

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**Departamento de Economía Aplicada I  
(Economía Internacional y Desarrollo)**



**LAS ONG COMO AGENTES DE DESARROLLO: LA  
CADENA DE LA AYUDA Y LOS PROCESOS DE  
APRENDIZAJE Y FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL: UN  
ESTUDIO DE CASO: LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO  
PN-23 DE CARE BOLIVIA EN VILLA SERRANO**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

Antonio Rodríguez – Carmona Velasco

Bajo la dirección del doctor

José Antonio Alonso

**Madrid, 2002**

**ISBN: 84-669-2273-3**

## **Título de la tesis**

### **Las ONG como agentes de desarrollo:**

### **La cadena de la ayuda y los procesos de aprendizaje y formación de capital social**

## **Resumen**

Durante los años 90 la capacidad transformadora de las ONG de desarrollo ha sido crecientemente cuestionada por las evaluaciones disponibles, que atribuyen a sus intervenciones un impacto bastante limitado. Esta constatación ha debilitado su legitimidad como agentes de desarrollo, conduciendo a una revisión doctrinal de sus supuestas “ventajas comparativas” frente a las agencias gubernamentales, su papel y su propio espacio en el campo del desarrollo. En este contexto, la presente tesis se ha centrado en analizar los condicionantes que sobre ellas ejerce la cadena de la ayuda, marco institucional formado por los mercados de solidaridad, los esquemas de financiación de las intervenciones, los sistemas de rendición de cuentas y las relaciones entre donantes y receptores. La tesis principal del trabajo defiende que estos sistemas conforman un marco institucional restrictivo que inhibe el aprendizaje de las organizaciones locales destinatarias de la ayuda, así como la formación de capital social.

Con el fin de contrastar empíricamente esta hipótesis de partida, se ha realizado una evaluación del proyecto PN-23 sobre manejo sostenible de recursos naturales, impulsado por CARE Bolivia en Villa Serrano durante el periodo 1993-1999. Aparte de probar los efectos perversos de la cadena de la ayuda, el estudio de caso demuestra como el donante holandés fue capaz también de generar efectos positivos sobre la gestión del proyecto, el aprendizaje local y la formación de capital social. Se pone así de manifiesto la ineludible responsabilidad que los donantes poseen sobre el impacto de las intervenciones que financian. Un segundo hallazgo relevante alude a la influencia trascendental ejercida por el marco institucional local sobre el proyecto. Las aportaciones de la tesis pueden resumirse en tres: una ordenación y síntesis de la literatura existente sobre ONG de desarrollo, el énfasis del aprendizaje y el capital social como perspectivas de análisis del fenómeno del desarrollo y, por último, un completo estudio de caso, que ofrece un ejercicio práctico de elaboración de indicadores de impacto.

*Palabras clave: cooperación para el desarrollo, ONG, cadena de la ayuda, aprendizaje, capital social*

## **Thesis title**

### **NGOs as development agents: The aid chain in relation to learning and social capital building processes**

## **Abstract**

During the 90s development NGO capacity for driving changes has been increasingly questioned by evidence emerging from available evaluations. According to them, NGO interventions impact appears to be rather limited. As a consequence, NGO legitimacy as development agents has been weakened, leading to a doctrinal review not only of their supposed “comparative advantages” over official agencies, but of their own role and niche in development field as well. In this context, the present thesis has focused on analysing aid chain influence over NGO impact, paying attention to solidarity markets, financial schemes, accountability systems and donor-recipient relationships. The main argument of this paper defends that the core of these systems compound a restrictive institutional framework working against both local organisational learning and social capital building.

In order to contrast empirically this assumption, an evaluation of the PN-23 project has been undertaken. Aimed to sustainable management of natural resources, the project was carried out by CARE Bolivia in Villa Serrano from 1993 to 1999. Besides providing evidence of aid chain perverse effects upon project management, local learning and social capital building, the case study also shows how Dutch donor was able to create some positive ones. Therefore, donor’s responsibility on final impact of the initiatives supported is clearly highlighted. A second relevant finding underlines the determinant influence exerted by the local institutional framework over the project. Thesis contributions can be summed up in three points: a systematisation of development NGO literature to date; the special attention drawn to learning and social capital as key variables for understanding long term development processes and, finally, a complete case study providing a practical exercise of impact indicators formulation.

*Key words: development cooperation, NGOs, aid chain, learning, social capital*



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Aplicada I  
(Economía Internacional y Desarrollo)

**Las ONG como  
AGENTES de DESARROLLO:  
La CADENA de la AYUDA y  
los PROCESOS de APRENDIZAJE y  
FORMACIÓN de CAPITAL SOCIAL**

**UN ESTUDIO DE CASO:  
La experiencia del proyecto PN-23  
de CARE Bolivia en Villa Serrano**

Julio de 2001

Tesis doctoral

*Doctorando:* Antonio Rodríguez-Carmona

*Director:* José Antonio Alonso

*Tutor:* José Antonio Déniz

*No debemos dejar de explorar  
y el final de nuestra búsqueda  
será llegar al punto de partida  
y conocer el lugar por primera vez.*

T.S.Eliot

## **Agradecimientos**

Al finalizar la investigación y echar la vista atrás, no deja de sorprenderme la cantidad de personas que han colaborado de algún modo en su curso, sin las cuales este trabajo no tendría la hechura actual. De forma expresa, quiero agradecer a todos ellos sus valiosas aportaciones:

A Angel Martínez González-Tablas, José María Tortosa y José Antonio Alonso, por haber desempeñado la labor de directores de investigación a lo largo de los últimos seis años de trabajo, leyendo esquemas, borradores y encontrando el momento para discutir ideas y orientaciones. En especial, a José Antonio Alonso por el empuje final de los últimos tres años y por sus valiosas críticas y sugerencias.

A Pepe Déniz, tutor de la investigación en el Departamento de Economía Aplicada I, por haber echado un cable en momentos clave.

A Teresa López, decana de la facultad de ciencias económicas de la Universidad Complutense, por su asesoramiento sobre temas de investigación académica, así como por sus oportunos ánimos y apoyos.

Al Ministerio de Educación y Ciencia, por haberme concedido una beca de Formación de Personal Investigador (FPI), sin la cual este trabajo no habría sido posible.

A Fernando Dick, “tutor boliviano” durante largas y fructíferas estancias de investigación en la Universidad Nur de Bolivia en Santa Cruz de la Sierra. Por sus ganas de hacer cosas y de reflexionar sobre la marcha. También por haberme introducido en el mundo de las metodologías participativas y el interés por las cuestiones del aprendizaje organizativo. Junto a él, quiero agradecer a todo el equipo del Departamento de Gestión Rural de la Universidad Nur, a Boris Urquiza, Cynthia Aldana, Laurentz Romero, Juan Carlos Vaca, Marcelo Torrico y Yori Usinaga, por compartir conmigo su vida y su trabajo en Bolivia.

A CARE Bolivia, que ha confiado en la realización de esta investigación y me ha brindado información de primera mano sobre el proyecto PN-23 en Villa Serrano. En especial, a Gerardo Romero, gerente de planificación estratégica; Brigitte Herrera, gerente sectorial de Agricultura y Recursos Naturales; y Joel Alcócer, gerente del proyecto PN-23 “Manejo de Recursos Naturales Renovables de Chuquisaca Centro”, que ha sido objeto del estudio de caso.

A Zulema Barahona, asistente técnica de género y educación del proyecto PN-23, por su amistad y por la valiosa información aportada en aquellas largas charlas en su casa en Santa Cruz. Su visión me ha permitido conocer los detalles del trabajo con mujeres del proyecto.

A Telésforo Quintana, alcalde electo de Villa Serrano y antiguo técnico del proyecto PN-23, por su amabilidad y tiempo para conversar sobre los entresijos del gobierno municipal. También, al resto de compañeros del gobierno municipal, con los que compartimos una chupa en el boliche de la plaza.

Al personal de la Embajada de Holanda en La Paz, Marten de Boers (especialista de desarrollo rural y antiguo interlocutor del PN-23), Janette Trujillo (especialista de género) y Jorge Cortés (especialista en descentralización administrativa), por el amable trato brindado y la información que me suministraron.

A James Blackburn, compañero de fatigas doctorales por las tierras de Chuquisaca, por las veladas compartidas en el maravilloso jardín de su casa en Sucre.

A Gonzalo Ramírez de Haro, colega de inquietudes andinas, con el que he compartido la travesía de los años de investigación y del que he recibido provechosos consejos.

A Mariano Aguirre por haberme regalado un ejemplar de *Compassion and Calculation* cuando empezaba la investigación, luz que me ha iluminado en estos años.

A Rafael Díaz Salazar por haber sido él quien me aconsejó emprender el doctorado en temas de cooperación y por su fe en mi trabajo.

A Alberto Begué, Alejandro Caparrós, Andrés Rebolledo, Clara Gámiz, Elena de Luis, Jorge Malfeito, Marta Calle, Nicolás Fabelo, Pablo Ruíz, Raquel Coello, Raúl Bernal y al resto de amigos y compañeros de viaje del doctorado, por la amistad y compañerismo que hemos compartido durante estos años.

A Radio Tres, por su inestimable y musical compañía durante largas noches de invierno, primavera, verano y otoño.

A Sole, la frutera de Alpedrete, por sus constantes ánimos y sus aportes de vitaminas.

Por último, a mis padres y hermanos, por su comprensión y por haberme dejado, durante estos dos últimos años, desplegar infinidad de papeles por las mesas y camas de la buhardilla de la casa de la sierra.

*Villa de Alpedrete, 3 de julio del Año de Gracia de 2001*





# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
Origen de la investigación: Acerca del ámbito de actuación y legitimidad de las ONG de desarrollo.....	13
Resumen de la investigación: La capacidad transformadora de las ONG y la influencia de la cadena de la ayuda en sus intervenciones.....	16
<b>CAPÍTULO 1: Referentes teóricos</b>	<b>21</b>
<b>1. La importancia de los marcos institucionales</b> .....	<b>24</b>
1.1 <b>Definición de instituciones</b> .....	25
1.1.1 Concepto de instituciones	
1.1.2 Concepto de costes de transacción	
1.2 <b>Proceso de configuración histórica de las instituciones</b> .....	28
1.2.1 Estrategias activas de los actores locales	
1.2.2 Características del cambio institucional	
1.2.3 El papel de los papeles actores externos	
1.3 <b>Marcos y metodologías de análisis institucional</b> .....	39
1.3.1 Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)	
1.3.2 Diagnóstico Institucional IFRI	
1.3.3 Algunas limitaciones de las metodologías de análisis institucional	

2. El aprendizaje organizativo .....	44
2.1 La Teoría de Sistemas y el pensamiento sistémico .....	44
2.1.1 Definición del pensamiento sistémico	
2.1.2 Aplicación del enfoque sistémico a las ciencias sociales	
2.2 El aprendizaje humano: las aportaciones de las ciencias cognoscitivas .....	47
2.2.1 Las aportaciones del enfoque del aprendizaje experiencial	
2.2.2 El ciclo del aprendizaje	
2.3 La organización abierta al aprendizaje: las aportaciones de las ciencias del <i>management</i> .....	52
2.3.1 Concepto de organización inteligente	
2.3.2 Estructuras horizontales y descentralizadas	
2.3.3 Cultura organizativa	
2.3.4 Institucionalización del aprendizaje organizativo	
2.4 Las redes de aprendizaje .....	62
2.5 El aprendizaje organizativo en las organizaciones de la sociedad civil .....	64
3. La formación de capital social .....	66
3.1 Concepto de capital social .....	66
3.1.1 Concepto en construcción	
3.1.2 El papel crucial de la confianza	
3.1.3 Un análisis de los vínculos sociales	
3.1.4 Ambito del capital social	
3.1.5 Carácter de bien público	
3.1.6 Conceptos afines	
3.2 Capital social como concepto integrador de las dimensiones política, social y económica del desarrollo .....	77
3.2.1 Contribución a la eficiencia y al crecimiento económico	
3.2.2 Contribución al aprendizaje organizativo	
3.2.3 Contribución a la equidad social	
3.2.4 Contribución a los sistemas de gobierno (governabilidad)	
3.3 Indicadores de capital social .....	84
3.3.1 Amplitud de vínculos sociales (conectividad)	
3.3.2 Calidad de vínculos sociales	
3.4 El debate empírico sobre el capital social .....	89
3.4.1 Estudios empíricos basados en regresiones	
3.4.2 Estudios de caso (geográficos y sectoriales)	
Bibliografía consultada .....	93

## **CAPÍTULO 2: Las ONG de desarrollo y la cadena de la ayuda** **95**

1. La naturaleza de las ONG .....	<b>98</b>
1.1 Algunos datos sobre la irrupción de las ONG .....	98
1.2 El debate teórico sobre el origen de las ONG .....	99
1.2.1 Las ONG y los fallos del mercado y el estado	
1.2.2 Contexto internacional favorable	
1.2.3 Juego de intereses con los gobiernos	
1.2.4 Motivaciones ideológicas	
1.3 La diversidad de las ONG .....	105
1.4 Definición de las ONG de desarrollo .....	107
1.4.1 Una primera definición	
1.4.2 Objetivos	
1.4.3 Funciones	
1.4.4 Las ONG y la sociedad civil	
2. Las ONG como agentes de desarrollo .....	<b>115</b>
2.1 Evolución del papel de las ONG del Norte .....	115
2.1.1 Sucesión de generaciones	
2.1.2 Proceso de profesionalización creciente	
2.2 Evolución del papel de las ONG en América Latina .....	120
2.3 Las ventajas comparativas frente a los gobiernos .....	123
2.4 El debate ideológico acerca de la intervención de las ONG .....	124
2.4.1 Distorsión del mercado	
2.4.2 Peligro de sustitución de la administraciones públicas	
2.4.3 Desmovilización social y nuevo colonialismo	
2.5 El cuestionamiento de los “artículos de fe” .....	128
2.6 La cuestión de la legitimidad .....	130
2.6.1 Afiliación y base social: la cuestión de la representatividad y propiedad	
2.6.2 Rendición de cuentas y transparencia	
2.6.3 Autonomía financiera y dependencia del gobierno	
2.6.4 Capacidad y pericia técnica	
2.6.5 Posicionamiento social y político	
3. El marco institucional de financiación de las ONG: los sistemas de financiación y rendición de cuentas .....	<b>137</b>
3.1 Los mercados de ayuda .....	137
3.1.1 Naturaleza y características	
3.1.2 Complejidad creciente	
3.1.3 Análisis de los servicios prestados por las ONG	
3.1.4 Predominio de la función instrumental de las ONG	
3.1.5 Efecto de “deseducación” de la opinión pública	
3.1.6 Las ONG como superagentes del desarrollo: la “trampa de la imagen”	

3.2	Los sistemas de financiación .....	148
3.2.1	Tipología de esquemas de financiación	
3.2.2	El enfoque “proyectista”	
3.3	Los sistemas de rendición de cuentas .....	155
3.3.1	Rendición de cuentas ascendente	
3.3.2	Rendición de cuentas descendente	
3.3.3	Rendición de cuentas horizontal	
3.3.4	Pacto implícito entre donantes y receptores	
4.	El modelo microeconómico de las ONG de desarrollo .....	<b>160</b>
4.1	Los costes de transacción en la gestión de proyectos de desarrollo .....	160
4.1.1	La actividad de las ONG como costes de transacción	
4.1.2	El mito de los gastos de administración bajos	
4.2	Un modelo de “producción” basado en el apalancamiento de recursos .....	164
4.3	La adopción de estrategias orientadas al mercado .....	168
4.3.1	Diversificación de las fuentes de financiación	
4.3.2	Crecimiento y ampliación de la gama de servicios	
4.3.3	Diferenciación y especialización en un sector de la ayuda	
4.3.4	Búsqueda de notoriedad en los medios de comunicación	
4.3.5	Transnacionalización de su actividad	
4.3.6	Aplicación de las nueva tecnologías de comunicación	
4.3.7	Presión para redefinir el mercado	
4.3.8	Búsqueda de un nicho de identidad en el mercado	
5.	El marco institucional de financiación de las ONG: la cadena de la ayuda ...	<b>178</b>
5.1	Relaciones de “partenariado” entre ONG del Norte y del Sur .....	178
5.1.1	El fracaso del partenariado y la pervivencia de relaciones verticales	
5.1.2	Las posibilidades de mejora de los partenariados Norte-Sur	
5.2	Estructura de la cadena de la ayuda .....	183
5.2.1	Composición de la cadena: eslabones y actores	
5.2.2	La “industria de la ayuda”	
5.2.3	Análisis de las relaciones de poder	
5.2.4	La existencia de fuentes alternativas de poder	

## **CAPÍTULO 3: La capacidad transformadora de las ONG de drllo. 191**

1. Los resultados de la evaluación de impacto de la ONG .....	191
1.1 Tradición de la evaluación de impacto en las ONG .....	192
1.1.1 Déficit histórico de evaluación	
1.1.2 Las evaluaciones discretas de proyectos de desarrollo	
1.1.3 Los estudios agregados de evaluaciones discretas de proyectos	
1.1.4 Las investigaciones regionales sobre el impacto de las ONG	
1.2 Un balance del impacto de las ONG .....	201
1.2.1 Reducción de la pobreza	
1.2.2 Sostenibilidad	
1.2.3 Eficiencia	
1.2.4 Participación de los beneficiarios	
1.2.5 Fortalecimiento de la sociedad civil	
1.2.6 Democratización	
1.2.7 Innovación y potencial de replicación	
1.2.8 Formación de capital social	
1.3 Las dudas sobre la utilidad de la evaluación de impacto .....	213
2. El aprendizaje organizativo en las ONG .....	215
2.1 Ventajas naturales de las ONG en términos de aprendizaje .....	216
2.2 Un modelo de aprendizaje organizativo para las ONG .....	217
2.2.1 Contenidos de los procesos de aprendizaje	
2.2.2 Espacios de aprendizaje	
2.2.3 Procesos organizativos de manejo de la información	
2.2.4 Introducción de la perspectiva sistémica	
2.3 Problemas de aprendizaje .....	227
2.3.1 Rigideces de la estructura y cultura organizativa	
2.3.2 Dificultades en el manejo de información	
2.3.3 Desaprovechamiento de vínculos “débiles” entre organizaciones	
3. La influencia del marco institucional de financiación de las ONG en el impacto de sus intervenciones .....	232
3.1 La infravaloración de los costes reales de transacción .....	232
3.2 La cadena de la ayuda como “embudo de recursos” .....	232
3.3 Un marco institucional que incentiva el control financiero .....	233
3.4 Un marco institucional que desincentiva la participación y el aprendizaje local ....	233
3.5 La cadena de la ayuda como “embudo de aprendizaje” .....	235
3.6 La pervivencia de instituciones ineficientes .....	236
Bibliografía consultada en los capítulos 2 y 3 .....	237

