno de formulación de proyectos, habiendo adaptado un formulario de uno de los donantes. Desde este punto de vista lo valoramos mucho. Empleamos el método, pero los talleres no funcionan en el nivel comunitario, por lo que la formulación del proyecto se hace en el gabinete. Pero un problema que incide en el proceso de desarrollo es el desfase entre el diseño y la financiación. Por ejemplo, en un proyecto productivo los fondos llegaron cuando no se podía sembrar, y nos vimos obligados a cambiar las acciones por otras menos apropiadas para poder cumplir con los resultados (sembrar en postrera)»* (Director de programas la ONG de mayor tamaño en Nicaragua).

*«Empleamos el EML desde que se exige por los donantes. No realizamos ningún tipo de taller EML, los coordinadores y técnicos formulan los proyectos en el escritorio, directamente sobre los formularios de cofinanciación del donante correspondiente. Estoy a favor del EML, porque estructura la información y ayuda a plantearse las cuestiones clave del proyecto... aunque en el fondo siempre se hizo, pero ahora es más engorroso con los indicadores, hipótesis, etc.» (Directora de proyectos de segunda ONG en tamaño en Nicaragua).*

*«Los proyectos deberían ser exclusivamente un instrumento técnico de apoyo al proceso, pero acaban siendo un fin en sí mismos. El proyecto es enormemente rígido, los cambios sobre lo diseñado son muy complejos cuando es cofinanciado por donantes, y eso quiebra los procesos (no ocurre así con fondos propios). En la realidad los beneficiarios no son los diseñadores del proyecto, que se diseña por los técnicos y acaba siendo una "oferta lo mejor intencionada posible" a los beneficiarios. El EML se utiliza como formato de presentación de los proyectos, pero las diferentes versiones de EML de distintos países complican más aún su uso. Muy rara vez he realizado talleres de EML en el nivel comunitario: son muy cansados, largos, muy poco comprensibles, y la estructura de la lógica vertical no es comprensible por los beneficiarios» (Representante en Managua de ONGD internacional).*

éxito de las intervenciones no son los mismos entre las dos y, por consiguiente, tampoco lo son la valoración sobre la influencia de los enfoques y los métodos en los «resultados» de las acciones de desarrollo y cooperación.

La respuesta adecuada a la pregunta *«¿Qué enfoque es el adecuado?»* sería, por lo tanto, que *«depende de la perspectiva desde la que se contemplan las intervenciones»*. Desde el punto de vista que hemos denominado «de la gerencia», es el proyectual el más adecuado; lo contrario si se considera desde el punto de vista que hemos denominado «del proceso de desarrollo».

Este hecho obliga a plantearse, necesariamente, la adopción de un «lugar hermenéutico» para contemplar las in-

tervenciones e interpretar su comportamiento. Este «lugar» es una opción consciente y voluntaria de toda persona y, en nuestro caso, del investigador, de los donantes, de las organizaciones intermediarias y de los actores involucrados en las intervenciones en general.

Pero, antes de avanzar en esta reflexión, analizaremos si existe una correspondencia clara entre grupos de actores y perspectivas. Ya habíamos reseñado con anterioridad que éstas se reflejan en los diferentes actores en mayor o menor medida. Ahora bien, y asumiendo la reiterada gran diversidad existente en la naturaleza de los diferentes actores, ¿pueden vislumbrarse tendencias claras entre éstos en cuanto a las perspectivas predominantes? ¿Son los donantes, los

intermediarios, las contrapartes, o los actores locales, más proclives a adoptar una u otra perspectiva? ¿Existe una posición dominante por parte de alguno de los actores que haga prevalecer una de las perspectivas?

En conclusión, puede afirmarse que la tendencia evidenciada por el referente empírico apunta a que el enfoque proyectual (*blueprint* en su máxima expresión), es un enfoque que se da en todos los niveles de la cadena de la ayuda, que está muy fuertemente inducido por los donantes y que se refleja de forma decreciente conforme más se aproxima el actor al entorno local.

### v.1. ¿Qué realidad cuenta?

Retomando la reflexión con la que iniciábamos el presente apartado, ante la manifiesta contraposición de las interpretaciones que reflejan los modelos, y ante la necesidad de tomar una decisión sobre qué enfoques y métodos emplear (o promocionar, o respaldar con la actividad investigadora), es necesario plantearse, como repite Robert Chambers, ¿qué realidad cuenta?, ¿qué problemáticas y necesidades?, ¿qué prioridades?, ¿las de la gerencia o las del proceso de desarrollo?

Esta opción, necesaria como hemos dicho, puede tomarse desde dos planteamientos: los propios de la búsqueda de resultados a largo plazo de la inversión

en desarrollo (en sentido amplio), esto es, de la mejora agregada de la situación de falta de desarrollo de gran parte de la población mundial (un enfoque «eficientista»), o los propios de los valores del sujeto que toma la decisión.

En ambos casos, consideramos que la respuesta es la misma: los intereses de la gerencia deben supeditarse a los intereses de los procesos de desarrollo, que son los intereses de la gente y, en especial, de los que disfrutan de menos opciones (los habituales «beneficiarios» de las intervenciones, los «pobres»), que son los verdaderos *sujetos* del desarrollo.

Son los enfoques y los métodos empleados por los actores involucrados los que deben ser acordes con los procesos de desarrollo, y no esperar que los procesos de desarrollo se acomoden a los instrumentos de gestión.

Desde el planteamiento «eficientista», la prevalencia de la perspectiva de la gerencia sobre los procesos puede ser una de las causas, paradójicamente, de la falta de resultados agregados a largo plazo de la cooperación internacional (véase recuadro).

Desde el planteamiento de los valores del investigador, la opción remite al plano epistemológico. En este plano la presente investigación está, desde la opción del investigador (que es la de la indagación crítica y la investigación par-

La inversión «en el proceso» es, a largo plazo, muy eficiente

Las evaluaciones realizadas del proyecto de irrigación de Gal Oya demuestran la rentabilidad de la inversión «en el proceso» (en este caso a través de la organización de base en un proyecto sectorial).

El éxito del proyecto medido según resultados e indicadores (eficacia) es indiscutible: recuperación de toda la red de riego de 26.325 has, 100% de la superficie cultivable realmente explotada, incremento en un 400% de la productividad del arroz,... El proyecto arrojaba una tasa de retorno del 28% (Wijayarathna y Uphoff, 1998<sup>26</sup>), imputable en un 50% a la inversión en infraestructura y en un 50% a la inversión en organización social, según la evaluación del International Irrigation Management Institute (Amarasinghe, Sakthivadivel y Murray-Rust, 1998<sup>27</sup>).

Teniendo en cuenta que la inversión en obras supuso entre un 90 y un 95% del coste del proyecto, y la inversión en «elementos de proceso» el restante 5-10%, un cálculo sencillo permite estimar la relación beneficio-coste de la inversión (eficiencia) en este último como más de 30 veces superior a la inversión en obra física (¡¡¡un 3.000% superior!!!). Y lo que es más importante, el sistema de organización continúa funcionando 15 años después de la finalización del proyecto (sostenibilidad) y ha sido capaz de gestionar eficazmente situaciones graves de sequía (Uphoff y Wijayarathna, 2000).

Referencias a ejemplos similares son abundantes en la literatura.

ticipativa), orientada a la transformación social, superación de la injusticia y empoderamiento de las personas. Es éste el objetivo último de nuestra investigación, por lo que la opción es clara: adoptamos la perspectiva del proceso de desarrollo.

En el capítulo siguiente tratamos de aproximarnos a un modelo del comportamiento de las intervenciones que integre las consideraciones expuestas tanto en el marco teórico como en la discusión de los resultados empíricos. En el siguiente capítulo, y basándonos en el

<sup>26</sup> C. M. Wijayarathna y N. Uphoff (1998): «Farmer Organization in Gal Oya: Improving Irrigation Management in Sri Lanka», en A. Krishna, N. Uphoff y M. J. Esman (comps.): *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford, Kumarian Press.

<sup>27</sup> U. A. Amarasinghe, R. Sakthivadive y H. Murray-Rust (1998): «Impact Assessment of Rehabilitation Intervention in the Gal Oya Left Bank», *Research Report*, núm. 18, International Irrigation Management Institute, Colombo, Sri Lanka.

modelo propuesto, trataremos de plantear alternativas que traten de conciliar también las necesidades de la gerencia.

En ambos casos, el reflejo de la opción descrita es evidente, y deben ser inter-

pretados desde esta óptica. Como primera consecuencia, empleamos el concepto «proceso de desarrollo» como variable dependiente del modelo, en sustitución de la variable dependiente «éxito de la intervención».

## 4. UN MODELO COMPREHENSIVO DEL COMPORTAMIENTO DE LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO

### INTRODUCCIÓN

Presentamos a continuación, a modo de síntesis de lo expuesto en el presente capítulo, una aproximación a un modelo representativo del comportamiento de las intervenciones de desarrollo. Como tal modelo, pretende identificar las principales variables presentes en el fenómeno de las intervenciones, planteando las fundamentales interacciones entre las mismas.

Como ya se ha expuesto, la variable independiente del modelo será *el proceso de desarrollo*, y la variable dependiente *la intervención de desarrollo*. Éstas representan variables generales, compuestas a su vez por diferentes subvariables.

En la formulación del modelo hemos huido conscientemente de una búsqueda de simplicidad. Esta opción tiene el inconveniente de agregar dificultad a su comprensión, pero consideramos que precisamente la simplicidad es uno de los atributos de los que carece la interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo. Modelos reduccionistas ayudan poco a comprender la cantidad de factores y variables que influyen en el fenómeno y contribuyen a realizar opciones metodológicas contra-productivas. Por ello, hemos empleado un modelo de redes para representar las interacciones múltiples existentes; no es posible establecer un modelo simple

de relaciones causa-efecto unidireccionales.

Como tal, el modelo se plantea como hipotético, por cuanto ha sido construido de forma inductiva tras la revisión de la literatura y desde el referente empírico cualitativo empleado, y debe estar sujeto a posteriores contrastes empíricos para su refinamiento. Es, por lo tanto, un modelo fenomenológico del comportamiento de las intervenciones que, en coherencia con los objetivos de la investigación y las opciones epistemológicas, pretende ser descriptivo e integrador. No debe emplearse como un modelo predictivo en el sentido estricto de la palabra, sino como un modelo interpretativo que, eso sí, puede ayudar a orientar la previsión del comportamiento de las intervenciones, a explicar las disfunciones de los modelos proyectual y de proceso y a orientar el «diseño» de nuevos enfoques y métodos.

Para su exposición, se presenta en primer lugar la descripción del concepto que representa cada variable. Posteriormente se detallan las características de cada interacción entre las variables presentes en el modelo, acompañado de la representación gráfica general de dichas interacciones. De forma transversal, como hemos hecho hasta ahora, se continúan introduciendo alusiones significativas a los resultados empíricos.

I. DEFINICIÓN CONCEPTUAL  
DE VARIABLES DEL MODELO

VARIABLE	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
PROCESO DE DESARROLLO	Evolución positiva de las condiciones de vida de los habitantes del entorno local donde se desarrolla la intervención (condiciones de desarrollo humano y sostenible en todas sus dimensiones: ingreso, educación, salud, equidad de ingresos, de género, intergeneracional y étnica, reducción de la pobreza, participación social, acceso a servicios y comunicaciones, seguridad; calidad de los ecosistemas locales, disminución de la vulnerabilidad, compromiso con la satisfacción de necesidades futuras) (PNUD: 1990-2003).
INTERVENCIÓN DE DESARROLLO	Proyectos, programas y planes de desarrollo de diferentes magnitudes y tipologías que implican la participación conjunta de personas y actores sociales del entorno local y externos al mismo, con intervención de al menos un actor internacional y la presencia de financiación proveniente de agencias donantes internacionales. Sus atributos característicos se componen de elementos definidos <i>ex ante</i> y elementos definidos durante y después de su implementación ( <i>ex post</i> ).
FACTORES EXÓGENOS AL ENTORNO LOCAL	Elementos externos al ámbito local donde se desarrolla la intervención (ámbito nacional o internacional) que tienen influencia sobre la misma y sobre los factores endógenos del entorno local (elementos propios del ámbito donde se desarrolla la intervención: económicos, ecológicos, sociales, políticos, históricos, institucionales, culturales, etc.).
INCERTIDUMBRE	Cambios sustanciales que tienen lugar en el contexto nacional o local (económicos, sociales, institucionales, políticos, ecológicos), o en la modelización del mismo que sirvió de base al diseño de la intervención, que suceden entre la formulación de ésta y el final de su ejecución.

VARIABLE: *Proceso de desarrollo*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
PROCESO DE DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE	Proceso de cambio social y económico centrado en la persona, dedicado a potenciar sus capacidades y a asegurar una vida; proceso de ampliación de las capacidades de opción de las personas y, por tanto, sus oportunidades, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (PNUD: 1990-2003; CMMA, 1988). Su progreso en el tiempo puede evaluarse a través del conjunto integral de indicadores de progreso del desarrollo humano propuestos por el PNUD.
CAPITAL SOCIAL LOCAL	Conjunto específico de la <u>estructura social</u> : naturaleza de las organizaciones formales e informales, las redes sociales y las formas de interacción y participación de las personas en la misma (Colemann, 1990); y de las <u>reglas formales e informales</u> (instituciones) que condicionan su comportamiento y elecciones (North: 1986; Putnam: 1993).
PROCESO DE APRENDIZAJE SOCIAL	Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las personas, comunidades, grupos de interés, y organizaciones formales e informales del entorno local, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención.
EXISTENCIA DE VISIÓN ESTRATÉGICA LOCAL	Existencia o no de procesos de planificación y gestión estratégica del desarrollo por parte de los actores locales, que hayan derivado en una visión de desarrollo concertada entre los habitantes y organizaciones del entorno local con un grado apreciable de enraizamiento.
ENTORNO ECONÓMICO, SOCIOPOLÍTICO Y ECOLÓGICO LOCAL	Características de la estructura de los sectores productivos, de los mercados de factores, de las infraestructuras; características de los sectores sociales, distribución de la renta y extensión de la pobreza. Características del medio geológico, físico y biótico del entorno local.
IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS INTERVENCIONES EXÓGENAS	Importancia cuantitativa y cualitativa de los proyectos de desarrollo ejecutados en el entorno local, en el pasado y en el presente, en términos absolutos (monto de recursos invertidos y número de intervenciones) y relativos (respecto a la capacidad de inversión de los agentes locales).

VARIABLE: *Intervención de desarrollo*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
ATRIBUTOS DE LA INTERVENCIÓN EX ANTE	<p>Atributos de la intervención en cuanto a enfoque, métodos de planificación y gestión empleados, instrumento de cooperación que la hace operativa y las características del diseño de la intervención en particular. Estos atributos propios de la intervención están definidos antes de su implementación (<i>ex ante</i>).</p>
ENFOQUE DE LA INTERVENCIÓN	<p>Conjunto de principios, supuestos básicos e interpretación de las características de la naturaleza de una intervención, que determinan las opciones metodológicas y organizativas para la preparación e implementación de la misma.</p> <p>Sus valores pueden ser:</p> <p><u>Enfoque de proyectos (enfoque ortodoxo)</u>: aplicación de los principios, métodos, técnicas, documentos, modos de organización e instrumentos propios del diseño y gestión de proyectos, en cualquier nivel de intervención (políticas, planes, programas y proyectos). El diseño previo es prescriptivo y se perfila de arriba abajo (<i>top-down</i>). Su uso coexistiendo con bajas dosis de flexibilidad en la ejecución se denomina <i>Enfoque Blueprint</i>.</p> <p><u>Enfoque de proceso de aprendizaje (enfoque heterodoxo)</u>: intervención con plazo abierto y presupuesto no cerrado, sin un diseño detallado previo, de carácter experimental, orientada al aprendizaje, cuya extensión en magnitud, y la precisión de su modelo de intervención, emerge conforme se aprende en la implementación. La participación primaria es imprescindible. El diseño es emergente y se perfila de abajo hacia arriba (<i>bottom-up</i>) (Korten, 1980; Mosse <i>et al.</i>, 1998).</p>
MÉTODOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN EMPLEADOS	<p>Método/s empleado/s en la planificación y gestión de la intervención, acompañados habitualmente de un conjunto de técnicas específicas asociadas.</p> <p>Sus valores pueden ser:</p> <p><u>Métodos proyectuales (ortodoxos)</u>: PCM, EML, GBR (en general, modelos lógicos).</p> <p><u>Métodos no proyectuales (heterodoxos)</u>: métodos participativos (PLA-PM&amp;E); Monitoreo del proceso; Mapeo de Alcances; Modelo Lógico-Temporal; Enfoque orientado a los actores; otros métodos no basados en modelos lógicos.</p> <p><u>Métodos mixtos</u>: habitualmente, combinación de PCM-EML con PLA-PM&amp;E.</p>

VARIABLE: *Intervención de desarrollo (continuación)*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
INSTRUMENTO	<p>Modalidad de transferencia de recursos y asistencia a través de la cual se articula la intervención en la relación de cooperación.</p> <p>Sus valores pueden ser:</p> <p><u>Proyecto de cooperación al desarrollo</u>: conjunto autónomo de acciones previamente diseñadas y programadas (en recursos, tiempo, secuencia...), que tienen un objetivo definido, debiendo ser efectuada en un cierto periodo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios, solucionando problemas específicos, mediante relaciones de cooperación entre personas y actores sociales del entorno local y externos al mismo. Tiene un carácter finalista.</p> <p><u>Enfoque programático sectorial (SWAP)</u>: inversión global en un sector o subsector, que apoya una única política sectorial y un único programa presupuestario, bajo el liderazgo del gobierno local, adoptando enfoques comunes en todo el sector. Se materializa en un apoyo a los presupuestos del Estado, destinado a la política sectorial, habitualmente mediante un único fondo al que aportan los diferentes donantes. No tiene un carácter finalista y está condicionado a los resultados.</p> <p><u>Instrumentos heterodoxos</u>: intervenciones a largo plazo de carácter experimental y piloto previas a su extensión y generalización (Korten, 1980; Rondinelli, 1990 [1983]); paraproyectos (Uphoff, 1990).</p>
CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO	<p>Se define a su vez por varios atributos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de intervención y contenidos concretos del diseño de la misma.</li> <li>• Pertinencia de la intervención (concordancia entre diagnóstico previo, modelo y contenidos concretos de la intervención).</li> <li>• Incorporación (o no) en el diseño de la intervención de los factores de desarrollo (OCDE, 1989 y Comisión Europea, 2001): apropiación por los beneficiarios, adecuación a capacidades institucionales y de gestión, adecuación con políticas de apoyo, adecuación tecnológica, adecuación sociocultural, enfoque de género, evaluación del impacto ambiental, viabilidad económica y financiera.</li> <li>• Carácter asistencial o de desarrollo de la intervención referida a la cuantía y características de las donaciones y contrapartidas que incorpora la misma.</li> </ul>

VARIABLE: *Intervención de desarrollo (continuación)*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
ATRIBUTOS DE LA INTERVENCIÓN DURANTE IMPLEMENTACIÓN Y EX POST	Atributos de la intervención que toman valores una vez comienza la intervención (no están definidos <i>ex ante</i> , durante la implementación o con posterioridad a la finalización de la misma).
FLEXIBILIDAD O ADAPTABILIDAD	Posibilidad y capacidad de incorporación rápida de modificaciones sobre el diseño original de la intervención durante la ejecución, en cualquiera de los niveles (insumos, actividades, productos, propósito u objetivo general).
PROCESO DE APRENDIZAJE EN LA INTERVENCIÓN Y LAS ORGANIZACIONES	<p>Incorporación al conocimiento tácito y explícito de las organizaciones exógenas involucradas en la ejecución (donante, intermediaria y contraparte), y en el modelo de intervención de la misma, del aprendizaje adquirido mediante la experiencia en el curso de la intervención. Puede ser de un ciclo, de doble, triple o cuádruple.</p> <p>Se traduce en el aumento concordancia (<i>fitness</i>) entre el programa (intervención), los beneficiarios y las organizaciones (Korten, 1980).</p>
TIPO DE RELACIONES ENTRE ACTORES	<p>Características de las relaciones establecidas entre los socios de una intervención, fundamentalmente entre donante/intermediario, intermediario/contraparte y contraparte/actores locales (integridad, sinergia, según Woolcock, 1998).</p> <p>Se refleja en el peso de la opinión o punto de vista de cada actor en la definición de la intervención, en las características del proceso de toma de decisiones respecto a la intervención y en la direccionalidad de la rendición de cuentas.</p>
EFICACIA Y EFICIENCIA A CORTO PLAZO	<p>Eficacia a C.P.: medida en que se lograron los resultados a corto plazo de la intervención: productos y metas asociadas (OCDE, 2002).</p> <p>Eficiencia a C.P.: medida del logro de los productos en relación con los recursos empleados (AECI, 1998).</p>
EFICACIA Y EFICIENCIA A MEDIO PLAZO	<p>Eficacia a M.P.: efectos positivos de la intervención obtenidos a medio plazo (entre 3 y 5 años), esperados o no.</p> <p>Eficiencia a M.P.: medida del logro de los efectos obtenidos a medio plazo en relación con los recursos empleados.</p>
IMPACTO	Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención de desarrollo, intencionalmente o no (OCDE, 2002).
SOSTENIBILIDAD	Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen éstos en el largo plazo (OCDE, 2002).

*VARIABLE: Factores exógenos al entorno local*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
FACTORES PROPIOS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INTERACCIÓN MICRO)	Factores que se derivan de la naturaleza del sistema de cooperación internacional, con influencia en las intervenciones particulares.
CULTURA DE LAS ORGANIZACIONES	Tradiciones, estilos de gestión, grado de burocratización, procesos internos de toma de decisiones, grado de descentralización, propensión al riesgo y capacidad de aprendizaje (de las organizaciones formales involucradas directamente en la ejecución). En términos del Biggs y Smith, 2003 (basándose en modelo de Hood, 1998) puede caracterizarse según el grado de cohesión grupal y el grado de establecimiento de reglas de funcionamiento predeterminadas, resultando cuatro tipos de organizaciones (fatalistas, jerárquicas, individualistas e igualitarias). Se traduce, entre otras cosas, en la capacidad de la organización para el aprendizaje (organizaciones que aprenden o que no).
RAPIDEZ Y EFICIENCIA EN COMUNICACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN CADENA VERTICAL DE MANDO	Grado de optimización de tiempo y recursos (humanos y materiales) en el proceso de comunicación de información y toma de decisiones, en el sentido vertical de la cadena de ayuda (donante-intermediario-contraparte) e internamente, en los diferentes actores.
ORIGEN DE LOS FONDOS	Origen de los fondos empleados en la financiación de la intervención (origen público o privado); características del tipo de transferencia de recursos (donación o préstamo).
VALORES Y ACTITUDES DE PERSONAL EXÓGENO	Valores propios del personal con vinculación profesional o voluntaria a las organizaciones involucradas en la intervención que interactúan con el entorno local, y que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales. Entre las favorables al desarrollo se encuentran: inversión de los roles en el aprendizaje; «ellos lo hacen»; conciencia autocrítica; responsabilidad personal; empatía; compartir; inversión de los marcos de análisis; inversión de relaciones; inversión del poder (Chambers, 1994b).

VARIABLE: *Factores exógenos al entorno local (continuación)*

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
FACTORES PROPIOS DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INTERACCIÓN MACRO)	Factores que se derivan de la naturaleza del sistema de cooperación internacional, con influencia en el conjunto de las intervenciones e influencia en el nivel macro del país.
CULTURA DE LA ORGANIZACIÓN DONANTE	Cultura organizacional del donante ( <i>cfr.</i> CULTURA DE LAS ORGANIZACIONES).
VALORES, INTERESES Y ACTITUDES DEL DONANTE	Intereses explícitos o no explícitos de la organización donante (prioridades sectoriales, geográficas; intereses geoestratégicos y comerciales; ...). Valores propios del personal técnico o político de la organización donante, que se reflejan en determinadas actitudes y comportamientos en sus relaciones interpersonales y profesionales ( <i>cfr.</i> VALORES Y ACTITUDES DE PERSONAL EXÓGENO). Valores y modos de relación característicos de la organización donante, como agregado de los valores y comportamientos individuales y de su trayectoria histórica.
COORDINACIÓN ENTRE DONANTES	Grado de concertación entre los donantes alrededor de intervenciones conjuntas. Grado de coherencia entre intervenciones particulares fruto de comunicación estable entre donantes. Intensidad de la conjunción de modelos de intervención, métodos y enfoques. El caso de máxima coordinación se corresponde con intervenciones a través de conformación de fondos comunes.
PESO RELATIVO EN EL PAÍS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	Importancia cuantitativa y cualitativa de la cooperación internacional agregada en el país. Puede medirse como la relación entre los recursos provenientes de la cooperación internacional y el PNB del país.
OTRAS POLÍTICAS DEL PAÍS DONANTE	Políticas no directamente vinculadas a la de cooperación internacional pero con influencia en las relaciones internacionales del país donante (políticas agrarias, comerciales, política exterior).
ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL	Situación recesiva o expansiva de la economía mundial, con especial importancia en los factores de gran influencia en el país (precios internacionales de insumos y de bienes producidos; demanda externa de productos nacionales; inversión extranjera en el país, ...).

VARIABLE: Factores exógenos al entorno local (continuación)

SUBVARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL
FACTORES PROPIOS DEL PAÍS	Factores propios del país que afectan en mayor o menor medida a todo el mismo.
ENTORNO INSTITUCIONAL DEL PAÍS	Gobernabilidad, buen gobierno, capacidades del Estado, visión de país, integridad y sinergia en el sector público, confianza, niveles de corrupción.
ENTORNO MACRO-ECONÓMICO DEL PAÍS	Estabilidad de las variables macroeconómicas del país.
POLÍTICAS PÚBLICAS	Existencia, características y adecuación de políticas públicas macro, sectoriales y transversales en el Estado.