<b>CAPÍTULO 4: Propósito de la investigación</b>	<b>241</b>
1. Construcción del ámbito de investigación .....	241
1.1 Las explicaciones acerca de las limitaciones de los proyectos contenidas en los estudios de impacto de las ONG .....	241
1.1.1 Infravaloración de la influencia de los factores externos y el contexto local	
1.1.2 Incapacidad técnica y organizativa de las ONG	
1.1.3 Escasa participación de los beneficiarios	
1.1.4 Dinámicas perversas inducidas por el marco institucional de financiación de las ONG de desarrollo	
1.2 La cadena de la ayuda como factor generador de desmovilización social y nuevo colonialismo .....	247
1.2.1 Argumentación	
1.2.2 Indicios de contrastación y validez	
1.3 La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje organizativo local ...	251
1.3.1 Argumentación	
1.3.2 Indicios de contrastación y validez	
1.4 La cadena de la ayuda como factor inhibidor de la formación de capital social .....	256
1.4.1 Argumentación	
1.4.2 Indicios de contrastación y validez	
1.5 La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo .....	261
1.5.1 Argumentación	
1.5.2 Indicios de contrastación y validez	
2. Construcción del estudio de caso .....	264
2.1 Criterios de selección del estudio de caso .....	264
2.2 Estancias de investigación en el terreno .....	265
3. Elaboración de un sistema de indicadores .....	267
3.1 Proceso de elaboración .....	267
3.2 Fundamentación de los indicadores .....	268
3.2.1 Marco de financiación del proyecto	
3.2.2 Sistema de aprendizaje de la ONG	
3.2.3 Sistema de gestión del proyecto	
3.2.4 Impacto del proyecto en aprendizaje local	
3.2.5 Impacto del proyecto en formación de capital social	
Bibliografía consultada .....	282

<b>CAPÍTULO 5: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23 de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS NATURALES en CHUQUISACA CENTRO (Primera parte del estudio de caso: Resumen y contexto de intervención)</b>	<b>283</b>
<b>1. Resumen y resultados del proyecto PN-23</b>	<b>284</b>
1.1 Datos básicos	284
1.2 Implementación	286
1.3 Resultados	289
1.3.1 Objetivos específicos	
1.3.2 Objetivo general	
<b>2. Análisis del contexto de intervención</b>	<b>293</b>
2.1 Contexto nacional (Bolivia)	293
2.1.1 Evolución del modelo de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX	
2.1.2 Presencia de la cooperación internacional en Bolivia	
2.1.3 Un balance en términos de desarrollo social y humano	
2.1.4 Dotación de capital social	
2.1.5 El modelo boliviano de descentralización administrativa: La LPP	
2.1.6 Evolución del papel de las ONG en Bolivia	
2.1.7 Organizaciones económicas campesinas	
2.1.8 Sistema de gobierno local y desarrollo municipal	
2.2 Contexto regional (Departamento de Chuquisaca)	313
2.2.1 Datos básicos	
2.2.2 Nivel de desarrollo	
2.2.3 Presencia de ONG de desarrollo	
2.3 Contexto local (Municipio de Villa Serrano)	315
2.3.1 Ubicación y características geográficas y climáticas	
2.3.2 Población	
2.3.2 Indicadores sociales	
2.3.4 Medios de comunicación	
2.3.5 Dotación de recursos naturales	
2.3.6 Agricultura y ganadería	
2.3.7 Otras actividades económicas	
2.4 Marco institucional del área andina boliviana	320
2.4.1 Titularidades y derechos individuales	
2.4.2 Normas y reglas familiares	
2.4.3 Instituciones comunitarias	
2.5 Análisis de actores implicados en la zona	334
2.5.1 Organizaciones gubernamentales	
2.5.2 Organizaciones de base	
2.5.3 Organizaciones de desarrollo	



2.6 Dotación de capital social .....	347
2.6.1 Articulación de tejido social	
2.6.2 Sistema de gobierno local (governabilidad)	

**CAPÍTULO 6: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23  
de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS  
NATURALES en CHUQUISACA CENTRO  
(Segunda parte del estudio de caso: Sistemas de  
financiación, gestión y aprendizaje de la intervención) 363**

1. Marco institucional de financiación del proyecto .....	364
1.1 Estructura de la cadena de la ayuda .....	364
1.1.1 Estructura de flujos financieros	
1.1.2 Nivel de retención de recursos	
1.2 Mecanismos de financiación .....	369
1.2.1 Esquema de financiación	
1.2.2 Políticas del donante	
1.3 Sistema de rendición de cuentas .....	378
1.3.1 Requisitos de los informes de seguimiento	
1.3.2 Requisitos de la evaluación externa del proyecto	
1.4 Relación entre donante y ONG .....	380
1.4.1 Interlocución del proyecto con el donante	
1.4.2 Calidad de la relación	
2. Sistema de aprendizaje organizativo en CARE Bolivia .....	382
2.1 Características organizativas .....	382
2.1.1 Cultura organizativa de CARE Bolivia	
2.1.2 Estructura organizativa de CARE Bolivia	
2.1.3 Estructura organizativa del proyecto PN-23	
2.1.4 Cultura organizativa del proyecto PN-23	
2.1.5 Relaciones de género	
2.2 Espacios de aprendizaje .....	394
2.2.1 Aprendizaje en el terreno	
2.2.2 Aprendizaje sectorial (sector de ARN)	
2.2.3 Aprendizaje originado en la gestión del proyecto	
3. Sistema de gestión del proyecto .....	405
3.1 Sistema de información y seguimiento de actividades .....	405
3.1.1 Descripción del sistema	
3.1.2 Análisis de actores implicados	

3.2 Sistema de evaluación .....	408
3.2.1 Descripción del sistema	
3.2.2 Cuerpo metodológico	
3.2.3 Análisis de actores implicados	
3.3 Sistema de investigación aplicada .....	430
3.3.1 Descripción del sistema	
3.3.2 Análisis de actores implicados	

**CAPÍTULO 7: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23  
de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS  
NATURALES en CHUQUISACA CENTRO  
(Tercera parte del estudio de caso:  
*Impacto de la intervención*)** **439**

1. Impacto del proyecto en aprendizaje local .....	439
1.1 Aprendizaje humano (familias) .....	440
1.1.1 Capacitación recibida	
1.1.2 Conocimientos técnicos (cambios en actitudes y prácticas)	
1.1.3 Conocimientos de cambio social (cambios en actitudes y prácticas)	
1.1.4 Cambios en las relaciones de género	
1.2 Aprendizaje de las organizaciones locales .....	450
1.2.1 Capacitación recibida	
1.2.2 Aprendizaje del sindicato campesino	
1.2.3 Aprendizaje de la Alcaldía de Villa Serrano	
1.2.4 Aprendizaje del Comité de Vigilancia	
1.2.5 Aprendizaje de las organizaciones de mujeres	
1.2.6 Aprendizaje de otras ONG de desarrollo en la zona	
2. Impacto del proyecto en formación de capital social .....	472
2.1 Articulación de tejido social en el municipio .....	472
2.1.1 Articulación del proyecto con la realidad local	
2.1.2 Articulación de vínculos entre actores	
2.1.3 Mejora de la cobertura de las redes sectoriales	
2.2 Mejora del sistema de gobierno local (governabilidad) .....	489
2.2.1 Cambios institucionales	
2.2.2 Dotación de recursos de la alcaldía	
2.2.3 Cambios en los roles desempeñados por las organizaciones	
2.2.4 Confianza institucional	
2.3 Articulación de tejido social externo .....	496
2.3.1 Articulación de vínculos entre actores	
2.3.2 Confianza institucional	

3. Conclusiones sobre el impacto del proyecto PN-23 .....	501
3.1 Impacto limitado en aprendizaje organizativo local .....	502
3.2 Impacto ambivalente en formación de capital social .....	508
Bibliografía consultada en los capítulos 5, 6 y 7 .....	514

## **CAPÍTULO 8: Conclusiones de la investigación** **519**

1. Conclusiones sobre los ámbitos de estudio .....	519
1.1 La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje de las organizaciones locales .....	522
1.1.1 Efectos negativos sobre la gestión del proyecto	
1.1.2 Efectos negativos sobre el sistema de aprendizaje de las ONG	
1.2 La cadena de la ayuda como factor inhibidor de la formación de capital social .....	530
1.2.1 Efectos negativos sobre la articulación de tejido social local	
1.2.2 Efectos negativos sobre la gobernabilidad local	
1.2.3 Efectos negativos sobre la articulación de tejido externo	
1.3 La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo .....	533
1.3.1 Efectos positivos sobre la gestión del proyecto	
1.3.2 Efectos positivos sobre la formación de capital social	
1.4. El marco institucional local como factor de estímulo del aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social .....	535
1.4.1 Efectos positivos sobre la gestión del proyecto	
1.4.2 Efectos positivos sobre el aprendizaje local	
1.4.3 Efectos positivos sobre la formación de capital social	
2. Reflexiones sobre el futuro de las ONG de desarrollo .....	539
2.1 La crisis de las ONG de desarrollo: ¿una oportunidad? .....	539
2.2 La necesidad de un cambio en las políticas de los donantes .....	542
2.2.1 Impulso de marcos de concertación y coordinación de políticas	
2.2.2 Descentralización administrativa y geográfica	
2.2.3 Adopción de las perspectivas transversales de género, medio ambiente, lucha contra la pobreza y participación social	
2.2.4 Flexibilización de los esquemas de financiación de intervenciones de desarrollo	
2.2.5 Reforma de los sistemas de rendición de cuentas	
2.3 La revisión del papel de las ONG de desarrollo .....	547
2.3.1 Apertura de las ONG al aprendizaje	
2.3.2 Abandono progresivo del papel de gestión de proyectos y devolución del protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil	

2.3.3	Impulso del papel de sensibilización, incidencia política y educación para el desarrollo	
2.3.4	Impulso del papel de articulación de capital social	
2.3.5	En busca de una nueva legitimidad	
2.4	<b>Una nueva visión sobre el viejo problema de la evaluación</b>	554
2.4.1	El viejo problema de la evaluación en las ONG	
2.4.2	Un nuevo modelo de evaluación	
2.5	<b>El debate de la interculturalidad y el mestizaje cultural</b>	558
	<b>Bibliografía consultada</b>	559

## **ANEXO FINAL** **561**

Indice de acrónimos del estudio de caso	563
Entrevistas realizadas en el transcurso de la investigación	565



## INTRODUCCIÓN

### **Origen de la investigación:**

#### **Acerca del ámbito de actuación y legitimidad de las ONG de desarrollo**

Los años 80 y 90 han asistido a la **emergencia de las ONG de desarrollo** como gestores de intervenciones de desarrollo en los países del Sur y, en menor medida, como articuladores de tejido social y actores de incidencia política, sensibilización y educación para el desarrollo. Como prueba de esta pujanza, los fondos canalizados a través de las ONG se elevaron desde porcentajes ínfimos del total del presupuesto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el conjunto de países de la OCDE en los años 80 hasta un 1,4% en el bienio 1991-92 y un 3,4% en 1995-96. Ese aumento de confianza depositado en las ONG ha venido sustentándose en una serie de supuestas “ventajas comparativas” frente a los gobiernos en la reducción de pobreza. Durante muchos años las ONG gozaban de la confianza de las sociedades civiles “desarrolladas” y descuidaron la reflexión sobre su propio trabajo, limitando la evaluación a un mero ejercicio de rendición de cuentas y estimación del grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados de las intervenciones, sin prestar suficiente atención a un enfoque de aprendizaje.

La situación sufrió una transformación progresiva en los años 90, a medida que se produjeron actuaciones desacertadas (Rwanda, 1994) o surgieron prácticas de dudosa ética en la publicidad de determinadas ONG, en especial, las de ayuda de emergencia o apadrinamiento de niños. Durante esos años se incrementaron los **esfuerzos de evaluación**, multiplicándose tanto los ejercicios discretos de evaluaciones de proyecto, los estudios agregados de ONG, como los estudios regionales de impacto. Los esfuerzos de esta floreciente actividad de evaluación han ofrecido, al final de la década, un balance ambiguo. Pese al relativo éxito alcanzado en paliar la pobreza, los proyectos de las ONG se han mostrado incapaces de alcanzar a los más pobres, no han sido sostenibles en el tiempo y han experimentado serios problemas para impulsar actividades productivas y de fortalecimiento institucional. Por otra parte, algunos estudios realizados sobre la pobreza mundial indican que ésta, lejos de remitir, constituye un fenómeno en ascenso, asentado sobre sólidas bases estructurales.

En este contexto de luces y sombras, las ONG de desarrollo parecen haber carecido de suficiente actitud autocrítica al tiempo que siguen reivindicando un papel central en la reducción de la pobreza de los pueblos del Sur. A través de sus mensajes publicitarios, se ofrecen a la sociedad como un último reducto de solidaridad en los albores de una época, el siglo XXI, crecientemente gobernada por los imperativos del mercado y el proceso de globalización. Esta oferta es bien recibida por los gobiernos, cuyo margen de acción se ha recortado en detrimento del sector privado, y por unos ciudadanos que asisten impotentes al espectáculo de la pobreza. Una sociedad, en definitiva, que deposita en las ONG la responsabilidad de la solidaridad, pero que tampoco se preocupa o prefiere no pedir cuentas del impacto real de su trabajo, tal vez porque necesite seguir disponiendo de referentes cercanos y sencillos para canalizar su voluntad de ayuda. El resultado final es el predominio de un modelo meramente reactivo de solidaridad, basado en la afluencia de donaciones ante el estímulo de las crisis humanitarias retransmitidas por los medios de comunicación.

El conjunto de estas contradicciones han avivado el debate sobre la **legitimidad de las ONG**, suscitando también el cuerpo de preguntas que articulan esta investigación: ¿A qué se debe que las intervenciones de las ONG generen un impacto tan limitado? ¿Por qué los beneficios son a menudo insostenibles? ¿Aprenden las ONG de sus errores? ¿Cuál es el aprendizaje organizativo protagonizado por los actores locales al final de las

intervenciones de desarrollo? ¿De qué modo inciden las ONG sobre el capital social de las comunidades beneficiarias? Con la intención de dar respuesta a esos interrogantes se han sucedido diversas explicaciones en la literatura sobre ONG de desarrollo. Para algunos, estas organizaciones constituyen, a la postre, el rostro amable de las políticas neoliberales de ajuste estructural, operando como instrumentos de desmovilización política de las organizaciones de base, lo que vendría a explicar, no sólo su bajo impacto, sino su efecto nocivo para el desarrollo de las comunidades beneficiarias de la ayuda. Otras reflexiones recuerdan que la pobreza es un fenómeno estructural que encuentra difícil solución en unas intervenciones micro, que carecen, en esencia, de un potencial transformador a nivel macro. De este modo, se pone de relieve la falta de adecuación entre la causas de la pobreza y los instrumentos que se utilizan para combatirla. Otra corriente de pensamiento, surgida en los años 90, ha identificado las restricciones de la cadena de la ayuda (esto es, el sistema de relaciones de dependencia que se generan entre los diferentes actores donantes y receptores de la ayuda), como una variable de primer orden para explicar su bajo impacto. Desde esta óptica, se han advertido los efectos perjudiciales que los marcos de financiación de las intervenciones de desarrollo, diseñados por los donantes, ejercen sobre la ejecución final y los resultados de las mismas.



## **Resumen de la investigación:**

### **La capacidad transformadora de las ONG y la influencia de la cadena de la ayuda en sus intervenciones**

Al objeto de enriquecer el aparato analítico de la investigación, el capítulo I se propone examinar algunos de los novedosos **avances teóricos** experimentados por la disciplina de la economía del desarrollo. De este modo, el *enfoque institucionalista*, la perspectiva del *aprendizaje organizativo* o el concepto de *capital social*, han sido los referentes teóricos seleccionados, a sabiendas de que la discusión sobre estos asuntos está lejos de ofrecer resultados concluyentes. Con ser provisional, la reflexión teórica realizada en este primer capítulo sirve para propiciar nuevas categorías de análisis y, en definitiva, ensanchar los regímenes de visibilidad con los que abordar el estudio de las relaciones que se establecen entre los diferentes actores implicados en la cadena de la ayuda (donantes, ONG financieras, ONG locales, organizaciones de base y beneficiarios).

En el capítulo II se realiza un detallado repaso a la nutrida literatura que ha estudiado la **naturaleza y el marco institucional de las ONG** a finales del siglo XX. El objetivo de tal revisión ha sido el de delimitar los *papeles y funciones* que desempeñan las ONG como agentes de desarrollo, así como identificar las restricciones que se derivan de la *cadena de la ayuda*, esto es, de los mercados de ayuda, los esquemas de financiación de las intervenciones o los sistemas de rendición de cuentas.

La **capacidad transformadora de las ONG** centra el objeto de estudio del capítulo III, incluyendo una completa revisión del conjunto de *evaluaciones de impacto* emprendidas sobre sus intervenciones, con el fin de realizar un balance final de acuerdo a diversos criterios, como son la reducción de la pobreza, el fortalecimiento de la sociedad civil o la contribución a la formación de capital social. La elaboración de un *modelo de aprendizaje organizativo* específico para las ONG permite la identificación y análisis de los numerosos problemas de aprendizaje que padecen estas organizaciones. El capítulo finaliza con una valoración del marco institucional que sustenta la actuación de las ONG de desarrollo.

Tras estos primeros capítulos de carácter más exploratorio y deliberante, el capítulo IV emprende la construcción de los **ámbitos de estudio de la investigación** (acaso hipótesis), en torno a la influencia que la cadena de la ayuda ejerce sobre el resultado final de las intervenciones de las ONG. Se ha partido para ello de la célebre tesis, formulada entre otros por el antropólogo norteamericano James Petras, que identifica la cadena de la ayuda y el accionar de las ONG como instrumento de desmovilización social y nuevo colonialismo, al servicio de un proyecto neoliberal de escala planetaria. Sin ignorar la vigencia de esta preocupación en el comportamiento censurable de algunas ONG, la tesis no parece concitar, sin embargo, validez universal. En realidad, se asienta sobre presupuestos ideológicos, atribuyendo al capital y al pensamiento neoliberal una intencionalidad oculta en el auge de las ONG. Desde un punto de vista menos ideológico, a tenor de las reflexiones acumuladas en los capítulos anteriores, se proponen tres ámbitos alternativos de estudio. Los dos primeros están formulados en términos negativos, ya que pretenden establecer la relación causal entre las dinámicas generadas por la cadena de la ayuda y las limitaciones de las ONG; al tiempo que el tercero ha sido formulado en términos positivos, con la idea de atribuir a la cadena de la ayuda capacidad explicativa sobre los propios aciertos de los proyectos de desarrollo:

i) *La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje de las organizaciones locales*

La primera línea de estudio consiste en comprobar si las intervenciones de las ONG son limitadas porque su marco de financiación (los acuerdos suscritos en la cadena de la ayuda) les obliga a trabajar con esquemas de proyectos discretos, acaparar la gestión de los mismos, activar modelos de evaluación orientados al control y retener gran parte del aprendizaje organizativo propiciado por la propia intervención, en aras de su propia supervivencia como actores intermediarios de la cadena de la ayuda. Dicho sistema de relaciones se podría entonces visualizar a través de la imagen de un “embudo de aprendizaje” que operaría de forma descendente, restringiendo las oportunidades de aprendizaje de los actores situados al final de la cadena, es decir, las organizaciones locales.

ii) *La cadena de la ayuda como factor inhibidor de la formación de capital social*

Desde la perspectiva del aprendizaje y la articulación de tejido social, el siguiente ámbito de estudio pretende analizar los efectos de las intervenciones de las ONG en términos de desestructuración del capital social. El establecimiento de vínculos fuertes y paternalistas entre donantes y receptores de la ayuda puede comprometer la capacidad de los actores locales para tender vínculos transversales (débiles) entre sí. Las prácticas de control y reserva de información, alentadas por los marcos de financiación de los proyectos, socavan además la confianza institucional y, por consiguiente, los sistemas locales de gobernabilidad. Por último, la visión cortoplacista de los proyectos de desarrollo es incompatible con la visión a medio y largo plazo que requieren los esfuerzos de articulación externa de las comunidades receptoras de la ayuda.

iii) *La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo para el impacto de las intervenciones de desarrollo*

El tercer espacio de estudio apunta en la dirección de considerar la cadena de la ayuda, no como un factor necesariamente limitante del impacto de las intervenciones, sino como un factor capaz también de desencadenar efectos positivos. Desde esta óptica, una buena relación donante-receptor, la sustitución de proyectos por programas, la descentralización geográfica de los donantes o su compromiso con diversas perspectivas temáticas transversales (como género, medio ambiente, participación social o fortalecimiento institucional) son aspectos que contribuyen positivamente al buen desempeño de las intervenciones. Por un lado, pueden incentivar tanto el aprendizaje institucional como la propia articulación de tejido social; por otro, pueden contribuir a determinar el contenido de los procesos de aprendizaje, a través de la promoción de las mencionadas sensibilidades temáticas de carácter transversal.

Los mencionados ámbitos de estudio han sido sometidos a contrastación empírica en los capítulos V, VI y VII, con motivo de un **estudio de caso**. Se ha seleccionado para ello el proyecto PN-23 de “manejo sostenible de recursos naturales renovables”, gestionado por CARE Bolivia en Villa Serrano, municipio de Chuquisaca, uno de los departamentos bolivianos que figura en los primeros lugares de pobreza del país. La selección del caso no responde al azar, sino antes al contrario, a la presencia de peculiaridades que hacían de este proyecto un laboratorio interesante para llevar a cabo el propósito de esta investigación. En primer lugar, Bolivia se caracteriza por haber impulsado, a mediados de los años 90, un profundo proceso de descentralización administrativa, con motivo de la aprobación de la célebre Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. La localidad de Villa Serrano constituye, por su parte, el único municipio de la provincia Belisario Boeto, coincidencia administrativa que ha convertido al territorio en un espacio privilegiado para avanzar en la aplicación de dicha LPP. Un tercer aspecto del estudio de caso está relacionado con la presencia destacada de la cooperación holandesa como financiador del proyecto, pero también como donante comprometido con el desarrollo local y la promoción de las perspectivas transversales de desarrollo. Un último elemento de interés reside en el carácter piloto que poseyó el proyecto, tanto para el donante como para la propia CARE Bolivia, dando lugar a un intenso esfuerzo de evaluación y, en definitiva, a una abundante documentación consistente en informes técnicos, de seguimiento y evaluación.

El capítulo V comprende un *resumen de la intervención* y una aproximación en profundidad a su *contexto* nacional y local. En el capítulo VI se investiga el *marco de financiación del proyecto*, el *sistema de aprendizaje* de CARE Bolivia, así como el *sistema de gestión* del proyecto, en concreto, los sistemas de seguimiento, evaluación e investigación aplicada. Por último, el capítulo VII acomete una *evaluación de impacto* del proyecto desde la perspectiva del aprendizaje local y la formación de capital social. Para ello se ha elaborado una completa lista de indicadores, de carácter cuantitativo y cualitativo, y se ha hecho uso de novedosas metodologías de evaluación, como es el caso de la identificación de conectores entre organizaciones. Para este trabajo ha sido de gran utilidad la enorme cantidad de información derivada del amplio esfuerzo de evaluación desplegado por el proyecto en sus seis años de duración y que dio lugar a más de cincuenta informes técnicos.

Las **conclusiones de la investigación** han sido destiladas en el capítulo VIII, ofreciendo un análisis final del potencial de la cadena de la ayuda para explicar tanto las limitaciones como los aciertos de las intervenciones de desarrollo. La preocupación que, en última instancia, late debajo de la investigación no es otra que el alcance de la capacidad transformadora de las ONG en una sociedad, así como los roles más adecuados para que su acción redunde en aprendizaje local y formación de capital social. Con este propósito, la investigación concluye con un último epígrafe dedicado a reflexionar, más allá del ámbito de la investigación, sobre el *papel de las ONG de desarrollo en el futuro*. Se parte de la asunción de la importancia de los marcos institucionales locales y se apela a la necesaria reforma del marco de financiación de las intervenciones (la cadena de la ayuda), así como de las políticas de los donantes. Son precisamente estas premisas las que permiten aventurar una vía de solución a las restricciones que experimentan las ONG de desarrollo, rescatar su función articuladora frente a la mera gestión de proyectos, así como reorientar los sistemas de evaluación hacia el aprendizaje.

En definitiva, la investigación ha tratado de lidiar con el asunto de la capacidad transformadora de las ONG de desarrollo. Entre sus **principales aportaciones** al debate sobre la cuestión, se pueden señalar tres. En primer lugar, una ordenación y síntesis de la literatura existente sobre el papel de las ONG de desarrollo. En segundo lugar, el énfasis en las cuestiones de aprendizaje como perspectiva necesaria para apreciar el alcance de las intervenciones de desarrollo. Por último, hay que mencionar el completo y detallado estudio de caso, con motivo del cual se ha llevado a la práctica el ejercicio teórico de destilación de indicadores de impacto relacionados con el aprendizaje local y la formación de capital social.

## CAPÍTULO 1: REFERENTES TEÓRICOS

De todos son sabidas las limitaciones de la ciencia económica tradicional para comprender y analizar el complejo fenómeno del desarrollo. Los avances de la disciplina de la economía del desarrollo en los años 90 han incorporado de manera creciente aportaciones de otras disciplinas adyacentes como la sociología, la política o incluso la psicología, tratando de contrarrestar la tendencia economicista dominante en otras décadas. En esta investigación se ha aplicado, por tanto, el principio de transdisciplinariedad a la hora de seleccionar y explorar los referentes teóricos que puedan ser de utilidad para abordar el análisis del impacto de las intervenciones coordinadas por las ONG de desarrollo.

Los enfoques institucionalistas y neo-institucionalistas han puesto de relieve la importancia de los marcos institucionales para determinar las posibilidades de desarrollo de una determinada sociedad.<sup>1</sup> Las normas, reglas, hábitos y costumbres sociales ejercen una influencia determinante sobre los procesos de desarrollo social y económico, que acaban por modificar, a su vez, las propias normas, existiendo, por tanto, una relación de mutua retroalimentación. Desde esta perspectiva, el desarrollo se concibe, en definitiva, como un proceso de **cambio institucional**, capaz de modificar el sistema de incentivos y penalizaciones vigente en una sociedad. Tales procesos de cambio institucional son protagonizados por la diferentes actores que integran la sociedad. A través de procesos de **aprendizaje organizativo**, las organizaciones aprovechan al máximo las ventajas que ofrece el marco institucional en el que están inmersas y presionan, a su vez, sobre sus márgenes para maximizar sus objetivos, lo que acaba provocando un cambio institucional de carácter marginal. Las características de los

---

<sup>1</sup> En castellano el término institución resulta muy equívoco pues la acepción más generalizada es la que equivale a organización. En esta investigación se utiliza, sin embargo, el término institución con la acepción inglesa de norma, regla o hábito. Con el fin de evitar esta confusión, se ha procurado sustituir el

procesos de aprendizaje han sido analizadas tanto por la psicología (en el ámbito de la persona) como por la Teoría de Sistemas o las ciencias del *management* (en el ámbito organizativo). En los últimos años estas disciplinas han dado lugar a importantes avances en el campo del aprendizaje humano, el aprendizaje organizativo o el de las organizaciones inteligentes.

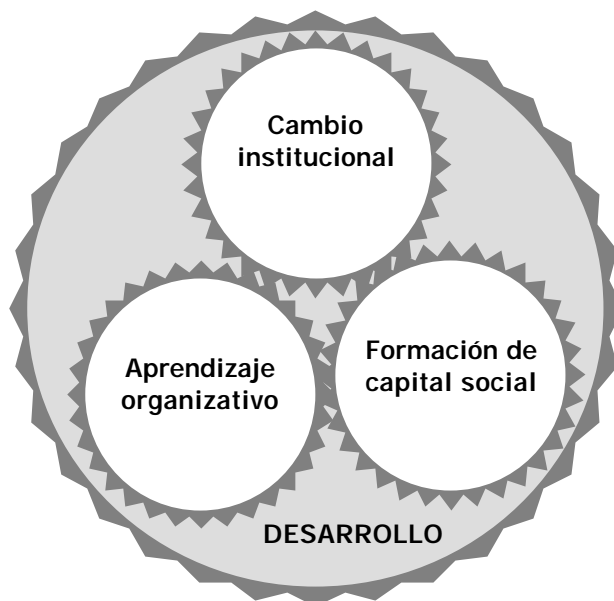
El resultado de ambos procesos interrelacionados de cambio institucional y aprendizaje organizativo encuentra un tercer reflejo en los procesos de **articulación de tejido social**. Las organizaciones se relacionan unas con otras, no solo con el objeto de incrementar sus fuentes de recursos, información y aprendizaje, sino también para constituir alianzas, a través de las cuales poder hacer efectivo sus propósitos de cambio institucional. El surgimiento del concepto de capital social en los años 90 ha pretendido recoger el potencial que posee la articulación de tejido social en términos de desarrollo (pero también en términos políticos y sociales). Pese a su mocedad y ambigüedad, este concepto representa los esfuerzos teóricos emprendidos por diversas disciplinas para recoger las dimensiones colectivas e intangibles del desarrollo, relacionadas con el nivel de confianza institucional o la cantidad y calidad de los vínculos existentes en una sociedad.

Como se observa en el gráfico 1, los tres procesos aludidos forman parte de otras tantas dimensiones del desarrollo: institucional, organizativa y epitelial. Es en ese contexto, donde es preciso situar el análisis de la actuación de las ONG de desarrollo, organizaciones tributarias de diversos marcos institucionales (tanto del sistema de relaciones derivado de la cadena de la ayuda como de los propios marcos institucionales locales donde intervienen), actores protagonistas de procesos de aprendizaje (de orden financiero, técnico o sectorial), así como agentes desencadenantes de efectos de articulación y desarticulación social. Debido a su naturaleza híbrida como organizaciones de valores y agencias de servicios, las ONG constituyen un actor de desarrollo de características singulares cuyo análisis escapa a los esferas tradicionales del estado y el mercado, precisando nuevas categorías de análisis.

---

término institución por el de marco institucional, que resulta en castellano más acorde con el concepto que, en definitiva, se quiere utilizar.

Gráfico 1: El desarrollo como proceso de cambio institucional, aprendizaje organizativo y formación de capital social



Los tres elementos teóricos aquí subrayados son analizados y discutidos en este primer capítulo, con el objeto de dotar a la investigación, si no de un marco teórico acabado y cerrado, sí al menos de los suficientes ingredientes y amplitud de miras para construir nuevas y perspicaces categorías de análisis que enriquezcan la importante tradición de evaluación de proyectos de desarrollo. No subyace en este capítulo, en ningún caso, el propósito de un mero ejercicio de eclecticismo, sino más bien el de conformar abiertos regímenes de visibilidad, desde los cuales poder abordar el estudio de las ONG de desarrollo y el impacto de su trabajo.



# 1. La importancia de los marcos institucionales

En las últimas décadas la corriente de pensamiento institucional ha permeado diferentes disciplinas, desde la antropología hasta la sociología y la propia economía. En las ciencias políticas se ha desarrollado una importante corriente neo-institucionalista en torno a la problemática de la gestión de los recursos comunes.<sup>2</sup> Un elemento común a todas estos enfoques ha sido la identificación de las instituciones (conformados por reglas formales e informales, costumbres y formas tradicionales de organización) como *factor decisivo y determinante* del proceso de desarrollo, ya sea de la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales (Ostrom, 1994) o del desempeño económico de las sociedades en el largo plazo (North, 1993), entre otros muchos aspectos.<sup>3</sup>

En un nivel analítico más ontológico, una de las aportaciones de la perspectiva institucionalista ha sido la redefinición de la *relación entre estructura y acción*. Frente al dualismo tradicional, que concebía la estructura (las instituciones) como un espacio presente y limitante del movimiento de los actores, el institucionalismo vincula la estructura con las reglas (tácitas, pero difíciles de expresar) que constituyen la base del comportamiento de los actores y que se reproducen a sí mismas por la práctica social.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> El institucionalismo tiene sus orígenes en las aportaciones teóricas de autores como Hayek, Coase y Williamson. El enfoque se basa en la idea de que la relación entre las personas y los recursos está mediada por reglas e instituciones. Surge como superación de la visión de Hardin de la “Tragedia de los Bienes Comunes” y el “dilema del prisionero”. Frente a la lógica inevitable de la sobreexplotación de los recursos naturales de los juegos no cooperativos, los neo-institucionalistas como Ostrom propugnan la lógica de diseñar, cumplir, vigilar instituciones propias (propia de los juegos cooperativos). La solución a los sistemas en peligro no es, por tanto, la privatización o nacionalización, sino la autogestión con un control interno. Un resumen de estas ideas se encuentra en Umans (1999), pp. 52-53.

<sup>3</sup> La tesis de North apunta que el marco institucional de una sociedad determina su desarrollo económico a largo plazo. Para demostrar esta tesis el autor ha realizado una breve historia institucional-cognoscitiva del cambio político-económico en el largo plazo. El autor además ha adoptado un enfoque de historia económica, analizando la influencia de las instituciones en el desarrollo económico a lo largo de diversos periodos clave de la historia. Es el caso, por ejemplo, del papel desempeñado por las instituciones del imperio británico o en el imperio español y su influencia decisiva en el auge y colapso de los respectivos imperios. Véase North (1993), pp. 150-190. En el campo del desarrollo local la importancia de los marcos institucionales ha sido puesto de manifiesto por numerosos trabajos. Schönwälder (1997) y Blackburn (2000), por ejemplo, han estudiado el papel que los marcos de descentralización administrativa han desempeñado de cara a posibilitar la participación popular en el conjunto de América Latina y en el caso particular de Sucre (Bolivia), respectivamente. Las conclusiones de ambos trabajos no hacen sino confirmar la tesis inicial con la que se ha abierto este epígrafe, referente a la cualidad de los marcos institucionales como factor determinante de los procesos de desarrollo.

<sup>4</sup> Umans (1999:15-16) ha utilizado la analogía del lenguaje para explicar esta relación. De acuerdo a la visión lingüística de Saussure, la estructura gramatical no está presente en el idioma, sino que subyace en las reglas ausentes que forman las frases y que son reproducidas continuamente con el habla. Utilizamos

De este modo, la estructura y la acción son entidades interdependientes, que permiten construir una nueva imagen del actor, no ya como persona racional que se enfrenta a un marco restrictivo de acción, sino como individuo social caracterizado por su “agencia”. Umans (1999:16) ha señalado que “la interacción actor-estructura es de tal naturaleza que los procesos (como la integración, incorporación, comercialización, globalización, etc) solo son reales en todas sus consecuencias cuando son integrados y traducidos por ciertos actores”. En base a estos procesos de internalización y a sus propios recursos y capacidades, los actores desarrollan estrategias específicas, que acaban incidiendo sobre las estructuras institucionales y alterando, por tanto, el campo de acción.

## **1.1 Definición de instituciones**

### 1.1.1 Concepto de instituciones

North (1993:13) ha definido las instituciones como las “reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, las restricciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Tales restricciones han sido identificadas por Ostrom (1994: 38) con el conjunto de “prescripciones que definen las acciones (o resultados) que son requeridos, prohibidos o permitidos, así como las sanciones autorizadas en caso de no ser observadas”. En tanto que estructuras estables de interacción humana, la función principal de las instituciones es *reducir los costes de transacción* y delimitar el conjunto de decisiones de los individuos (es decir, delimitar el campo de juego social). Aun cuando a veces pueden provocar conflictos, las instituciones reducen las probabilidades de que éstos se produzcan ya que, al definir pretensiones y obligaciones de un modo específico, minimizan el nivel de ambigüedad que soportan los actores implicados. Pero su función no se limita a un mero ordenamiento social, sino que además determinan la *estructura de incentivos* de la sociedad y, en consecuencia, la dirección de los procesos de aprendizaje de los actores, ejerciendo una influencia decisiva en el desarrollo a largo plazo de la sociedad.

---

reglas que no somos capaces de expresar y, sin embargo, el poder hablar depende de ese conocimiento

En la literatura institucional el estudio de las reglas de juego comprende el análisis de tres **tipos de instituciones** (reglas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento obligatorio):<sup>5</sup>

a) Normas informales

Las normas informales son parte de la herencia cultural, es decir, la transmisión a través de las generaciones, por enseñanza e imitación, de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la vida colectiva. Su principal característica es su persistencia y penetración. Lejos todavía de contar con modelos precisos de evolución cultural, lo que sí se puede afirmar es que los rasgos culturales tienen una tenaz habilidad de supervivencia y que la mayoría de los cambios culturales son lentos y graduales.

b) Reglas formales

El origen de las reglas formales no es otro que el de complementar y alentar la efectividad de las normas informales. Se orientan a limitar y ordenar la interacción social, ya sea el funcionamiento ágil de la justicia y la democracia o el libre intercambio en los mercados. Están integradas, por tanto, por reglas políticas, civiles y judiciales, reglas económicas y contratos privados.<sup>6</sup>

c) Mecanismos de cumplimiento obligatorio

Además de los sistemas tradicionales de *sanción formal* (como, por ejemplo, la multa, la coerción física o la incautación de la propiedad), el cumplimiento efectivo de las normas se puede asegurar por medio de mecanismos alternativos, como la sanción social, la estrategia de catársis, los códigos de conducta o los esquemas de “cooperación moral”.<sup>7</sup>

---

que no podemos formular a nivel discursivo.