## II. LA INTERACCIÓN DE LAS INTERVENCIONES Y LOS PROCESOS DE DESARROLLO

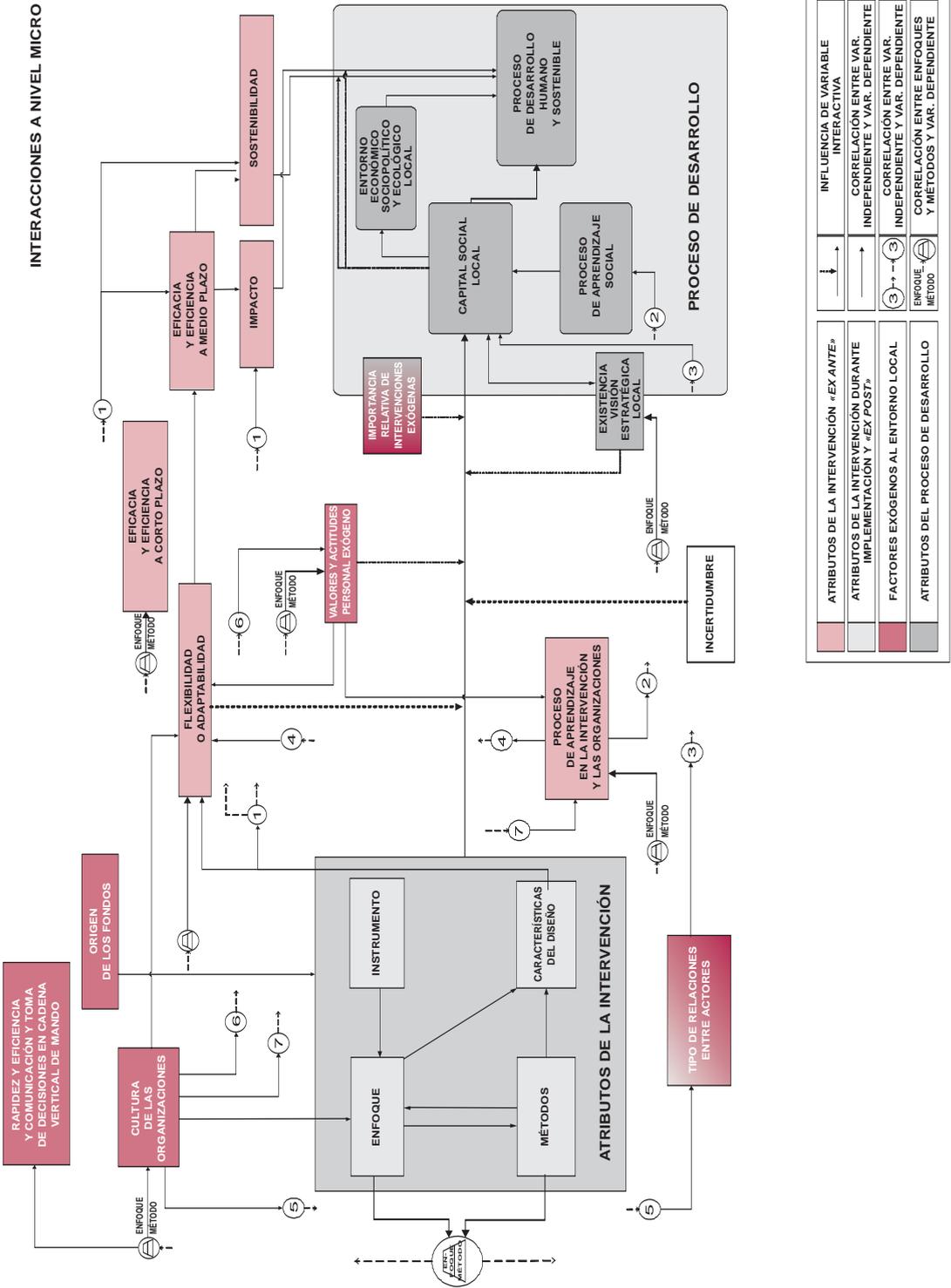
A continuación describimos de forma narrativa las relaciones entre variables que se reflejan en el modelo. Presentamos previamente, en las siguientes figuras, la representación gráfica del esquema de interacciones entre variables propuesto en el modelo. Esta representación se ha dividido en dos esquemas, con el fin de simplificar su interpretación; el primero (representado de forma simplificada en la figura 14 y desglosado en subvariables en la figura 16) refleja la interacción entre los atributos de una intervención (atributos *previos* a la implementación y atributos *durante* y *después* de la misma) y el proceso de desarrollo en el entorno local. Hemos denominado a este componente del modelo «interacciones en el nivel micro».

El segundo esquema (simplificado en la figura 15 y detallado en la figura 17) refleja la interacción entre los atributos comunes al conjunto de intervenciones y el proceso de desarrollo en los entornos locales, mediante las interacciones con variables de orden «macro». Esta influencia, de carácter indirecto, se produce a través del entorno institucional y político del país. Refleja la incidencia del propio sistema de cooperación internacional en el mismo y, por consiguiente, en los entornos locales, y recoge la influencia de variables que no son propias del sistema de cooperación internacional (como el entorno macroeconómico internacional y del país y otras políticas de los países donantes). Desde esta óptica recoge también, en cierta medida, las «macrocondiciones» del desarrollo. Por todo ello, hemos denominado a este componente del modelo «interacciones en el nivel macro».



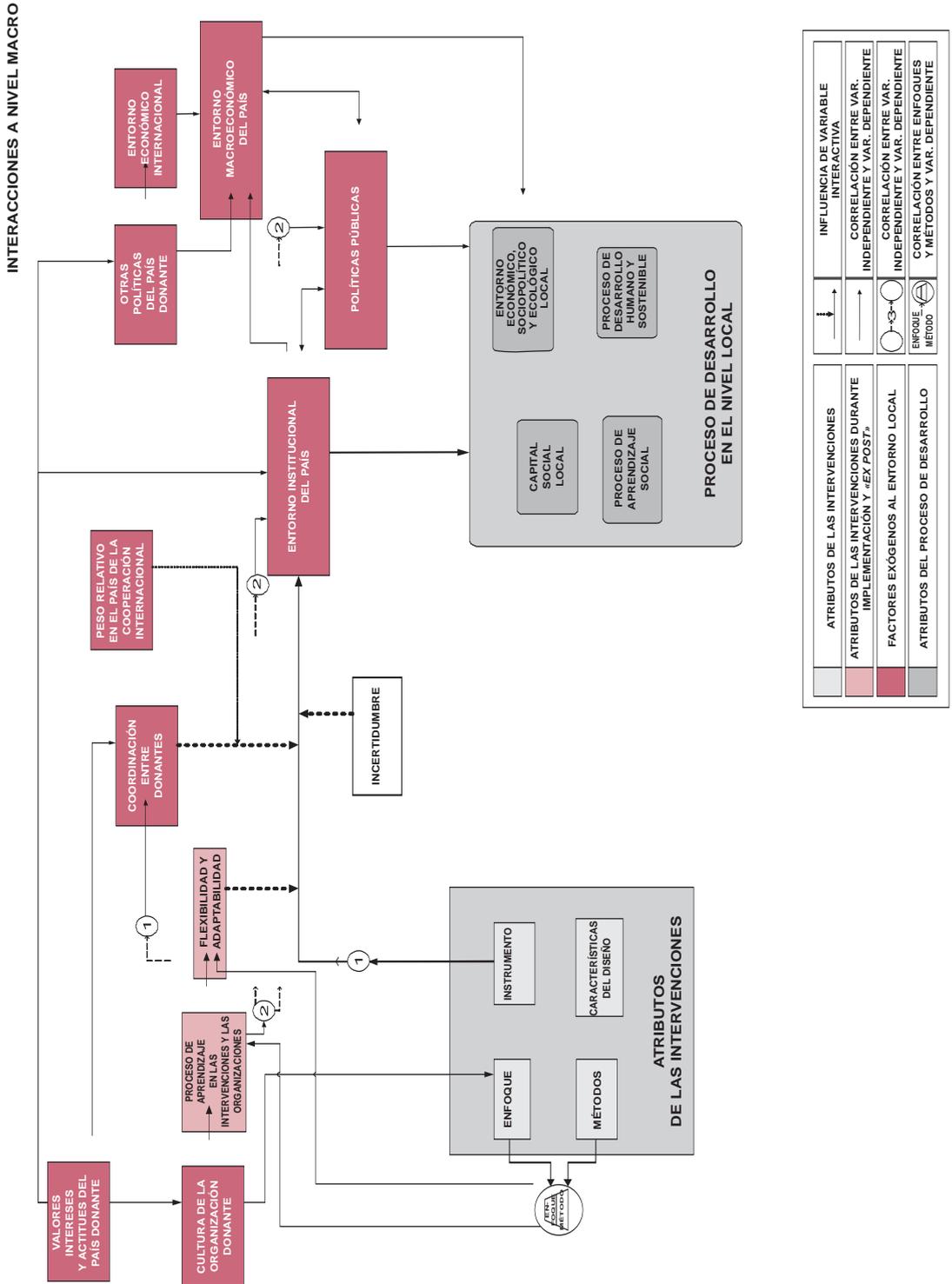


FIGURA 16. Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo (I)



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 17. Modelo de interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo (II)



Fuente: Elaboración propia.

## II.2. *Sobre la interacción entre la cultura de las organizaciones y otros elementos exógenos con los atributos de la intervención*

La cultura de las organizaciones y la adopción de enfoques y métodos conforman una relación recíproca de realimentación.

- Organizaciones fatalistas y jerárquicas (fuertemente burocráticas o centralizadas) adoptan enfoques de proyecto *blueprint*. Organizaciones poco burocráticas y descentralizadas facilitan la adopción (formal o implícitamente) de enfoques de proceso, o el empleo de enfoques de proyecto con mayor flexibilidad.
- Pero, a su vez, los métodos y enfoques influyen en la cultura de la organización. Los enfoques *blueprint* y el empleo de modelos lógicos (EML-GBR) contribuyen a moldear la cultura de la organización en el transcurso del tiempo tendiendo a organizaciones jerárquicas y centralizadas. Ello conforma un bucle de realimentación con la cultura organizacional.

La cultura de las organizaciones influye en atributos clave de la intervención durante la implementación.

- A su vez, la cultura de las organizaciones influye en la flexibilidad y

adaptabilidad de las intervenciones en curso (a mayor burocratización y centralización, menor adaptabilidad).

- Esta influencia se ve reforzada doblemente a través de relaciones indirectas: a) por la incidencia de la cultura en el proceso de aprendizaje organizacional y de la intervención, ya que, cuanto menor sea éste, menor es la adaptabilidad; b) por la incidencia de la cultura en los valores y actitudes del personal con vinculación profesional o voluntaria a las organizaciones involucradas en la intervención que interaccionan con el entorno local, los cuales también condicionan la flexibilidad y la adaptabilidad.
- La cultura de las organizaciones condiciona el tipo de relaciones que se establecen entre los actores involucrados de las intervenciones. Organizaciones fuertemente centralizadas y burocráticas inducen relaciones asimétricas y rendiciones de cuentas unidireccionales.

El uso de enfoque de proyectos y de modelos lógicos favorece la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones a lo largo de la cadena vertical de relaciones.

- El PCM y el EML, indudablemente, facilitan el manejo de la información y la uniformidad en los formatos de ésta. Desde este punto de vista favorecen la comunicación entre organizaciones y la toma de decisiones en

los mandos altos. Esta optimización es máxima entre donantes e internamente a los mismos, y decrece conforme se avanza en los eslabones de la cadena de la ayuda hacia el entorno local.

El uso de enfoque de proyectos y, sobre todo, de modelos lógicos, puede influir sobre las actitudes del personal exógeno.

- La presión inducida por las metas, resultados e indicadores puede inducir comportamientos contrarios a la «inversión» de roles, de relaciones, de poder de decisión, de marcos de análisis, a la autocrítica y a la delegación de responsabilidades en los actores locales y en los «beneficiarios», en personas con valores proclives a ello (p. ej., véase el recuadro que se presenta más adelante).

El origen de los fondos sí influye en los atributos *ex ante* de la intervención.

- Fondos provenientes de donaciones privadas, gestionados fundamentalmente por ONG, favorecen el uso de enfoques de proceso y métodos alternativos. Los fondos provenientes de donantes, transferidos a través de ONG o de cooperación directa bilateral o multilateral, condicionan la elección de enfoques y métodos coincidentes con los de los donantes, habitualmente ortodoxos.

### *II.3. Sobre las interacciones entre los atributos ex ante de la intervención y los atributos durante y ex post*

Los atributos *ex ante* de la intervención condicionan significativamente la flexibilidad y adaptabilidad durante la ejecución.

- El enfoque de proyectos favorece la ejecución de los diseños previos de una intervención.
- Los modelos lógicos inducen intrínsecamente rigidez en la ejecución. La mera formulación de resultados detallados a través de metas e indicadores: a) refuerza la aversión al riesgo de un cambio en éstos en los equipos responsables de la implementación; b) tiende a considerar los resultados formulados y el modelo lógico subyacente como prescripciones necesarias para el éxito de la intervención.
- Un diseño detallado, se haya empleado modelos lógicos o no, tiene, por los mismos motivos, la misma influencia en la flexibilidad anteriormente descrita.
- Adicionalmente, los enfoques y métodos inciden sobre el proceso de aprendizaje de las organizaciones, luego también indirectamente en la flexibilidad a través del primero. El PCM favorece el aprendizaje, pero el uso conjunto con modelos lógicos y la praxis de la aplicación del PCM en las intervenciones: a) ha primado el monitoreo físico y financiero sobre

los indicadores y presupuestos previamente elaborados; b) no ha servido habitualmente para realimentar las propias intervenciones con los resultados de evaluaciones finales y *ex post* (en el mejor de los casos, contribuyen al aprendizaje de la organización, pero no de la intervención). El propio uso de modelos lógicos, al focalizar la atención casi exclusivamente sobre indicadores y metas, dificulta el aprendizaje durante el proceso: se produce aprendizaje de un ciclo y rara vez de doble ciclo (en la terminología de Argyris).

- El instrumento empleado es relativamente independiente de la flexibilidad; ésta depende en gran medida de enfoques y métodos. El SWAP puede favorecer la flexibilidad si va acompañado de un enfoque de proceso, pero no lo hará si se emplea con enfoque de proyectos y modelos lógicos.

El uso de enfoques y métodos tiene efectos contrarios sobre la eficiencia y eficacia a corto, medio y largo plazo.

- El uso de PCM-EML y GBR aumenta las posibilidades de obtener los productos previstos inicialmente en la intervención de una manera eficiente (eficacia y eficiencia a corto plazo).
- Por el contrario, no tienen influencia directa significativa en la eficacia a medio plazo (efectos directos), a largo plazo (impacto) ni en la sostenibilidad, que sí dependen fuertemente de

la flexibilidad y la adaptabilidad de la intervención y se ven favorecidos por los efectos directos (previstos o no) de la intervención. Puesto que los enfoques de proyecto y modelos lógicos tienen influencia negativa sobre la adaptabilidad, la influencia indirecta sobre los resultados a medio y largo plazo puede ser negativa.

- La consideración adecuada de los factores de desarrollo, por sí misma y con independencia del resto de atributos *ex ante*, sí tiene correlación con los efectos directos a medio plazo, con el impacto y con la sostenibilidad de la acción.

#### II.4. *Sobre las interacciones en el propio proceso de desarrollo*

- Un adecuado capital social local se traduce en beneficios para el desarrollo, a través de la mejora del entorno económico, sociopolítico y ecológico local y de su influencia en el proceso de desarrollo humano sostenible.
- Un adecuado capital social local favorece la generación de visiones y estrategias de desarrollo por parte de los actores locales, con alto grado de concertación y enraizamiento. La influencia recíproca existe, por lo que, de darse, se configura un círculo virtuoso.
- Un proceso de aprendizaje social en el entorno local favorece el incremento del capital social positivo.

### **II.5. *Sobre las interacciones entre los atributos durante y ex post de la intervención y el proceso de desarrollo***

La eficacia y eficiencia a corto plazo no tienen influencia significativa sobre el proceso de desarrollo. Sólo el impacto y la sostenibilidad pueden tenerla.

La influencia de un impacto positivo y una sostenibilidad viable sobre el proceso de desarrollo, está condicionada por las características del capital social local.

- Un capital social elevado y adecuado favorece decisivamente que el impacto positivo de una intervención (de existir), se traduzca de manera efectiva y sostenida en la mejora del desarrollo humano y sostenible; un capital social insuficiente o inadecuado, para la misma intervención, puede frenar esta traducción sostenida en la mejora del desarrollo humano.
- El tipo de relaciones entre actores que se establecen en los diferentes niveles de la intervención tiene una influencia directa en el capital social local, favoreciendo la integridad y la sinergia (capital social «de arriba-abajo», en términos de Woolcock),

y la integración y conexión (capital social «de abajo-arriba») si las relaciones favorecen la confianza, reglas del juego claras y comunes, la delegación de responsabilidades y la consecuente rendición mutua de cuentas.

- El proceso de aprendizaje social en el entorno local está favorecido de forma clara si se da un proceso paralelo en la intervención y en las organizaciones exógenas.

### **II.6. *Sobre la interacción entre los atributos ex ante de la intervención y los procesos de desarrollo***

Es ésta la interacción clave del modelo, y el objeto de estudio inicial<sup>1</sup>. El modelo prevé que sí existe una relación directa entre los atributos de la intervención *ex ante* y los procesos de desarrollo, a través de la influencia directa en el capital social. Las características de esta influencia se ven condicionadas por cinco variables intermedias, cuya participación es clave, y cuyos valores condicionan interactivamente la relación atributo-capital social: incertidumbre, flexibilidad, importancia relativa de intervenciones exógenas, existencia de visión estratégica local, y valores y actitudes del personal externo.

---

<sup>1</sup> Por este motivo presentamos, para describir esta interacción, mayor cantidad de recuadros ilustrativos.

En ausencia de incertidumbre (hipótesis ideal)<sup>2</sup>:

- No es necesaria flexibilidad en la intervención, por lo que los diseños previos detallados, el empleo de modelos lógicos y del enfoque de proyectos, no tendrían influencia en la evolución del capital social local.
- Si la importancia relativa de las intervenciones exógenas es muy baja (en el caso extremo, sólo existe una intervención), la intervención puede contribuir al crecimiento del capital social positivo empleando un enfoque de proyectos y modelos lógicos. Esto ocurrirá si las características del diseño son adecuadas (pertinencia y factores de desarrollo).
- Aun en este caso, valores y actitudes del personal exógeno inadecuadas pueden revertir esta relación, erosionando el capital social (por ejemplo, manejando las relaciones sociales y los flujos de información en provecho personal, imponiendo sus criterios y puntos de vista sobre los de la gente induciendo sentimiento de inferioridad o dependencia, estableciendo relaciones «patrón-cliente» con la gente, entre otros).
- Esta hipótesis ocurre en muy escasas ocasiones, puesto que la incertidumbre es inherente tanto a la intervención como a los procesos de desarrollo, por lo que un comportamiento

como el descrito en una intervención constituye un «caso especial».

En presencia de alta incertidumbre (hipótesis real):

- El uso de enfoques y métodos ortodoxos de forma completamente flexible puede contribuir al crecimiento del capital social positivo. Pero puesto que éstos inducen fuertemente la rigidez, este caso rara vez se da.
- El caso más habitual es el empleo de un enfoque de proyectos y de modelos lógicos de forma rígida, favorecido entre otros elementos por los plazos cortos en las intervenciones. En este caso, puesto que la dinámica del proceso de desarrollo y del capital social no es previsible, surge la necesidad de cambios continuos y probablemente de profundo calado en el diseño de las intervenciones, cambios que se dan en poca cantidad, frecuencia y profundidad. Si la intervención no ha surgido de una demanda local enraizada, o de un proceso arraigado en la estructura social local (en las organizaciones y en la gente), probablemente las consecuencias se limitarán a una eficacia a medio y largo plazo nula, con poco impacto sobre el capital social. Pero si la intervención sí ha surgido de un proceso arraigado en la estructura social (fruto de un proceso de

---

<sup>2</sup> Hipótesis que convierte el modelo propuesto en el modelo ortodoxo, el cual es, por tanto, un caso particular del primero.

integración y conexión), la focalización en los resultados iniciales puede erosionar el capital social, al degradar la confianza de la gente en el propio proceso (desincentivando posteriores intentos de organización social y de emprendimiento de iniciativas conjuntas endógenas).

Adicionalmente, los efectos no esperados de la intervención pueden traducirse en modificaciones de las relaciones de poder, de manera que durante la ejecución quede palpable que se configuran «ganadores» y «perdedores» de la intervención de

forma no prevista o indeseable. En este caso, la erosión del capital social es máxima; la focalización en los resultados iniciales contribuirá aceleradamente a la desintegración, y al aumento a medio plazo de conexiones no adecuadas (los «perdedores» perciben que con otros proyectos y con otras organizaciones, pueden «manejar» la implementación para favorecer sus intereses particulares, favoreciéndose de este modo «reglas del juego» no basadas en la confianza, el compromiso y la reciprocidad).

La erosión o construcción de capital social en ambiente de incertidumbre: la incidencia de los métodos y de la focalización en resultados

Los estudios de caso de la Iniciativa por el Desarrollo Rural de Nicaragua, y el proyecto DRI en Berkane (Marruecos), ilustran bastante bien cómo los métodos inciden en la construcción o destrucción del capital social.

En la «Iniciativa», en el propio proceso ya mencionado de planificación del desarrollo rural en Nicaragua, se consiguió que fuese la importancia del proceso la que primara sobre los resultados inicialmente previstos. Y eso fue la clave del éxito relativo en términos de proceso (... y de la valoración como «fracaso» desde la perspectiva de la gerencia). 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 gobierno.

El capital social creció durante el proceso, se alcanzaron resultados no previstos inicialmente y el impacto fue superior al «diseñado».

En el proyecto DRI en Marruecos, por el contrario, los resultados y actividades inicialmente planificados 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 y de la ubicación de otras infraestructuras.

El equipo de gestión del proyecto (del que formábamos parte) no tuvo más remedio que mantener la formulación inicial. La presión inducida por los resultados a conseguir en la propia ejecución de las actividades llevó a situaciones, incluso, de falta de respeto a la cultura local (rechazando con malas formas participar en la ceremonia de compartir el té en algunas de las comunidades... era necesario ejecutar «x» instalaciones más en la semana, según cronograma de actividades, para conseguir el resultado en cantidad y tiempo).

El indicador de resultado inicialmente previsto («se habrá dotado de energía eléctrica a «x» escuelas e «y» mezquitas en los municipios a, b y c») se mantuvo, y se cumplió... pero el proceso estaba truncado. El capital social (en la dimensión de relaciones de cooperación) se erosionó... y probablemente pasará mucho tiempo hasta que se pueda volver a hablar de concertación intermunicipal con participación popular en la zona.

### El enfoque de proyectos y el debilitamiento de las instituciones locales

En un proyecto de reubicación de damnificados por el huracán Mitch que tuvimos ocasión de conocer en Nicaragua como observador no participante (proyectos similares se han ejecutado en toda Centroamérica), se pretendía la «fundación» de una población de más de varios miles de habitantes en un término municipal (que por cierto, no fue damnificado) para reubicar a más de 250 familias (entre 1.500 y 2.500 habitantes).

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 internacional<sup>3</sup>, no tuvo más «remedio» que aceptar.

¿Qué impacto institucional tuvo? ¿Qué mensaje se transmitió a la alcaldía y a sus habitantes sobre la *institución* del gobierno local? No sólo se produce un debilita-

---

<sup>3</sup> Nunca decir «no» a una ayuda o donación aunque no haya sido solicitada o no sea pertinente... al menos son recursos que «vienen».

miento de la institución. Es la constatación de la poca importancia que tiene ésta para el donante.

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 al menos se reorientó en cierta forma, forzado por la insistencia de un nuevo coordinador en el país del donante, y actualmente se corresponde con un DRI clásico.

- Más vinculado al propio enfoque de proyectos, encontramos otras vías de influencia en el capital social local de los atributos de las intervenciones, a través de la interacción de la existencia de visión estratégica local o no.

En efecto, ante una gran cantidad de intervenciones exógenas en el entorno local, y en ausencia de una visión estratégica local, el enfoque de proyectos puede contribuir a erosionar gravemente el capital social local. Se crean «islas»

de proyectos, cada uno de los cuales establece sus propias reglas del juego con muchas posibilidades de ser contradictorias, lo cual contribuye a la erosión del capital social por vía de las instituciones. Este hecho no se produce si existe dicha visión estratégica que se derive del propio proceso endógeno de desarrollo, puesto que serán los propios actores locales los que induzcan a que las intervenciones exógenas se inserten en la propia estrategia con las mismas reglas del juego.

#### Los incentivos contradictorios de las intervenciones descoordinadas y las «múltiples» reglas del juego

Como ejemplo extremo, asistimos en Nicaragua 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 capitalizar y diversificar la finca 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?... ¿cuál es el mensaje... y el incentivo?

Pero es habitual que se dé el caso de que, existiendo proceso endógeno de desarrollo, con una visión de futuro compartida, la interacción de uno o va-

rios proyectos frene el proceso o lo erosione significativamente, sobre todo si el proyecto es de magnitud grande.

### La erosión del capital social por intervenciones exógenas

En un municipio nicaragüense, las autoridades locales llevaban trabajando durante varios años en la dinamización de la población, incorporación de la participación a la realización de diagnósticos y elaboración de planes de acción, a través de la formación de un equipo de facilitadores que se insertó sobre la red de líderes comunitarios del municipio. La cohesión y la integración entre la población, la recuperación de autoestima y confianza, el enraizamiento de las autoridades locales, y la generación de una visión compartida del futuro del municipio, eran sus principales resultados (que difícilmente se plasman en los marcos lógicos o en los marcos de resultados).

El alcalde (comunicación personal) se quejaba amargamente de la llegada de una ONGD internacional que, sin consultar siquiera, pero con un «proyecto de desarrollo integral técnicamente intachable» de su municipio que quintuplicaba<sup>4</sup> el presupuesto anual de la alcaldía, había contratado a su equipo de dinamizadores (doblándoles 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 segunda intervención sería juzgada, probablemente, como excelente desde la ortodoxia, contemplada de forma aislada. Desde el punto de vista del proceso de desarrollo, es tremendamente negativa: la erosión del capital social acumulado fue rápida y profunda.

Ya lo señalaba Lecomte en los años ochenta: *«Mientras el proyecto como institución ha sido la piedra angular de la política de desarrollo, las autoridades regionales*

---

<sup>4</sup> 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 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.

*descentralizadas han sido marginadas; no tienen poder para tratar con un director de proyecto. En el mejor de los casos, tienen algún derecho a monitorear el progreso. No tienen ningún poder para coordinar programas que las agencias centrales han ideado y programado. Su campo de acción en la promoción del desarrollo es nulo, puesto que no tienen control sobre los instrumentos ni los fondos. En los casos en que existen organismos intermedios de coordinación, las agencias y las autoridades siguen focalizándose en sus propios proyectos. El resultado es que una parte del territorio, bajo la influencia del proyecto, se organiza de una manera completamente diferente al resto» (Lecomte, op. cit.: 135).*

Por otro lado, los enfoques de proyectos y los modelos lógicos no favorecen por sí mismos la generación de estrategias integrales de desarrollo a largo plazo y no finalistas. Por un lado, el enfoque de proyectos favorece la parcelación de las intervenciones; por otro, los modelos lógicos no son amigables para reflejar estrategias complejas multiobjetivo. Por todo ello, el efecto anterior se refuerza.