<sup>5</sup> Una tipología alternativa, procedente de la teoría de juegos, clasifica las instituciones en tres categorías: reglas operativas (referidas al comportamiento práctico), reglas de elección colectiva (regulan el cambio de las reglas operativas) y reglas constitutivas (establecen las reglas colectivas). Ostrom (1994:41-42) ha realizado una clasificación aún más compleja, diferenciando entre reglas de definición de roles, entrada y salida (atribución y desafección de esos roles), definición de competencias, modificación, definición del ámbito de regulación, información y compensaciones (o distribución de costes y beneficios).

<sup>6</sup> Se ordenan de acuerdo a una jerarquía de prevalencia, desde la normas más perdurables (como las constituciones o estatutos) a las más flexibles (disposiciones, reglamentos o contratos específicos). Como es natural, el grado de formalización de las instituciones depende de la evolución de la tecnología disponible (como el desarrollo de la escritura, los instrumentos de medida o los medios de comunicación) y de la especialización y división del trabajo, asociados ambos aspectos con sociedades más complejas.

<sup>7</sup> La *sanción social* consiste en la crítica abierta al comportamiento del infractor o la negativa a mantener

Ostrom (1994:38) ha señalado como una de las **características** más definitorias de las instituciones su *carácter contextual*, en el sentido de que se refieren a un contexto determinado y de que pierden su significado fuera de él. En segundo lugar, muchas de las reglas en uso de una sociedad son *difíciles de formular* con precisión debido a la capacidad de los humanos para utilizar complejos sistemas cognitivos que ordenan el comportamiento en un nivel relativamente inconsciente. Por otro lado, a pesar de la necesaria función de certidumbre que cumplen en la sociedad, su propia estabilidad es *dinámica* y depende de los significados compartidos que los actores atribuyen a las reglas. Como ha señalado Ostrom (1994:40), “incluso en los casos en que existe un significado compartido en el momento de la aceptación de una norma, los cambios registrados por la tecnología, los valores compartidos o las circunstancias, acaban generalmente por transformar las propias situaciones que regulan las normas”.<sup>8</sup>

### 1.1.2 Concepto de costes de transacción

Los costes de transacción se definen como el conjunto de costes soportados por los diferentes actores para posibilitar el funcionamiento de las instituciones, comprendiendo costes de información, comprobación y monitoreo, entre otros. Dependen no sólo de la estructura institucional, sino también de la tecnología disponible en la sociedad. En términos económicos, los costes de transacción se definen también como los costes adicionales a los costes de transformación de una economía y están compuestos por tres **tipos de costes**: de *adquisición de información*, definido como el tiempo invertido en

---

con él una relación social o intercambios económicos. La represalia en la *estrategia de catarsis* se basa en la suspensión temporal de las norma infringida, con el objeto de enseñar al infractor las consecuencias de una infracción generalizada. El fin de los *códigos de conducta* obligatoria o normativas autoimpuestas entre los propios actores, es restringir conductas maximizadoras y oportunistas. Por último, la “*cooperación moral*” se sustenta en el apego voluntario de los miembros de una comunidad a una norma, dado que las convenciones adquieren fuerza moral cuando todos los miembros de la comunidad las practican. Un tema importante en la literatura ha sido la estimación de los costes de las diferentes modalidades de sanción. Los costes de las sanciones formales son muy elevados para la persona que emprende la sanción, pero disminuyen a medida que diversos actores se suman a la iniciativa de sanción. Las estrategias de catalización pueden ser muy costosas, mientras que las sanciones sociales minimizan los costes para los miembros de la comunidad. Un interesante estudio de los costes de los diferentes mecanismos de sanción se encuentra Jankowski (1991), *Social Control and the Freerider Problem in Small and Large Groups*, Universidad de Arizona, Departamento de Ciencias Políticas, documento de trabajo; citado en Ostrom (1994), p. 48.

<sup>8</sup> Otras características señaladas por Ostrom se refieren a su carácter *prescriptivo*, porque los sujetos que rompen las normas saben que les pueden pedir cuentas por su actuación; y al hecho de que son *susceptibles de no cumplimiento*, desde el momento en que existe físicamente la posibilidad de no hacerlo.

conocer la ubicación y ofertas de los mercados; de *negociación*, referido a la comprobación de los valores atribuidos a los beneficios y servicios; y, por último, de *cumplimiento efectivo del acuerdo*, también conocido como coste de vigilancia, derivado de los gastos invertidos en monitorear los acuerdos.

Para los economistas institucionalistas, los costes de transacción constituyen un reflejo de la *eficiencia* del marco institucional de una sociedad, cuya estimación es posible a través de indicadores aproximados como la tasa de interés o la prima de riesgo-país. De acuerdo a la óptica del análisis económico, la debilidad de las instituciones (y de sus estructuras de incentivos) provoca que los costes de transacción sean elevados. Este análisis ha conducido a economistas como North a explicar la raíz del subdesarrollo de los países del Sur en base a la ineficiencia de sus estructuras institucionales. El mismo razonamiento es el que lleva a concluir que los altos costes de transacción afectan especialmente a las zonas rurales y aisladas (objeto del estudio de caso de esta tesis), sometidas a altos índices de incertidumbre sobre el rendimiento futuro de las cosechas o el cumplimiento de los acuerdos. Para algunos autores la existencia de altos costes de transacción justifica plenamente la intervención de las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las zonas subdesarrolladas, como medio para dinamizar recursos inmovilizados. Edwards (2000) ha señalado que la participación de las OSC favorece la prestación de servicios de forma más eficiente, mejora el acceso a la información y contribuye a afrontar los problemas relativos a los fallos del mercado.

## **1.2 Proceso de configuración histórica de las instituciones**

El origen y evolución de las instituciones se determina históricamente a través del desarrollo de las estrategias de los diferentes actores sociales. Ostrom (1994:39) lo ha definido como un proceso histórico de resolución de problemas y aprendizaje colectivo, orientado a mejorar los resultados del pasado. Desde la perspectiva del desarrollo a escala humana (Max-Neef), el desarrollo de las instituciones puede expresarse también en términos de la evolución histórica de los satisfactores, es decir, a través de la relación

dialéctica entre las necesidades humanas y los medios históricos para satisfacerlas (Max-Neef, 1986): “La interrelación entre necesidades, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica. Entre ellos se desencadena una dialéctica histórica, a través de la cual se convierten en parte y definición de una cultura y en determinantes de los estilos de desarrollo”. Para los economistas institucionales (Olson, North), la fuerza para el cambio reside en el permanente proceso de reducción de costes de transacción, que emprenden los actores económicos con motivo de sus estrategias de búsqueda de oportunidades de negocio y de maximización del beneficio. Desde diferentes ópticas se pone de manifiesto, por tanto, que las instituciones constituyen un producto histórico, configurado a partir de estrategias activas. En este trabajo se han analizado alguna de las estrategias que utilizan los actores locales de los denominados países “subdesarrollados” del Sur.

### 1.2.1 Estrategias activas de los actores locales

Como ha subrayado Kottak (1991), los “beneficiarios” de las intervenciones de desarrollo no son sujetos históricamente pasivos. Incluso en el caso de los proyectos de corte más asistencialista, los “beneficiarios” desarrollan sus propias estrategias de apropiación, más allá de los objetivos de los proyectos de desarrollo impulsados por las agencias de ayuda. En las dos últimas décadas se ha desarrollado una relevante literatura orientada al estudio de las estrategias de los actores locales de las zonas rurales y, más recientemente, de las zonas urbanas y “rurbanas”, es decir, zonas urbanas de extracción rural.<sup>9</sup> Es el caso, por ejemplo, de los estudios de las estrategias de los agricultores locales (Chambers, 1997), de los campesinos andinos (Zoomers, 1998) o de los receptores de ayuda humanitaria (Sogge, 1999). La principal conclusión de estos estudios señala que, lejos de manifestar conductas irracionales, “los campesinos son pobres pero eficientes” (Zoomers, 1998:23). Su “conducta racional” no coincide necesariamente con el objetivo de maximizar los ingresos, sino que parece orientarse a la subsistencia, es decir, a garantizar ingresos mínimos y minimizar la variabilidad de la

---

<sup>9</sup> El término “rurbano” es una traducción literal del término inglés *rurban*, utilizado para referirse a los barrios periféricos de las ciudades, formados a partir de la migración del campo a la ciudad y donde persisten fuertes instituciones rurales de organización colectiva.

producción.<sup>10</sup> La literatura existente ha identificado, al menos, cuatro **tipos de estrategias** de supervivencia diferentes:<sup>11</sup>

a) *Estrategias de diversificación*

Frente a las estrategias de maximización del rendimiento, los actores pobres muestran una tendencia a comportarse de acuerdo a estrategias de diversificación del riesgo. Zoomers (1998:17) ha definido estas estrategias en función de la diversificación de actividades o “pluriactividad” que entrañan. En el mismo sentido se ha expresado Chambers (1997:163):

“Muchas personas pobres en el Sur, aunque también cada vez más en el Norte, se comportan como zorros. No tienen una sola fuente de sustento, sino varias. Mantienen una cartera de actividades. Diferentes miembros de la familia buscan y encuentran diferentes tipos de comida, combustible, forraje animal, dinero en efectivo y diversas formas de apoyo en diversos lugares y a lo largo de diferentes momentos del año. Improvisan y sobreviven por medio de *habilidades para salir adelante*; por medio de *activos tangibles*, en la forma de provisiones y recursos; y por medio de *activos intangibles*, en la forma de derechos y accesos”.

Tanto en el medio rural como en el urbano la estrategia de diversificación del riesgo trasciende, por tanto, los medios tradicionales de vida (agricultura o empleo precario) con el fin de incorporar múltiples fuentes de supervivencia.

La estrategia de diversificación descansa sobre un conjunto de características:

- *Heterogeneidad*, medida extrema de diversidad espacial (gran variedad de sistemas de cultivo, técnicas, relaciones de producción y formas de organización)
- *Versatilidad* y capacitación de las personas en diferentes habilidades
- *Diferenciación de tareas* entre los miembros de la familia (en función de la edad o el sexo)
- *Multiplificación de iniciativas e investigación* de resultados (experimentación con diferentes especies de ganado, cosechas y forrajes)

---

<sup>10</sup> Algunos autores como Umans (1999:14) muestran su disconformidad con el uso del término “estrategias de supervivencia”, pues implica una visión de los actores locales como “pobrecitos, que apenas les da para vivir” y no como agentes proactivos, innovadores, articuladores y emprendedores.

- *Extensión de una amplia red social de contactos*
- *Estacionalidad*, presente en numerosas dimensiones de la vida (como la demanda de mano de obra, enfermedad, disponibilidad de ingresos y alimento, violencia doméstica o embarazo)
- *Interconexiones* y establecimiento de sinergias entre diferentes actividades

Frente a la lógica del máximo beneficio material, las estrategias que buscan la diversidad y la complejidad están motivadas por una búsqueda de seguridad y estabilidad material, al objeto de defenderse de un entorno incierto y muchas veces hostil. En el ámbito rural esta estrategia se materializa en el denominado modelo de la “tercera agricultura”, caracterizado por ser complejidad, diversidad y baja exposición al riesgo.<sup>12</sup> No hay que olvidar, finalmente, que existe además una motivación de *bienestar psicológico*, ya que la diversificación genera los siguientes efectos beneficiosos sobre las personas, al aumentar la independencia económica y social, con el consiguiente refuerzo de la autoestima, proporcionar una pluralidad de experiencias y multiplicar las vías naturales de socialización.

#### b) *Estrategias de construcción de sistemas de seguros*

De acuerdo a algunos autores, las estrategias de diversificación de riesgos de los actores locales se complementan con otras específicas de “búsqueda de sistemas de seguro”, con las que poder hacer frente a contratiempos eventuales (Kervyn, 1996).<sup>13</sup> Este

---

<sup>11</sup> Además de las cuatro estrategias objeto de estudio, existen algunas otras como la migración estacional o definitiva a la ciudad.

<sup>12</sup> A diferencia de otros esquemas productivos basados en la estandarización, la tercera agricultura busca la diversificación y la complejidad de sistemas agrícolas, multiplicando los vínculos y flujos internos (consumos intermedios) entre los diferentes sistemas o microambientes (huertos, *composting*, invernaderos, plantaciones agroforestales, rebaños de ganado y acuicultura, entre otros). Para su funcionamiento el modelo se basa en la intensificación de la mano de obra y en la maximización de la gestión, orientándola a la improvisación continua y a la experimentación de procedimientos. Richards (1989) ha recogido esta idea en su descripción de la agricultura como representación (*performance*): “La combinación de cosechas –la distribución de diferentes cosechas en el campo- no es tanto un diseño como un resultado, una auténtica representación. Lo que subyace en esa actuación (y en el porqué de la misma) sólo puede ser interpretado a la luz de una reconstrucción de los hechos en el tiempo. Cada combinación es un registro histórico de lo que le sucedió a un agricultor determinado en un parcela específica, en un año determinado, no constituyendo en modo alguno un intento de aplicar una teoría general sobre la complementariedad ecológica entre diferentes espacios (como supondrían algunos agrónomos)... lo que importa al campesino es la secuencia de ajustes a unas condiciones impredecibles”. Véase Chambers et al (eds) (1989), *Farmer First: Farmer Innovation and Agricultural Research*, Londres, Intermediate Technology Publications, citado en Chambers (1997), pp. 167-68.

<sup>13</sup> Véase Kervyn (1996), “La economía campesina en los andes peruanos: teorías y políticas”, en Morlon, P. (ed.), *Comprender la agricultura campesina en los Andes Centrales Perú-Bolivia*. Cuzco, Centro de



comportamiento es el que conduce a muchos campesinos a criar ganado (como reserva de capital) o a invertir los excedentes acumulados durante un año en una fiesta (como reserva de redes sociales). Zoomers (1998: 24) lo ha expresado de la siguiente manera:

“... una fiesta es una manera de comprar un seguro en el medio rural tradicional (obtener la garantía de ser ayudado en caso de necesidad), porque se trata de una inversión social (adquirir prestigio) y porque en el campo las relaciones sociales son menos perecederas que el excedente producido (puede ser más racional invertir en compadres, ahijados, etc., que en granos y animales)”.

c) *Estrategias de aprovechamiento de oportunidades externas*

Ante la oferta de ayuda exterior, los beneficiarios locales suelen seguir una estrategia cauta y comedida. De entrada, no suelen rechazarla y, una vez puesto en marcha el proyecto de desarrollo, suelen aprovechar sólo aquello que realmente les interesa. En ocasiones, estas estrategias derivan en *actitudes oportunistas*, cuando es un grupo de actores locales el que se beneficia exclusivamente en detrimento del resto. La presencia de estos comportamientos ha sido corroborada por las evaluaciones de los proyectos de desarrollo. En un estudio de síntesis sobre el impacto de las ONG realizado por la OCDE (Kruse, 1997) se concluyó que los más pobres no eran alcanzados por los proyectos y las ganancias relativas de los no tan pobres superaban ampliamente a las de los más pobres.<sup>14</sup>

d) *Estrategias de resistencia a la dominación*

Los grupos excluidos desarrollan en su vida cotidiana diversos dispositivos de resistencia frente a las dinámicas de poder de los grupos influyentes. Se trata por lo general de triquiñuelas y pequeñas estratagemas: la representación de papeles, máscaras, el sabotaje silencioso o las represalias en el ámbito privado (Scott, 1985 y 1990; Spivak, 1996 y Gow, 1997), como el caso extremo de unas mujeres que decretaron una huelga de relaciones sexuales para presionar a sus maridos a cumplir sus compromisos en un

---

Estudios Regional Andino Bartolomé de las Casas, pp. 424-56; citado en Zoomers (1998), p. 24.

<sup>14</sup> En el caso de la ayuda humanitaria, Sogge (1999:169) ha identificado igualmente un aprovechamiento selectivo, en favor de las víctimas más fuertes de los conflictos: “Cuando una operación de ayuda hace aumentar la demanda de mano de obra, los más fuertes tienen más capacidad de aprovechar las oportunidades. Además, a menudo, se ven favorecidos por las normas del sistema de ayuda que favorecen a los desplazados frente a los residentes. Los más fuertes también podrán resistirse mejor a los reclutamientos forzosos de mano de obra para desempeñar tareas pesadas con bajos salarios.”

proyecto colectivo.<sup>15</sup> Todas estas estrategias han sido denominadas por Scott (1985) como la “infrapolítica de los dominados”.<sup>16</sup> Para ser efectiva y evitar el contrataque de los grupos poderosos, tal resistencia deber ser informal, permanecer en la esfera privada y no dotarse de organicidad ni estructura. Para Scott el problema no debe centrarse en evitar la reacción de los grupos con poder (de carácter inevitable), sino en saber dosificar las estrategias de resistencia. Algunos autores han identificado marcos conceptuales de resistencia incluso en las intervenciones de desarrollo que han aplicado métodos supuestamente “participativos” (Pelling, 1998).<sup>17</sup>

### 1.2.2 Características del cambio institucional

El cambio institucional es un proceso gradual de ajustes marginales continuos, en el que los diferentes actores, en la búsqueda de sus objetivos y estrategias, presionan sobre los márgenes del marco institucional vigente (es decir, sobre el conjunto de reglas formales, normas informales y sus características de aplicación). El cambio institucional opera en las reglas tanto formales -en un nivel más superficial- como informales -en un nivel más profundo. En el ámbito formal, los cambios institucionales se suelen originar a partir de un **proceso de negociación** de los diferentes actores sociales. Como es natural, el alcance y forma de este cambio depende de la estructura de poder existente, de las propias instituciones de negociación existentes, así como de la capacidad de algunos actores para aprovechar su margen de maniobra, siendo muy diferentes los procesos de configuración institucional, por ejemplo, en una democracia o en un régimen autoritario.

En los contextos donde los actores detentan cierta autonomía para decidir sus propias reglas, se pueden establecer algunas predicciones sobre la forma que adopta el cambio

---

<sup>15</sup> Existe una modesta pero importante literatura al respecto en las ciencias sociales, de la que se pueden destacar las siguientes obras: Scott (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press; Scott (1990), *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press; Spivak (1996), “Subaltern Talk: Interview with the Editors”, en D. Laundry y G. McLean (eds), *The Spivak Reader*. Nueva York, Routledge, pp. 287-308; y Gow, D. (1997), “Can the Subaltern Plan? Ethnicity and Development in Cauca, Colombia”, en *Urban Anthropology*, Vol. 26, n° 3-4, pp. 243-92.

<sup>16</sup> Véase Scott (1985), citado en Chaveau (1998), p. 209.

<sup>17</sup> Véase Pelling, M. (1998), ‘Participation, Social Capital and Vulnerability to Urban Flooding in Guyana’, en *Journal of International Development*, n° 10, pp. 469-86, citado en Sogge (1999), p. 171.

institucional. Ostrom (1994:323) ha identificado algunos *criterios de selección de reglas*. Bajo los supuestos de que los intereses de los actores son simétricos, la comunicación directa es posible y la situación no es compleja, los actores seleccionarán aquellas reglas que ya sean conocidas por experiencia o reputación, que sean fáciles de aprender, cumplir y monitorear, que contribuyan a reducir el nivel de complejidad y cuya percepción esté orientada a la mejora de resultados conjuntos. Se produce entonces un proceso de refinamiento, a medida que los actores aprenden más y más sobre la situación regulada, las estrategias utilizadas por otros actores y contrastan los resultados finales alcanzados. La capacidad de los actores para emprender procesos de negociación institucional depende, por tanto, de diversas condiciones, como son la existencia de un marco de relaciones de confianza, una actitud de reciprocidad y la posibilidad de acceso a información fiable (para asimilar contextos complejos).<sup>18</sup>

Este proceso de negociación social ha sido explicado también en términos de *aprendizaje organizativo* (North, 1993). En realidad, el cambio institucional de una sociedad está íntimamente ligado a los procesos de aprendizaje de las organizaciones, existiendo una relación de *influencia recíproca* entre ambos fenómenos:

- Por un lado, las instituciones proporcionan la estructura de incentivos (marco de limitaciones formales e informales), que determina el margen de maniobra en el que se mueven las organizaciones, y al que deben adaptar sus estructuras organizativas y procesos de aprendizaje si quieren sobrevivir.
- No obstante, los procesos de aprendizaje de las organizaciones no se limitan a un mero ajuste al marco institucional, sino que incorporan también estrategias y objetivos propios (políticos, sociales y económicos). Cuando los actores gozan de poder de negociación, sus estrategias inciden sobre las instituciones para impulsar ajustes marginales y cambiarlas de forma gradual.

---

<sup>18</sup> Los estudios empíricos de Ostrom (1994:324) sobre sistemas de gestión de recursos naturales comunes conducen a la conclusión de que en los procesos de autoconstrucción institucional predomina un tipo de instituciones respaldados por sistemas moderados de sanción: “Los sistemas autoorganizados tienden a asentarse sobre sistemas de sanción gradual, empezando por pequeñas multas o reprobaciones verbales que apenas comportan un efecto disuasorio simbólico. Aun siendo pequeñas, estas sanciones se muestran muy efectivas en demostrar que la infracción ha sido detectada y en poner encima de la mesa, caso de ser necesario, la promesa de mayores sanciones en el futuro”.

En otras ocasiones, no son los procesos de negociación, sino las revoluciones y las conquistas populares las que hacen cambiar las reglas de la noche a la mañana. A pesar de la radicalidad de estos **cambios discontinuos**, las normas informales, latentes en las costumbres, tradiciones y códigos de conducta, son mucho más resistentes y con frecuencia acaban produciendo un reajuste mucho menos radical. En definitiva, como ha señalado North (1994: 568), existe una dimensión temporal del cambio institucional: “el tiempo, en relación con el cambio económico, es la dimensión en que el proceso de aprendizaje de los seres humanos moldea la evolución de las instituciones”. Este cambio es necesariamente continuo y gradual y se produce en un contexto de estabilidad y equilibrio dinámico. La pervivencia de las normas informales frente a alteraciones radicales de las reglas formales constituye la mayor evidencia de los característicos rendimientos crecientes de un marco institucional. En este sentido, los cambios de las reglas formales no son más que el reflejo en la superficie de cambios intrahistóricos más hondos, que operan en las normas informales de una sociedad.

Con todo, los procesos de aprendizaje de las organizaciones y los modelos subjetivos de los actores sociales no siempre conducen a las instituciones que producen resultados óptimos. A pesar de sus reducidos costes de administración, monitoreo y sanción, las reglas fáciles de aprender y cumplir no son siempre las más apropiadas cuando enfrentan contextos complejos. En definitiva, el mejor resultado posible será siempre una suerte de “óptimo local”, derivado del esfuerzo de mejora de los actores locales (Ostrom, 1994: 325): “Cuando se usan las reglas en parte para reducir la complejidad y facilitar el aprendizaje, el mejor resultado se produce en un subespacio, que fue delimitado inicialmente en el proceso de modelado de las instituciones”.

Esta importante restricción que afecta al diseño de las instituciones se explica a partir de la tesis de la “**dependencia de una vía única**” (*path dependence*), enunciada por diversos autores (Arthur, 1989; North, 1993).<sup>19</sup> De manera análoga a la forma en que se comporta la evolución de la tecnología, el cambio institucional parece mostrar una acusada tendencia a depender del rumbo establecido en su inicio, adoptando un curso fijo y autosostenido. En este sentido, Arthur ha identificado algunos mecanismos de autorrefuerzo de las instituciones:

---

<sup>19</sup> Arthur, B. (1989), “Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-in by Historical Events”, en *Economic Journal*, nº 99, pp. 116-31.

- *Beneficios derivados de las economías de escala*, debido a los elevados costes iniciales de siembra requeridos cuando las instituciones son creadas sin antecedentes.
- *Efectos de aprendizaje* acumulado a largo plazo, derivados de una extensión espacial y temporal de las instituciones.
- *Efectos de coordinación* directos e indirectos, derivados de una extensión espacial de las instituciones.
- *Expectativas adaptativas* de los actores, motivados por la confianza que éstos albergan sobre la estabilidad de las instituciones y que les conducen a adaptar sus organizaciones a una estructura de incentivos, actuando finalmente como un corsé que refuerza el curso de la evolución de las instituciones.

La dependencia del rumbo conforma también la idea básica que explica el fenómeno de la **persistencia de instituciones ineficientes** (North, 1993: 135). Los rendimientos crecientes propios de los marcos institucionales en sus inicios proporcionan, a su vez, los desincentivos para alcanzar ciertos objetivos en una etapa posterior. Debido a las restricciones institucionales y a la existencia de información incompleta, los esfuerzos a corto plazo de los actores sociales pueden dar como resultado la búsqueda de actividades ineficientes o también la generación de efectos indirectos (no esperados) de carácter negativo. Ante este problema, North propugna que el contexto institucional más favorable será aquel que maximice la generación de experimentos, ensayos e innovaciones, pero al mismo tiempo contemple mecanismos de extinción de instituciones ineficientes.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Un ejemplo de institución ineficiente, anclada en un modelo evolutivo de vía única, podría ser las dinámicas generadas por la cadena de la ayuda al desarrollo y el marco de financiación de las intervenciones de cooperación de las ONG. Si bien este conjunto de instituciones ha mostrado cierta eficacia en el control financiero de las concesiones de ayuda, se ha mostrado por el contrario inoperante para maximizar el impacto final de las intervenciones de desarrollo, constituyéndose en muchos casos como un factor desincentivador del aprendizaje local y la formación de capital social. Este planteamiento acerca de la cadena de la ayuda constituye la hipótesis central de este trabajo de investigación y ha sido analizada en profundidad en el capítulo 3.

### 1.2.3 El papel de los actores externos

Algunos autores institucionalistas han reflexionado sobre el papel y las consecuencias derivadas de la intervención externa -procedente del propio Estado u ONG externas- en los **procesos de configuración de las instituciones locales** (Ostrom, 1994). La tradición desarrollista, que ha depositado en las élites modernizadoras (a menudo, actores externos) la iniciativa del cambio, ha conducido a la imposición de instituciones uniformes a lo largo de diversos contextos locales. Si bien es cierto que en unos casos estas instituciones conformarán marcos beneficiosos de interacción social, necesariamente implicarán también efectos negativos. La necesidad de adaptar las instituciones estandarizadas a las condiciones de cada contexto local confiere, por otro lado, un amplio margen de discrecionalidad a los responsables políticos, sentando las bases para la aparición de la corrupción. Se demuestra, así que la intervención externa está llena de peligros.

Ahora bien, la prescripción contraria de que toda intervención externa es perjudicial resulta igualmente cuestionable. Los enormes problemas que experimentan los actores locales para forjar instituciones óptimas de funcionamiento (es decir, eficaces y eficientes) no hacen sino abrir cierto campo para determinadas actuaciones externas. En concreto, Ostrom (1994:327) ha identificado dos parcelas de intervención:

*a) Facilitación de análisis e información procesada*

Se refiere a agencias o centros de investigación (públicos o privados) que ofrezcan información básica y análisis acerca de los contextos locales (precios, recursos y redes de comercialización, entre otros). La facilitación de información contribuye a la reducción de los costes de transacción de las instituciones.<sup>21</sup>

*b) Garantía de mecanismos complementarios de sanción*

En contextos locales favorables, los actores locales son capaces de desarrollar sistemas autóctonos de sanción, pero pueden requerir ser complementados por autoridades externas para hacer frente a situaciones conflictivas extremas. Una

---

<sup>21</sup> En el caso de los recursos naturales, la información necesaria atañe a los precios y a los niveles de contaminación y/o agotamiento. La facilitación de dicha información contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales de gestión de dichos recursos.

política apropiada sería la provisión de mecanismos de resolución de conflictos y respaldo institucional, en lugar de la mera imposición de agentes del orden.

Una segunda fuente de reflexión se refiere a las **intervenciones de desarrollo** financiadas con recursos externos. Como punto de partida, es necesario señalar que los denominados proyectos de desarrollo (con independencia de su carácter participativo) ejercen una notable influencia en las comunidades locales. Al margen de los objetivos buscados, los proyectos inciden en las instituciones locales y pueden acabar transformándolas, en términos positivos o negativos, esto es, hacia una mayor o menor eficacia y participación social. En realidad, los proyectos constituyen un reto para la estructura existente de relaciones de poder (económicas, sociales y políticas), al activar un proceso social complejo entre los diferentes actores, de competencia, oposición, conflicto y/o negociación respecto a los recursos proporcionados por el proyecto. La recomposición de las instituciones locales depende de un juego recíproco de *estrategias de manipulación* impulsado por los actores (Chaveau, 1998:198):

- Los *actores externos* (agencias donantes, gubernamentales y ONG) controlan la oferta de intervención y los recursos, tratando de imponer, consciente o inconscientemente, su visión del desarrollo.
- Los *actores locales con poder* suelen utilizar estrategias de acaparamiento, desvío y negociación, erigiéndose para ello en representantes de la comunidad.
- Aun teniendo recortado su margen de actuación, los *actores locales sin poder* no permanecen siempre pasivos, sino que también tratan de llevar a cabo estrategias de reapropiación, resistencia al poder o rechazo.

Los efectos de desarticulación de las instituciones locales derivados de una intervención externa han sido también denominados “costes de desregulación” (Chaveau, 1998). En realidad, los planteamientos de muchos programas de desarrollo participativo promovidos desde el Norte han respondido en ocasiones a un propósito de autolegitimación del donante o se han centrado exclusivamente en el diseño de técnicas participativas, adoleciendo de una verdadera vocación de transformación. El trabajo con los “beneficiarios” no radica tanto en lo metodológico como en propiciar una reflexión compartida sobre la forma en que la intervención y sus actividades inciden en las instituciones y redes de participación ya existentes en la comunidad.

### 1.3 Marcos y metodologías de análisis institucional

En los años 70 el *socioanálisis* trato de desarrollar un cuerpo metodológico de análisis de instituciones, si bien con técnicas rudimentarias, como la entrevista, el grupo de discusión o la asamblea (Villasante, 1992). Durante los años 80 y 90 el campo de las metodologías de análisis institucional ha recibido un importante impulso en el seno de algunas disciplinas consideradas de segunda fila, como la antropología o las ciencias de la agricultura. A pesar de su limitada difusión en el campo del desarrollo, se trata de unas metodologías valiosas, que en el futuro podrían enriquecer tanto el diseño de las políticas y programas de desarrollo como la forma de gestionar las intervenciones de desarrollo. En este epígrafe se han consignado dos propuestas metodológicas concretas.

#### 1.3.1 Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)<sup>22</sup>

Como todo marco teórico, el ADI constituye un marco de reflexión que busca suscitar una serie de preguntas paradigmáticas, ofrece un metalenguaje para formularlas y un abanico de variables tipo para el análisis de estudios micro. El planteamiento que subyace en el ADI es la idea de interrelacionar la estructura (instituciones) con la acción. El análisis parte de la elección del problema o fenómeno que se quiere estudiar y la definición de su **campo de juego** (*action arena*), compuesto de una *situación de acción* y un conjunto de *actores* (véase gráfico). La *situación de acción colectiva* “se refiere al espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, acometen actividades de apropiación y aprovisionamiento, resuelven problemas o pelean (entre las muchas cosas que los individuos hacen en situaciones de acción)” (Ostrom, 1994:28). La situación puede ser formal (asambleas, burocracias, mercados), aunque a menudo suele tratarse de espacios informales (como el que conforman los usuarios de un recurso). El diagnóstico de la situación de acción

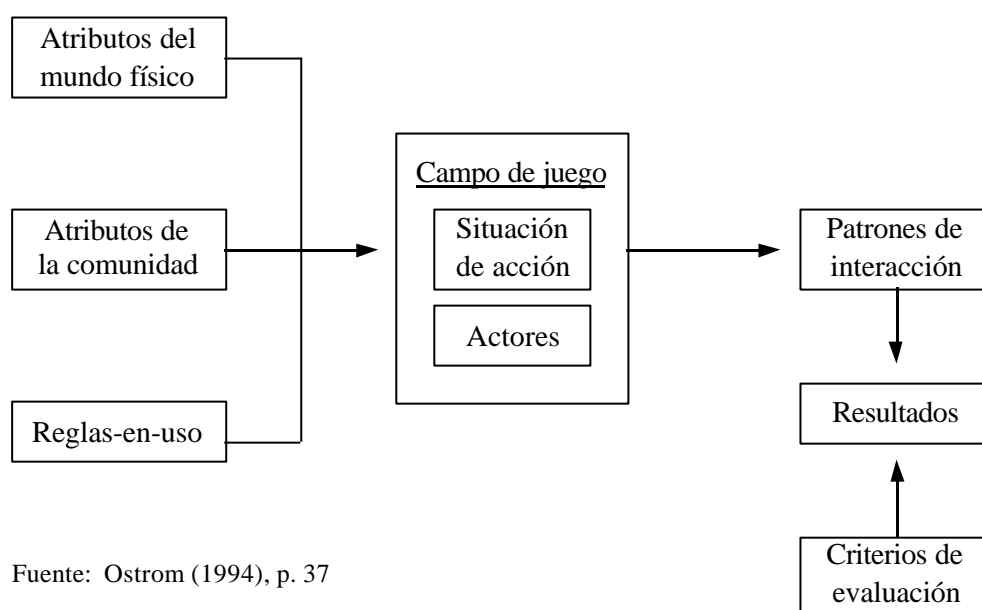
---

<sup>22</sup> Se trata de uno de los diversos marcos analíticos disponibles en las ciencias sociales para la comprensión de las cuestiones relativas al orden social. Un amplio resumen del origen, virtualidades y aplicaciones de este marco se encuentra en Ostrom (1994), pp. 23-50. Un ejemplo práctico de la aplicación de este marco de análisis se encuentra en Umans y Uberhuaga (1997) y Umans (1999:56-9), referido al estudio del manejo forestal en el territorio indígena de Yuracaré (Cochabamba, Bolivia). El ADI ha sido utilizado para abordar el estudio de la crisis de las ONG en el segundo capítulo de esta tesis.



comprende la definición de un conjunto de variables entre las que se encuentran: participantes, roles, acciones, resultados esperados, información disponible, la función de transformación de los datos en resultados, así como los beneficios y costes asociados a las acciones y resultados. El análisis de los participantes se centra en el examen de sus preferencias, capacidades de procesar información, recursos y criterios de selección.

Gráfico 2: Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)



Fuente: Ostrom (1994), p. 37

El segundo bloque analítico está compuesto por las instituciones que afectan los campos de juego, definidas como **reglas en uso**. Para el análisis de las reglas vigentes resulta de gran utilidad utilizar alguna de las clasificaciones propuestas en el epígrafe 1.1. Normalmente las estrategias de los actores les posibilitan alcanzar un resultado con las reglas vigentes, pero también existe la posibilidad de que la estrategia de los actores pase por querer modificar las reglas en uso, o incluso cambiar las reglas que definen las propias reglas de cambio, lo que irremediamente transforma el campo de juego. Con el objeto de permitir este análisis múltiple, con estructura de muñecas rusas, se puede realizar una clasificación de reglas, diferenciando las *reglas operativas* (referidas al comportamiento práctico), *reglas de elección colectiva* (regulan el cambio de las reglas operativas) y *reglas constitutivas* (establecen las reglas colectivas).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> En este contexto, el marco permite hacer una revisión de la incidencia de las hipótesis relativas al

El ADI incluye además el análisis de dos **variables de contexto**: los *atributos físicos* del entorno (ya que la naturaleza apropiable o movable de los recursos naturales determina, por ejemplo, los sistemas normativos de explotación de los mismos) y los denominados *atributos de la propia cultura local* (que son coincidentes con las normas informales).

Finalmente, y como resultado del proceso, los actores adoptan unos comportamientos y **patrones de interacción** determinados. Entre las diversas herramientas que se pueden utilizar para su análisis, se encuentran los modelos derivados de la teoría de juegos, que pueden ser cooperativos o no cooperativos de acuerdo a los supuestos adoptados acerca de la racionalidad de los actores (utilitarista, social y limitada, entre otros).<sup>24</sup> La propuesta metodológica del ADI conduce finalmente al análisis de los **resultados** obtenidos (en base a unos *criterios de evaluación* determinados).

### 1.3.2 Diagnóstico institucional IFRI

Se trata de una metodología de análisis de instituciones de explotación forestal, desarrollado por el Programa Internacional de Investigación sobre Recursos e Instituciones forestales (IFRI). Desde una perspectiva multidisciplinar, la fase de *recolección de información* se asienta sobre un conjunto diez categorías diferentes (lugar, establecimiento, grupo de usuarios, bosque, unidades de manejo, asociación forestal, producto forestal, relación bosque-grupo usuario, gestión e inventario organizativo y arreglos interorganizativos). Con la ayuda de unos formularios con preguntas guía se realizan entrevistas con los actores locales. La información se procesa con la ayuda de una base de datos que permita un análisis estadístico de los datos recogidos sobre el estado del recurso (densidad, dominancia, volumen). Finalmente, el *análisis* de casos específicos se realiza a partir de hipótesis, con el objeto de explorar la relación entre las instituciones y los indicadores de calidad del recurso.

---

cambio institucional contemplados en la teoría, a saber: la tesis de la dependencia del rumbo o la persistencia de instituciones ineficientes.

<sup>24</sup> En Ostrom (1994) se pueden encontrar un buen número de ejemplos de análisis institucional de gestión de recursos naturales, basados en modelos formales de juegos, tanto cooperativos como no cooperativos.