Adicionalmente, el empleo conjunto de enfoques de proyecto, modelos lógicos

y enfoques participativos puede erosionar el capital social. Este hecho se produce a través del desarrollo de eventos participativos vinculados a cada intervención particular, sin conexión entre ellos. Si, adicionalmente, estos eventos se emplean desde un propósito «eficientista», la propia gente percibe que tienen un fin extractivo de información, y no la inversión real de poder en las tomas de decisión. Esto provoca a largo plazo la erosión de la participación social, dificultando que ésta sea una insti-

La multiplicidad de proyectos simultáneos descoordinados afecta a la autoestima y a la capacidad de generar visión de futuro

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...

¿Qué efectos tiene este hecho sobre la autoestima de sus habitantes? ¿Es posible generar una visión de desarrollo con tantos proyectos, descoordinados, que en el mejor de los casos definen una visión de desarrollo... para cada proyecto?

tución (elemento propio del proceso de desarrollo), a través del «agotamiento» de la población en la participación en los «talleres participativos».

### 11.7. *Sobre la importancia de los valores y actitudes individuales*

La experiencia empírica revela que el comportamiento, actitudes y valores correspondientes del personal que tiene interacción con el entorno local son fundamentales, pues interaccionan con los atributos de las intervenciones sean cuales sean éstos. Este hecho confirma la insistencia en la literatura de los autores vinculados al DRP en la importancia de esta dimensión.

— En primer lugar, los valores, actitudes y comportamientos tienen una

fuerte influencia en el proceso de aprendizaje en la organización y en la intervención (que como ya se ha descrito tiene influencias notables tanto en el proceso como en la adaptabilidad). Pero, sobre todo, interaccionan entre los atributos *ex ante* y el proceso de desarrollo.

- La influencia negativa sobre el capital social del uso de un enfoque de proyectos acompañado de modelos lógicos puede verse contrarrestada o acentuada por las actitudes y comportamientos del personal exógeno, en parte por el «efecto demostración» que acompaña siempre a éstos (y que tiene un profundo impacto en las reglas del juego), y en parte por mitigar o acentuar los efectos negativos antes mencionados.
- Pero también un comportamiento y actitudes contrarios a la «inversión de poder y de roles» (cfr. Chambers),

Cómo el PCM-EML, en conjunción con las actitudes y los valores, puede truncar un proceso de desarrollo

En uno de los casos estudiados, tuvimos la ocasión de asistir a un ejemplo extremo del daño provocado por la implementación del PCM-EML a ultranza. En fechas próximas a la conclusión de la primera fase del proyecto, el donante contrató a un experto en EML con el cometido de implementar el método en todas las intervenciones apoyadas por el mismo.

En las reuniones preparatorias de la formulación de la siguiente fase (reformulación del proyecto), el experto, recién llegado al país y completo desconocedor del proceso, insistió en comenzar la aplicación del método *participativo* «desde cero» (análisis de participación, árbol de problemas, en talleres «participativos» con los organismos involucrados...), incluyendo una insultante explicación del método a

personal altamente cualificado del país (entre ellos, un director general del Ministerio Agropecuario y Forestal, responsable de la contraparte) y una valoración «muy negativa» del proyecto en curso, puesto que no se había diseñado con EML ni gestionado con PCM.

Se insistió en las reuniones preparatorias en la no conveniencia de ello; se planteó partir del mucho aprendizaje adquirido, para ajustar la estrategia, afirmando que la valoración desde el punto de vista del proceso era muy positiva.

El experto (y el donante) no modificaron su postura, y el responsable de la contraparte, reflejando una buena dosis de dignidad, renunció a la continuidad de la financiación del proyecto. El resultado final fue que, obviamente, nunca se desarrollaron los talleres EML, pero el donante redireccionó los recursos a la financiación de la formulación de «un plan de desarrollo rural para la zona seca del país» y un «proyecto piloto experimental» (manteniendo el nombre del proyecto, que por otro lado era la «seña de identidad» del proceso de concertación social y política en el cual se había avanzado, y la contraparte, a través de otra dirección general). El mencionado plan de desarrollo rural para la zona seca fue formulado, en un mes, por un equipo de consultores españoles, y el «proyecto piloto experimental» (que se corresponde con el descrito en el recuadro de la pág. 113), era un proyecto DRI de la escuela más antigua (más aun, ni siquiera incorporaba las lecciones aprendidas básicas difundidas al respecto desde los años setenta).

aun empleando un enfoque de proceso y métodos participativos *ex ante*, puede tener un impacto negativo sobre el capital social, por el mismo motivo.

## II.8. *Sobre la interacción entre los atributos ex ante de las intervenciones y el entorno institucional del país*

En el nivel macro (figura 17) se reproducen, en cierta medida, interacciones muy similares a las que se producen en el nivel micro: existe una interacción en-

tre el agregado de intervenciones de desarrollo apoyadas por la cooperación internacional y el proceso de desarrollo del país, a través del entorno institucional del mismo (en gran medida, por lo tanto, también a través del capital social). Es esta variable la que, estrechamente relacionada con la calidad de las políticas públicas y con el entorno macroeconómico del país, incide en los procesos de desarrollo en los territorios y espacios locales.

En este nivel, la interacción se produce, obviamente, entre el agregado de intervenciones, cuya característica común

reside en los instrumentos, enfoques y métodos empleados.

El empleo generalizado del proyecto de cooperación como instrumento contribuye seriamente a la degradación del entorno institucional del país.

Esta interacción se manifiesta de múltiples formas, básicamente en el impacto negativo en las capacidades humanas e institucionales locales, al promoverse la creación de estructuras nuevas que no se apoyan en las existentes y la subcontratación de servicios especializados, y ha sido ampliamente reconocida por los donantes (siendo la razón última de la propuesta de extensión del SWAP en sustitución de los proyectos)<sup>5</sup>.

El impacto se produce, fundamentalmente, a través de:

- La creación de estructuras paralelas a las organizaciones para la ejecución de proyectos, con sus propias instituciones al margen de las instituciones locales<sup>6</sup>.

Este hecho provoca la transferencia de los mejores recursos humanos de los organismos públicos del país a las unidades de proyecto financiadas por donantes, que ofrecen salarios mucho mayores (inclusive si el proyecto se implementa en el seno del organismo público, los sobresueldos que acompañan al personal adscrito al proyecto genera una distorsión al alza de los salarios en el sector público y un incentivo negativo en el cuerpo de funcionarios del organismo). Utilizando incentivos atractivos para atraer al personal más cualificado al equipo de proyecto (básicamente a través del salario), el personal abandona las organizaciones permanentes (lo que mina las posibilidades de plantear y sostener acciones a largo plazo).

- El rol de los consultores externos. Es particularmente perniciosa la delegación de las funciones de diseño, estudios de viabilidad e incluso ejecución del proyecto en consultores externos o en empresas de consultoría, provocada por la desconfianza implícita de los donantes en las ca-

---

<sup>5</sup> Esta interacción negativa está perfectamente descrita por los autores heterodoxos, sobre todo por Bernard Lecomte y, en menor medida, por Korten y Rondinelli.

<sup>6</sup> Esta práctica es alentada, paradójicamente, por algunos autores con influencia fuerte en la heterodoxia. Por ejemplo, y siguiendo a Caiden y Wildavsky (*op. cit.*), Rondinelli considera la conveniencia de la duplicación de intervenciones por organismos diferentes ejecutando proyectos similares como medio de contrarrestar los errores o fallos de organizaciones individuales. Igualmente, se muestra favorable a la creación de unidades de proyecto independientes de los aparatos de gobiernos ineficientes (promovidas fundamentalmente por el Banco Mundial desde los sesenta y setenta, y característica asociada al Enfoque de Proyectos), como más favorables a la innovación y a enfrentar la incertidumbre, aun reconociendo los peligros asociados a este modelo en proyectos grandes.

pacidades intelectuales locales. Estas empresas tienen una importante capacidad de cabildeo ante los donantes para ganar concursos de asistencia técnica, pero su interés es la venta de servicios, por lo que la generación de capacidades técnicas locales es intrínsecamente contraria a sus intereses como empresa. Esta práctica inhibe gravemente el desarrollo de capacidades locales. Incluso previendo la transferencia progresiva del control a las contrapartes (si existen), es extremadamente difícil que se lleve a término si se ha usado personal técnico externo en el diseño y en la ejecución sustituyendo a personal local<sup>7</sup>.

- El impacto negativo sobre la propia actividad de planificación y elaboración de políticas de los países receptores.

Por un lado, los donantes demandan una planificación coherente como prerrequisito a su ayuda (en la actualidad, PRSP), pero por otro continúan financiando mayoritariamente proyectos concretos. El resultado final es que el país receptor termina generando carteras de proyectos, los planes se convierten en agregación de los proyectos atractivos para los do-

nantes, sin consistencia ni coherencia real con una estrategia, y se refuerza el fenómeno de la fungibilidad.

La existencia de «archipiélagos de proyectos desconexos» es, probablemente, la manifestación más palpable de este fenómeno. En algunos casos son proyectos desvinculados de organismos locales, pero en el peor de los casos los propios organismos terminan siendo conformados por la suma de los proyectos, con una virtual inexistencia de la institución.

- Los efectos inducidos por la gestión basada en resultados.

La focalización de resultados (inmediatos en el nivel de proyecto, inclusive de componente en un SWAP), desenfoca el esfuerzo de los aspectos de fortalecimiento institucional, favoreciendo indirectamente la asistencialidad y las donaciones.

- La descoordinación entre donantes. El uso masivo de los proyectos como instrumento tiene un efecto muy negativo en la coordinación entre los donantes. Si el peso relativo de la cooperación internacional en el país no es alto, el efecto negativo de este hecho es relativamente pequeño. Pero si el peso es alto (como es el caso de

---

<sup>7</sup> La delegación de funciones propias del personal del Estado en consultores externos se ha agravado de forma extraordinaria tras la implementación de las políticas de ajuste y estabilización; no existe ya en muchos países en desarrollo un cuerpo de funcionarios del Estado altamente cualificados; los mejores recursos humanos han constituido un «cuerpo de consultores externos», pagados mayoritariamente con fondos de la cooperación, y cuyos ingresos no pueden compararse en orden de magnitud con los que percibirían si hubiesen continuado trabajando *en* el Estado.

Los «archipiélagos de proyectos» y el enfoque de proyectos: el debilitamiento de las instituciones locales y de la capacidad de generar políticas coherentes<sup>8</sup>

En Nicaragua el Banco Mundial y otros donantes apoyaban dos entidades del gobierno diferentes, con competencias y presencia territorial solapadas y con enfoques y objetivos divergentes: el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el proyecto PROTIERRA, del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM). Las disfunciones en el territorio eran manifiestas. Pero más grave aun, el propio INIFOM estaba compuesto por varios proyectos de gran magnitud apoyados por diferentes donantes.

Este hecho se pone de manifiesto en toda su crudeza en el Instituto de Desarrollo Rural de la República de Nicaragua (IDR), con la competencia de ejecución y gestión de la inversión productiva rural, pero sin la competencia de formulación de políticas y planes de desarrollo (que corresponde al Ministerio).

No existía siquiera un marco de políticas de desarrollo rural, pero esto no era impedimento para la acción del IDR. Los donantes, ante el *imperativo* de invertir en desarrollo rural, y la *obligatoriedad* de hacerlo a través del IDR, financian unilateralmente los proyectos ejecutados por el organismo. Cada proyecto está conformado por una unidad específica, es financiado por un donante particular, cada uno de ellos seleccionado, diseñado y ejecutado según los criterios y preferencias del donante; unos son fuertemente *top-down*, y otros marcadamente participativos; unos se basan en la donación de bienes de capital e insumos y otros en la concertación entre actores...

Los esfuerzos por conducir el IDR desde un virtual «archipiélago de proyectos» hacia una institución encuentran permanentes resistencias; la dirección general del organismo (nombrada directamente por la Presidencia de la república) prefiere proyectos independientes para poder manejar con mayor discrecionalidad los fondos; los donantes prefieren proyectos independientes para poder manejar los proyectos con independencia de «interferencias» de otros donantes.

El resultado es que, a pesar de la existencia actual del Marco de Políticas (generado en el proceso de la Iniciativa por el Desarrollo Rural), no está desarrollado con instrumentos operativos, y la inversión rural continúa sin responder a una estrategia coherente.

---

<sup>8</sup> Nos basamos, en este ejemplo, en entrevistas no estructuradas con el director del proyecto de mayor magnitud del IDR, con el responsable sectorial del BID (mayor donante del organismo), y de las opiniones vertidas en el seminario «Plan de acción del IDR 2002-2005» celebrado en Managua en mayo de 2002, al cual fuimos invitados, y que contó con la presencia de las máximas autoridades gubernamentales, de los donantes del organismo, de los directores de proyecto y del staff del Instituto.

los países más pobres), esta descoordinación amplifica enormemente los efectos negativos sobre el entorno institucional local, y por consiguiente, sobre las políticas públicas.

El fortalecimiento institucional y la generación de políticas públicas adecuadas, es en sí mismo un proceso a largo plazo que requiere un enfoque de proceso de aprendizaje. En el nivel macro, se reproducen las dinámicas propias del proceso de desarrollo en el nivel local.

- En este sentido, el enfoque de proyectos y los métodos basados en modelos lógicos inducen también un enfoque *blueprint* en la actividad de planificación y generación de políticas en el Estado. Dificultan en aprendizaje en las organizaciones y refuerzan la rigidez en políticas y planes. De forma análoga a lo descrito en el nivel micro, esto degrada el entorno institucional del país: las políticas se «diseñan» centralizadamente, se conciben como «documentos» y no como «procesos de diálogo y concertación».

### II.9. *Sobre la responsabilidad de los donantes y las «macrocondiciones del desarrollo»*

Una cuestión de especial importancia es la influencia que ejerce la acción de los donantes en el modelo. ¿Tienen influen-

cia apreciable los valores, intereses y actitudes del donante en la interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo y con el entorno institucional, político y económico del país?

Las interpretaciones acerca de esta influencia en la literatura también divergen. En nuestra opinión, a la luz de la experiencia empírica:

- La cultura de la organización donante (que tiene importante influencia en los enfoques y en los procesos de aprendizaje), está fuertemente condicionada por los intereses y actitudes del país donante.
- Estos intereses, valores y actitudes inciden directamente en el entorno institucional del país, pero lo que es más importante, en el conjunto de políticas de los países donantes (incluyendo las de política exterior, comerciales, agrarias, etc.). Y esta variable tiene una importancia capital en el entorno macroeconómico del país (resaltada desde las teorías de la dependencia y alternativas, prácticamente aceptadas actualmente en la confluencia de pensamiento sobre desarrollo).
- Hemos identificado fuertes indicios de que la coordinación entre donantes no es un interés real de la mayoría de ellos. Precisamente por la vinculación de la cooperación internacional a las otras políticas del país donante, el interés por la coordinación es más retórico que real. Este hecho puede poner en peligro la extensión del SWAP.

Esta cuestión de fondo es fundamental en el contexto de la presente investigación. Si la influencia de los intereses explícitos y no explícitos de los países donantes es muy grande en comparación con la influencia de enfoques y métodos significa que, sin cambios sustanciales en los primeros, como sostiene David Korten en la actualidad<sup>9</sup>, no se producirá ninguna mejora en el apoyo efectivo de los procesos de desarrollo macro y micro, por mucho que se cambien los enfoques y los métodos.

Si, por el contrario, existe una influencia apreciable entre los enfoques y los métodos y la propia cultura de las organizaciones, y los procesos de incidencia política y convergencia de pensamiento sobre desarrollo contribuyen a mejorar la coherencia en el conjunto de políticas de los países donantes (todo lo cual sostenemos en la presente investigación), sí que pueden producirse mejoras apreciables en los procesos de desarrollo por la vía de la transformación en el aparato metodológico.

### III. LA REACCIÓN DE LOS DONANTES ANTE LA FALTA DE RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN: ¿UN «ESPEJISMO»?

Una vez desarrollado el modelo, podemos interpretar a la luz del mismo cuál podría ser la traducción en términos de

proceso de desarrollo de las tendencias actuales en enfoques y métodos, articuladas (como ya se ha descrito) alrededor de la extensión del SWAP, de la GBR (en proyectos y en los propios SWAP) y del supuesto avance hacia la convergencia con los enfoques de proceso y métodos participativos.

#### III.1. *De las potencialidades de la ayuda programática y del proceso de la Declaración de París*

El modelo, en el nivel macro, confirmaría sin lugar a dudas efectos positivos sobre los entornos institucionales de los países a través de la incorporación real del SWAP. La coordinación de los donantes está implícita en el enfoque, por lo que la interacción de esta variable sobre los efectos institucionales sería positiva.

No obstante, este efecto positivo es a su vez dependiente de tres cambios adicionales: a) que la voluntad de coordinación sea real y no retórica; b) que esté acompañada de un cambio en la cultura organizacional de los donantes y de los gobiernos «receptores», de forma que se favorezca el aprendizaje y la adaptabilidad; y c) que el enfoque de implementación de los SWAP sea un enfoque de proceso.

En efecto, la mayoría de nuevas políticas susceptibles de ser apoyadas me-

---

<sup>9</sup> Comunicación personal en noviembre de 2003.

dian­te SWAP (políticas de educación, salud, agrarias, industriales,...) tienen todas las características de «reformas micro-políticas (*micro-policy reforms*)», empleando la terminología de Korten (1987, *op. cit.*)<sup>10</sup>. Reformas que, por su propia naturaleza, requieren un enfoque de proceso.

Ello lleva a enfatizar de nuevo la importancia de los intereses de los donantes, que afecta tanto a la coordinación como a la cultura de la organización, y a que el aparato metodológico que acompañe al SWAP sea favorable al aprendizaje y la flexibilidad (en definitiva, favorezca el enfoque de proceso).

Respecto al aparato metodológico, todo apunta a que el enfoque de proyectos (que no el instrumento), prevalecerá en la gestión de los SWAP, acompañado de una progresiva sustitución formal del EML por la GBR. ¿Favorece esta conjunción un enfoque de proceso? Analizamos este último aspecto en el siguiente apartado.

### *III.2. De los efectos del tránsito del EML a la GBR... ¿una «huida hacia adelante»?*

La tendencia metodológica es la extensión de la gestión basada en resultados,

adoptando modelos lógicos, en gran parte de las ocasiones empleando EML con focalización en los resultados. La cuestión es si, realmente, la GBR incorpora o no mayores dosis de flexibilidad y orientación al proceso que el EML. Esta cuestión clave, puede analizarse en dos niveles: una primera valoración acerca de la propia naturaleza del método, y una segunda acerca de su uso en la práctica en la cooperación internacional.

- *Respecto a la propia naturaleza de la GBR*

La GBR focaliza más la atención en los niveles altos de resultados de un modelo lógico (impacto y efecto) que en los inferiores (recursos, actividades y productos), por lo que tendría potencial, a priori, para favorecer una gestión más flexible. No obstante, la focalización en dichos elementos puede realizarse también desde el propio EML, pues ésta depende del usuario del método («hacia dónde mire en la matriz»). Más aun, en ningún caso el EML ha enfatizado formalmente la focalización en recursos y actividades. Es decir, la GBR no contiene intrínsecamente ningún elemento novedoso favorecedor de la flexibilidad y de la orientación estratégica al proceso que no contenga el EML. El fundamento ló-

<sup>10</sup> Korten (1987: 151) distingue dos tipos de reformas políticas: las reformas macro-políticas y las reformas micro-políticas. Las primeras se refieren a reformas que pueden llevarse a cabo simplemente con la decisión política de un gobierno, y se refieren a las políticas de precios, subsidios, aranceles... Las segundas por el contrario requieren cambios institucionales, en las relaciones y roles de las organizaciones, en los balances de poder, en la centralización de la toma de decisiones, y en definitiva requieren un cambio profundo en los valores y aptitudes de gran número de personas y profesionales.

gico es el mismo, y las raíces teóricas y conceptuales también.

Por otro lado, la GBR sí que ha supuesto algunos avances, reportados hasta la fecha, en cuanto a la coordinación entre donantes, al focalizar mayor atención en los resultados a más alto nivel de los programas.

Pero en el nivel de proyectos, puesto que el énfasis en la GBR está fuertemente orientado a metas e indicadores, es esperable a la luz de nuestra investigación (al tener en cuenta todas las variables que interaccionan en las intervenciones) que precisamente se refuerce la no-orientación hacia el proceso: la focalización de los gestores de proyectos pasará (en el mejor de los casos) de los recursos y actividades a los productos del proyecto (por los que se le exigirá responsabilidad). Los efectos en el nivel de proyectos serán, previsiblemente, una rigidez aún mayor, un refuerzo del enfoque *blueprint*.

Por su parte, a nivel de programas, los mandos superiores estarán más atentos a los efectos directos e impactos de éstos de forma global, lo cual podría favorecer que éstos primasen los procesos sobre los productos de las intervenciones.

Pero, puesto que el modelo lógico se mantiene, la focalización en las metas en el nivel de proyectos se traslada al nivel de programas: el gerente de un proyecto o componente de un programa

tiene éxito si consigue los resultados de éste, luego focaliza la gerencia en su consecución; el gerente del programa tiene éxito si consigue los resultados del programa, que según la cadena de resultados se consiguen *si y sólo si* se consiguen los aportados por los subproyectos o componentes del mismo; y así sucesivamente conforme se asciende en los niveles de planificación. En definitiva, el posible efecto positivo (primacía de los procesos sobre los productos en los proyectos y programas) se ve mermado por la asunción del vínculo lógico entre éstos y los efectos e impactos.

Adicionalmente, el *target-ism* (utilizando la terminología de Gasper) se traslada a niveles superiores (previsiblemente de índole nacional en la elaboración de políticas y estrategias de Estado, en los SWAP y PRSP), donde es igualmente aplicable y necesario el concepto de *proceso* desarrollado en el modelo.

Previsiblemente todo esto reforzará la rigidez en las intervenciones y un enfoque *blueprint*, si no en las actividades, sí en cuanto a la «fotografía final» de las mismas, lo cual es a todas luces equivalente.

- *Respecto al uso incipiente de la GBR en la cooperación internacional*

Habiendo sido introducido a mediados de los noventa, no se dispone todavía

de valoraciones sobre la GBR basadas en una experiencia dilatada (a diferencia del EML). Las entrevistas en profundidad desarrolladas en la investigación muestran un gran entusiasmo en los mandos intermedios por conocer con precisión, inclusive cuantitativa, en qué términos va a ser medida su competencia y, por lo tanto, saber de antemano *qué tengo que hacer exactamente*<sup>11</sup>. Pero la valoración de hasta qué punto realmente la GBR se traducirá a largo plazo en impactos positivos sobre los procesos, esto es, hasta qué punto es «más de lo mismo con nomenclaturas diferentes», es todavía una incógnita. Pero algunos ejemplos permiten vislumbrar algunas tendencias, como describimos a continuación.

En uno de los artículos fervientemente defensores de la GBR como es el de Dunlop y Swagadogo (1997), donde se afirma con rotundidad que la GBR refuerza por su propia naturaleza el pensamiento estratégico y la orientación al enfoque de proceso de aprendizaje (p. 601), se propone que

los proyectistas sean los que preparen el borrador de EML-GBR, modificarlo para que reflejen las necesidades de los clientes, elaboren los diagnósticos, terminen la MPP inicial para su aprobación [...]. Usar los indicadores definidos en el EML-GBR para monitorear el progreso y hacer revisiones y ajustes en el proyecto, revisar al menos anualmente la implementación, implementar un sistema de información on-line en

tiempo real [...]. «El EML es un documento que cabe en cualquier bolsillo o maletín. Su simplicidad como herramienta hace que sea fácil introducir el proyecto a nuevos socios en pocos minutos, en cualquier sitio, en cualquier momento, con solo un papel y un lápiz [pp. 609-611].

En la misma línea, mientras califican la GBR-EML (*Enfoque del Marco de Resultados*, en la USAID) como «una herramienta innovadora para la planificación y evaluación de programas», Toffolon-Weiss, Bertrand y Stanley (1999, *op. cit.*: 354) valoran la inflexibilidad de los modelos lógicos como una virtud, por cuanto el incentivo creado en el gestor de la intervención en conseguir los resultados inmediatos (que condiciona la continuidad de los recursos) «*provocará una fuerte tendencia a mantener las metas originales del programa*».

Evidentemente, los argumentos citados anteriormente apuntan claramente a que el uso de la GBR no será más amigable con el proceso de aprendizaje o el pensamiento estratégico: «Primero [refiriéndose a los beneficios de la GBR], debido al fuerte énfasis en los resultados, el personal y los donantes mantienen una focalización constante en los resultados (productos) del programa como contraposición a las actividades (proceso)», Toffolon-Weiss, Bertrand y Stanley (1999, *op. cit.*: 357). Es decir, no sólo la propia naturaleza de la GBR refuerza un enfoque *blueprint*: el propio uso del método lo refuerza.

---

<sup>11</sup> Entrevista en profundidad a mando intermedio-alto del PNUD.

Sirve también de ilustración de esta tendencia la adopción reciente por la Unión Europea de un nuevo sistema de seguimiento de los resultados de sus proyectos diferente al sistema clásico de seguimiento de la ejecución. Sus efectos en términos de aprendizaje en los proyectos no son precisamente favorables a primera vista: el nuevo sistema de seguimiento de los resultados (aplicación de la GBR al nivel de proyectos) consiste en la estimación mediante *checklists*, por parte de expertos externos en cortas visitas de campo, de la eficacia, efectividad, impacto, relevancia y probable sostenibilidad del proyecto o programa, sistema que pretende proporcionar

una visión global sobre el progreso del proyecto a los resultados tanto para las Delegaciones como para la Oficina. No [subrayado en el texto] va dirigida básicamente a las autoridades del proyecto, cuya gestión requiere una información más detallada, aunque, por supuesto, debe servir para uso de ellos así como de los ministerios y gobiernos asociados [Comisión de las Comunidades Europeas, 2002: 253].

Nada más lejos de un enfoque de aprendizaje como la función principal de la evaluación de los resultados, al menos para el aprendizaje de los directamente involucrados en el proyecto.

Inclusive, otros estudios realizados en una muestra amplia de agencias donantes utilizando entrevistas en profundidad, revelan mayor escepticismo del aparente en la aplicabilidad y efectividad del cambio de enfoque hacia la

GBR, como se refleja en el texto del DfID *Social Development Policies, Results and Learning: A Multi-Agency Review* (Thin *et al.*, 1997).