### 1.3.3 Limitaciones de las metodologías de análisis institucional

Algunos autores han señalado las principales limitaciones de las metodologías de análisis institucional (Umans, 1999):

#### *a) Epistemología positivista*

Las metodologías de análisis institucional adolecen de un sustrato positivista, derivado de la concepción de la cultura como un atributo de la comunidad y no como una realidad en continuo proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción (Umans, 1999). La metodología IFRI, por ejemplo, se aproxima a la cultura local como un sistema cerrado y estático en la búsqueda de patrones de comportamiento y costumbres específicas. La noción de territorialidad integrada, continua y fija, sin embargo, no cuadra con la lógica espacial relacional y fluida de algunas comunidades.

#### *b) Ausencia de un análisis dinámico sobre las instituciones*

La concepción de las instituciones como elemento estructural y como bien público (bien disponible del que gozan los actores) ha centrado la atención en la forma en que las diversas reglas, normas y costumbres inciden en la definición de roles, en el comportamiento de los actores, así como en sus patrones de interacción. La visión estructuralista ha supuesto una barrera mental para analizar la cuestión de la formación y cambio institucional (diseño, resolución de conflictos y sostenibilidad). De este modo, se tiende a usar el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) como flujo unidireccional de resultados, es decir, de izquierda a derecha (véase gráfico 2), pero no en función de cómo los resultados retroalimentan, a su vez, la propia estructura que los condiciona (esto es, de derecha a izquierda).

#### *c) Sesgo hacia las instituciones originadas por el interés compartido de actores interdependientes*

Algunos autores han señalado la existencia de diversas teorías sobre la formación de instituciones. Se pueden señalar, al menos, cuatro en función de la motivación que las

inspira: el poder, el interés compartido entre actores independientes, el conocimiento o la naturaleza intrínseca de un problema determinado. De acuerdo a esta clasificación, las metodologías de análisis institucional parecen haberse centrado exclusivamente en el segundo origen (los juegos entre actores independientes), desatendiendo el resto de los casos.<sup>25</sup>

*d) Undimensionalidad del análisis social*

La cuarta limitación se refiere a la concepción de los grupos de actores (usuarios de un recurso, por ejemplo) como unidades sociales homogéneas, sin desagregar las diferencias internas en términos de género, edad, clase, casta o etnia. En el mismo sentido se ha orientado la crítica marxista hacia los institucionalistas, por entender que éstos conciben las instituciones como fenómenos autónomos y no analizan su urdimbre en las estructuras de poder.

---

<sup>25</sup> Umans ha ofrecido algunos enfoques alternativos para analizar el resto de instituciones, como el enfoque de la revolución cultural (Corrigan y Sayer, 1985), orientado para entender, por ejemplo, el proceso de formación de los estados. Una explicación sucinta de este modelo se encuentra en Umans (1999), p. 62.

## **2. El aprendizaje organizativo**

El aprendizaje organizativo constituye un elemento complementario de los procesos de cambio institucional y formación de capital social en una sociedad, siendo por tanto de vital importancia para el desarrollo a largo plazo de la misma. Los modelos mentales de las personas, la culturas de conocimiento y comunicación, las estructuras de las organizaciones y los incentivos sociales son tan solo algunos de los factores que impulsan o desalientan el aprendizaje de las organizaciones. En este epígrafe se realiza una breve revisión de los avances teóricos que afectan al campo del aprendizaje desde diversos niveles teóricos y desde diversas disciplinas sociales. Se aborda, en primer lugar, el nivel ontológico (la ciencia del ser) con el estudio del pensamiento sistémico. En un nivel epistemológico (la ciencia del conocimiento) se han recogido las aportaciones de la psicología y ciencias cognoscitivas, así como de la Investigación Acción Participación (IAP). Por último, las ciencias del *management* proporcionan un sólido e interesante bagaje en el análisis de la cuestión del aprendizaje organizativo, propiamente dicho.

### **2.1 La Teoría de Sistemas y el pensamiento sistémico**

#### **2.1.1 Definición del pensamiento sistémico**

La Teoría de Sistemas presume una constitución de la realidad a partir de conjuntos de interrelaciones entre elementos. En este sentido, el enfoque sistémico supone una superación del enfoque *individualista* (la realidad como agregación de individuos) y del enfoque *global* (la realidad como estructura). Constituye, en definitiva, una alternativa filosófica ante el difundido ‘reduccionismo’ de la cultura occidental, asentado en la lógica cartesiana, el positivismo y las relaciones de causalidad lineal. La Teoría de Sistemas debe su origen a diversos estudios en el campo de la biología y a la interpretación, en definitiva, de los seres vivos como sistemas interconectados a

diversas escalas (moléculas, células, órganos, aparatos, seres vivos, grupos y ecosistemas.) El principal representante de este movimiento, el biólogo Von Bertalanfy, ha defendido la idea de la confluencia de todas las disciplinas científicas (tantos sociales como naturales) en una única ciencia.<sup>26</sup>

El pensamiento sistémico se define, en última instancia, como la capacidad de analizar un problema atendiendo tanto a la completa interrelación de los elementos que lo componen (visión holística), como a los efectos de retraso y a las relaciones de retroalimentación (concepción cibernética).

### 2.1.2 Aplicación del enfoque sistémico a las ciencias sociales

La aplicación del enfoque sistémico a las ciencias sociales se asienta sobre dos presupuestos básicos:

- *Concepción dinámica e inestable del entorno*

El carácter caótico del entorno en el que se desenvuelven los actores sociales (individuos, organizaciones y sociedades) determina su comportamiento y el desarrollo de modos de aprendizaje orientados a la adaptación continua a ese entorno.

- *Concepción de las organizaciones como sistemas abiertos*

Las organizaciones están sujetas a continuas e infinitas interrelaciones entre sus miembros (al interior de la misma) como con el resto de elementos del sistema. Al subrayar el carácter permeable de las organizaciones, el enfoque sistémico diluye las fronteras entre unas organizaciones y otras.

---

<sup>26</sup> Esta integración se centraría en una teoría general de los sistemas, fundamentada en una serie de principios unificadores y transversales que vincularían el universo de las ciencias individuales. La constitución de la *Society for General Systems Research* constituye un paso en este esquema integrador, al proponerse como objetivos la investigación de isomorfismo de conceptos, leyes y modelos entre diversas disciplinas, la facilitación de transferencias, la minimización de la duplicación de esfuerzos teóricos y la comunicación interdisciplinar. Véase Aracil (1978), pp. 28-29.

Desde esta óptica, Aracil (1978:33-37) ha desarrollado algunas de las propiedades que caracterizan los **sistemas sociales**. En primer lugar, son *sistemas complejos compuestos de múltiples bucles de retroalimentación*. En el interior de los sistemas sociales se generan multitud de interacciones entre los diferentes elementos constituyendo las fuerzas que determinan su evolución en el tiempo. Al ser sistemas complejos, la causa y efectos de los fenómenos se suelen producir de forma dilatada en el espacio y en el tiempo. Por esta razón, los sistemas sociales pueden presentar comportamientos “anti-intuitivos”, opuestos al que sería razonable esperar. En segundo lugar, son *sistemas sensibles*, dado que la existencia de múltiples interconexiones y relaciones de retroalimentación motiva que, en ocasiones de pequeñas acciones se deriven grandes efectos. Un último rasgo de los sistemas sociales es que normalmente están sometidos a un conflicto de objetivos como el que se produce, por ejemplo, entre las políticas a corto y largo plazo.

Todas estas cualidades confieren al enfoque sistémico un enorme potencial en el análisis e interpretación de las *intervenciones de desarrollo*, que se caracterizan por tener lugar en contextos complejos e inciertos. Por si fuera poco, la aceleración de los procesos de globalización a finales del siglo XX, intensifica la interconexión de los problemas globales (deterioro ambiental, narcotráfico, inmigración y pobreza entre otros), haciendo del pensamiento sistémico una perspectiva si cabe todavía de mayor utilidad.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Gracias a los avances de la informática y la cibernética, el enfoque sistémico ha dado lugar a la generación de metodologías de investigación propias como la *Dinámica de Sistemas (DS)*. La herramienta consiste en la construcción de modelos que replican la lógica del mundo real (en particular, sus estructuras de interrelaciones), con el objeto de simular su comportamiento y determinar predicciones y tendencias. Esta metodología ha tenido importantes aplicaciones en numerosos campos y disciplinas de las ciencias sociales, como en el aprendizaje organizativo (Forrester), en los estudios de ciudades o en la predicción de los sistemas ecológicos (el estudio sobre los límites del crecimiento del Club de Roma), entre otros. Un completo resumen de la metodología de la dinámica de sistemas (DS) se encuentra en Aracil (1978), pp. 15-33.

## 2.2 El aprendizaje humano: las aportaciones de las ciencias cognoscitivas<sup>28</sup>

### 2.2.1 Las aportaciones del enfoque del aprendizaje experiencial

Frente a la *teoría conductista* (basada en una epistemología empírica) o a los *enfoques cognitivos* subyacentes en los métodos tradicionales de educación (basados en una epistemología racional e idealista), la *teoría del aprendizaje experiencial* ha subrayado el papel central que desempeña la experiencia en los procesos de aprendizaje. El propósito de dicha teoría ha sido construir una perspectiva integradora del aprendizaje, que combine experiencia, percepción, conocimiento, conducta, modelos mentales e ideología.<sup>29</sup>

En un esfuerzo de síntesis de todos ellos, Kolb (1984:26-38) ha definido el aprendizaje como “un proceso de creación de conocimiento a través de la transformación de la experiencia”, basado en las siguientes **características**:

i) *Visión del aprendizaje en términos de proceso y no de resultado*

A diferencia de las teorías conductista y cognitiva, el aprendizaje experiencial concibe las ideas, no como elementos fijos, inmutables y susceptibles de transmisión y acumulación, sino más bien como elementos sujetos a una continua reformulación a través de la experiencia. En este sentido, los hábitos adquiridos (de acuerdo a la perspectiva conductista) o los conocimientos acumulados (de acuerdo a la perspectiva cognitiva tradicional) representan tan solo un estadio intermedio de aprendizaje, un archivo si se quiere histórico pero necesariamente provisional.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Los postulados teóricos del enfoque del aprendizaje experiencial han tenido múltiples aplicaciones en diversas escuelas y disciplinas del mundo contemporáneo, como, por ejemplo, en el ámbito de la *educación* (educación de adultos, diseño curricular y técnicas de educación experimental), la *política social* (técnicas de acceso de los sectores excluidos a la cultura de la tecnología), la *investigación social* (Investigación Acción Participación) o en las modernas ciencias del *management* (Teoría Y, Teoría Z y conceptos de organización inteligente y redes de aprendizaje).

<sup>29</sup> El enfoque del aprendizaje experiencial se ha desarrollado en la segunda mitad del siglo XX, a partir de las aportaciones de diversas corrientes (Dewey, Lewin y Piaget), que han dado lugar a diferentes modelos de aprendizaje. Un análisis resumido de los diferentes modelos de aprendizaje propuestos por las diferentes corrientes se encuentra en Kolb (1984), pp. 21-25.

<sup>30</sup> Freire ha denominado a la orientación que concibe la educación como la transmisión de contenidos fijos, como una *concepción “banquera” de la educación*: “La educación se convierte de este modo en un



ii) *Proceso continuo incardinado en la experiencia y filtrado por la ideología*

El principio de continuidad de la experiencia significa que cada experiencia se ve influida por las experiencias que le precedieron y modifica de algún modo las que vienen detrás. Las habilidades que una persona ha adquirido o desarrollado en una situación se convierten en instrumentos para comprender el futuro, por lo que todo aprendizaje es necesariamente reaprendizaje. Además de la experiencia directa como fuente de aprendizaje, las personas se sirven de diversas estructuras de creencias, religiones, mitos o ideologías, formados a partir de un proceso de aprendizaje (cultural) de explicaciones compartidas acerca de los fenómenos ajenos a la experiencia inmediata de la comunidad. Finalmente, se tiene que el aprendizaje es una función de doble entrada:

$$\text{Aprendizaje} = f(\text{experiencia, filtro de la ideología})$$

iii) *El aprendizaje implica transacciones mutuas entre la persona y su entorno*

En las teorías de estímulo-respuesta la relación entre la persona y su entorno es unidireccional, poniendo especial atención en la forma en que el contexto condiciona la conducta. En la teoría del aprendizaje experiencial, en cambio, la relación entre la persona y su entorno es mucho más fluida e interpenetrante y origina cambios recíprocos: cada experiencia genuina no sólo deja huella en la persona, sino que también transforma, en algún grado, las condiciones objetivas del entorno.

iv) *Proceso conflictivo entre modos opuestos de adaptarse al mundo*

Por otro lado, la clave del aprendizaje reside en la dialéctica surgida entre diferentes modos de relacionarse con el mundo, entre la experiencia práctica y la conceptualización abstracta, o entre la acción y la observación. Para Piaget la adaptación al mundo se asienta sobre un doble proceso de *asimilación* o *absorción* de sucesos y experiencias a través de la estructura de categorías, modelos mentales

---

acto de depósito, en el que los estudiantes son los depositatarios y el profesor es el depositante. En lugar de comunicar, el profesor imparte comunicaciones y realiza depósitos, que los alumnos pacientemente, reciben, memorizan y repiten (...). Tienen, es cierto, la oportunidad de convertirse en coleccionistas o en catalogadores de las cosas que almacenan. Pero en último término, los propios hombres son descatalogados a través de la ausencia de creatividad, transformación y conocimiento en este (en el mejor de los casos) equivocado sistema. Fuera de la indagación, fuera de la praxis, los hombres no pueden ser verdaderamente humanos. El conocimiento surge solo a través de la invención y la reinención, a través de la indagación sin descanso, impaciente, continua y esperanzada que los hombres persiguen en el mundo, con el mundo y entre ellos mismos.” Citado en Kolb (1984), p. 27.

y conceptos existentes en un individuo;<sup>31</sup> y otro de *reacomodación* de tal andamiaje conceptual. El aprendizaje o “adaptación inteligente” (en términos de Piaget), es resultado del balance equilibrado de los procesos opuestos. Cuando la reacomodación conceptual domina a la asimilación de sucesos, el aprendizaje se convierte en un mero proceso de imitación (la adaptación de uno mismo a las condiciones ambientales). Si es la asimilación la que predomina, el aprendizaje es autista y se fundamenta en la prevalencia de las imágenes y conceptos propios sobre la realidad ambiental. En cualquiera de los casos descritos el aprendizaje deja de ser tal.<sup>32</sup>

v) *Proceso de reacomodación ideológica*

Fruto de los procesos dialécticos de adaptación al mundo, el aprendizaje constituye una fuente de reacomodación ideológica de la propia estructura de creencias.<sup>33</sup>

vi) *Proceso holístico*

Lejos de constituir la competencia específica de una esfera especializada del funcionamiento humano, como pudiera ser la cognición o la percepción, el aprendizaje implica el funcionamiento integral de todo el organismo: pensamiento, sentimiento, percepción sensorial y conducta. Por otro lado, el aprendizaje también es holístico porque engloba toda una serie de conceptos parciales de adaptación al mundo, como la creatividad, la resolución de problemas, la toma de decisiones o el

---

<sup>31</sup> Las categorías son clasificaciones que evolucionan gradualmente desde la más temprana infancia para organizar percepciones y el registro de resultados analíticos y experiencias. Los modelos mentales son abstracciones que sirven para explicar e interpretar el entorno. La arquitectura inicial de la estructura mental es genética, pero tanto las categorías como los modelos evolucionan, reflejando la retroalimentación derivada de nuevas experiencias personales.

<sup>32</sup> Piaget completa su modelo de aprendizaje con un modelo de desarrollo cognitivo de la persona en sus primeros años de vida, basado en cuatro etapas: motor-sensorial, representacional, de operaciones concretas y de operaciones formales. En cada una de estos periodos se produce una diferente combinación de modos de relacionarse con el mundo, que transitan desde lo concreto a lo abstracto y desde lo activo a lo reflexivo. En cada una de dichas etapas opera se produce una transacción entre la asimilación de fenómenos y la reacomodación de conceptos, que permite al individuo superar las etapas y alcanzar niveles superiores de funcionamiento cognitivo. Véase Kolb (1984), pp. 23-25. Por otro lado, los procesos descritos de adaptación al mundo requieren, por otro lado, diferentes habilidades que también representan polos opuestos, como la capacidad de involucrarse abierta y enteramente en nuevas experiencias, de observación crítica desde diversos ángulos, de conceptualización abstracta y la de aplicación práctica de las teorías para resolver problemas y tomar decisiones.

<sup>33</sup> Clark y Karmiloff-Smith (1993) denominan este proceso “redescripción representativa”. El cerebro parece ordenar y reordenar los modelos mentales hacia formas sucesivamente más abstractas, de manera que éstas se hacen asequibles para procesar otra información. La capacidad para pasar de lo particular a lo general y utilizar la analogía es una parte de ese proceso de redescripción. Véase Clark y Karmiloff-Smith (1993), “The Cognizer’s Innards: A Psychological and Philosophical Perspective of the Development of Thought”, en *Mind and Language*, Vol. 8, n° 4, pp. 1-44, citado en North (1994), p. 574.

cambio de actitudes, que se basan en aspectos parciales de la adaptación.<sup>34</sup>

## 2.2.2 El ciclo del aprendizaje

Los presupuestos teóricos del aprendizaje experiencial han sido traducidos al terreno de la investigación para la acción por la corriente de Investigación Acción Participativa (IAP), subrayando el papel central que desempeña la experiencia a la hora de estructurar las visiones y construir el conocimiento personal y colectivo. Una de las mayores aportaciones de este enfoque teórico-práctico ha sido la concepción de la investigación como un proceso cíclico y retroalimentado de aprendizaje, que alterna acción, retroalimentación de resultados, reflexión crítica y planificación (véase gráfico).<sup>35</sup>

El ciclo de aprendizaje se define, por tanto, como un proceso de retroalimentación continua que reúne las siguientes **características**:

### i) *Reconocimiento del error*

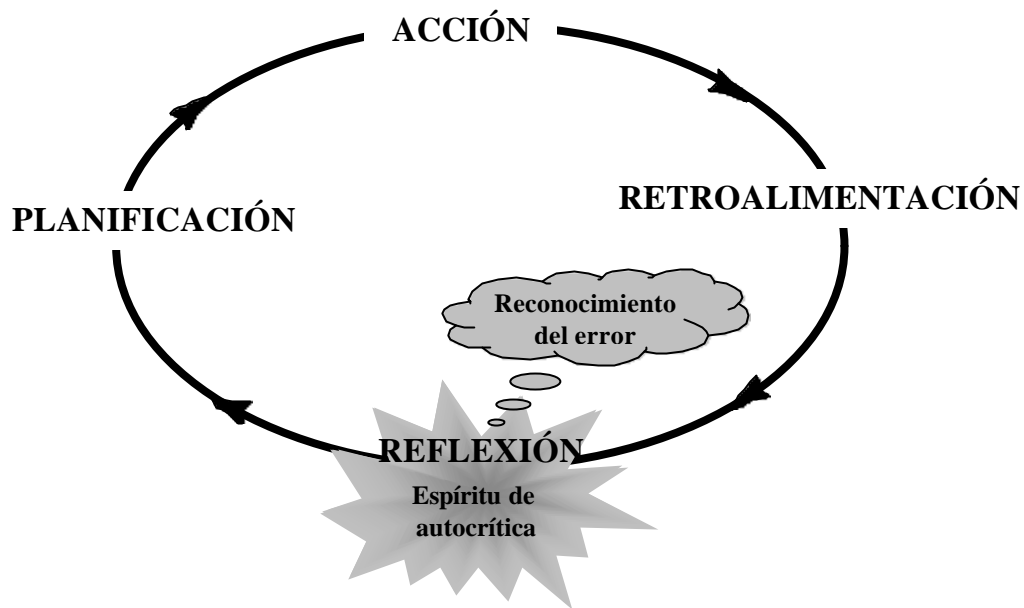
En primer lugar, el ciclo del aprendizaje se asienta sobre el espíritu de autocrítica y una concepción positiva de los errores. Lejos de constituir un suceso negativo susceptible de ser escondido, los propios errores constituyen la principal fuente de aprendizaje. Cuando no es así, se produce una modalidad de *aprendizaje selectivo* o limitado a aquellas zonas “asumibles” y que, por tanto, escapa a determinadas parcelas sensibles. Este problema afecta especialmente a las personas que manejan cuotas de poder, ya sea ejecutivo, moral o científico (por ejemplo, las directivas de las organizaciones o las “vacas sagradas” de las disciplinas).

---

<sup>34</sup> La investigación creativa, por ejemplo, se centra en los factores divergentes (concretos y reflexivos) de la adaptación, tales como la tolerancia a la ambigüedad, el pensamiento metafórico y la flexibilidad; mientras que la investigación basada en la toma de decisiones ha subrayado factores de adaptación más convergentes (abstractos y activos) como la evolución racional de soluciones alternativas.

<sup>35</sup> Heredera de una larga tradición histórica en Latinoamérica (Fals Borda, Ander-Egg), la IAP ha realizado importantes aportaciones a la epistemología, como son la *concepción dialéctica del vínculo entre teoría y práctica* como forma de construir el conocimiento y las reflexiones sobre la *relación sujeto-objeto* en los procesos de investigación de las ciencias sociales tradicionales, es decir, sobre el papel que desempeñan el experto y los sectores excluidos en los esfuerzos de investigación. Una valoración de las aportaciones de la IAP se encuentra en Villasante (1992).

Gráfico 3: Ciclo del aprendizaje



*ii) Proceso dialéctico*

El aprendizaje ocurre en la tensión existente entre la necesidad de comprender los problemas (reflexión) y la voluntad de activar un cambio (acción). Estas dos dimensiones (acción y reflexión) quedan estrechamente ligadas en el proceso de aprendizaje, de tal forma que cuanto mejor se comprende un problema, mejor se pueden planificar intervenciones de acción y más posibilidades existen de alcanzar una solución. Pero también ocurre en sentido contrario: al abordar acciones se generan mayor cantidad de experiencias susceptibles de reflexión y, por tanto, se cuenta con datos más precisos para reflexionar y mejorar el conocimiento del sistema.<sup>36</sup>

*iii) Proceso interactivo*

Se trata de un proceso que mantiene constantes y múltiples conexiones con la toma de decisiones (por ejemplo, a lo largo de una organización). En este sentido, el aprendizaje supera al esquema simplista de error-corrección.

*iv) Generación del conocimiento de forma acumulativa*

Es precisamente la repetición iterativa del ciclo de acción-reflexión el factor que

contribuye a ir construyendo el conocimiento de forma acumulativa. En ese proceso la reflexión será cada vez más afinada, se realizan preguntas menos difusas y se obtienen respuestas cada vez más precisas.

v) *Proceso democrático*

Se basa en la participación de todos los actores implicados en los procesos de acción-reflexión, al objeto de democratizar la construcción del conocimiento.

En términos *input-output*, el ciclo de aprendizaje se puede expresar como un proceso de generación del conocimiento, siendo necesario distinguir tres elementos diferenciados a lo largo del proceso: *información* (la materia prima que entra en el ciclo de aprendizaje), *conocimiento bruto* (información sistematizada, mediante procesos de filtrado, chequeo, comparación, análisis y generalización) y *aprendizaje práctico* (la capacidad de utilizar el conocimiento y la experiencia adquirida en el terreno).<sup>37</sup>

### **2.3 La organización abierta al aprendizaje: las aportaciones de las ciencias del *management***

En el último cuarto del siglo XX el ámbito de la empresa se convirtió en un fértil caldo de cultivo para la aparición de teorías y propuestas de aprendizaje organizativo y el florecimiento de numerosos gurús, ungidos por la academia y las ventas.<sup>38</sup> En efecto, el *management* vivió en esa época una revolución como disciplina científica, siendo pionera en el análisis de las cuestiones del aprendizaje organizativo (Senge, 1990;

---

<sup>36</sup> El aprendizaje es concebido, por tanto, como un proceso circular e iterativo de acción-reflexión, frente al paradigma científico positivista, que define los procesos de investigación de forma lineal, a partir de la formulación de hipótesis y su posterior contrastación.

<sup>37</sup> Este último elemento se corresponde con los postulados que han subrayado la importancia de la acción sobre el mero conocimiento. Como ha expresado Roy (1994), “hay tanto escrito, y está tan bien escrito, que cualquier otra aportación parece redundante. Nos citamos unos a otros y generalmente decimos las mismas cosas. Cuando actuamos es diferente, porque cada acto abre la puerta a un descubrimiento”. Véase Roy et al (1994), *Living is-ith Dignity, and Social Justice: Rural Worker's Rights to Creative Development*. India, Tilonia, Social Work Research Centre; citado en Edwards (1997), p. 237-38.

<sup>38</sup> Senge atribuye esta ventaja comparativa de las empresas para la innovación a su libertad de experimentación, que, según él, falta en el sector público y, a menudo también, en las organizaciones de la sociedad civil.

Toffler, 1991; Drucker, 1993 y Kotter, 1996).<sup>39</sup> Gestados en el mundo empresarial, los **nuevos conceptos** de *organizaciones inteligentes*, *rutinas organizativas* o *redes de aprendizaje* conforman un amplio y rico cuerpo teórico, que ha sido transferido a otras disciplinas sociales. El resultado final ha sido la entronización del aprendizaje como variable central del análisis de las organizaciones, adquiriendo plena categoría analítica. De toda la serie de estudios y obras publicadas, la obra más difundida e influyente ha sido, sin duda, *La Quinta Disciplina* (1992), de Peter Senge, profesor del Massachusetts Institute of technology (MIT). Para este autor, el aprendizaje organizativo se asienta sobre cuatro disciplinas básicas: el dominio personal, los modelos mentales, la visión compartida y el trabajo en equipo.<sup>40</sup> Además, el pensamiento sistémico constituye la quinta disciplina, que ensambla el resto de disciplinas del aprendizaje organizativo, fusionándolas en un cuerpo coherente de teoría y práctica.

No cabe desconocer que gran parte de la literatura del aprendizaje organizativo más relevante tiene vinculaciones con el pensamiento sistémico, como es también el caso de Toffler, cuyos estudios se han centrado en la turbulencia del entorno y en el nuevo papel desempeñado por el conocimiento y la información en la cultura moderna. En este sentido, es posible trazar las influencias más importantes ejercidas por el **pensamiento sistémico** sobre los postulados del aprendizaje organizativo:

- De un lado, refuerza la *necesidad* misma del aprendizaje. Como observa Senge (1992:11), “al crecer la interconexión en el mundo y la complejidad y el dinamismo en los negocios, el trabajo se vincula cada vez más con el aprendizaje”.
- El concepto de aprendizaje se corresponde con la “*adaptación al entorno dinámico*”, idea que guarda estrecha relación con la idea de “*adaptación inteligente*”, presente en el modelo de aprendizaje experiencial de Piaget.

---

<sup>39</sup> Se han recogido aquí una selección de las obras más relevantes: Peter Senge (1990), *La Quinta Disciplina*; Alvin Toffler (1991), *La Tercera Ola*; Peter Drucker (1993), *Innovación y Capacidad de Emprender* y (1993), *Gestionando en Tiempos Turbulentos*, así como John Kotter (1996), *Liderando el Cambio*.

<sup>40</sup> “La construcción de una *visión compartida* alienta un compromiso a largo plazo. Los *modelos mentales* enfatizan la apertura necesaria para desnudar las limitaciones de nuestra manera actual de ver el mundo. El *aprendizaje en equipo* desarrolla las aptitudes de grupos de personas para buscar una figura más amplia que trascienda las perspectivas individuales. Y el *domino personal* alienta la motivación personal para aprender continuamente cómo nuestros actos afectan al mundo”. Véase Senge (1992), p. 22.

- La concepción de la organización como sistema hace posible la aplicación del *principio del apalancamiento* para impulsar su cambio.<sup>41</sup>
- La perspectiva sistémica permite además identificar algunas de las *barreras* del aprendizaje organizativo, como la complejidad dinámica de las organizaciones, la imposibilidad de obtener información perfecta sobre el estado del sistema, el uso de variables ambiguas y confusas en el proceso de decisión, las dificultades propias del trabajo colectivo, o el propio lenguaje lineal.<sup>42</sup>

### 2.3.1 Concepto de organización inteligente

En los años 80, Schein, Argyris y Schön fueron los autores pioneros en el estudio de las organizaciones inteligentes (también denominadas *organizaciones abiertas al aprendizaje*); sin embargo, no fue hasta la publicación de la Quinta Disciplina, a principios de la década de los 90, cuando el término alcanzó una gran difusión. Senge (1992:11) ha definido las *organizaciones inteligentes* como aquellas “donde la gente expande continuamente su aptitud para crear los resultados que desea, donde se cultivan nuevos y expansivos patrones de pensamiento, donde la aspiración colectiva queda en libertad, y donde la gente continuamente aprende a aprender en conjunto”. Esta definición encierra importantes **rasgos**:

- La capacidad de aprender se encuentra distribuida a lo largo y ancho de la organización, afectando a todos y cada uno de los niveles, departamentos y personas que la componen. En este sentido, Sotaquirá y Gélvez (1998:7) han comparado la organización inteligente con un “*sistema de inteligencia distribuido*”, diferente, por tanto, a los sistemas de inteligencia centralizada,

---

<sup>41</sup> Las estructuras de los sistemas determinan el patrón de comportamiento de los diferentes actores que participan en ellas. Para cambiar las acciones individuales es necesario, por tanto, modificar las estructuras subyacentes. El principio del apalancamiento identifica aquellos puntos estratégicos de las estructuras sobre los que se debe incidir para maximizar el esfuerzo de cambio.

<sup>42</sup> Diversos lingüistas y filósofos cercanos al pensamiento sistémico han sostenido la tesis de que la forma del pensamiento está condicionada por la estructura de la lengua. Un lenguaje lineal, como el occidental, compuesto de estructuras sujeto-predicado, predispone a ver la realidad bajo el prisma de concatenaciones simples y lineales de causa-efecto. Sin embargo, la realidad se comporta de acuerdo a una causalidad multidimensional y circular, a partir de relaciones múltiples, simultáneas e interdependientes de causa-efecto-causa. Véase López González (1995), p. 8.

que son dependientes de un cerebro.

- Las organizaciones inteligentes conjugan el “aprendizaje adaptativo”, orientado a la supervivencia, con el “aprendizaje generativo”, orientada a fortalecer la capacidad creativa.
- En tercer lugar, la definición de organización inteligente rezuma una intensa ética humana, pero *adolece de una clara ética social*. Por un lado, Senge (1992:13) reivindica la superación de una visión instrumental del trabajo, en aras de una visión más sustantiva, “una visión más sagrada, donde la gente busca los beneficios intrínsecos del trabajo”. Por otro, sin embargo, su pensamiento carece de una reflexión sobre el contenido de los procesos de aprendizaje de las organizaciones y la forma en que éstas se articulan con el resto de la sociedad.<sup>43</sup>

Frente a las organizaciones tradicionales y autoritarias, basadas en mecanismos de control, Senge propone las citadas disciplinas de la organización inteligente, cuyo contenido ha sido desgranado en los siguientes epígrafes. Se ha abordado un estudio de la dimensión espacial del aprendizaje en las organizaciones (estructuras), la dimensión interpersonal (cultura), así como una última dimensión temporal (institucionalización del aprendizaje).<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> A pesar de la visión optimista de la naturaleza humana que se desprende del pensamiento de Senge, no hay que olvidar que la mayor parte de las organizaciones empresariales operan en un mundo asentado en estructuras injustas, de las que muchas veces se aprovechan. El propio Senge incurre en importantes contradicciones cuando, para demostrar el éxito de las organizaciones inteligentes, utiliza, de forma inconsciente y espontánea, indicadores referidos únicamente a su rentabilidad (retorno sobre el capital), su tamaño de ventas o el lugar ocupado en el ránking de la revista Fortune. [véase, por ejemplo, Senge (1992), p. 236]. De acuerdo a sus propios postulados, la medida del éxito de las empresas inteligentes debería medirse también a través del nivel de realización de los empleados y de la difusión de su aprendizaje en beneficio de la sociedad. No comparto, por tanto, la capacidad “intrínseca” de las empresas inteligentes para mejorar el mundo; tal vez, en todo caso, para cambiar su entorno inmediato y, sobre todo, satisfacer las necesidades de las personas que trabajan en ellas. En definitiva, lo que se echa de menos en la obra de Senge es una reflexión sobre los propios contenidos de los procesos de aprendizaje de las organizaciones.

<sup>44</sup> Existe además una *dimensión personal* del aprendizaje en las organizaciones, ya que el aprendizaje de éstas se asienta, en última instancia, sobre el aprendizaje de sus miembros. De este modo, la disposición al cambio de los *modelos mentales* y *rutinas defensivas*, que interfieren el aprendizaje de las personas, se convierte en una condición necesaria para el aprendizaje organizativo. Para Senge (1992:18) la disciplina de los modelos mentales (*o metanoia*) “empieza por volver el espejo hacia dentro: aprender a exhumar nuestras imágenes internas del mundo, para llevarlas a la superficie y someterlas a un riguroso escrutinio”. Es preciso, no obstante, aclarar que el cambio de modelos mentales es un proceso personal, que no puede ser impuesto desde la dirección de una organización. Es más, el propósito final no debe ser la homogeneización ni la congruencia “mental” de los trabajadores, sino en todo caso la convivencia entre



### 2.3.2 Estructuras horizontales y descentralizadas

La estructura organizativa constituye el segundo pilar del desarrollo del aprendizaje en las organizaciones, ya que condiciona su tipo de cultura. No en vano la reflexión sobre las estructuras organizativas ha sido una de las piedras angulares del *management* en su corta y reciente historia. Muy vinculados al surgimiento de las primeras corporaciones transnacionales en los años 70, los estudios de estructura se centraron en la identificación de ventajas y desventajas de diversos diseños de *estructuras jerárquicas*, tales como la estructura funcional, multidivisional o matricial, de acuerdo al predominio de las funciones organizativas, las áreas geográficas o la gestión de productos, respectivamente.<sup>45</sup> A pesar de las notables diferencias entre los diferentes diseños, un rasgo común a todos ellos es el control ejercido de forma exclusiva a través de la **jerarquía**, cuyas manifestaciones más evidentes son:

- La concentración y el *control de la toma de decisiones* sobre las organizaciones subsidiarias (a través de visitas de los directivos, directivas escritas, circulares, requerimientos de información o el uso de gerentes expatriados al frente de las subsidiarias, en el caso, por ejemplo, de las organizaciones transnacionales).
- El *control de resultados* a través de la evaluación por objetivos y la rendición de informes de las diferentes unidades organizativas (en base a resultados financieros, volumen de ventas o ratios de productividad, entre otros)

La centralización puede comportar ventajas de eficiencia en el corto plazo, al generar economías de escala en los procesos de adquirir y procesar información o en las actividades de investigación y desarrollo (I+D). Pero también implica importantes desventajas derivadas del alejamiento de los altos directivos de la operativa de la organización. La lentitud del flujo ascendente de información hacia el centro de decisiones motiva el retardo en la adopción de soluciones y resolución de problemas, pudiendo llegar a comprometer la supervivencia de la organización.

---

diversos modelos mentales. Aunque su meta no sea la congruencia, cuando funciona, el proceso conduce a una cierta confluencia.

<sup>45</sup> Rico García ha estudiado los diferentes diseños de estructura organizativa de las empresas internacionales (división internacional, funcional global, global por productos, global por zonas geográficas y matricial global), sosteniendo la tesis de que las diferentes estrategias de internacionalización de las empresas originan diseño específicos en cada caso. Véase Rico García (1998), pp. 82-92

Los nuevos retos de la globalización impusieron, desde los años 80, el ensayo de *estructuras organizativas más descentralizadas*, proceso que ha atraído la atención de la literatura del *management* (Galbraith, 1994; Hendlund, 1994).<sup>46</sup> Para Galbraith la capacidad organizativa lateral es la forma en que diferentes funciones son coordinadas sin comunicación a través de la jerarquía, lo que permite crear una habilidad para ser multidimensional y flexible. La *heterarquía*, defendida por Hendlund como modelo de organización transnacional, se apoya en la existencia de muchos centros dispersos con funciones descentralizadas y en la libertad de las subsidiarias periféricas para desempeñar roles estratégicos y modos flexibles de gestión.<sup>47</sup>

En las estructuras descentralizadas existe la necesidad de articular **mecanismos de coordinación y control alternativos a la jerarquía**, entre los que se encuentran:

- *Mecanismos formales no estructurales*, como la planificación de acciones (planificación estratégica, planes funcionales, presupuestos), la formalización y estandarización de procedimientos (manuales, guías, descripciones de puestos, rutinas organizativas) y el control de resultados.
- *Mecanismo formales horizontales*, también denominados *enlaces laterales* (grupos, equipos y comités de trabajo) para diferenciarlos de las conexiones verticales articuladas por la jerarquía.
- *Mecanismos informales* (cultura organizativa), que son preferidos en situaciones de interdependencias recíprocas, ya que los mecanismos formales pueden estar sometidos a demasiadas excepciones.<sup>48</sup>

Los autores del enfoque del aprendizaje organizativo han sido más audaces en el desarrollo de la idea de la descentralización organizativa, postulando un *localismo* definido por Senge (1992:358) como la “capacidad para efectuar continuos experimentos marginales”, es decir, en el margen de las organizaciones. Muchos especialistas en teoría organizacional usan la analogía de la organización como

---

<sup>46</sup> Galbraith (1994), *Competing with Flexible Lateral Organizations*, Nueva York, Addison-Wesley; y Hendlund, G. (1994), “A Model of Knowledge Management and the N-Form Corporation”, en *Strategic Management Journal*, Vol, 15, pp. 73-90. Un repaso de las principales conclusiones de ambos estudios se encuentra en Rico García (1998), pp. 111-14

<sup>47</sup> Se trata, por tanto, de un modelo de descentralización asimétrica.

organismo biológico para sugerir una imagen de control y coordinación muy diferente a la jerarquía tradicional. En este sentido, han propuesto la metáfora del sistema inmunológico para explicar el control orgánico descentralizado, basado en un sinnúmero de procesos locales de decisión que reaccionan de inmediato a los cambios del entorno para regular los niveles de equilibrio interno, fundamentales para la estabilidad y el crecimiento. Senge (1992:359-60) ha aportado su particular visión del “control a través del aprendizaje”:

“Mientras las organizaciones tradicionales requieren sistemas de administración que controlan la conducta de la gente, las organizaciones inteligentes invierten en mejorar la calidad del pensamiento, la capacidad de reflexión y el aprendizaje en equipo, así como la aptitud para desarrollar visiones compartidas y un entendimiento compartido de problemas complejos. Estas aptitudes permitirán a las organizaciones inteligentes *poseer mayor control local*, pero también mejor coordinación que sus predecesoras jerárquicas”.