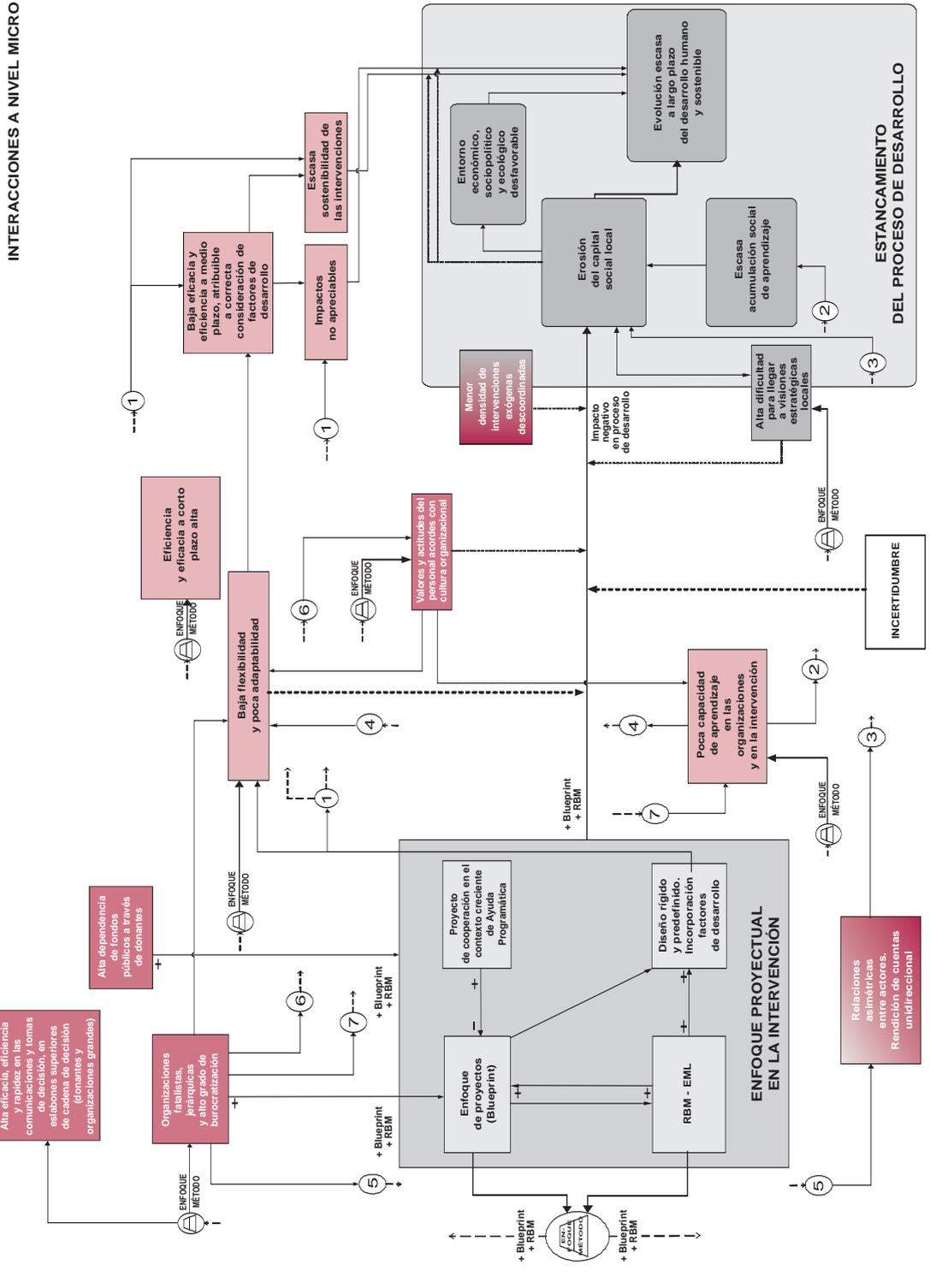
En conclusión, todo apunta a que la introducción de la GBR sobre el EML, puede ser más bien la introducción de «vino viejo en odres viejos», o más aún, «vino viejo en odres viejos, haciendo más rígidos los odres para que no se rompan».

Lo cual no es precisamente una previsión optimista si se interpreta a la luz del modelo que hemos desarrollado en la presente investigación. La conjunción de las complejas interacciones entre variables puede resultar en que las dinámicas de los procesos de desarrollo no sean potenciadas, tal como se muestra en la figura 18.

#### IV. ¿ES UNA CONVERGENCIA REAL ENTRE ENFOQUES DE PROCESO/MÉTODOS PARTICIPATIVOS Y ENFOQUES DE PROYECTOS/EML-GBR LA SOLUCIÓN?

La tercera tendencia previsible es el intento de incorporar, más allá de la retórica, los métodos participativos y los enfoques de proceso en el uso de EML-GBR y el enfoque de proyectos, respectivamente. La mayoría de los donantes apuestan

FIGURA 18. *Previsión, según el modelo, de los efectos del empleo de GBR como base de la gestión de las intervenciones de desarrollo*



Fuente: Elaboración propia.

nominalmente por ello, pero en la literatura se reflejan posiciones contrapuestas acerca de la incompatibilidad o compatibilidad de ambas categorías metodológicas. Los promotores del DRP y, en general, los autores heterodoxos, afirman rotundamente la primera. Otros autores, defienden la compatibilidad.

Pero tanto la evidencia empírica en los estudios de caso, como algunas publicaciones destacadas, apuntan más a la incompatibilidad como caso general; en otras palabras: no parece posible la convergencia real.

En efecto, en los dos casos de estudio que más hemos referenciado en este capítulo (Iniciativa por el Desarrollo Rural y proyecto DRI en Marruecos), se produjo una dialéctica fuerte entre enfoques y métodos de ambas tendencias. Los resultados no fueron una síntesis entre ambos, sino más bien la ruptura de uno de ellos. En el caso de Nicaragua se mantuvo un enfoque de proceso durante todo el proyecto; pero, finalmente, el proyecto «no resistió». Se cambió al equipo técnico y el proyecto continuó, como ya se ha reflejado, sólo nominalmente; el proceso, por supuesto, continuó al margen del proyecto. En el caso de Marruecos, donde se trató de emplear métodos participativos DRP e inicialmente un enfoque de proceso, fue éste el que «no resistió». Prevalció la gestión mediante PCM orientada a los productos reflejados en el EML inicial, se

truncó la participación primaria y, por supuesto, el proceso. El proyecto completó todo su ciclo; pero el proceso se vio seriamente afectado.

En lo que respecta a casos reflejados en la literatura, podríamos destacar dos de ellos. Shepherd (1998) atribuye explícitamente el fracaso en el Proyecto de Manejo Sostenible de Laderas en el Valle de Doon, en el Himalaya hindú, al intento de incorporar un enfoque participativo con la renuencia del gobierno local y el donante (la Unión Europea) a cambiar el requerimiento de lograr las metas cuantitativas predeterminadas en los plazos especificados.

Pero especialmente interesante es la evaluación del proyecto de desarrollo rural *Eastern India Rainfed Farming Project*, descrito por detalle por Sanjay Kumar y Stuart Corbridge (2002, *op. cit.*)<sup>12</sup>, porque supone la evaluación de un proyecto en el que se trató explícitamente de adoptar una visión de proceso y un énfasis en el capital social de los más pobres, mediante la fusión de los enfoques clásicos (de proyecto), el Marco Lógico (con diseño de la lógica de intervención centrada en el empoderamiento) y el DRP. El modelo lógico incluía un diseño previo detallado de la evolución del capital social.

Buscando el objetivo de incrementar el stock de capital social de los más pobres, se crearon grupos de gestión del

---

<sup>12</sup> Al que ya nos referimos en el apartado VIII del capítulo 1.

proyecto en las comunidades empleando DRP, pero fueron sólo los más favorecidos de las mismas los que se integraron en los grupos. Como resultado, en primer lugar, los más favorecidos vieron incrementarse su capital social al integrarse en una nueva red de relaciones creada por el proyecto; pero esta nueva institución degradó el capital social anterior, que sí favorecía a los más pobres en mayor medida.

La intervención creó capital social favorable a los más favorecidos (acceso a nuevos recursos dotados por el proyecto), pero degradó el capital social anterior (el impacto del proyecto fue un decrecimiento muy grande en instituciones anteriores basadas en la confianza y fundamentales para los habitantes rurales más pobres, como la mediería, el trabajo de tierras comunales, y otros).

Los autores consideran relativo el fracaso del proyecto en referencia a su objetivo inicial. Más bien afirman que estos «fracasos actuales» (en referencia a los proyectos que tratan de unir enfoques de proyecto con enfoques de proceso, y EML con DRP), no lo son en realidad (como lo demuestra la continuidad en su financiación), dado que la participación y el empoderamiento de los pobres no es más que retórica para el donante; los intereses reales son más ocultos (los autores dudan de la «inocencia» o «ingenuidad» de los donantes y gobiernos locales en este hecho), y entre ellos se encuentran precisamente despolitizar los conflictos locales

(*ibid.*: 94)... lo cual, por otro lado, es una causa de la erosión del capital social local agregado.

En conclusión, todo apunta a que la introducción del enfoque de proceso sobre el enfoque de proyectos, o los métodos participativos sobre el PCM-EML-GBR, es efectivamente la introducción de «vino nuevo en odres viejos»,... pero, como es previsible, el vino nuevo puede romper los odres viejos.

#### V. NECESITAMOS NUEVOS ENFOQUES CON NUEVOS MÉTODOS... Y UN CAMBIO MUY PROFUNDO EN EL SISTEMA

Nos planteábamos al iniciar este capítulo qué modelo describe de forma más adecuada el comportamiento de las intervenciones de desarrollo. Constatamos la existencia de al menos dos grandes perspectivas presentes en las intervenciones, desde las cuales la respuesta a la pregunta anterior diverge, por cuanto difiere asimismo la noción de «éxito de una intervención».

Los intereses y preocupaciones de la perspectiva de la gerencia (que es máxima entre los donantes y grandes organizaciones, y se manifiesta de forma decreciente cuanto mayor proximidad del



actor con el entorno local de una intervención), se ven mejor satisfechos por el empleo de los enfoques y métodos ortodoxos, como también mejora el éxito entendido desde dicha perspectiva.

Por el contrario, si la intervención se contempla desde la perspectiva del entorno local, o del proceso de desarrollo, los enfoques y métodos proyectuales y basados en modelos lógicos tienen serias disfunciones, previstas por el modelo heterodoxo y minimizadas según sus propuestas metodológicas.

Puesto que el desarrollo «*no es función de estado*», empleando una analogía termodinámica, o lo que es lo mismo, es tan importante el camino seguido como los resultados finales, para que el proceso de desarrollo humano sea sólido, el capital social debe verse reforzado «en el camino».

Basándonos en las anteriores consideraciones, en los resultados del proceso de investigación, y optando por la perspectiva del proceso de desarrollo como la más apropiada para valorar el desempeño y efectos de las intervenciones, hemos propuesto la formulación de un modelo único que abarque en cierta forma ambos modelos.

El modelo propuesto permite interpretar la tendencia actual en el plano metodológico como una cierta «huida hacia delante», pues buscando *resultados* se

focaliza la atención en éstos y no en el *proceso de desarrollo* que lleva a ellos. El SWAP aporta elementos muy interesantes para implementar un enfoque efectivo de proceso, pero está condicionado por su asociación con el PCM-EML-GBR. Previsiblemente, se obtendrán resultados a corto plazo, pero no a largo. Este desenfoque, que también hemos denominado *espejismo de la ortodoxia*, supone introducir más *vino viejo en los viejos odres*.

Por otro lado, la evidencia empírica apunta a la incompatibilidad manifiesta entre enfoques y métodos de ambas tendencias, por lo que la necesidad de desarrollar nuevos métodos, enfoques e instrumentos *orientados al proceso de desarrollo* (en el cual el proceso de aprendizaje es una dimensión fundamental), o lo que es lo mismo, *vinos nuevos en odres nuevos*, es manifiesta.

Sería ésta una de las vías para favorecer un cambio en la dinámica de las interacciones negativas entre las intervenciones y los procesos, generando dinámicas realimentadas positivamente para ello (círculos virtuosos), tal como permite vislumbrar el modelo desarrollado, y que representamos en la figura que cierra el capítulo.

En el siguiente capítulo apuntaremos de forma breve algunas propuestas en esta línea.



## 5. HACIA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO DE DESARROLLO

### INTRODUCCIÓN

Terminábamos el capítulo anterior, como conclusión de la interpretación del modelo elaborado, apuntando la necesidad de introducir «vino nuevo en odres nuevos», esto es, de enfoques y métodos orientados conjunta y específicamente a la potenciación de los procesos de desarrollo.

En el presente capítulo trataremos de realizar algunas contribuciones al respecto, no como una propuesta «cerrada» de *método*, sino más bien en forma de propuestas aportadas al debate científico y a su aplicación experimental en la arquitectura de la ayuda.

#### I. LA NECESIDAD DE ARMONIZAR LOS INTERESES DE LA GERENCIA Y LAS NECESIDADES DEL PROCESO. ¿ES POSIBLE RESOLVER EL PROBLEMA?

Como describíamos a través del modelo presentado en el capítulo anterior, las propias variables que conforman los atributos de la intervención son, a su vez, dependientes de otras variables,

entre las que destaca la cultura de las organizaciones (especialmente de las donantes). Este hecho plantea un interrogante importante al analizar el papel de los métodos, enfoques e instrumentos en un cambio profundo de planteamiento. ¿Es la cultura de la organización y la relación asimétrica en la cadena de la ayuda la que «endurece» el enfoque de proyectos y los modelos lógicos, o son los modelos lógicos y el enfoque de proyectos los que contribuyen a moldear la cultura de la organización y la asimetría?

Los resultados empíricos de la investigación apuntan a que la relación es en los dos sentidos, realimentándose mutuamente; la cultura de la organización y la naturaleza del sistema mantiene el uso de enfoques y métodos no adecuados para los procesos, pero el uso de éstos moldea las primeras y dificulta los procesos de transformación organizacional.

La cuestión es, entonces, por dónde romper el círculo anterior. Algunos autores como Korten, Uphoff o Gasper<sup>1</sup>, sostienen que es la cultura de la organización la que influye decisivamente en el bloqueo de nuevos enfoques y

---

<sup>1</sup> Comunicaciones personales en noviembre de 2003.

En particular, Korten abandona el esfuerzo de más de diez años en extender la visión de proceso de aprendizaje en la USAID, dándose por vencido por la resistencia de la organización. Tras un período de apoyo a ONG locales en Asia, regresa a EE UU con la convicción de que únicamente el cambio de las macrocondiciones internacionales del desarrollo (y en especial las políticas de dicho país) permitirá el desarrollo de los países del Sur. Desde entonces sus estudios y publicaciones se han centrado en estas consideraciones, siendo en la actualidad una notable figura del movimiento crítico con la globalización (Biografía de D. C. Korten, [www.davidkorten.org](http://www.davidkorten.org)).

métodos, siendo ésta la influencia dominante.

Abordar este problema desde la teoría de las organizaciones es, sin lugar a dudas, imprescindible. La experiencia *National Irrigation Administration* de Filipinas demuestra que es posible avanzar en este sentido; la sistematización de este proceso realizada por Frances F. Korten y Robert Y. Siy en *Transforming a Bureaucracy* (Korten y Siy, 1988) contiene una riqueza de ideas y propuestas considerable para ello. No obstante, siendo el objeto de investigación de la presente investigación los atributos metodológicos de las intervenciones de desarrollo, esta línea escapa del campo y objetivos de la misma.

Por otro lado, nuestra tesis es que puede ser vulnerable el segundo elemento del círculo (sobre todo a corto plazo): si se cambian los métodos y enfoques, reduciendo la oposición de los mandos intermedios e inferiores simultáneamente<sup>2</sup>, haciendo que el aparato metodológico responda también a sus necesidades más inmediatas (que son gerenciales), no sólo se mejorará la interacción de las intervenciones con los procesos de desarrollo: se estará facilitando el cambio cultural en la organización, transformando el círculo vicioso en un círculo virtuoso.

Desde este punto de vista, de lo que se carece es de métodos, enfoques e ins-

trumentos que permitiesen conciliar dos de las necesidades (y los intereses) principales y legítimas: las del proceso de desarrollo, y las de los equipos de gestión de las intervenciones. Lo cual no implica que no sea necesario el cambio cultural en las organizaciones y en las relaciones en la ayuda; si éste no avanza, probablemente los cambios metodológicos serán retóricos o no prosperarán.

Uno de los problemas fundamentales es que, hasta el momento, los enfoques y los métodos empleados en las intervenciones han sido adoptados de los empleados en la gestión de empresas, proyectos de infraestructuras y productivos, desarrollados *desde* el Norte y *para* el Norte. Pero las ciencias del proyecto y de la gestión, en el contexto interdisciplinar de los estudios sobre desarrollo en conjunto con otras ciencias sociales deben (y pueden) elaborar enfoques, métodos e instrumentos apropiados y *diseñados* específicamente para las intervenciones de desarrollo. Lo han hecho con enorme éxito para los proyectos y la gestión en los países del Norte, con enfoques y métodos que han respondido a las necesidades de éstos. ¿Por qué no puede ser posible hacer lo mismo *para* la realidad del Sur?

Probablemente, para que esto sea posible, debe hacerse *conjuntamente* entre el Sur y el Norte, o entre el Sur y el Sur. Los enfoques participativos lo han conseguido. Paulo Freire desarrolla la edu-

---

<sup>2</sup> La resistencia al cambio que describíamos en el capítulo anterior.

cación popular y la investigación participativa *desde y para* la gente del Sur, y el DRP ha evolucionado de forma similar.

¿Es posible plantear tales métodos y enfoques, amigables con el proceso y amigables para la gerencia, en el marco de un diálogo equilibrado entre el Norte y el Sur? No es, desde luego, una tarea sencilla ni que pueda ser resuelta con una única propuesta. Probablemente necesitará del esfuerzo investigador de un gran número de personas, de experimentación y contraste empírico y de mucho tiempo.

Por ello, evidentemente, escapa de las pretensiones de la presente investigación elaborar y presentar un aparato metodológico «cerrado» de tales características. No obstante, trataremos de avanzar algunos elementos que podrían sumarse a otros esfuerzos actuales en tal dirección, en lo que hemos denominado de forma genérica Enfoque orientado al proceso de desarrollo.

## II. LAS POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Uno de los resultados del análisis empírico realizado, y una de las conclusiones principales que se desprenden del modelo fenomenológico desarrollado en el capítulo anterior, es que los enfoques y métodos de proceso de aprendizaje y participativos se aproximan en gran me-

da a encaminar las intervenciones a un apoyo efectivo a los procesos de desarrollo (al centrar las intervenciones en los procesos de aprendizaje, uno de los componentes fundamentales de los mismos).

Siendo el objetivo de este último capítulo del texto la aproximación a enfoques, métodos e instrumentos que orienten la gestión al proceso de desarrollo y que, además, mejoren sus posibilidades de gerencia, sería una ingenuidad (además de extraordinariamente pretencioso) no apoyarse en las múltiples y diversas propuestas existentes en la literatura.

Realizaremos a continuación, en esta línea, un análisis crítico de las propuestas heterodoxas a la luz del modelo que se ha desarrollado, tratando de extraer todas las potencialidades que encierran y tratando de superar algunas de sus limitaciones. Realizamos este análisis de forma sintética, presentándolo en forma de tablas comparativas.

### II.1. *Potencialidades y limitaciones de los enfoques no proyectuales*

En general, podemos afirmar que los enfoques de proceso de aprendizaje recogidos en la literatura se adaptan perfectamente a un enfoque orientado al proceso *de desarrollo* como el que tratamos de articular. La elaboración de David Korten, efectuada a través de su amplia producción científica, es especialmente

adecuada a la luz del modelo que hemos desarrollado.

La principal discrepancia de los enfoques de aprendizaje respecto al «Enfoque orientado al proceso de desarrollo» que proponemos reside en que las elaboraciones realizadas en los primeros *vinculan el proceso de aprendizaje necesariamente con una intervención*, mientras que el modelo (y enfoque) que planteamos considera como centro *el propio proceso de desarrollo*, tal como se describió anteriormente; éste se produce independientemente de las intervenciones, que interactúan con el mismo. Por otro lado, al considerar como «centro» al propio proceso de desarrollo, se amplía la noción a *todas* las intervenciones que interactúan, y no solamente a una.

Esta focalización en el *proceso de desarrollo* frente al *proceso de aprendizaje en una intervención, un programa o una organización*, enfatiza la necesaria singularidad de un contexto local, y por lo tanto, no es equivalente con los enfoques planteados por Korten para gran-

des programas nacionales (propuestas que, por otro lado, son excelentes para éstos y para la generación de políticas orientadas al proceso de desarrollo general).

En resumen, podemos afirmar que el «Enfoque orientado al proceso de desarrollo» que proponemos está íntimamente relacionado con los enfoques de proceso de aprendizaje, pero no son equivalentes; mientras éstos se centran en el proceso de aprendizaje social y organizacional, el primero se centra en el proceso de desarrollo. Puesto que un elemento central del mismo (pero no el único) es el proceso de aprendizaje, ambas aproximaciones tienen atributos muy similares.

Recogemos a continuación la síntesis del análisis respecto a los enfoques.

TABLA 10. Potencialidades y limitaciones de los enfoques de proceso y alternativos

ENFOQUES DE PROCESO		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
<p>DAVID C. KORTEN:</p> <p>Enfoque de Proceso de Aprendizaje (<i>Learning Process Approach</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Excelente enfoque para el diseño de los grandes programas horizontales (para todo el país o grandes áreas) y para el diseño de políticas.</li> <li>• El modelo de fases del aprendizaje es reproducible en múltiples escalas (no sólo en grandes programas).</li> <li>• El modelo de aprendizaje puede describir de forma muy adecuada procesos de aprendizaje endógenos en cuanto a los arreglos institucionales favorables al desarrollo.</li> <li>• El concepto de «working group» (grupo «semiformal» de apoyo y facilitación de los procesos) es excelente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere casi por completo a organizaciones y programas, y en todo caso a procesos vinculados a generalización a gran escala de programas o proyectos.</li> <li>• Hay una orientación implícita de la visión de proceso hacia la generación de modelos de intervención o «modelos de proyecto» para luego ser generalizados, con el riesgo de generar <i>blueprints</i> desconexos de los contextos locales que no formaron parte de las intervenciones piloto iniciales.</li> </ul>
<p>DENNIS A. RONDINELLI:</p> <p>Proyectos como experimentos de política; Enfoque Adaptativo (<i>Adaptive Administration</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento del proceso como político y propuestas de métodos de influencia en el proceso.</li> <li>• Énfasis en la descentralización y en la concertación local amplia (Principios 5 y 6).</li> <li>• Propuesta de basarse en planificación estratégica (Principio 7).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es dudoso que la incertidumbre decrezca tanto como plantea; desde nuestro punto de vista es casi constante. Tampoco es evidente que las innovaciones deban descender en el tiempo.</li> <li>• El planteamiento tiene un fuerte carácter de «proyecto de ingeniería», pudiendo interpretarse como pasar de extrapolar metodologías de proyectos de ingeniería industrial sencillos a metodologías de proyectos complejos (como plantas químicas, que requieren de «plantas piloto» en el proceso de diseño). Esto equivale a buscar un <i>blueprint</i> al final de la fase 3, con vocación de constituir un programa uniforme.</li> </ul>

TABLA 10. (Continuación)

ENFOQUES DE PROCESO		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rondinelli plantea diseñar primero los aspectos «tecnológicos» y después los institucionales. La secuencia debería ser, probablemente, inversa.</li> <li>• La recomendación de competencia entre intervenciones y unidades de proyectos autónomas es muy negativa (Principios 2 y 4).</li> </ul>
<p>BERNARD J. LECOMTE:</p> <p>Acuerdos de planificación; ayuda al desarrollo a largo plazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aporta instrumentos concretos, como los Acuerdos de Planificación y la Ayuda al Desarrollo a Largo Plazo.</li> <li>• Propuesta de planificación orientativa sólo concretada en los Planes operativos anuales.</li> <li>• Propuesta de sólo presupuestar inicialmente los costes de personal en las intervenciones.</li> <li>• Enfoque territorial: programas que enfatizan el encuentro de las políticas <i>top-down</i> de las agencias centrales con los procesos <i>bottom-up</i> de desarrollo del nivel de base.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ciñe, prácticamente, a las culturas de las organizaciones y a la crítica al instrumento de ayuda por proyectos, sin aportar demasiado desarrollo metodológico.</li> </ul>
<p>NORMAN T. UPHOFF</p> <p>Proceso de aprendizaje</p> <p>Paraproyectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fusión de los aspectos más interesantes de Korten y Rondinelli.</li> <li>• Mejor interpretación de la generalización, como <i>scaling-up</i>, adaptándose a la diversidad de forma más explícita.</li> <li>• Interpretación muy acertada de la impredecibilidad, como comportamiento caótico.</li> <li>• Planteamiento inductivo que permita considerar la influencia de lo «particular» en las intervenciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los proyectos pequeños tienen externalidades negativas agregadas; los paraproyectos se llevan a cabo en sus tipologías en la actualidad... pero a través de proyectos (aunque sean más pequeños), que pueden tener un impacto negativo todavía mayor por mantener el enfoque aplicado a organización e instituciones. En el fondo, no resuelve la cuestión.</li> </ul>

TABLA 10. (Continuación)

ENFOQUES DE PROCESO		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de que el paraproyecto sea el último instrumento ejecutor en el enfoque de proceso.</li> <li>• Es el único autor crítico que realiza el nexo de los enfoques con el capital social.</li> </ul>	
Autores provenientes del Aprendizaje en las organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de superar el aprendizaje de 1 ciclo (propio del EML), incorporando los cuatro ciclos del aprendizaje: 2 ciclos (posibilidad de cuestionar los propios objetivos y políticas previas); 3 ciclos (posibilidad de cuestionar la existencia de la propia intervención) y 4 ciclos (sostenimiento permanente del segundo y tercer ciclo).</li> <li>• Importancia del pensamiento en sistemas y de una visión compartida (Senge).</li> <li>• Importancia de la frecuencia del aprendizaje (de «cada año», propio del PCD, al aprendizaje «diario»), y su dirección (de los resultados al proceso).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al focalizarse en los sistemas organizacionales, no aporta líneas claras para la generación de métodos en intervenciones.</li> </ul>
DAVID MOSSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre todo, las referidas al monitoreo de procesos, bien aproximado metodológicamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculación del enfoque de procesos con los proyectos de desarrollo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## II.2. *Potencialidades y limitaciones de los métodos no basados en modelos lógicos*

En el campo de los métodos, las diferencias entre las propuestas son más notables que en el caso de los enfoques. Inclusive, se encuentran en la literatura críticas cruzadas entre los autores que proponen unos métodos u otros, en particular entre los vinculados a los enfoques participativos y los vinculados a enfoques y métodos con raíces en la antropología social.

No obstante, a nuestro modo de ver todos ellos recogen intuiciones importantes y, si bien de forma aislada pueden no ser métodos «completos», contemplados de forma complementaria tienen mucho potencial de compensar las limitaciones individuales reforzando sus potencialidades.

Recogemos a continuación la síntesis del análisis respecto a los métodos.

TABLA 11. *Potencialidades y limitaciones de los métodos no basados en modelos lógicos*

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
APRENDIZAJE Y ACCIÓN PARTICIPATIVOS <i>(Participatory Learning and Action) DRP</i> M&EP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin duda, es el aparato tecnológico más desarrollado para articular la participación primaria.</li> <li>• Posee una gran coherencia entre principios y técnicas (en este sentido, a diferencia del DRR, constituye prácticamente un enfoque).</li> <li>• Tiene un enorme potencial como instrumento de generación de capital social, de articular los procesos en el nivel de base y de servir de canal de comunicación para los más pobres.</li> <li>• Reconoce los conflictos y está orientado al empoderamiento real.</li> <li>• Es perfectamente compatible con un enfoque de proceso.</li> <li>• Está abordando con seriedad el problema del «<i>scaling-up</i>» de los métodos y enfoques participativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dada la corta duración de las actividades de DRP (una o dos semanas), su uso tiende a vincularse con un enfoque de proyecto. No formula un vínculo claro con los procesos de desarrollo.</li> <li>• Dada la corta duración de los eventos DRP, es dudoso que puedan salir a la luz y manifestarse realmente las opiniones y visiones de los participantes (en contraste con otras técnicas como la observación participante).</li> <li>• Descuida elementos centrales del proceso de desarrollo: la participación continua es un elemento central del mismo, no eventos participativos aislados. La repetición de éstos, por diferentes organizaciones, puede</li> </ul>

TABLA 11. (Continuación)

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El énfasis puesto en la dimensión de valores y actitudes y su incipiente desarrollo teórico-práctico.</li> <li>• Es conocido mundialmente y aceptado por gran cantidad de donantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• provocar el «cansancio de la participación», que erosiona el capital social.</li> <li>• El DRP-PLA plantea que el consenso no es posible, pero la mayoría de técnicas son grupales (donde la participación de los más débiles puede quedar oculta).</li> <li>• Las técnicas enfatizan el análisis, pero hay un vacío respecto al vínculo con la acción, salvo que el DRP se utilice sólo para definir detalles de una solución u obtener datos. ¿Cómo se pasa a la acción con el DRP?</li> <li>• Carece de aparato metodológico propiamente dicho, o de orientaciones de hacia dónde conduce el DRP. Los autores huyen explícitamente de ello, pero no necesariamente orientaciones al respecto deben hacer más rígido su uso.</li> </ul>
<p>MONITOREO ORIENTADO AL PROCESO (<i>Process Documentation Research, PDR</i>) (<i>Process Monitoring, PM</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enfoque inductivo y constructivista. Énfasis en los diferentes puntos de vista y la no necesidad de llegar a un consenso interpretativo.</li> <li>• Gran potencialidad tanto del PDR y del PM, combinados con M&amp;EP, para configurar un método integral de seguimiento del proceso.</li> </ul>	
<p>MAPEO DE ALCANCES (<i>Outcome Mapping</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las señales de progreso suponen un esfuerzo novedoso por «prever el proceso», aunque omite un hecho fundamental: parte de la base de la independencia de los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un método claramente <i>top-down</i>, donde los alcances, visión, etc. son establecidos principalmente por el grupo de gestión del programa; la parti-</li> </ul>

TABLA 11. (Continuación)

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
	<p>cambios en cada socio directo, si consideramos que las interacciones entre los cambios y el estado del proceso resultante de cada cambio puede requerir nuevas señales de progreso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un avance importante para «descentrar» los proyectos: parte de que éstos son sólo una influencia más entre muchas otras en cada actor. No trata de establecer relaciones causa-efecto entre el programa y los alcances que se pueden observar. Cambia «producir» el cambio por «facilitar» el cambio, y procura evaluar «contribuciones» en vez de «atribuciones»: es una intuición fundamental.</li> <li>• Niega permanentemente la vinculación causal entre programa y cambios (alcances), sustituyéndolos por influencias. Mantiene cierta relación causal entre insumos-actividades-productos.</li> <li>• Concibe la intervención como facilitar el proceso de desarrollo dando acceso a los socios directos a nuevos recursos, ideas u oportunidades durante un cierto período.</li> <li>• Se basa en el cambio de comportamientos, pero también en el principio de flexibilidad en el programa, como proceso de aprendizaje, afirmando que el programa tiene que estar dispuesto a cambiar del mismo modo que sus socios directos. Prevé exami-</li> </ul>	<p>cipación de los otros socios es relativamente secundaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Da poca importancia al entorno, que es un elemento central del proceso de desarrollo, al centrarse exclusivamente en los cambios en el comportamiento de los socios directos.</li> <li>• Trata de «determinar» quién va a cambiar y cómo, como elemento central del la planificación ¿No es eso más imprevisible todavía que los productos y metas? El programa «trata de modificar los comportamientos de los socios directos». Corre un riesgo evidente de encerrar un enfoque positivista.</li> <li>• El cambio necesario de comportamiento sólo puede ser definido por los propios socios directos evaluando su contribución a la visión, en caso de que participen. También se puede definir para organizaciones desde fuera en una estructura jerárquica (p. ej. de presidencia del gobierno a un ministerio). Pero en el caso de situaciones de opresión, ¿quién «dice» a los opresores que deben cambiar? Si el proceso de desarrollo lleva implícito que existen ganadores y perdedores, y cambios en las relaciones de poder (algo intrínseco al proceso), ¿cómo reflejar esto con el mapeo de alcances? ¿Se podrían clasificar los socios en positivos y negati-</li> </ul>

TABLA 11. (Continuación)

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
	<p>nar durante el seguimiento la relevancia de la visión, misión, alcances, estrategias y organización, lo cual supone un bucle profundo de aprendizaje (de doble ciclo) en términos de Argyris.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elimina el énfasis en el nivel de actividades y de programación temporal como algo secundario. Recomienda NO situar hitos en fechas cerradas en cuanto a alcances. Esto es también un avance importante.</li> <li>• Es una intuición importante la combinación en el concepto de seguimiento de: a) cambios de comportamiento en los actores; b) estrategias del programa; c) prácticas organizacionales del programa, de manera sistémica e interrelacionada.</li> </ul>	<p>vos para el proceso? En el método detallado de taller, queda claro que no todos los socios directos pueden participar, que el método está orientado a los gestores de programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El método se aplica una vez decidida la orientación estratégica de un programa y los principales ámbitos de actuación. No proporciona los medios para establecer prioridades o seleccionar aspectos de una intervención.</li> <li>• Encierra una «ingenuidad» sobre el consenso inicial y el trabajo de equipo poco realista; recuerda en algunos casos a la ingenuidad del EML en el supuesto implícito de cohesión interna como equipo en los talleres.</li> <li>• El taller sólo es experimentado con personas «que no tienen problemas para expresarse verbalmente ante un grupo» y «grupos relativamente ajenos a cualquier conflicto o que abrazan una causa común». Está orientado a personal técnico (p. ej.: envío de propuestas de visión y misión por e-mail).</li> <li>• Los tiempos son muy limitados para una visión de proceso: «Un taller de diseño puede durar unos tres días». Se prevén ¡2 horas para formular la visión!</li> <li>• Descansa fuertemente en el consenso. Este hecho puede</li> </ul>

TABLA 11. (Continuación)

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
		<p>derivar en problemas similares a los encontrados con el ZOPP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• «Se fundamenta en la creencia de que la responsabilidad de cara a la planificación, seguimiento y evaluación le corresponde al personal encargado del programa». ¿Centrado en la perspectiva de la gerencia? Cuestiona la conveniencia de que participen los socios directos en el taller: «¿es ésta necesaria o útil?».</li> <li>• Formulación de la Visión: ceñida al éxito del programa, no a visión de futuro común. Se vota su redacción. Si hay palabras que no gustan... explícitamente hay que eliminar «propósitos que tengan connotaciones políticas».</li> </ul>
<p>MODELO LÓGICO TEMPORAL (<i>Temporary Logic Model, TLM</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un instrumento que puede conciliar las necesidades de la gerencia.</li> <li>• Incorpora la dimensión temporal en el modelo lógico.</li> <li>• Incentiva el aprendizaje, el reconocimiento de los cambios en el contexto, etc.</li> <li>• Elimina los indicadores del objetivo general, transformándolo en elemento de motivación.</li> <li>• Elimina el nivel de resultados esperados del EML, por ser redundante.</li> <li>• Es interesante el concepto de estrategias sostenibles, como estrategias que enraizan el proyecto y sus actividades en la co-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su pretensión es mantener un modelo lógico subyacente a la intervención.</li> <li>• Dudosa relación causa-efecto en Lógica Horizontal (LH) 1 («<i>si ésta es la situación, entonces esperamos crear un cambio</i>»).</li> <li>• Ídem en la LH 2, que además contiene la cadena causa-efecto del EML (pero más confusa).</li> <li>• ¿Puede resumirse el contexto en una «casilla» de una matriz? ¿No contradice esto el principio de complejidad?</li> <li>• Contempla la previsión del grupo-meta, uno de los elementos característicos de <i>target-ism</i> ¿Por qué se opta por esto y no</li> </ul>

TABLA 11. (Continuación)

MÉTODOS ALTERNATIVOS NO BASADOS EN MODELOS LÓGICOS		
	POTENCIALIDADES	LIMITACIONES
	<p>munidad y aseguran la continuidad (está relacionado, pero sin ser exactamente lo mismo, con el Enfoque Integrado desarrollado por Eggers).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al hablar de «objetivos» se introduce la libertad de incluir más de un objetivo en el proyecto.</li> </ul>	<p>por contemplar los <i>stakeholders</i>?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencia muy poco clara en el término «objetivos». ¿Se refiere a varios objetivos específicos? ¿A medio camino entre resultados esperados y el objetivo específico del EML? Sin embargo define <i>outcomes</i> como resultados a corto plazo, algo muy similar a los productos, mientras refiere su concepto al «Alcance» del método de Mapeo de Alcances.</li> <li>• Al separar las estrategias sostenibles de las actividades, se separa conceptualmente el proceso de las actividades del proyecto. Esto es positivo, pero corre el peligro de que se tomen como algo «aparte de la intervención», de sus recursos, etc.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, los enfoques de proceso de aprendizaje aportan un marco general apropiado para la elaboración de un enfoque orientado al proceso de desarrollo, al estar concebidos para facilitar de forma prioritaria los procesos de aprendizaje. En particular, los esquemas temporales de Korten y Rondinelli son especialmente útiles.

Los *métodos* alternativos abordan de forma satisfactoria determinadas cuestiones metodológicas de difícil solución, pudiendo complementarse entre sí en gran medida. Su principal limitación reside en la carencia de un método que permita esta conjunción de forma armónica y gerenciable.

### III. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES METODOLÓGICAS DE UN ENFOQUE ORIENTADO AL PROCESO DE DESARROLLO

Las principales conclusiones obtenidas de los análisis realizados con anterioridad (fundamentalmente las derivadas del modelo fenomenológico propuesto), pueden sintetizarse a modo de «principios y orientaciones metodológicas» para el «diseño» de nuevos enfoques, métodos e instrumentos orientados al proceso de desarrollo. Constituirían en cierta forma un conjunto de «especificaciones de diseño» de éstos, conducentes a «diseñar» el enfoque que estamos denominando ENFOQUE ORIENTADO AL PROCESO DE DESARROLLO, del que se derivarían métodos, instrumentos y estilos de gestión que podrían denominarse conjuntamente GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO.

Estas especificaciones, o principios metodológicos, pueden desglosarse en aquellos que se derivan de la naturaleza propia de los procesos de desarrollo, y aquellos referentes a la gerencia del conjunto de intervenciones, y podrían ser los que proponemos, de forma sintética, a continuación.

#### III.1. *Principios propios del proceso de desarrollo*

- Los enfoques, métodos e instrumentos deben reconocer la naturaleza de los procesos de desarrollo, esto es:
  - La complejidad y la incertidumbre inherentes al mismo (en consecuencia, la imposibilidad de «diseñar» un proceso, dada la imposibilidad de un conocimiento previo o previsión del comportamiento del mismo).
  - La confluencia de intereses múltiples y la naturaleza inherentemente conflictiva de los procesos, reconociendo la naturaleza política (además de social y económica) de éstos.
- Los enfoques, métodos e instrumentos deben partir de la base de que un proceso se puede orientar, facilitar y catalizar, pero no diseñar o gestionar.
  - Son las intervenciones (políticas, planes, programas, proyectos, para-proyectos,...) las que se pueden gestionar *orientadas al y por el proceso de desarrollo*.
- Los enfoques deben tener una base territorial (de diferentes escalas, según sea la apropiada en cada caso)<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> El concepto de base territorial es amplio, y es difícil establecer una dimensión óptima. Según el sociólogo francés Paul Houée (1982), una escala territorial adecuada se aproxima a: «un microcosmos social y cultural cuya población de diferentes edades, circunstancias y visiones comparte una historia y una memoria común, una micro-cultura específica que es suficientemente fuerte para forjar una determinación colectiva de vivir e innovar juntos siguiendo su propio estilo. La región no debería de superar un determinado tamaño, de manera que pueda ser delimitada, que todos puedan identi-

las organizaciones y las instituciones son inseparables de un entorno local determinado.

- Sólo desde este enfoque puede conciliarse la gestión de las múltiples intervenciones contempladas conjuntamente.
- Los métodos deben partir, como base para su arranque, de un mapeo institucional en profundidad (evaluación del capital social) y de un monitoreo permanente de la reacción de las organizaciones, la evolución de la estructura social (relaciones) y de la evolución de las instituciones (reglas formales e informales).
- Los enfoques y métodos deben orientarse a la institucionalización de la participación (continua, no ligada a eventos aislados) a dos niveles:
  - participación primaria (personas y comunidades, especialmente las más pobres);
  - participación secundaria (organizaciones formales e informales, públicas y privadas, con intereses en el desarrollo del territorio, aun-  
que no sean necesariamente coincidentes).
- Los enfoques deben estar orientados a la gestión local de los recursos, y a la movilización de las potencialidades locales, y basados en los conocimientos, experiencias y creatividad de la gente (el recurso máspreciado en las personas y las organizaciones de base, sobre todo en los momentos iniciales del proceso, como apuntaba Leconte, *op. cit.*: 85).
- Los enfoques y métodos deben orientarse a catalizar el proceso de aprendizaje experiencial, al menos a tres niveles, entre los cuales el proceso de aprendizaje local es el más importante:
  - El proceso de aprendizaje social en el entorno local.
  - El proceso de aprendizaje en las propias intervenciones (avance para alcanzar la concordancia, en términos de Korten).
  - El proceso de aprendizaje en las organizaciones exógenas involucradas, a través de que las lecciones aprendidas que pasen a formar parte del conocimiento explícito de éstas, orientando su acción como organización.

---

carse con la misma, que se puedan regular los conflictos, expresar las aspiraciones, pueda surgir la solidaridad y pueda renovarse la comunidad desde dentro a través de la experiencia compartir un mismo espacio. Los planes y proyectos compartidos pueden hacerse realidad porque el sentido de comunidad y compañerismo están presentes».

En lo que sigue en la exposición, esta escala puede ser interpretada desde la dimensión de aldea o comunidad hasta la dimensión de país. Puede referirse a un entorno urbano (barriadas, asentamientos,...) o rural (territorios rurales).

### III.2. *Principios referentes a la gerencia del conjunto de intervenciones*

- La gestión debe estar orientada por un proceso estratégico de planificación, que permita una dirección y gestión estratégica (con un muy alto nivel de flexibilidad), y vinculada con la acción a corto plazo a través de instrumentos flexibles adecuados.
- Los enfoques, métodos e instrumentos deben proporcionar los elementos mínimos para que la gerencia sea posible. Estos elementos «mínimos» son:
  - Un referente a largo plazo (visión, lo más compartida posible, pero que reconozca e integre los objetivos divergentes, sin «esconderlos o negarlos»).
  - Claridad en el cometido de la intervención (misión), más que en sus objetivos generales.
  - Arreglos institucionales iniciales (de naturaleza previsiblemente cambiante), incluyendo la capacidad técnica y los recursos para la gestión. Éste es el mayor componente del diseño inicial previo al inicio de una intervención.
  - Un plan operativo a corto plazo que sirva para movilizar hacia la acción; sólo en este nivel deben especificarse actividades, recursos y resultados a corto plazo orientadores de la acción (en este sentido, es más adecuado denominarlo «plan de movilización a corto plazo»).
- Documentos sintéticos que recojan los principios fundamentales de la intervención anteriormente descritos y el plan de movilización flexible a corto plazo.
- Los enfoques y métodos deben concebir la actividad de «diseño» como permanente, simultaneada con un monitoreo y una evaluación del proceso también permanentes y simultáneos. El diseño no «acaba», «comienza» con la implementación.
- Por ello, una intervención no debe tener un plazo de ejecución definido (terminal) ni debe ser finalista (recursos vinculados a actividades y productos predefinidos).
- Los métodos e instrumentos deben asegurar que no se requiere explicitar los detalles «del camino», sino el referente del mismo. Sólo las actividades y resultados previstos a muy corto plazo (como máximo uno o dos años) tendrían que ser explicitados, y siempre como actividades y resultados orientativos.
- Los efectos no previstos deben ser reconocidos como «el alma del proceso»: las rutas no previstas, y los efectos e impactos no intencionados son de gran importancia.
- Los métodos deben explicitar, en sus instrumentos de rendición de cuentas, la conveniencia de que exista evolución en los planteamientos iniciales.
- No debe reflejarse en las intervenciones un vínculo lógico entre actividades y resultados a corto plazo, y sus efectos o impactos. Este vínculo es

ilusorio, por lo que deben contemplarse los efectos de una intervención particular como «contribución al proceso» (junto a otras intervenciones y una multiplicidad de factores externos), y nunca como «atribución de efectos o impactos».

- Derivado de lo anterior, no debe exigirse identificar o formular metas cuantitativas *ex ante*; si se formulan, en todo caso, deben considerarse como «metas orientativas».

- Parte (sólo parte) del monitoreo se realizaría sobre la evolución de algunos parámetros identificados en líneas de base (como indicadores del desarrollo humano, funciones de estado). Pero el monitoreo no se realizaría en referencia a metas iniciales de una intervención, sino como un reflejo (sólo eso) de la evolución del desarrollo humano en el entorno local.

- El elemento central del monitoreo y evaluación será el propio proceso, con especial atención a los elementos particulares «intangibles» y cualitativos que se revelan como importantes en el proceso, a menudo reflejando comportamientos caóticos.

- El «juicio» sobre la gestión de las intervenciones particulares se debería

realizar, exclusivamente, sobre los resultados emergentes a medio o largo plazo y, sobre todo, sobre los cambios cualitativos, sin vinculación del juicio con las metas orientativas anteriores.

- Los métodos e instrumentos deberían considerar en la valoración de los recursos dos conceptos:

- costes fijos (asociados al equipo humano necesario para facilitar la intervención y los elementos de dinamización y participación de la gente); y

- costes variables (las inversiones en infraestructura o actividades de otra índole). Éstos no son previsibles *ex ante* con exactitud, salvo a muy corto plazo, pues emergen conforme una intervención orientada al proceso avanza, moviliza iniciativas y aprende.

Por ello, el instrumento de financiación de las intervenciones debería contemplar un presupuesto inicial de los costes fijos y una «horquilla de costes variables estimados», donde no se penalice un bajo nivel de ejecución de los segundos, permitiendo la disposición rápida de los mismos conforme emergen nuevas necesidades<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Este sistema es completamente diferente al de costes directos (inversiones) e indirectos (recursos humanos, costes asociados de identificación, seguimiento y evaluación,...), donde habitualmente se considera un «mejor» proyecto el que menores costes indirectos tiene. En realidad, se corresponde con un concepto de «organización» más que de «proyecto».

#### IV. APORTACIONES A LA GENERACIÓN DE MÉTODOS E INSTRUMENTOS PARA UNA GESTIÓN ORIENTADA AL PROCESO DE DESARROLLO

Partiendo de los principios orientadores enunciados en el apartado anterior, presentamos una serie de propuestas con las que tratamos de realizar una aportación particular a la generación de métodos e instrumentos que faciliten una gestión orientada al proceso, basada en la investigación realizada y en su evidencia empírica.

Recalcamos que no aspiramos a formular *el método*, o *el instrumento*, o *el enfoque*. Pretenden ser elementos que puedan aportar orientaciones en esta línea, completamente abiertas y flexibles, y sujetas por lo tanto a la discusión, enriquecimiento y transformación por parte de la comunidad investigadora y de los profesionales del desarrollo y la cooperación, así como a posteriores contrastes empíricos... al aprendizaje mediante la experiencia.

Por supuesto, los detalles (sobre todo los referidos a arreglos institucionales), se formulan de forma meramente orientativa y a modo de ejemplo: en cada caso, y en cada entorno local, adoptarían formas que pueden ser completamente diferentes.

La exposición la realizamos como si de un enfoque completo se tratara, tal como se representa en la figura 20, pero es importante también señalar que, en

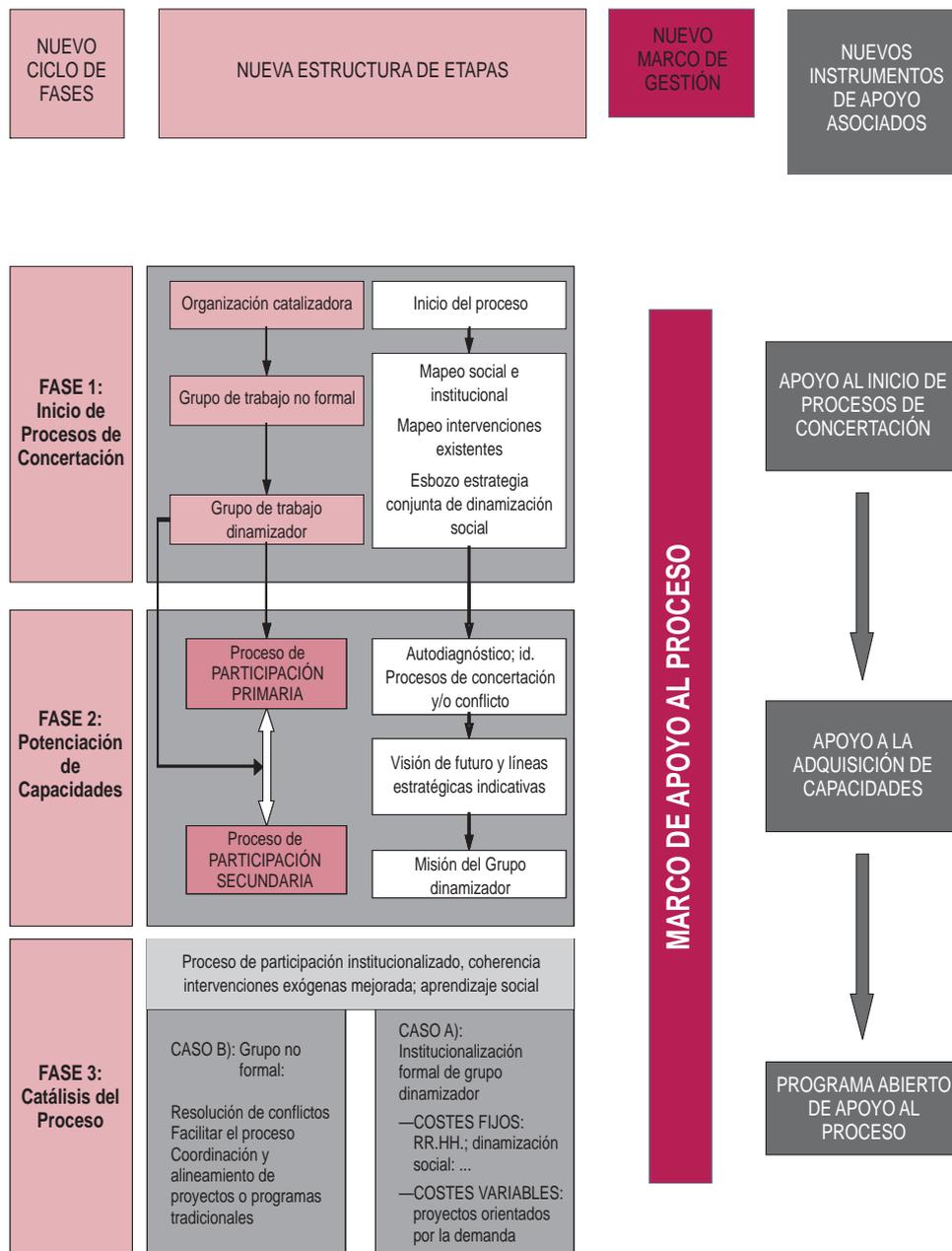
el fondo, no deseamos que así sea. Únicamente pretendemos recoger elementos que pueden ser interesantes, en sí mismos, para el objetivo que perseguimos.

Es importante señalar que las propuestas siguientes se formulan de manera que pudiesen abarcar intervenciones de desarrollo en diferentes escalas y ámbitos: desde apoyos sectoriales, presupuestarios, hasta intervenciones discretas tradicionales como proyectos y programas. Ciertamente, dada la asunción de un principio de especificidad territorialidad de las intervenciones como propio del proceso de desarrollo, el enfoque propuesto es claramente orientado al desarrollo endógeno local o rural, pero es perfectamente aplicable a un sector completo o a un estado (siendo las escala geográfica la de país).

##### IV.1. *El ciclo continuo de las intervenciones: la facilitación del proceso de desarrollo y la institucionalización de la participación*

Como habíamos reseñado en los principios orientadores, un proceso de desarrollo no puede ser diseñado o gestionado, pero sí orientado, facilitado o catalizado. Para ello es imprescindible que «alguien» realice ese rol de forma consciente, teniendo en cuenta que la multiplicidad de intervenciones desconexas puede agravar la falta de orientación de los procesos (como analizamos

FIGURA 20. Enfoque de gestión orientada al proceso



Fuente: Elaboración propia.

en la descripción del modelo de comportamiento de las intervenciones).

Es éste un rol que difícilmente puede «imponerse» de forma *top-down*. Es indispensable que la generación de una dinámica de facilitación del proceso tenga su origen en la base, que no sea impuesta de forma exógena, aunque pueda ser motivada desde el exterior. La existencia de una «organización catalizadora» es indispensable para el inicio de esta dinámica. Estas organizaciones catalizadoras (que, dependiendo de cada caso, podrían ser de características muy diferentes: ONG presentes y enraizadas en el territorio, alcaldías o municipalidades fuertemente comprometidas con el desarrollo, ministerios o programas del gobierno, asociaciones de productores, de barrio o comunitarias...) podrían *iniciar* el proceso, a través de una primera fase de apoyo al inicio de procesos de concertación:

#### FASE 1: INICIO DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN

Esta primera fase del proceso sería iniciada por la «organización catalizadora», y podría seguir una secuencia similar a la siguiente:

1. Identificar las organizaciones (formales e informales) e individualidades clave en el entorno local (incluyendo autoridades públicas locales, delegaciones de organismos del Estado, delegaciones de programas

centrales, ONG con presencia en el territorio, grupos de base formales o informales, personas comprometidas, líderes comunitarios, pequeños o medianos productores o empresarios, maestros, líderes religiosos...).

2. Identificar en los mismos individuos clave que estén dispuestos a comprometerse a facilitar el proceso de desarrollo endógeno, a través de una participación de base amplia (*bottom-up*). Si en las organizaciones formales no se encuentran en los niveles centrales o altos, pueden encontrarse entre mandos intermedios-altos, intermedios o el personal de base.
3. Estas personas conformarían un *grupo de trabajo no formal*, que tendría como cometido promover y dinamizar la adquisición de capacidades en las comunidades y organizaciones, conducente a generar de forma dinámica, ascendente y no finalista:
  - a. Una recuperación histórica del proceso seguido en el territorio.
  - b. Una caracterización del proceso de desarrollo, donde la caracterización de la estructura social (organizaciones, sectores sociales y relaciones entre los mismos), es un componente central. En este cometido, los análisis de redes propuestos por el Enfoque orientado a los Actores pueden ser muy útiles.
  - c. Una caracterización de las redes sociales que facilitarían un enraizamiento en las comunidades y

el soporte de procesos participativos primarios.

Esta caracterización debería conducir a la identificación de las redes sociales apropiadas para movilizar la participación primaria, siendo el punto de partida del nexo entre el proceso y la institucionalización de la misma.

- d. La identificación de los probables aliados y opositores del proceso de desarrollo, teniendo en cuenta que muy probablemente llevará asociado una transformación de las relaciones de poder. Para ello puede ser útil el empleo de una adaptación del análisis de las partes interesadas.
- e. Una identificación de proyectos e intervenciones que hayan generado en el pasado dinámicas positivas en la zona, analizando sus características y las causas de su enraizamiento.
- f. Una identificación de las intervenciones e iniciativas de desarrollo presentes en la actualidad en el entorno local, identificando sus interacciones positivas y negativas y las disfunciones o sinergias existentes. Para ello puede ser muy útil, nuevamente, un análisis en red de estas relaciones, caracterizadas a través de relaciones sinérgicas o disfuncionales entre intervenciones.

Este análisis configuraría un importante instrumento de gestión, que materializa el nexo entre las intervenciones exógenas y el proceso de desarrollo, puesto que sería permanentemente dinámico.

- g. El esbozo de una estrategia conjunta, con el compromiso de todos los participantes en el grupo, de dinamización de la participación primaria y secundaria, conducente a sumar apoyos particulares y organizacionales al proceso.

Es necesario que ya desde esta primera fase se cuente con un apoyo técnico especializado, probablemente externo. Conforme los trabajos de apoyo técnico aporten aprendizajes nuevos, se pueden desarrollar talleres o encuentros donde se examinen y debatan los resultados. Estos eventos pueden servir para identificar nuevos individuos, entre los que demuestran un compromiso serio y a la vez aptitudes buenas como promotores de cambio institucional, a los que se puede invitar a formar parte del grupo de trabajo.

Todas estas actividades conformarían el inicio de la facilitación del proceso de desarrollo. Los costes asociados no son altos, pero requerirían del apoyo y acompañamiento técnico (con fuerte peso de actividades de investigación social) de la organización catalizadora u otras organizaciones externas<sup>5</sup>; los pla-

<sup>5</sup> Es muy importante que este apoyo técnico se lleve a cabo a través de universidades e institutos de investigación locales que puedan comprometerse a largo plazo. Suscribimos esta recomendación; es especialmente importante evitar que el acompañamiento técnico sea realizado desde la «lógica del consultor».

zos asociados pueden no ser pequeños, pues pueden ser necesarios uno o dos años (al menos) para concluir esta fase.

Por ello, debería existir un instrumento completamente flexible de financiamiento de estas actividades por parte de donantes o gobiernos locales, no vinculado desde luego a productos o actividades previamente diseñadas, y que contemplase exclusivamente una estimación de los recursos humanos y las investigaciones necesarias para ello. Este instrumento podría denominarse, por ejemplo, *APOYO AL INICIO DE PROCESOS DE CONCERTACIÓN*.

## FASE 2: POTENCIACIÓN DE CAPACIDADES

En esta segunda fase, el protagonismo de la organización catalizadora podría ser menor, y su rol ser progresivamente sustituido por el propio *grupo de trabajo*<sup>6</sup>.

Los objetivos principales serían generar una dinámica de institucionalización de un proceso participativo de base a través de la potenciación de las capacidades de las personas y comunidades, aumentar la adhesión de individualidades y organizaciones al compromiso con el proceso y generar, de forma ascendente, una visión de futuro de desa-

rollo (aunque difícilmente compartida por todos).

En términos del modelo de Michael Woolcock, se trataría de lograr una integración adecuada, alcanzar un nivel adecuado de conexión, y mejorar la sinergia de los organismos supralocales que interactúan con el entorno local.

Las etapas principales se realizarían a través de dos procesos interrelacionados y que se realimentarían mutuamente: en el nivel de base (participación primaria a través de las redes sociales identificadas anteriormente, para lo cual los métodos de DRP-ALP son inmejorables), y en el nivel organizacional (participación secundaria).

La comunicación horizontal (a través de talleres, encuentros de intercambio de experiencias, instrumentos de comunicación social apropiados, etc.) comenzaría a tener un rol fundamental, que se mantendría en todo el proceso a largo plazo.

Las etapas podrían ser, aproximadamente, las siguientes<sup>7</sup>:

1. Evaluar las potencialidades y limitaciones para el desarrollo del territorio, exógenas y endógenas, para lo que puede ser útil el empleo de matrices DAFO y del Método del Análi-

---

<sup>6</sup> Mantenemos esta denominación «neutra»; este grupo adquirirá nombres diversos según las circunstancias particulares (comité, agencia, grupo de desarrollo...).

<sup>7</sup> La numeración, en este caso, no implica necesariamente una secuenciación.

- sis Estructural aplicado a los problemas<sup>8</sup>.
2. Identificar los procesos de conflicto y los procesos de concertación entre los diferentes actores, reconociendo éstos, con las correspondientes interpretaciones de las limitaciones y potencialidades de cada interés particular.
  3. Generar una visión de futuro, entendida en sentido estratégico («inventar el futuro») y no predictivo, como manera de generar argumento colectivo: «Imaginar y construir un camino hacia un futuro mejor y darse cuenta de que nada en este mundo es imposible es una idea que moviliza energías» (Godet, 1991).
  4. Generar escenarios favorables a la visión de futuro, en términos de relaciones sociales (cambios favorables en las mismas) y cambios deseables en las organizaciones (alcances). Para ello puede ser especialmente útil emplear como técnica prospectiva las matrices relacionales entre actores del Enfoque orientado a los Actores y la formulación de alcances, tal como los define el Mapeo de Alcances.
  5. Generar líneas indicativas de acción, asociadas con objetivos generales (no cuantificados mediante metas).
  6. Formular la *misión* del grupo de trabajo, que refleje su cometido y contribución a la dinamización del proceso de desarrollo.
  7. Realizar el «diseño institucional inicial» del grupo, sus necesidades técnicas y de recursos humanos especializados.
  8. Explicitar líneas de acción para favorecer el aprendizaje colectivo: recuperación y sistematización de experiencias exitosas pasadas o futuras; posibles experiencias piloto a emprender conjuntamente; mecanismos para la difusión horizontal de las experiencias,...
- Para ello, debería existir igualmente un instrumento completamente flexible de financiamiento de estas actividades por parte de donantes o gobiernos, que contemplase una estimación de los recursos humanos y las investigaciones necesarias, y los costes asociados a la dinamización de la participación primaria. Este instrumento podría denominarse, por ejemplo, *APOYO A LA ADQUISICIÓN DE CAPACIDADES*, y podría contemplarse como una continuación del instrumento anterior.
- Esta fase, si se realiza con un enfoque de apoyo a los procesos de desarrollo, podría durar entre uno y dos años (al menos). Una duración menor a un año

<sup>8</sup> Método desarrollado por Michel Godet para la planificación estratégica, que puede ser aplicado al análisis en red de los problemas endógenos y exógenos (análisis de las interacciones bidireccionales entre todos ellos); el resultado del análisis es una apreciación de los problemas estructurales (más motrices, más «causales») y de los problemas más dependientes (menos «causales»). Puede ser interpretado como una generalización de la técnica del árbol de problemas.

sería un indicador muy claro de que, en el fondo, se está adoptando un enfoque de diseño tradicional.

Estos elementos conformarían las condiciones necesarias para una facilitación permanente del proceso de desarrollo. Si el grupo de trabajo se mantiene comprometido con ello, y se dispone de los fondos necesarios para mantener su cometido<sup>9</sup> (dinamización permanente, actualización de la visión de futuro y líneas estratégicas, resolución de conflictos, orientación de las intervenciones exógenas, públicas o privadas, y establecer su nexo con el proceso...), puede hablarse de haber comenzado una nueva fase, propiamente, de catálisis del proceso de desarrollo.

### FASE 3: CATÁLISIS DEL PROCESO DE DESARROLLO

Esta fase, de duración abierta y no finalista, se caracterizaría por mantener los niveles adecuados de integración, conexión y sinergia, aprovechando al máximo los beneficios del capital social positivo. En concreto, serían características de esta fase:

- la existencia de la participación primaria como una *institución*, que facilitaría el acceso permanente a la toma de decisión de la gente (incluyendo los tradicionalmente excluidos).

- El aumento de la coherencia y concordancia de las intervenciones exógenas (políticas, programas o proyectos) con el proceso de desarrollo.
- La dinamización del proceso de aprendizaje social local a través del intercambio horizontal de experiencias.
- La incorporación del aprendizaje adquirido en el tiempo en los arreglos institucionales adecuados para la dinámica del proceso de desarrollo, incluido el «grupo de trabajo».

En este sentido, y contemplado desde el comienzo de la «Fase 1», el conjunto del proceso puede representarse por el modelo de proceso de aprendizaje de Korten (aprendiendo a ser eficaz, a ser eficiente y a expandirse), pero con una diferencia importante: la pretensión, contemplada desde la perspectiva del entorno local, no es la extensión o generalización en una escala territorial mayor, sino facilitar y dinamizar el proceso endógeno de desarrollo.

En la evolución de esta fase 3, el proceso puede seguir multitud de cursos imprevisibles, habiendo de casos extremos «tipo» principales:

- En el mejor de los casos, si la concertación en el grupo de trabajo es sólida y representativa, éste podría servir de base legal (mediante su reconocimiento formal) para articular lo que podría denominarse genéricamente

---

<sup>9</sup> Que se corresponden, básicamente, con la disposición de recursos humanos permanentes para este cometido.

*PROGRAMA ABIERTO DE APOYO AL PROCESO DE DESARROLLO*, que podría ser apoyado por un instrumento de financiamiento bajo la modalidad de *common basket* (alimentado por las aportaciones de diferentes donantes). Este fondo permitiría:

- Financiar como costes fijos los asociados al desempeño de las funciones del grupo de trabajo formal (incluyendo profesionales altamente cualificados y, en caso de personal externo, con experiencia de muchos años en el país). Estos serían los únicos costes explicitados en detalle<sup>10</sup>.
- Financiar los recursos humanos y materiales necesarios para la dinamización permanente de la participación primaria (incluyendo incentivos indirectos a los líderes locales comprometidos como nodos de la red de participación).
- Financiar, como costes variables, intervenciones de desarrollo con un enfoque de aprendizaje propuestos por los actores locales. Este concepto podría contemplarse como una dotación de recursos para un intervalo de tiempo abierto, con posibilidad de transferir los recursos no empleados de año a año (eliminando el incentivo a la

inversión rápida por estar condicionadas las futuras dotaciones a la capacidad de ejecución presupuestaria).

El acceso a los recursos sería directo, la gestión de los fondos completamente descentralizada en los grupos de trabajo (en ese caso, formalmente legalizados); la rendición de cuentas del actor sería al grupo de trabajo, y de éste, a los actores locales y al donante correspondiente (o gobierno nacional, preferentemente).

El monitoreo asociado al «Programa abierto» se podría articular, a su vez, en dos niveles: a través del monitoreo y evaluación participativa (apoyada en la red de participación institucionalizada), en el nivel primario, y a través del Monitoreo orientado al Proceso<sup>11</sup> (el empleo de la observación participante por uno o varios miembros del equipo de apoyo asociado al *grupo* puede ser muy interesante).

El monitoreo no estaría basado en metas previamente establecidas, sino en la identificación de las dinámicas propias del proceso que van emergiendo conforme avanza éste, y así debe recogerlo el instrumento de gestión asociado al «Programa abierto». El monitoreo de indicadores tra-

---

<sup>10</sup> Muy probablemente se requeriría de la conformación de un equipo técnico de apoyo al «grupo», pero que lejos de estar conformado por «consultores tradicionales», debería parecerse más a facilitadores o acompañantes del proceso, con una cualificación sectorial añadida determinada.

<sup>11</sup> En sus dos vertientes, de *Process Documentation Research* y *Process Monitoring*.

dicionales sólo tiene sentido a largo plazo, por lo que su evolución no debería focalizar la atención en el corto y medio plazo.

- En el peor de los casos (las situaciones más conflictivas o de confrontación local), el *grupo de trabajo* ejercería un rol importante en el manejo táctico de los conflictos, en la consolidación de los procesos participativos y en el incentivo de la coherencia de las intervenciones exógenas.

En definitiva, el rol de la organización catalizadora inicial, asumido progresivamente por el *grupo de trabajo*, es facilitar el proceso, identificar las organizaciones y los individuos clave, apoyar su implicación, ayudar a resolver los conflictos, facilitar la generación de visiones y argumentos lo más compartidos posible, facilitar la gestión local de los recursos locales y exógenos, dinamizar la participación primaria y el aprendizaje colectivo...

## V. LA HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE LAS INTERVENCIONES: EL «MARCO DE APOYO AL PROCESO»

Con independencia de la existencia de intervenciones de apoyo a los procesos como los descritos con anterioridad, las

intervenciones exógenas existirían de igual modo, y muchas de ellas financiadas a través de la cooperación internacional.

Por ello es especialmente importante (más aún si el proceso descrito anteriormente existe) la transformación de los instrumentos y métodos de gestión propios del enfoque de proyectos/marco lógico.

Para ello propondríamos, en primer lugar, la sustitución de la denominación formal de «proyecto de cooperación o proyecto de desarrollo» por la denominación Apoyo a proceso de desarrollo<sup>12</sup>. La característica básica de este enfoque sería la *coexistencia de las fases de diseño, implementación, monitoreo y evaluación*, con el referente permanente de la evolución del proceso de desarrollo.

La herramienta de gestión de las intervenciones no se basaría en un modelo lógico inicial, podría denominarse MARCO DE APOYO AL PROCESO, y giraría en torno a tres elementos centrales (que podrían traducirse con mucha facilidad en formatos matriciales «amigables» a la gerencia): un elemento estratégico a largo plazo; un elemento táctico a medio plazo; y un elemento operativo a corto plazo.

---

<sup>12</sup> Más allá de dudas sobre la compatibilidad teórica del concepto de proyecto con los enfoques orientados al proceso, creemos conveniente un cambio de denominación para reforzar la interpretación por los gestores del cambio real de los fundamentos del enfoque. Como asevera Chambers (1994a, *op. cit.*: 958), los nombres de los métodos tienden a reforzar los principios básicos que se deben enfatizar.

V.1. *El «Marco de Apoyo al Proceso» en la preparación de las intervenciones*

1. Nivel estratégico de interacción con el proceso de desarrollo a largo plazo

Este nivel debería incluir el análisis y descripción de, al menos <sup>13</sup>:

- Una caracterización del proceso de desarrollo que se pretende apoyar, a través de la identificación de los principales actores involucrados y sus relaciones (de comunicación, cooperación, sinergia, conflicto, etc.). Identificación de las interacciones básicamente conflictivas (procesos dialécticos) y básicamente sinérgicas (procesos de concertación). Identificación de experiencias previas o procesos previos, o en curso, de movilización local, dinamización o participación.
- Una identificación de las relaciones sociales clave sobre las que pretende interactuar.
- La identificación de las intervenciones del sector público o no gubernamental, endógenas o exógenas, presentes en la zona, que interactúan con el proceso de desarrollo, analizando las relaciones de sinergia/disfunción entre las mismas.

- Un análisis de la interacción (sinergia/disfunción) prevista para la intervención en referencia a las anteriores.
- Una formulación de la visión a largo plazo a la que responde la intervención, remarcando con claridad por quiénes es compartida y si responde a una visión generada por un proceso endógeno.
- Una formulación de la misión de la intervención en referencia a en qué espera contribuir a apoyar el proceso de desarrollo.
- Establecimiento de las metas a niveles superiores, de escala internacional y nacional, a las que se espera *contribuir* como resultados de desarrollo.

2. Nivel de interacción con el proceso de desarrollo a medio plazo

- Una aproximación a diferentes estrategias o líneas de acción alternativas para la intervención, que pueden revelarse como más adecuadas antes de su inicio o durante su implementación, precisando la estrategia inicial seleccionada.
- La formulación de un conjunto de objetivos específicos y transversales de la intervención, analizando las interacciones entre los mismos, sin cuantificar con metas ni indicadores.

---

<sup>13</sup> No pretendemos presentar en ninguno de los tres niveles relaciones exhaustivas: a buen seguro, pueden añadirse otros elementos.

- Una identificación de las principales señales de comportamiento de los actores involucrados que puedan revelar la conveniencia de modificar la estrategia/s o línea/s de acción inicialmente consideradas como más favorables.
  - Un esbozo del sistema de aprendizaje previsto en la propia intervención.
  - Una delimitación del marco temporal estimado para la intervención (en un intervalo aproximado, considerando como duración el período en el cual se prevé la presencia de acciones desarrolladas en el marco de la intervención en el entorno local).
  - Una estimación de los costes fijos a medio plazo de la intervención, entendidos como los necesarios para financiar los recursos humanos permanentes necesarios y las actividades directamente relacionadas con la dinamización participativa.
  - Una estimación de los costes variables de la intervención, entendidos como aquellos que no pueden ser previstos inicialmente, pero cuya disposición inmediata<sup>14</sup> es imprescindible para sufragar acciones, iniciativas, subproyectos, u otras necesidades (incluyendo proyectos particulares de envergadura), en un horizonte de 3 a 5 años<sup>15</sup>.
3. Nivel operativo de orientación de la acción a corto plazo<sup>16</sup>
- Una aproximación a las actividades que, a modo orientativo, está previsto realizar durante un período de (como máximo) uno o dos años, sin especificar plazos de realización ni duraciones previstas.
  - Una aproximación a los outputs que, a modo orientativo, sería previsible y deseable obtener de la ejecución de las actividades previstas, sin precisar metas cuantitativas ni plazos para su consecución<sup>17</sup>.
  - Una aproximación a indicadores cualitativos de proceso que, inicialmente, pueden percibirse como identificativos de la interacción de la intervención con el proceso de desarrollo<sup>18</sup>.
  - Una estimación de los costes variables asociados a la ejecución de las actividades en el marco operativo (excluyendo los costes

---

<sup>14</sup> Sin necesidad de petición de autorización previa más allá del equipo de gestión de la intervención.

<sup>15</sup> Estimación que se ajustaría de forma flexible en revisiones periódicas.

<sup>16</sup> Incluso si la intervención se contempla exclusivamente a corto plazo (entre uno y tres años), debería incluir la explicitación de los niveles estratégico y de interacción a medio plazo.

<sup>17</sup> Aunque esto se realice internamente en el equipo de preparación del inicio de la intervención.

<sup>18</sup> Por ejemplo, aquellos referidos a cambios en el comportamiento de actores o personas clave, a las iniciativas tomadas por la gente, e incluso, a la demanda de cambios sobre las actividades previstas en el inicio por parte de actores locales.

FIGURA 21. Marco de Apoyo al Proceso como documentos en permanente evolución



Fuente: Elaboración propia.

fijos descritos en el marco de medio plazo, que estarían disponibles a corto plazo). Esta estimación se realizaría mediante una horquilla, sin asociar formalmente los costes a actividades particulares ni explicitar partidas y subpartidas presupuestarias <sup>19</sup>.

v.2. *El «Marco de Apoyo al Proceso» en el diseño continuo, monitoreo y evaluación permanentes de las intervenciones*

El seguimiento y monitoreo de la intervención se realizaría conjuntamente en

<sup>19</sup> Aunque esto se realice internamente en el equipo de preparación del inicio de la intervención, para estimar la horquilla.

los tres niveles, mediante el monitoreo orientado al proceso, por tanto de forma continua. Por lo que respecta a la rendición de cuentas en el donante, el monitoreo se podría concretar en la presentación al finalizar cada marco a corto plazo de la actualización del estado de cada nivel como sigue<sup>20</sup>:

1. Diseño, monitoreo y evaluación en el nivel estratégico:
  - a) Actualización de los componentes descriptivos del proceso de desarrollo, incluyendo la actualización de la visión y la misión.
  - b) Reflejo explícito del aprendizaje adquirido en la evolución del proceso en su conjunto.
2. Diseño, monitoreo y evaluación en el nivel de medio plazo:
  - a) Confirmación o abandono de la estrategia seleccionada, analizando las nuevas posibilidades o la selección de una estrategia alternativa.
  - b) Actualización de los objetivos específicos y transversales de la intervención (incluyendo cambios radicales en los mismos).
  - c) Reconstrucción de un modelo lógico retrospectivo como elemento de interpretación entre outputs y efectos directos
  - d) Estimación de la contribución realizada por la intervención al proceso de desarrollo, hasta la fecha.
3. Diseño, monitoreo y evaluación en el nivel operativo a corto plazo:
  - e) Evaluación de los cambios de comportamiento en los actores (identificados inicialmente o no esperados), y su traducción en la modificación o no de la estrategia seleccionada.
  - f) Reflejo explícito de los principales aprendizajes adquiridos durante la implementación, que afectan a la intervención y a la organización.
  - g) Actualización de las estimaciones de los marcos temporales y presupuestarios a medio plazo.

---

<sup>20</sup> Tampoco pretendemos presentar en ninguno de los tres niveles relaciones exhaustivas.

dos, intangibles, y nuevas fuentes de aprendizaje que puedan incorporarse a la valoración del curso del proceso.

- f) Descripción de los costes incurridos, detallando (sólo *ex post*) su destino por partidas y subpartidas.
- g) Detalle de los principales aprendizajes adquiridos en la experiencia y su traducción en nuevas actividades y resultados orientativos.
- h) Nueva aproximación a actividades y resultados para orientar la acción en el siguiente período operativo.
- i) Nueva estimación de los costes variables asociados al siguiente marco operativo.

## VI. EL ENFOQUE ORIENTADO AL PROCESO COMO ENFOQUE DE APLICACIÓN GENERAL

Tanto los principios orientadores formulados (que son la base de un «Enfoque orientado al proceso de desarrollo»), como los métodos-instrumentos de intervención y gestión propuestos (Apoyo al inicio de procesos de concertación, Apoyo a la construcción de capacidades, Programas abiertos, y sobre todo, el Marco de Apoyo al Proceso) deberían servir, en general, para la articulación de los diferentes tipos de intervenciones, incluyendo las intervenciones particulares actualmente contempladas como «proyectos».

Es decir, el Marco de Apoyo al Proceso podría, en cierta medida, sustituir al Enfoque de Marco Lógico y a los Marcos de Resultados, empleados en la actualidad para la gestión de todas las intervenciones, sea cual sea el instrumento empleado (proyecto o ayuda programática).

Es importante resaltar que el Marco de Apoyo al Proceso es perfectamente compatible con el SWAP, con la ventaja añadida de que incorporaría necesariamente a éste un enfoque de proceso; el Marco resulta menos amigable con los proyectos de cooperación tradicionales, aunque su uso en éstos significaría, de hecho, un tránsito del enfoque de proyectos al de procesos.

Queda una última cuestión por responder: ¿qué ocurre con los *resultados* en términos de desarrollo? El enfoque, los instrumentos, y el Marco de Apoyo al Proceso descansan sobre la base de la no atribución de resultados a intervenciones particulares, y la conveniencia explícita de no cuantificar los mismos *ex ante*. Afirman, también, que los resultados cualitativos, o «de proceso», son más importantes que los que son «funciones de estado». ¿SIGNIFICA ESTO QUE NO SE PRETENDE OBTENER RESULTADOS EN EL SENTIDO ORTODOXO DEL TÉRMINO? LA RESPUESTA ES, SIN DUDA, NO.

Con el enfoque orientado al proceso de desarrollo, por supuesto se espera obtener resultados... a largo plazo. Y, para

ello, el camino que se propone es no focalizar los esfuerzos de la gestión *en* los resultados esperados, sino en el proceso de desarrollo.

LOS RESULTADOS EMERGERÁN SI EL APOYO AL PROCESO ES EFECTIVO, Y LA EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES TRADICIONALES A LARGO PLAZO (EVALUADOS DE FORMA CONJUNTA PARA UNA UNIDAD TERRITORIAL SEA DEL TAMAÑO QUE SEA, INCLUYENDO EL NIVEL DE PAÍS), SERÁ, SIN DUDA, POSITIVA... SIEMPRE QUE LOS FACTORES EXÓGENOS A LAS INTERVENCIONES (ENTRE OTRAS, Y SOBRE TODO, LAS MACROCONDICIONES DEL DESARROLLO) SEAN FAVORABLES A ÉSTE.

No quisiéramos concluir este capítulo sin una reflexión que puede resultar obvia, pero que sin duda es muy importante: las propuestas abiertas que se articulan en lo que hemos denominado «Enfoque orientado al proceso de aprendizaje» no son, ni mucho menos, fáciles de llevar a la práctica. De hecho es, probablemente, mucho más difícil de manejar y ges-

tionar que un enfoque clásico de proyectos.

Requiere de conocimientos, habilidades, actitudes y valores diferentes, complementarios a los tradicionales en el campo de la gestión de proyectos, que no suelen ser enfatizadas en la formación específica de los especialistas en cooperación al desarrollo.

Pero, sobre todo, requiere que el proceso de transformación de la cultura de las organizaciones avance en paralelo. Sólo organizaciones abiertas, descentralizadas, dispuestas a equivocarse y aprender, en definitiva desburocratizadas, pueden «soportar» el enfoque propuesto, y esto sólo puede contemplarse a largo plazo.

Tenemos fe, por otro lado, en que el propio enfoque se enriquezca, se contraste, «aprenda», se integre con propuestas similares, y contribuya de este modo al proceso de transformación de las organizaciones, configurando un «círculo virtuoso» de aprendizaje.

## CONCLUSIONES

### SOBRE LA CORRELACIÓN ENTRE TEORÍA DEL DESARROLLO Y METODOLOGÍA

A pesar de la evolución sustancial que ha tenido el pensamiento sobre desarrollo desde las teorías de la modernización en los años cincuenta, los enfoques y métodos empleados en las intervenciones de desarrollo han evolucionado mucho menos. Sin ir más lejos, los modelos lógicos que prevalecen como sustrato metodológico en la gestión de las intervenciones fueron introducidos en la cooperación para el desarrollo en 1969.

En nuestros días vivimos un inusitado «renacimiento» de la actividad de planificación. En efecto, el cierto consenso sobre el desarrollo más allá del Consenso de Washington y del fracaso de las teorías neoliberales se ha traducido en una cierta reconfiguración del marco general de la planificación del desarrollo. Este renacimiento de la noción de planificación está asociado a una noción más estratégica y menos normativa que en décadas anteriores, y el desarrollo local y rural ha emergido como estrategia ascendente necesariamente complementaria a la planificación al nivel del Estado. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las Estrategias de Reducción de la Pobreza y el Marco Integral de Desarrollo son ejes centrales, siendo la Declaración de París un hito histórico en cuanto a la autolimitación del hacer de los donantes en su ayuda, con fuertes condicionantes sobre los instrumentos y los enfoques empleados en su acción.

Si se realiza un análisis cronológico comparativo entre el pensamiento sobre desarrollo, las estrategias y políticas de desarrollo emprendidas, las características de la ayuda internacional, los tipos y características mayoritarias de las intervenciones desarrollo y el aparato metodológico empleado en las mismas, se pueden aportar algunas conclusiones importantes.

Se aprecia, como resulta obvio, una relativa correlación entre las corrientes de pensamiento sobre desarrollo, las estrategias, políticas, rol y características de la planificación, y tipologías predominantes de los proyectos. El aparato metodológico, sin embargo, no está correlacionado apreciablemente con los anteriores elementos. Un contraste con la evolución de la teoría del proyecto permite afirmar que los enfoques y principales métodos aplicados en el desarrollo han derivado directamente de los avances en la misma y en las corrientes próximas al *Management by Objectives*, sobre todo desde el «boom» metodológico de los sesenta.

Esta es una de las causas que explican que del proyecto como instrumento se haya progresivamente transitado hacia el proyecto como enfoque, entendido como *la aplicación de los principios, métodos, técnicas, documentos, modos de organización e instrumentos propios del diseño y gestión de proyectos en cualquier nivel de intervención (políticas, planes, programas y proyectos)*. Este enfoque es prácticamente equiva-

lente, por la propia naturaleza de los proyectos, al que en la literatura suele denominarse *blueprint*.

Únicamente a partir del pensamiento alternativo sobre desarrollo se cuestiona, desde los años ochenta y noventa, la validez universal de los aparatos metodológicos, con la crítica al enfoque *blueprint* y el énfasis en la importancia de la participación y el aprendizaje en las intervenciones.

#### **SOBRE LAS TENDENCIAS ACTUALES EN ENFOQUES Y MÉTODOS EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

Las críticas anteriores, unidas a la constatación del relativo fracaso agregado de la cooperación al desarrollo han tenido un reflejo significativo en el discurso actual de los donantes y en la propia configuración del marco actual de la planificación del desarrollo. La Declaración de París, como máximo exponente, supone que tanto los donantes como los socios han asumido las limitaciones de los instrumentos y prácticas anteriores como parte del problema de la falta de eficacia.

Sobre todo, se ha extendido el reconocimiento de los efectos no deseados del uso generalizado del proyecto de cooperación como instrumento y el reconocimiento de su falta de resultados, pudiendo caracterizarse la reacción de los donantes, al menos en el discurso, a través de:

- La potenciación de los nuevos instrumentos (fundamentalmente de ayuda programática) como instrumento complementario e idealmente sustitutivo de los proyectos.
- La focalización de la gestión en obtener resultados de las intervenciones, sea el instrumento que sea, adoptando la Gestión Basada en Resultados (GBR) en el marco de París, bajo la nueva denominación de Gestión para Resultados de Desarrollo.
- La incorporación al discurso de la adopción de un enfoque de proceso de aprendizaje, de la participación como elemento esencial y del uso flexible de los métodos de planificación y gestión.

La investigación documental y las entrevistas en profundidad realizadas, en contraste, permiten concluir que:

- El proyecto de cooperación como instrumento no está tan en declive como aparenta el actual discurso sobre la ayuda programática; y mucho menos el proyecto como enfoque, que incluso muchos donantes trasladan al nuevo instrumento.
- El Enfoque del Marco Lógico prevalece como método subyacente en cualquiera de los enfoques anteriores. Se aprecia su progresiva evolución hacia métodos basados en RBM, aunque sin cambios significativos en el método, constituyendo lo que hemos denominado en otras publicaciones la «quinta generación» del EML.

- Desde las publicaciones fundacionales de los enfoques de procesos y adaptativos en los años ochenta (fundamentalmente las de Korten, Chambers, Rondinelli, Uphoff, Lecomte y otros), los enfoques de proceso y participativos han sido influyentes, pero fundamentalmente, y salvo excepciones, de forma retórica. No hay evidencias de que se hayan traducido en cambios sustanciales en los donantes.
- Incluso los donantes que más esfuerzo han realizado por incorporar estos elementos en sus prácticas, lo han realizado sin cuestionar en general los fundamentos del enfoque de proyectos o de los modelos lógicos.

### SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO

La realización de cuatro estudios de caso mediante observación participante, como eje central de la investigación, permiten concluir que:

- Existen dos perspectivas claramente diferenciadas desde las que interpretar el significado del *éxito* de una intervención: la *perspectiva de la gerencia* y la *perspectiva del proceso de desarrollo*.
- No hay una correlación evidente entre la eficacia, eficiencia y pertinencia de una intervención y la generación o apoyo de procesos de desarrollo (criterio de éxito del *con-*

*junto* de intervenciones tal como las contemplan los actores del entorno local donde se desarrollan): intervenciones exitosas desde el punto de vista de la gerencia pueden ser fallidas, o incluso negativas, contempladas desde la perspectiva del proceso, y viceversa.

- Dada la capacidad de influencia y la posición de dominación de los donantes en la cadena de la ayuda, la responsabilidad de que no se transformen los enfoques y métodos en aquellos adecuados para el proceso de desarrollo reside fundamentalmente en los mismos.
- La disfuncionalidad del modelo proyectual puede interpretarse mejor si se concibe *el desarrollo* no como una «función de estado» independiente del camino seguido para alcanzar determinados resultados o metas. El sustrato del proceso de desarrollo puede aproximarse a través de la noción de capital social, por lo que será su evolución la que determine si el proceso de desarrollo es favorable o no lo es, con cierta independencia de los resultados y metas conseguidos, a corto o medio plazo, por una intervención.

Partiendo del análisis teórico, a la luz de la evidencia empírica, y de una opción hermenéutica y epistemológica por priorizar la perspectiva del proceso (pero buscando también la eficacia a largo plazo de las intervenciones), se ha desarrollado un modelo original que permita comprender las dos perspec-

tivas involucradas en la interpretación de las intervenciones.

Aunque el modelo no pretende ser una teoría general, ni tener un carácter predictivo, permite formular las siguientes conclusiones:

- El enfoque sectorial amplio (SWAP) tiene potencialidades interesantes para mejorar el desempeño agregado de las intervenciones, pero su posible efecto positivo en el futuro está fuertemente condicionado por tres cambios adicionales: a) por una voluntad real entre los donantes de aplicación de los compromisos de París en cuanto a alineamiento, armonización, coordinación, rendición mutua de cuentas y respeto al liderazgo de los socios; b) por un cambio en la cultura organizacional de los mismos; y c) por que los nuevos instrumentos se implementen adoptando un enfoque de proceso, abandonando su vínculo a los enfoques y métodos proyectuales.
- La sustitución del Enfoque del Marco Lógico por la Gestión Basada en Resultados como reacción a la «fatiga del donante» es, en gran medida, una *«huida hacia delante»*, que puede empeorar los resultados a largo plazo, al reforzar la focalización de gestores y equipos de proyectos en los resultados «diseñados» y no en las dinámicas del proceso de desarrollo.
- La superposición de los enfoques y métodos heterodoxos sobre los ortodoxos (enfoques de proceso en el

uso de un enfoque de proyectos, y el acompañamiento de modelos lógicos orientados a resultados de métodos participativos) no es una alternativa viable; existe una incompatibilidad, que parte de los fundamentos teóricos, que puede incluso empeorar en algunos casos los efectos de las intervenciones, como ya se ha reflejado en la literatura científica.

#### SOBRE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES EN LOS ENFOQUES Y LOS MÉTODOS

La posibilidad de resolver el problema de la disfunción entre los enfoques y métodos empleados en las intervenciones (que optimizan los intereses de la gerencia y la rendición de cuentas al donante) y sus efectos sobre los procesos de desarrollo (el interés de *la gente*, y para los que los modelos de proceso son mucho más adecuados) dependerá, en gran medida, del condicionante de la cultura de las organizaciones sobre los propios enfoques y métodos.

Nuestra investigación apunta a que este condicionante es recíproco, por lo que la transformación de los enfoques y los métodos puede contribuir significativamente a transformar también la cultura en las organizaciones.

Una causa añadida de la no adopción de enfoques y métodos amigables con los procesos de desarrollo en la cadena de la ayuda puede residir en la falta de un

aparato metodológico que concilie las dos perspectivas e intereses. Sólo si los responsables de la gestión disponen de métodos e instrumentos que puedan manejar y entender, la adopción de enfoques alternativos puede ser efectiva.

Para superar este problema, y en la línea de las propuestas de diferentes autores y organizaciones (por ejemplo el sistema *ALPS-Accountability, Learning and Planning System* diseñado e implementado en Action Aid desde 2000) , hemos realizado una aproximación original a un enfoque alternativo a los anteriores que no pretende ser cerrado ni estar concluido. Para su elaboración hemos tenido en cuenta los requerimientos que, contemplado desde la teoría del proyecto, debería tener, y que básicamente se resumen en la coexistencia simultánea de todas las fases del ciclo del proyecto (lo cual pone en cuestión, realmente, si es conveniente o incluso posible seguir refiriéndose a las intervenciones en términos de «proyecto»).

Para la formulación de este enfoque, que hemos denominado tentativamente «Enfoque Orientado al Proceso de Desarrollo» (relacionado con, pero más amplio que el referido al «proceso de aprendizaje»), hemos retomado las principales potencialidades de los enfoques y métodos de proceso y participativos desarrollados en la actualidad, tratando de superar algunas de sus limitaciones.

De esta forma, hemos apuntado algunos de los principios que deberían susten-

tar dicho enfoque, que serían a su vez «especificaciones de diseño» de los métodos e instrumentos que lo articulen.

Por último, hemos tratado de definir algunas contribuciones para la generación de éstos, que orienten de manera efectiva la gestión a los procesos de desarrollo, entre las que figurarían:

- un conjunto de orientaciones metodológicas y de posibles instrumentos de apoyo a la generación de dinámicas de catalización de procesos locales de desarrollo, donde la institucionalización de procesos participativos sea un componente central («Marco de apoyo al inicio de procesos de concertación», «Marco de apoyo a la adquisición de capacidades» y «Programa abierto de apoyo al proceso de desarrollo»).
- Un modelo de gestión, apoyado también por ciertas orientaciones metodológicas, (que hemos denominado «Marco de Apoyo al Proceso»), que soportase la gestión tanto de los instrumentos apuntados anteriormente como de los SWAP o, inclusive, de las intervenciones aisladas tradicionales (que probablemente continúen teniendo un protagonismo grande en el futuro), de forma amigable para la gerencia, pero claramente bajo el «Enfoque de Proceso» propuesto. Este modelo de gestión, no basado en modelos lógicos, podría ejercer un rol similar al actualmente desempeñado por el Enfoque del Marco Lógico.

## CONSIDERACIONES FINALES

Hace más de veinte años, en el artículo que puede considerarse fundacional en los enfoques de proceso de aprendizaje, David Korten advertía que «mientras la conciencia de que el enfoque *blueprint* es una respuesta inadecuada al problema del desarrollo rural se extiende, sus supuestos y procedimientos continúan dominando gran parte de las intervenciones y constituyen el cuerpo central de la mayoría de programas de formación en gestión. Esta situación probablemente continuará hasta que se preste más atención a la explicación de las opciones viables».

Pocos años después, Dennis Rondinelli afirmaba que «encontrar nuevas maneras de establecer condiciones que permitan a los administradores del desarrollo reconocer y enfrentar de manera efectiva la inevitable complejidad e incertidumbre de los problemas del desarrollo será el reto más fuerte de los países en desarrollo y las agencias donantes internacionales en los años que quedan del presente siglo [xx]».

Hoy día, en los inicios del siglo XXI, no podemos sino afirmar, con pesar, la vigencia de estas aseveraciones. Es más urgente que nunca revertir la situación que describía Korten y enfrentar el reto que planteaba Rondinelli. La alternativa es, probablemente, dos décadas más de desilusiones en términos de desarrollo

y de nuevos y mayores cansancios en los donantes. Y no podemos olvidar que no serían éstos, ni nosotros como investigadores, quienes pagasen las consecuencias. Varios miles de millones de personas no pueden permitirse que la situación continúe igual.

Tampoco podemos tener la «ilusión ingenua» de que el problema del subdesarrollo resida en los enfoques, métodos y modelos de intervención de la cooperación internacional. Son éstos, únicamente, una «punta del iceberg» entre los condicionantes profundos del subdesarrollo de índole mucho más compleja y de mayor calado. Por ello, a los esfuerzos investigadores en la línea iniciada en la presente investigación, debemos sumar un trabajo sostenido de educación para el desarrollo y de coherencia de políticas de los donantes.

Mantenemos la confianza en que es posible y necesario avanzar en las dos líneas. La presente investigación pretende contribuir a ello: a prestar más atención a las *opciones viables* y a enfrentar *la complejidad y la incertidumbre de los problemas del desarrollo*.

Como toda investigación orientada a la acción, no es el fin de un camino; es un paso más en el mismo. Confiamos en que este documento sea, de verdad, una aportación en esta línea, sin olvidar, como nos recuerda Machado, que se *hace camino al andar*.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABSALOM, E. *et al.* (1995): «Participatory Methods and Approaches: Sharing our Concerns and Looking to the Future», *PLA Notes*, núm. 22, IIED, pp. 5-10.
- ADHIKARI, G.B. *et al.* (1996): «Sharing our Experience: An Appeal to Donors and Governments», Bangalore, *PLA Notes*, núm. 27, IIED, pp. 74-76.
- ALONSO, J. A. (1999): «La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas», en P. Mosley y J. A. Alonso, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Madrid, Colección Economía, Cívitas Ediciones, pp. 69-123.
- (2003): «Spanish Foreign Aid: Flaws of an Emerging Framework», en O. Stokke y P. Hoebink (eds.), *Perspectives on European Development Co-operation*, Londres, EADI Books Series, Frank Cass.
- (2005): «Objetivos de Desarrollo del Milenio ¿Nueva agenda de desarrollo?», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 187, pp. 49-56.
- et al.* (2003): «Enfoque antipobreza de la cooperación española: de las declaraciones a los hechos», en Intermón-Oxfam: *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*, Barcelona, Ed. Intermón-Oxfam, pp. 85-120.
- y FITZGERALD, V. (eds.) (2003): *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Catarata Ediciones.
- ANTHORPE, R. (1986): «Development Policy Discourse», *Development and Change*, núm. 6, pp. 377-389.
- AUNE, J. B. (2000): «Logical Framework Approach and PRA - Mutually Exclusive or Complementary Tools for Project Planning?», *Development in Practice*, núm. 10 (5), pp. 687-690.
- BACCARINI, D. (1999): «The Logical Framework Method for Defining Project Success», *Project Management Journal*, núm. 30 (4), pp. 25-32.
- BASTIAENSEN, J. *et al.* (2001): «Capital Social y financiamiento para el desarrollo rural en Nicaragua: perspectivas institucionales sobre desempeño e impacto», en H. Clemens y R. Ruben (eds.), *Nueva Ruralidad y política agraria: una alternativa neo-institucional para Centroamérica*, Caracas, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, ULA, ED. Nueva Sociedad, pp. 211-229.
- BAUM, W. C. y TOLBERT, J. M. (1986): *La inversión en desarrollo: lecciones de la experiencia del Banco Mundial*, Madrid, Mundiprensa.
- BELL, S. (2000): «Logical Frameworks, Aristotle and Soft Systems: a Note on the Origins, Values and Uses on Logical Frameworks, in Reply to Gasper», *Public Administration and Development*, núm. 20, pp. 29-31.
- BIGGS, S. y SMITH, S. (2003): «A Paradox of Learning in Project Cycle Management and the Role of Organizational Culture», *World Development*, núm. 31 (10), pp. 1.743-1.757.
- BLACKBURN, J., CHAMBERS, R. y GAVEN-TA, J. (2000): *Mainstreaming Participation in Development*, OED Working Paper Series núm. 10, verano, Washington, D.C., The World Bank: [www.worldbank.org/html/oed](http://www.worldbank.org/html/oed).

- CAD (1995): *Principios del CAD para una ayuda eficaz*, Madrid, Mundiprensa.
- CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY-CIDA (1996): *Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles*, Canadian International Development Agency, Results-Based Management Division (enero).
- CARVALHO, S. y WHITE, H. (1996): *Implementing Projects for the Poor. What Has Been Learned?*, Washington, D.C., The World Bank.
- CASSEN, R. et al. (1986): *Does Aid Work?*, Nueva York, Oxford University Press.
- CERNEA, M. (1995): «Los conocimientos de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo», en M. Cernea, *Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural*, México, Fondo de Cultura Económica (1ª ed. 1985).
- (coord.) (1995): *Primero la gente. Variables sociológicas para el desarrollo rural*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica-Banco Mundial (1ª edición: *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, 1985).
- CHAMBERS, R. (1983): *Putting the Last First*, Londres, Longman.
- (1987): «Normal professionalism and the early project process: Problems and solutions», artículo presentado en la *Conference on Project Identification in Developing Countries*, Manchester, University of Manchester (septiembre).
- (1992): *Rural Appraisal: Rapid, Relaxed and Participatory*, IDS Working Paper, núm. 311, Brighton, Institute of Development Studies.
- (1993): *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- (1994a): «The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal», *World Development*, núm. 22 (7), pp. 953-969.
- (1994b): «Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience», *World Development*, núm. 22 (9), pp. 1.253-1.268.
- (1994c): «Participatory Rural Appraisal (PRA): Challenges, Potentials and Paradigm», *World Development*, núm. 22 (10), pp. 1-18.
- (1996): «ZOPP, PCM and PRA: whose Reality, Needs and Priorities count?», en R. Foster (ed.), *ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action - A Challenge for our Services and Institutions*, GTZ, Eschborn, Workshop Documentation, pp. 5-18.
- (1997): *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- (1999): *Relaxed and Participatory Appraisal. Notes on Practical Approaches and Methods. Notes for participants in PRA familiarisation workshops in the second half of 1999*, IDS, mimeo.
- CHECKLAND, P. y SCHOLES, J. (1990): *Soft Systems Methodology in Action*, Nueva York, John Wiley & Sons.

- CLELAND, D. I. (1986): *Measuring Success: The Owner's View-point*, Montreal, PMI Annual Seminar and Symposium.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1993): *Evaluación de Proyectos Sociales*, Madrid, Siglo XXI.
- COLEMAN, G. (1987): «Logical Framework Approach to the Monitoring and Evaluation of Agricultural and Rural Development projects», *Project Appraisal*, núm. 2 (4), pp. 251-259.
- COLEMAN, J. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- (1994): «A Rational Choice Perspective on Economic Sociology», en M. J. Smelser y R. Swedberg (eds.): *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Manual Gestión del Ciclo de Proyecto*, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/index.htm>.
- (2002): *Informe anual de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior*, 12-09-2002, Bruselas, CCE.
- COOKE, B. y KOTHARI, U. (eds.) (2001): *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Press.
- CORNWALL, A. y JEWKES, R. (1995): «What is Participatory Research?», *Social Science Medicine*, núm. 41 (12), pp. 1667-1676.
- CUMMINGS, F. H. (1997): «Logic Models, Logical Frameworks and Results-Based Management: Contrasts and Comparison», *Canadian Journal of Development Studies* XVIII, número especial, pp. 587-596.
- DAVIES, R. (2002): «Improved Representations of Change Processes: Improved Theories of Change», *5th Biennial Conference of the European Evaluation Society. Three Movements in Contemporary Evaluation: Learning, Theory and Evidence. Sevilla 2002*. Tomado de [www.mande.co.uk](http://www.mande.co.uk).
- DEN HEYER, M. (2001): *The Temporal Logic Model™. A Concept Paper*, Evaluation Unit, IDRC (julio).
- (2002): «The Temporal Logic Model™. A Concept Paper», *The Canadian Journal of Program Evaluation*, núm. 17 (2), pp. 27-42.
- EARL, S., CARDEN, F. y SMUTYLO, T. (2002): *Mapeo de Alcances. Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*, Cartago, Costa Rica, LUR-IDRC (1ª ed. en inglés: 2001).
- EKELS, J. (2000): «On the Fundamentals of Engineering Design Science: The Geography Of Engineering Design Science. Part 1», *Journal of Engineering Design*, núm. 11 (4), pp. 337-397.
- EGGERS, H. (1992): «The Integrated Approach to Project Cycle Management», *Project Appraisal*, núm. 7 (1), pp. 3-10.
- (2000): «Project Cycle Management (PCM). A Useful Approach for the Improvement of Public Administration?», *UKES Annual Conference 2000*, Londres, 7-8 de diciembre.

- ERLANDSON, D. A. y HARRIS, E. L. *et al.* (1993): *Doing Naturalistic Inquiry*, Londres, Sage.
- ESMAN, M. J. y UPHOFF, N. (1984): *Local Organisation: Intermediaries in Rural Development*, Cornell University Press, Nueva York, Ithaca.
- EYBEN, R. (ed.) (2006): *Relationships for Aid*, Earthscan in association with Institute of Development Studies (IDS), London y Sterling, VA.
- y LADBURY, S. (1995): «Popular Participation in Aid-assisted Projects: Why More in Theory than in Practice», en N. Wright y S. Nelson (eds.), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 192-200.
- FERRERO Y DE LOMA-OSORIO, G. (2003): *Identificación y formulación de proyectos de cooperación para el desarrollo. Gestión del ciclo del proyecto y enfoque del marco lógico*, Valencia, Centro de Cooperación para el Desarrollo. Servicio de Publicaciones Universidad Politécnica de Valencia (en prensa).
- (2004): *De los Proyectos de Cooperación a los Procesos de Desarrollo*, Ph. D. dissertation, Universidad Politécnica de Valencia, 2004. *Dissertation Abstracts Internacional*. UMI Microform 3148051.
- (2006): «Changing Approaches And Methods in Development Planning: Operationalizing The Capability Approach With Participatory Learning Process Approach», *HDCA International Conference 2006*, Gröningen.
- FINTERSBUSCH, K. y VAN WICKLIN III, W. (1987): «Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness». *Public Administration and Development*, núm. 7 (enero/marzo), pp. 1-23.
- FORSTER, R. (1998): «GTZ's Experience with Mainstreaming Primary Stakeholder Participation». Contribution to the International Conference on Mainstreaming and Scaling-Up of Primary Stakeholder Participation - Lessons Learned and Ways Forward (Washington, 19-20 de noviembre de 1998). Disponible en [www.gtz.de/english](http://www.gtz.de/english).
- (ed.) (1996): *ZOPP marries PRA? Participatory Learning and Action - A Challenge for our Services and Institutions*, GTZ, Eschborn, Workshop Documentation.
- FRANZEL, S. y CRAWFORD, E. (1987): «Comparing Formal and Informal Surveys Techniques for Farming Systems Research: A Case Study from Kenia», *Agricultural Administration*, núm. 27, pp. 13-33.
- FRIEDMANN, J. (1984): «Planning as Social Learning», en D. Korten y R. Klaus (eds.), pp. 189-193.
- (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Nueva Jersey, Princeton.
- GAI, D. (1989): «Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias de origen popular», *Revista de la Planificación del Desarrollo*, núm. 19.
- GASPER, D. (1997): «Logical Frameworks»: *A Critical Assessment. Managerial Theory, Pluralistic Practice*, Working Paper Series, núm. 264, La Haya, Institute of Social Studies.

- (2000): «Evaluating the Logical Framework Approach Towards Learning-Oriented Development Evaluation», *Public Administration and Development*, núm. 20, pp. 17-28.
- GILL, G. J. (1991): «But how this Compare with Real Data?», *RRA Notes*, núm. 14, pp. 5-14.
- GITTINGER, J. P. (1988): *Análisis económico de proyectos agrícolas*, Madrid, Tecnos (Publicada para el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial) (1ª ed.: 1983).
- GLASER, B. G. y STRAUSS, A. L. (1967): *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago, Aldine.
- GODET, M. (1991): *Prospectiva y planificación estratégica*, Barcelona, Editores SG.
- GOLOOBA-MUTEBI, F. (2005): «When Popular Participation Won't Improve Service Provision: Primary Health Care in Uganda», *Development Policy Review*, núm. 23 (2), pp. 165-182.
- GÓMEZ, L. et al. (1999): *Institucionalidad local y crédito para el desarrollo rural*, Cuaderno de investigación, núm. 8, Managua, Nitlapán-UCA.
- GÓMEZ-SENENT, E. (1998): *La Ciencia de creación de lo artificial. Un paradigma para la resolución de problemas*, Valencia, Servicio de publicaciones Universidad Politécnica de Valencia.
- GOULET, D. (1989): «Participation in Development: New Avenues», *World Development*, núm. 17 (2), pp. 165-178.
- GOW, D. D. y MORSS, E. R. (1988): «The Notorious Nine: Critical Problems in Project Implementation», *World Development*, núm. 16 (12), pp. 1.399-1.560.
- GROOVES, L. y HINTON, R. (eds.) (2004): *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*, Londres, Earthscan.
- GTZ (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT) (1996): *Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM) y Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP). Guía*, Eschborn, GTZ, disponible en [www.gtz.de/english](http://www.gtz.de/english).
- (1998): *Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP)*, Eschborn, GTZ, Disponible en [www.gtz.de/english](http://www.gtz.de/english).
- HARRISS, J. (2001): *Depoliticising Development: The World Bank and Social Capital*, Delhi, LeftWord.
- HICKEY, S. y MOHAN, G. (2005): «Relocating Participation within a Radical Politics of Development», *Development and Change*, núm. 36 (2), pp. 237-262.
- HIDALGO CAPITÁN, A. L. (1988): *El pensamiento económico sobre desarrollo: de los mercantilistas al PNUD*, Huelva, Universidad de Huelva.
- HINTON, R. (1995): «Trades in Different Worlds: Listening to the Refugee Voices», en *PLA Notes: Notes on Participatory learning and action*, núm. 24, octubre, IIED, Londres, pp. 21-28.
- HIRSCHMAN, A. (1967): *Development Projects Observed*, Washington, D.C., Brookings Institution.

- HOOD, C. (1998): *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- HOUÉE, P. (1982): *Les chemins creux l'espérance*, París, CANA.
- INTRAC (1998): *The Participatory Approaches Learning Study (PALS): Executive Summary and Recommendations, Report commissioned by the Social Development Division of the UK Department for International Development*, noviembre, 1988, Oxford, INTRAC.
- ISHAM, J., NARAYAN, D. y PRITCHETT, L. (1995): «Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data», *The World Bank Economic Review*, núm. 9 (2), pp. 175-200.
- KIEVELITZ, U. (1996): «Minimum Requirements for Planning: which Planning Framework do we need?», en R. Forster (ed.), pp. 35-38.
- KILKSBERG, B. (1998): «Seis tesis no convencionales sobre participación». *Instituciones y Desarrollo*, núm. 2, diciembre, 1998. Tomado de <http://www.iigov.org/revista/>.
- KORTEN, D. C. (1980): «Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach», *Public Administration Review*, núm. 40 (5), 480-511.
- (1984): «People-Centered Development: Toward a Framework», en D. C. Korten y R. Klaus (eds.), pp. 299-309.
- (1987): «Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development», *World Development*, núm. 15 (suplemento), pp. 145-159.
- (1989): «Social Science in the service of Social transformation», en C. C. Veneración (ed.): *A Decade of Process Documentation Research: Reflections and Synthesis*, Quezon City, Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, pp. 5-20.
- (1991): *Participation and Development Projects: Fundamental Dilemmas*. No publicado (facilitado por el autor).
- KORTEN, F. F. y SIY, R. Y. (1988): *Transforming a Bureaucracy. The Experience of The Philippine National Irrigation Administration*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- KUMAR, S. y CORBRIDGE, S. (2002): «Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation», *Journal of Development Studies*, núm. 39 (2), pp. 73-103.
- LECOMTE, B. J. (1986): *Project Aid. Limitations and Alternatives*, Londres, OEDC.
- LEVOY, D. (1998): «Engaging "Customer" Participation: USAID Organizational Change Experience. Contribution to the International Conference on Mainstreaming and Scaling-Up of Primary Stakeholder Participation - Lessons Learned and Ways Forward». *International Conference on Mainstreaming and Scaling-Up of Primary Stakeholder Participation - Lessons Learned and Ways Forward*. Washington, 19-20 de noviembre de 1998.
- LINCOLN, Y. S. y GUBA, E. G. (1985): *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, California, Sage.

- LOZARES, C. (1996): *La teoría de las redes sociales*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- MADELEY, et al. (1991): *When Aid is no Help. How Projects Fail, and how they could Succeed*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- MADERSEN, D., OAKLEY, P. y PRATT, B. (1994): *Measuring the Process: Guidelines for Evaluating Social Development*, INTRAC NGO Management Series, núm. 3, Oxford, INTRAC.
- MAE-SECIPI-AECI (1998a): *Metodología de gestión de proyectos de la cooperación española*, Madrid, MAE-SECIPI.
- (1998b): *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española*, Madrid, MAE-SECIPI.
- (2001): *Metodología de Evaluación de la Cooperación Española II*, Madrid, MAE-SECIPI. Disponible en <http://www.aeci.es/ope/index.htm>.
- MASCARENHAS, J. et al. (1991): *Participatory Rural Appraisal: Proceedings of the February 1991 Bangalore PRA Trainers Workshop*, RRA Notes, núm. 13, IIED, Londres.
- McLAUGHIN, J. A. y JORDAN, G. B. (1999): «Logic Models: A Tool for Telling Your Program Performance Story», *Evaluation and Program Planning*, núm. 22, pp. 65-72.
- MAXWELL, S. (2003): «Heaven or Hubris: Reflections on the "New Poverty Agenda"», *Development Policy Review*, núm. 21 (1), pp. 5-25.
- MILES, M. B. y HUBERMAN, A. M. (1994): *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook* (2.ª ed.), California, Sage, Thousand Oaks.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2000): *El Enfoque Sectorial*. Equipo de trabajo del enfoque sectorial. Ministerio de Asuntos Exteriores, La Haya, DGIS/SC-88/03. Disponible en <http://www.minbuza.nl>.
- MOSSE, D. (1998): «Process-oriented Approaches to Development Practice and Social Research», en Mosse et al. (1998), pp. 3-30.
- , FARRINGTON, J. y REW, A. (eds.) (1998): *Development as Process. Concepts and Methods for Working with Complexity*, Londres, Routledge.
- NACIONES UNIDAS (1984): *Pautas básicas para el seguimiento y evaluación de programas*, Roma.
- NARAYAN, D. (1995): «The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects», Washington, D.C., ESD Occasional Paper Series 1. Environmentally Sustainable Development Department.
- y PRITCHETT, L. (1999): «Cents and sociability: Household income and social capital in rural Tanzania», *Economic Development and Cultural Change*, núm. 47 (4), pp. 871-897.
- NCAER (1993): *Comparative Study of Sample Survey and Participatory Rural Appraisal Methodologies*, 11 Indraprastha Estate, India, National Council for Applied Economic Research.

- NGO Working Group on the World Bank (1999): *CDF Statement*, Washington, D.C., Draft.
- NORTH, D. (1986): «The New Institutional Economics», *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, núm. 142, pp. 230-237.
- NORTON, A. y FOSTER, M. (2001): *The Potential of Using Sustainable Livelihoods Approaches in Poverty Reduction Strategy Papers. A Discussion Paper for DFID*. Overseas Development Institute, mimeo.
- OCDE (1989): *Sustainability in Development Programmes: A Compendium of Evaluation Experience; Selected Issues in Aid Evaluation*, núm. 1, París, OCDE.
- (2002): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OCDE. Tomado de [www.oecd.org/dac/evaluation](http://www.oecd.org/dac/evaluation).
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE - PMI (1996): *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*, Project Management Institute, Upper Darby, PA.
- PUTNAMM, R. et al. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Harvard University Press.
- REW, A. y BRUSTINOW, A. (1998): «The Resolution and Validation of Policy Reform. Illustrations from Indian Forestry and Russian land privatization», en Mosse et al., pp. 153-194.
- RIDDELL, R. (1987): *Foreign Aid Reconsidered*, London, James Currey.
- y ROBINSON, M. (1992): *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluations*, ODI Working Paper, núm. 68, Londres, Overseas Development Institute.
- ROBEYNS, I. (2005). «The Capability Approach: A Theoretical Survey», *Journal of Human Development*, núm. 6 (1).
- ROMERO, J. J. (1999). «La Cooperación para el Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante», *Revista de Fomento Social*, núm. 216, Ed. Publicaciones ETEA.
- RONDINELLI, D. A. (1990): *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*, Londres, Routledge (1ª ed. 1983).
- SALMEN, L. (1987): *Listen to the People: Participant Observer Evaluation of Development Projects*, Nueva York, Oxford University Press.
- SCHON, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Nueva York, Basic Books.
- SHEPHERD, A. (1998): «Participatory Environmental Management: Contradiction of Process, Project and Bureaucracy in the Himalayan Foothills», en J. Blackburn y J. Holland (eds.).
- SHUBERT, B. (1996): «The Reluctant Bride. Some Thoughts on the Seminar “ZOPP marries PRA?”», en R. Foster (ed.), pp. 31-33.
- SOLEM, R. R. (1987): *The Logical Framework Approach to Project Design, Review and Evaluation in A.I.D.: Genesis, Impact, Problems and Opportunities*.

- Working Paper, núm. 99, Washington, D.C., USAID.
- STALKER PROKOPY, L. (2005): «The Relationship between Participation and Project Outcomes: Evidence from Rural Water Supply Projects in India», *World Development*, núm. 33 (11), pp. 1.801-1.819.
- TANDON, R. y CORDEIRO, A. (1998): «Participation of Primary Stakeholders in World Bank's Project and Policy Work: Emerging Lessons», *International Conference on Mainstreaming and Scaling-Up of Primary Stakeholder Participation - Lessons Learned and Ways Forward*, Washington, 19-20 de noviembre de 1998.
- THIN, *et al.* (1997): *Social Development Policies, Results and Learning: A Multi-Agency Review*, Social Development Division. Department for International Development (DFID-UK), Londres.
- TOFFOLON-WEISS, M. M., BERTRAND, J. T. y STANLEY, S. T. (1999): «The Results Framework - An Innovative Tool for Program Planning and Evaluation», *Evaluation Review*, núm. 23 (3), pp. 336-359.
- UPHOFF, N. (1990): «Paraprojects as New Models of International Development Assistance». *World Development*, núm. 18 (10), pp. 1401-1411.
- (1993): «Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets», *World Development*, núm. 21 (4), pp. 607-622.
- (1998): «Learning About and For Participation: From Theoretical and Empirical Studies to Practical Experience, and back to Theory», *Canadian Journal of Development Studies*, núm. 19 (3), pp. 439-460.
- (1993): «Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets», *World Development*, núm. 21 (4), pp. 607-622
- (1996): *Learning from Gal Oya: Possibilities for Participatory Development and Post-Newtonian Social Science*, Londres, Intermediate Technology Publications (1.ª ed. 1992).
- y WIJAYARATNA, C. M. (2000): «Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka», *World Development*, núm. 28 (11), pp. 1.875-1.890.
- WHITE, S. (1996): «Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation», *Development in Practice*, núm. 6 (1).
- W. K. KELLOGG FOUNDATION (2004): *Logic Model Development Guide*, Battle Creek, Michigan, W. K. Kellogg Foundation.
- WOOLCOCK, M. (1998): «Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework». *Theory and Society*, núm. 27 (2), pp. 151-208.
- WRIGHT, N. y NELSON, S. (eds.) (1995): *Power and Participatory Development: Theory and Practice*, Londres, Intermediate Technology Publications.



## ANEXOS



## ANEXO 1:

### FICHAS-RESUMEN DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Descripción comparativa de los estudios de caso con observación participante

	CASO 1: INICIATIVA POR EL DESARROLLO RURAL DE NICARAGUA	CASO 2: GENERACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE METODOLOGÍA NICARAGUENSE DE DESARROLLO RURAL EN DOS ZONAS PILOTO	CASO 3: PROYECTO DE EDUCACIÓN Y TRABAJO EN EL POLIGONO INDUSTRIAL DE CHALATENANGO (EL SALVADOR)	CASO 4: PROYECTO DE DRI EN LA COMUNA DE TAFOGHALT Y LIMITROFES DE LOS BENI-SNASSEN EN BERKANE (MARRUECOS)
Localización detallada	Nicaragua	Pendiente de decisión (Nicaragua)	Comunidades de Reubicación 1, 2 y 3: Chalatenango (El Salvador)	Comunas de Tafoghalt, Rislane y Sidi-Bouhouria (Berkane, Marruecos)
Ámbito de influencia	Pais	Dos territorios conformados por entre 2 y 5 municipios de Nicaragua	3 Comunidades	3 municipios
Presupuesto total	195.616.455 Pts. (1.175.679 €)	330.000 US\$	161.315.008 Pts. (969.523 €)	284.111.256 Pts. (1.707.543 €)
Aporte donante	92.228.762 Pts. (554.306 €)	283.110 US\$	57.959.724 Pts. (348.345 €)	147.470.473 Pts. (886.315 €) (revisar aportes finales)
Periodo ejecución	Enero 1999-Enero 2002	Pendiente de inicio	Febrero 1996-Diciembre 1996	Enero 1996-Enero 1998
Objetivo general	Formuladas e instrumentadas políticas integrales de desarrollo rural consensuadas entre gobierno y sociedad civil en Nicaragua.	Existe en Nicaragua una metodología contrastada de planificación y gestión del Desarrollo Rural descentralizada y participativa que articula la actuación de los actores públicos y privados en el medio rural, cuyo uso se ha generalizado en todo el país en 2007.	Lograr que los estratos sociales más empobrecidos y marginados de la ciudad de Chalatenango alcancen un estado de inserción socioprofesional aceptable, a través de un proceso de formación técnico-personal y su integración en un polígono industrial.	Mejora de las condiciones de vida de la población rural, reduciendo el éxodo y los procesos migratorios, potenciando las capacidades endógenas y un modelo de desarrollo sostenible e impulsando las relaciones intramediterráneas Norte-Sur.
Objetivo específico	Se ha creado un marco conceptual, institucional e instrumental adecuado para la formulación consensuada de políticas de desarrollo rural que ha surgido de la reflexión participativa entre los principales actores.	En diciembre de 2002 se han implementado 2 experiencias piloto de planificación participativa del desarrollo rural en 2 territorios que permiten la dinamización del PROCESO de desarrollo rural en ambos y el contraste de experiencias, habiéndose ejecutado los Planes entre 2003 y 2007 con la dotación de los medios necesarios.	OE1: Completar la Educación Básica de los beneficiarios; OE2: Conseguir la formación técnico-administrativa de los trabajadores del polígono; OE3: Fomentar los recursos económicos productivos; OE4: Fomentar la participación de los agentes sociales; OE5: Propiciar la inserción social y profesional de los jóvenes; OE6: Reinvertir la experiencia de este proyecto.	OE1: Mejora de las capacidades productivas locales; OE2: Mejora de las condiciones educativas y sanitarias; OE3: Dotación de servicios básicos de comunicaciones, suministro de agua y electrificación rural; OE4: Incentivo de la participación y capacitación de las mujeres; OE5: Impulso de vías de participación; OE6: Fortalecimiento del proceso de descentralización; OE7: Refuerzo de la implicación de las administraciones públicas; OE8: Mejora de la gestión ambiental; OE9: Potenciación de los recursos energéticos renovables; OE10: Fomento relaciones mediterráneas; OE11: Sistematización experiencia.

Componentes principales	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Formulación de las Bases para un Plan de Desarrollo Rural de Nicaragua.</li> <li>—Puesta en marcha de una cadena de formación en desarrollo rural.</li> <li>—Experimentada metodología de planificación rural territorial en dos territorios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Formulación participativa de los programas territoriales de desarrollo rural.</li> <li>—Constituidos sendos grupos locales de gestión del proceso de desarrollo rural.</li> <li>—Evaluación del desempeño metodológico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Instalación y puesta en marcha de seis cooperativas industriales federadas.</li> <li>—Dotación y puesta en marcha de un fondo rotatorio.</li> <li>—Educación básica y formación profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Productivo: centro local de microempresas; regeneración red de acequias; puesta en regadío de 500 has; asesoría agropecuaria; ecoturismo.</li> <li>—Salud: dotación de infraestructura, capacitación.</li> <li>—Educación: rehabilitación y acondicionamiento infraestructura educativa.</li> <li>—Infraestructura: rehabilitación de caminos rurales y puentes, electrificación rural, abastecimiento aguas.</li> <li>—Gestión del desarrollo: participación y constitución de Grupo de Acción Local.</li> <li>—Equidad de género.</li> <li>—Medioambiente .</li> </ul>
Agencia donante	AECI (bilateral estatal).	UESA - Unión Europea.	Generalitat Valenciana.	AECI.
Organización intermedia	Cooperación directa con participación en la ejecución de Equipo Interuniversitario español.	Cooperación directa.	Jóvenes del Tercer Mundo - Asociación Valenciana de Ingeniería Sin Fronteras.	ATELIER – A. Madriñena de Ingeniería Sin Fronteras - A. Valenciana de Ingeniería Sin Fronteras.
Organización local	Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua – Universidad Centroamericana de Managua.	Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua – Universidad Centroamericana de Managua.	Fundación Salvadoreña Educación y Trabajo (EDYTRA - ONG).	Alcaldía de Tafoghalt.
Grupos de base/beneficiarios	Habitantes rurales del país.	Actores públicos (alcaldías, delegaciones ministeriales, etc.) y privados (ONG locales, grupos de base, sector privado) presentes en el territorio. Habitantes de los territorios.	Polígono Industrial de Chalatenango. Jóvenes en condiciones de riesgo, mujeres y población pobre en general de las comunidades 1, 2 y 3.	Actores públicos (alcaldías, delegaciones ministeriales, etc.) y privados (ONG locales, grupos de base, sector privado) presentes en el territorio. Habitantes de los territorios.
Periodo de investigación	Marzo 1999-Diciembre 2002 (4 años).	Octubre 2000-Diciembre 2001 (1,5 años).	Junio 1995-Septiembre 1996 (1,5 años).	Marzo 1995-Diciembre 1997 (2,5 años).
Fases cubiertas	Diseño y formulación, ejecución y seguimiento, evaluación final.	Diagnóstico, diseño y formulación.	Formulación y seguimiento.	Diagnóstico, diseño y formulación, ejecución y seguimiento.
Responsabilidad en el equipo	Coordinador equipo técnico sobre el terreno; codirector del proyecto.	Responsable técnico de diseño y formulación. Asesor del MAGFOR.	Coordinador en ISF-V del seguimiento del proyecto en España.	Coordinador sobre el terreno de la ejecución del componente de electrificación rural. Miembro del equipo de diseño, formulación y seguimiento del proyecto.

Fuente: Elaboración propia.



## ANEXO 2:

CRONOLOGÍA COMPARADA DE TEORÍAS DEL DESARROLLO, ROL  
Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN, TIPOS DE  
INTERVENCIONES Y APARATOS METODOLÓGICOS EMPLEADOS

Evolución comparada del pensamiento sobre el desarrollo, las características de la planificación y el enfoque de proyectos

AÑOS	T <sup>35</sup> DEL DESARROLLO INFLUYENTES	ESTRATEGIA BÁSICA	POLÍTICAS DE DESARROLLO	ROL Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA	TIPOS DE PROYECTO MAYORITARIOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS	MÉTODOS EMPLEADOS
1940  DÉCADA 1940-1950	(RECONSTRUCCIÓN DE LA POSGUERRA EN EUROPA, NO PROPIAMENTE DESARROLLO EN LOS PVD)	Reconstrucción en Europa	Reconstrucción de infraestructuras e industria en Europa		Reconstrucción y fomento	Industrias grandes y medianas (Proyectos de ingeniería industrial) Infraestructura física (vial, energética, ...); Proyectos de construcción e ingeniería civil Organizaciones humanitarias: donaciones y proyectos asistenciales	Mono-objetivo o mono-sectorial Intensivos en capital Proyectos «llave en mano»	Los propios de cada proyecto de ingeniería
1950								
1950	Teoría de las Etapas. Modernización Sustitución de importaciones (SI)	Crecimiento económico y efecto goteo	Industrialización (en un solo sector guía-líder o en múltiples sectores) Limitación modelos de desarrollo occidentales siglos XIX-XX	Fundamental: planificación global centralizada en el Estado (ministerios de planificación) Top-Down, compleja, detallada El proyecto es la unidad de acción de la implementación de planes	Copia inicialmente las estrategias del Plan Marshall Sin orientación a objetivos Planes nacionales de desarrollo: precondición de la ayuda	Industrias grandes y medianas (Proyectos de ingeniería industrial) Infraestructura física (vial, energética, ...); Proyectos de construcción e ingeniería civil Organizaciones humanitarias: donaciones y proyectos asistenciales	El proyecto es la unidad de acción de la implementación de planes Monoobjetivo o monosectorial Intensivos en capital Proyectos «llave en mano»	Modelos econométricos en la planificación nacional centralizada Los propios de cada proyecto de ingeniería en cada caso
DÉCADA 1950-1960	Crecimiento Equilibrado vs. Desequilibrado							
1960								

1960	Crecimiento y goteo + eliminar los obstáculos al desarrollo	Redistribución activos Expansión agrícola: servicios y reformas agrarias Incremento capacidad productiva Control población	Disminuye el énfasis en planificación macroeconómica centralizada y aumenta la importancia de: Planes de desarrollo sectorial Formulación y diseño detallado de proyectos Actividad de planificación, también Top-Down, compleja, detallada. El proyecto es la unidad de acción de la implementación de planes	Dos enfoques: sectorial (USAID y WB) y de proyectos (resto donantes) NACIMIENTO DEL ENFOQUE DE PROYECTOS COMO TAL Ayuda parcialmente orientada a objetivos (problemas y grupos meta específicos) Asistencia técnica y emergencia de la construcción de instituciones	Desarrollo agrario: mejora vegetal, comercialización, extensión, regadío, ... Planificación familiar Pequeña industria e intensiva en mano de obra Cualificación recursos humanos Industrias grandes y medianas (Proyectos de ingeniería industrial) Infraestructura física (vial, energética, ...): Proyectos de construcción e ingeniería civil ONG: donaciones y proyectos asistenciales	Mayor focalización en sectores y problemas Comienza a diversificarse proyectos hacia no físicos Monoobjetivo o monosectorial	Diseño y análisis de viabilidad exhaustivos. Generalización de los métodos de proyectos de ingeniería Técnicas de Project Management: PERT, CPM, Lin. Prog. Analisis Coste-Beneficio
DÉCADA 1960-1970	Círculos viciosos Obstáculos al desarrollo						
1970							

Evolución comparada del pensamiento sobre el desarrollo, las características de la planificación y el enfoque de proyectos (cont.)

AÑOS	T <sup>35</sup> DEL DESARROLLO INFLUYENTES	ESTRATEGIA BÁSICA	POLÍTICAS DE DESARROLLO	ROL Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA	TIPOS DE PROYECTO MAYORITARIOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS	MÉTODOS EMPLEADOS
1970	Necesidades Básicas Dependencia Orden internacional	Incorporar en el crecimiento a los pobres	Alivio de la pobreza (poverty-focused) Generación de empleo Desarrollo rural integrado	Disminuye el énfasis en planificación macroeconómica centralizada y Planes de desarrollo sectorial y aumenta la importancia de: Formulación y diseño detallados de proyectos Planificación integral Actividad de planificación, también Top-Down, compleja y detallada	Focalización en los pobres en áreas rurales principalmente Ayuda orientada a objetivos («Aid targeting») CONSOLIDACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO ORTODOXO	Programas DRI Proyectos agropecuarios Programas generación de empleo Proyectos sociales (salud, educación, planif. familiar) Proyectos focalizados en población meta especialmente excluida (special publics) ONG: donaciones y proyectos asistenciales, primeros microproyectos de desarrollo comunitario	Multiobjetivo: Integrados/ integrales Replicables Centrados en aumento de productividad agropecuarios Alto grado de asistencialidad Mayor importancia de proyectos de desarrollo de capital humano y decreciente los de grandes infraestructuras	Básicamente los mismos con mayor complejidad Comienza el uso de Marco Lógico
DÉCADA 1970-1980								
1980								

1980	Neoliberalismo Interdependencia	Reforma económica: estabilización y ajuste	Liberalización externa e interna, privatización y disminución del Estado	Crisis de la planificación. Percibida como un obstáculo  Planificación indicativa, si existe + programación gasto público  El proyecto es la única actividad de planificación	Disminución de los fondos  Protagonismo de FMI y BM en programas de ajuste  Donantes bilaterales y Banco Mundial como principales financiadores de proyectos  Pérdida de protagonismo a favor de soporte presupuestario de balanza de pagos	Refuerzo del sector privado  Infraestructuras (en apoyo del sector privado)  ONG: microproyectos a nivel comunitario	Monobjetivo o monosectorial	Relanzamiento de Análisis Coste-Beneficio  Extensión del Marco Lógico  Comienzo uso ZOPP  Comienzo uso enfoques participativos (DRR)
1990	Neoliberalismo Crecimiento con equidad Desarrollo humano y sostenible	Reforma económica: estabilización y ajuste  Compatibilizar crecimiento con equidad	Liberalización externa e interna, privatización y disminución del Estado  Alivio de la pobreza (unidimensional)	Importante a nivel micro comunitario, a través de proyectos	Fatiga del donante  Creciente peso de las intervenciones a través de ONG internacionales y locales  Pérdida de protagonismo de los proyectos a favor de soporte presupuestario a sectores	Proyectos de mayor envergadura ejecutados por ONG	Monobjetivo o monosectorial	Universalización del Marco Lógico  Emergencia de la Gestión del Ciclo del Proyecto  Extensión de enfoques participativos (DRP)  Influencia de enfoques de proceso de aprendizaje
1990-1995	Desarrollo autónomo y emergencia del desarrollo endógeno	Liberación, desarrollo autocentrado, desarrollo comunitario y a pequeña escala, centrado en la persona	Alivio de la pobreza (multidimensional)  Protección medio ambiente (economía ambiental)					
1995								

Evolución comparada del pensamiento sobre el desarrollo, las características de la planificación y el enfoque de proyectos (cont.)

AÑOS	T <sup>35</sup> DEL DESARROLLO INFLUYENTES	ESTRATEGIA BÁSICA	POLÍTICAS DE DESARROLLO	ROL Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANIFICACIÓN	CARACTERÍSTICAS DE LA AYUDA	TIPOS DE PROYECTO MAYORITARIOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS	MÉTODOS EMPLEADOS
1995	Neoliberalismo moderado (enfoque favorable al mercado)  Neoestructuralismo	Reforma económica: estabilización y ajuste con recuperación del rol del Estado y focalización en la pobreza	Liberalización externa e interna, privatización y disminución del Estado  Lucha contra la pobreza	Intermedia: marco común de desarrollo (Estrategias de Reducción de la Pobreza), Marco Integral de Desarrollo	Pérdida creciente de protagonismo de los proyectos a favor de soporte presupuestario a sectores (SWAP)	Infraestructuras  Proyectos sociales  Idem  Fortalecimiento institucional	Preferentemente monosectoriales  Idem	Universalización del método de Gestión del Ciclo del Proyecto (PCM) + Universalización de métodos basados en EML combinado formalmente en algunos casos con DRP.  Adaptación métodos de planificación estratégica
1995-2000	Desarrollo humano y sostenible	invertir en capacidades humanas y preservación de los recursos naturales	Políticas de fomento del desarrollo humano (salud, educación, derechos humanos, ...)  Protección medio ambiente (economía ambiental y ecológica)	Importante: compaginar estabilidad macro, planificación ambiental, reducción de la pobreza y provisión de servicios básicos	Emergencia de la focalización en la reducción de la pobreza	Idem	Apoyo a sectores de educación, salud  Proyectos de conservación, uso racional de los recursos y valorización de servicios ambientales	Evaluación participativa de la pobreza (PPA)







FUNDACIÓN CAROLINA

## **PRESENTACIÓN**

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## **ACTIVIDADES**

### **Programa de Formación**

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### **Programa de Investigación**

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### **Programa Internacional de Visitantes**

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### **Programa de Responsabilidad Social de las Empresas**

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.