Frente al enfoque reduccionista de los enlaces horizontales formales (equipos de trabajo), Senge ha postulado la práctica de la disciplina del trabajo en equipo en toda la organización, definiéndola como el proceso de convergencia y desarrollo de las capacidades grupales hacia el logro de objetivos comunes. El objetivo de este “enlace” no es tanto la coordinación horizontal, como la suscitación del conflicto. En efecto, uno de los indicadores más confiables del trabajo en equipo es el conflicto de ideas. No se trata, por tanto, de evitar los conflictos, sino de resolverlos de forma productiva para el aprendizaje.

En otro orden de cosas, es posible identificar algunos **problemas** asociados a la descentralización:

- En primer lugar, el *sociocentrismo* (denominado también por Hardin como “tragedia de los terrenos comunes”) consiste en la prevalencia de los objetivos locales sobre los objetivos generales o los espacios compartidos de recursos.
- La segunda dificultad hace referencia a la *crisis de identidad de la administración central*, que experimenta la pérdida de su papel tradicional, basado en la toma de decisiones, debiendo asumir un nuevo estilo de liderazgo.

---

<sup>48</sup> Algunos autores mencionan además la necesidad de una proximidad cultural (en idioma, estilo de vida y cosmovisión, entre otros) para que una cultura organizativa funcione como medio de coordinación y control.

Por último, el análisis comparativo de las estructuras horizontales de las organizaciones inteligentes (abiertas al aprendizaje) en relación a las estructuras jerárquicas tradicionales pone de relieve las siguientes **características** diferenciales:

- Las estructuras horizontales se apoyan más en la combinación y/o rotación que en la división de funciones (existe, por ejemplo, una descentralización de las actividades de I+D)
- Importancia de la cultura organizativa y el aprendizaje como fuerza integradora
- Nivel bajo del número de escalas jerárquicas
- Un acortamiento de la escala salarial, entre los sueldos de las categorías salariales de los puestos directivos y las categorías laborales inferiores.

### 2.3.3 Cultura organizativa

El interés original de la literatura del *management* por las estructuras organizativas dio a paso a un auge de los estudios de cultura organizativa en la década de los 90, tal y como lo pone de manifiesto el creciente número de aportaciones en esos años (Sackmann, 1992; Parker, 1992; Nadler *et aliter*, 1992).<sup>49</sup> Las primeras reflexiones de los años 80 subrayaban la importancia de la cultura organizativa como entorno de coordinación (Baliga y Jaeger) y como entorno de cooperación, capaz de producir la internalización de los objetivos empresariales y la restricción de los comportamientos oportunistas (Ouchi y Eisenhardt). En los años 90 la cultura organizativa se ha interpretado, en cambio, desde una perspectiva más sistémica y en términos de aprendizaje. En ese sentido se ha expresado, por ejemplo, Nadler (1992:133) al definir la cultura organizativa como “la conducta aprendida por un grupo de personas para hacer frente a los problemas presentados por su entorno interno y externo”. Para los autores del aprendizaje organizativo (con Senge en primer lugar), la cultura organizativa desempeña un papel trascendental en las organizaciones inteligentes, proporcionando el líquido conductor que posibilita la creación y difusión del aprendizaje.

---

<sup>49</sup> Sackmann (1992), “Culture y Subculture: An Analysis of Organizational Knowledge”, en *Administrative Science Quarterly*, nº 37, pp. 140-61; Parker (1992), “Post-Modern Organizations or Post-

Aunque de difícil expresión, debido a su carácter intangible e informal, la cultura descansa sobre un diverso conjunto de **elementos**, entre los que destacan la existencia o no de una visión compartida, el nivel de motivación de los miembros de la organización, las formas dominantes de comunicación y el estilo de liderazgo y gestión. En las organizaciones inteligentes estos elementos se expresan de la siguiente manera:

a) *Visión compartida*

La visión institucional de las organizaciones (relativa a su misión y valores) motiva diversas respuestas por parte de sus miembros, desde el rechazo hasta la militancia o el mero acatamiento. Cuando la visión es compartida, la relación entre las personas y las organizaciones se transforma, generando múltiples efectos beneficiosos: permite trabajar con una perspectiva de largo plazo, alienta la experimentación y la disponibilidad a asumir riesgos y estimula un mayor compromiso institucional de las personas. La literatura del aprendizaje organizativo ha estudiado los procesos de construcción de las visiones compartidas en las organizaciones inteligentes, definiéndolos como un subproducto de la interacción de visiones individuales de personas situadas en diferentes niveles de la organización.<sup>50</sup>

b) *Motivación personal elevada*

La propia existencia de una visión compartida contribuye a elevar la motivación de los miembros de una organización, ya que posibilita la gestación de compromisos recíprocos entre individuos y organizaciones, así como la conexión entre aprendizaje personal y aprendizaje organizativo. Sin embargo, la motivación representa una consecuencia más que un ingrediente de la cultura organizativa. Las medidas orientadas a su impulso, fracasarán si no existe previamente un caldo de cultivo organizativo apropiado para el desarrollo personal.<sup>51</sup>

---

modern Organizations Theory?”, en *Organizations Studies*, Vol. 13, nº 1; y Nadler el alter (1992), *Organizational Architecture. Designing for Changing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.

<sup>50</sup> En este sentido, la cultura no debe emanar de la jerarquía y debe cuidarse de invadir las libertades individuales (Senge, 1992:294-95): “Los individuos no sacrifican sus intereses personales a la visión del equipo, sino que la visión se transforma en una prolongación de sus visiones personales”.

<sup>51</sup> En todo caso, la motivación de los individuos puede ser reforzada a través de una adecuada *estrategia de recursos humanos*, basada, entre otras, en las siguientes políticas: sistemas de retribución variable (en función de resultados) y de retribución con capital (participaciones y acciones); política flexible de

c) *Formas de comunicación horizontales*

Las organizaciones abiertas desarrollan los sistemas horizontales de comunicación, donde se pueden evitar las “enfermedades de la jerarquía”. La comunicación como tal ha sido objeto de interesantes estudios como el de Bohm, que ha desarrollado una teoría y un método fundamentados en la combinación del *diálogo* (modalidad de comunicación tendente a la exploración conjunta y el flujo interactivo de pensamiento) con la *discusión* (ejercicio orientada a la argumentación y contrargumentación de ideas).<sup>52</sup> Otra aportación interesante viene constituida por los estudios de Argyris (1991) sobre las barreras defensivas que con frecuencia impiden la comunicación efectiva entre directivos y subordinados.<sup>53</sup> Se trata, por ejemplo, de la acción de las *rutinas defensivas*, definidas como “hábitos arraigados que utilizamos para protegernos del sentimiento de amenaza que surge cuando exponemos nuestro pensamiento. Cuando las rutinas defensivas dominan las relaciones interpersonales en una organización entorpecen el aprendizaje.”<sup>54</sup>

d) *Liderazgo y estilo de gestión orientados a diseñar procesos de aprendizaje*

Por último, Senge (1992:418-44) ha rebatido el mito de la dirección impositiva y controladora. En las organizaciones inteligentes el líder no es ya un tomador nato de decisiones, sino más bien una suerte de “arquitecto organizativo”. Es el primero en aprender en la organización y sus *funciones* son investigar y diseñar espacios y procesos de aprendizaje en la organización, lo que incluye:<sup>55</sup>

- Investigar la comprensión de la organización como sistema, así como las fuerzas externas e internas que la mueven

---

vacaciones y descanso semanal; política flexible de horarios de trabajo (evaluación por objetivos y no por horas de asistencia y posibilidad de teletrabajo en casa, entre otros).

<sup>52</sup> Los principales presupuestos de la teoría del diálogo de Bohm han sido resumidos en Senge (1992), pp. 299-312.

<sup>53</sup> Véase Argyris (1991), “Teaching Smart People How to Learn”, en *Harvard Business Review*, (nº mayo/junio), citado en López González (1995), p. 12

<sup>54</sup> Senge ha definido las rutinas defensivas como “cajas caudales dentro de las cuales *guardamos bajo llave* la energía que podría encauzarse hacia el aprendizaje colectivo”. Véase Senge (1992), p. 322.

<sup>55</sup> Un buen indicador para saber si la orientación del coordinador es adecuada se deduce de la concentración de sus actividades en problemas *divergentes* (problemas complejos que crean dilemas y cuyo mayor examen amplía la gama de soluciones) y en un alejamiento de las decisiones *convergentes* (aquellos cuyo mayor análisis desemboca en una única solución). En definitiva, la valía de los líderes se mide por su aportación al cambio de los modelos mentales de los trabajadores de la organización.

- Facilitar un proceso de construcción de una visión compartida
- Asegurar la disponibilidad de recursos para que todos los miembros de la organización puedan maximizar su aprendizaje
- Promover la rotación del personal para mantener activa la capacidad de aprendizaje de los individuos
- Participar en la toma de decisiones sobre aspectos importantes

#### 2.3.4 Institucionalización del aprendizaje organizativo

La institucionalización del aprendizaje organizativo constituye un reto temporal en las organizaciones inteligentes. En primer lugar, la *memoria organizativa* debe descansar en mecanismos institucionales y no en individuos. De lo contrario, se corre el riesgo de perder lecciones y experiencias aprendidas en el pasado con motivo de la rotación de las personas de unos trabajos a otros. En segundo lugar, la institucionalización de mecanismos de aprendizaje puede adoptar formas muy diversas, bien a través de la *estandarización* informal de procedimientos, de la formalización de políticas, papeles, funciones de puesto en manuales y otros documentos, o bien por medio de la adquisición de *rutinas organizativas*. Nelson y Winter (1982) han estudiado las rutinas organizativas, llegando a la conclusión de que constituyen una parte determinante del capital de las organizaciones, una suerte de acervo de aprendizaje organizativo.<sup>56</sup>

### 2.4 Las redes de aprendizaje

La disposición de los miembros de una organización a cambiar sus modelos mentales, a compartir una visión, a descentralizar sus estructuras y a crear una memoria organizativa e institucionalizar rutinas de aprendizaje no son suficientes si se quiere orientar la organización al aprendizaje. El pensamiento sistémico recuerda que las

---

<sup>56</sup> La práctica de la estandarización de procedimientos o la institucionalización de rutinas organizativas es un arma de doble filo, ya que puede poner en peligro la flexibilidad de la organización. En este sentido,

organizaciones son entes porosos en constante intercambio con su entorno y que, por tanto, su capacidad de aprendizaje depende en buena medida de su forma de relación con el entorno, de su grado de porosidad y conectividad. Resulta clave entonces el concepto de **vínculo de aprendizaje**, que se puede definir, de forma sencilla, como canal de intercambio de recursos, información y aprendizaje entre dos organizaciones.

La riqueza de relaciones en una sociedad se traduce en un amplio abanico de vínculos, motivados en su mayoría por transacciones de recursos entre organizaciones, tales como los intercambios de *personal* (prácticas, traslados en comisión, becas de colaboración, años sabáticos y representaciones cruzadas en los comités de dirección, entre otros), *información* (publicaciones periódicas, informes), *conocimiento* (asesoría, consultoría, capacitación formal) o *tecnología* (compraventa de patentes, copia, simulación). Además las organizaciones pueden establecer vínculos merced a *marcos de cooperación* y colaboración (*joint ventures*, franquicias, asociación de productores y redes de comercialización) a la *resolución positiva de conflictos* o en base a las propias *relaciones personales* de sus miembros.

En la actualidad, la potencialidad de interconexión de las organizaciones se ve reforzada con las nuevas posibilidades que ofrecen las *nuevas tecnologías de la información* (computadoras, redes telemáticas, transmisión electrónica de datos e internet, entre otros). El aprovechamiento de estas oportunidades permite a las organizaciones mayor rapidez en el acceso y difusión de información, mayor capacidad de trabajo en red y mayor intercambio de experiencias.

La articulación de los conceptos de organizaciones inteligentes (abiertas al aprendizaje) y vínculos de aprendizaje permite construir el concepto de **redes de aprendizaje**, partir de la conexión de diferentes organizaciones y su funcionamiento como un sistema de aprendizaje. La conformación de las redes responde a la confluencia de intereses económicos, sociales, culturales y políticos. Algunos autores han ido más allá y han planteado el concepto de *sociedad de aprendizaje*, a partir de la convergencia de las diferentes redes de aprendizaje en un único sistema integrado.<sup>57</sup>

---

algunos autores han observado la necesidad de un equilibrio entre aprendizaje formal e informal en las organizaciones.

<sup>57</sup> Un ejemplo de red de aprendizaje es la Sociedad de Aprendizaje Organizativo (*Society of Organizational Learning*, [www.sol-ne.org](http://www.sol-ne.org)), en cuyo portal de Internet se pueden proponer ideas y perfiles



## 2.5 El aprendizaje organizativo en las organizaciones de la sociedad civil

Como ya se ha sugerido a lo largo del epígrafe, la aplicación del enfoque del aprendizaje organizativo a las organizaciones de la sociedad civil presenta importantes diferencias respecto a las organizaciones empresariales.

Los programas de aprendizaje organizativo puestos en marcha por las empresas poseen una finalidad meramente instrumental, en aras de mejorar la eficiencia y productividad. Con frecuencia incluso, los objetivos corporativos relegan el aprendizaje personal de los miembros de las organizaciones, que son atendidos siempre y cuando su satisfacción potencie directamente los fines de la organización. Esta práctica ha hecho reflexionar a algunos autores sobre las consecuencias de la aplicación del enfoque de organizaciones inteligentes a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), ya sean ONG de desarrollo o asociaciones locales. Dada su naturaleza ajena al afán de lucro, la discusión de los fines y motivaciones del aprendizaje organizativo adquiere relevancia. Sotaquirá y Gélvez (1998:9) han hecho algunas observaciones en términos metodológicos, planteando que los procesos de aprendizaje organizativo en las OSC deben contemplar, al menos, dos **niveles de aprendizaje**, centrándose en dos tipos distintos de actividades:

- actividades *instrumentales* (orientadas al control, el cambio, mejora y eficiencia de la organización)
- actividades *emancipatorias* (cuyo fin es debatir los fines de la organización e indagar sobre su sentido social)

La naturaleza dinámica de las organizaciones sociales, asentadas en fines sociales pero cambiantes y dinámicos en el tiempo, motiva que deban su aprendizaje deba ser estudiado con parámetros propios. Si bien muchas de las técnicas y herramientas de aprendizaje pueden ser trasladadas desde el mundo empresarial, es preciso diseñar modelos de aprendizaje diferenciados para este tipo de organizaciones. Las principales diferencias residen tanto en los *espacios* de aprendizaje como en los *contenidos* de los

---

de proyectos, solicitar asesoramiento, identificar socios o acceder a los resultados de las investigaciones.

propios procesos de aprendizaje.<sup>58</sup>

En lo relativo a **contenidos**, los procesos de aprendizaje de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), al igual que los procesos de aprendizaje de las organizaciones empresariales, poseen una dimensión *organizativa* (referente a las metodologías de trabajo), *sectorial* (de acuerdo a su especialización funcional) y *geográfica* (según su ubicación o su zona de actuación). Pero además las organizaciones de desarrollo desarrollan contenidos específicos de aprendizaje relacionados con el *cambio social* que promueven. Dicho de otro modo, la visión compartida existente en una OSC no es simplemente un proceso autónomo que se origina al interior de la organización, sino que comulga con unos valores y una determinada concepción del desarrollo. De forma resumida, esa visión se puede resumir en los siguientes objetivos de igualdad social de oportunidades:

- reducción de la pobreza
- relaciones de género más igualitarias
- relaciones de generación (niños y ancianos)
- respeto a los derechos de las minorías (étnicas, religiosas y lingüísticas)
- sostenibilidad ambiental
- participación social

Estos contenidos han sido tradicionalmente traducidos en las organizaciones de desarrollo como perspectivas transversales temáticas, afectando al conjunto de sus actuaciones, tales como las intervenciones de desarrollo en el terreno, pero también las actividades de educación, sensibilización e incidencia política.

---

<sup>58</sup> En el capítulo siguiente se ha desarrollado un modelo de aprendizaje para las ONG de desarrollo, donde se ha desarrollado en profundidad los diferentes espacios de aprendizaje a los que estas organizaciones están expuestas.

### 3. La formación de capital social

El concepto de capital social ha sido punto de encuentro de diversas teorías del desarrollo en los años 90. De hecho, ese decenio ha sido testigo de una floreciente literatura al respecto (Coleman, 1990; Putnam, 1994; Narayan, 1999). Los grandes organismos financieros internacionales también se han hecho eco de este concepto. En su Informe *Expanding the Measure of Wealth* (1997), el propio Banco Mundial ha realizado una nueva reflexión sobre el eterno tema de *la riqueza de las naciones*, postulando que el capital social constituye el “eslabón perdido” de la economía, al poder explicar las brechas de desarrollo entre los diferentes países.<sup>59</sup> El informe resalta la existencia de diversos tipos de capital -natural, físico, humano y organizativo- pero sostiene que, entre todos ellos, el capital social es el que posee mayor capacidad explicativa sobre los procesos de desarrollo. Como corolario se hace necesaria entonces una reconceptualización de la riqueza y de sus indicadores de medición, que -según el informe- deben incluir “nuevos cálculos de riqueza nacional (...) y de progreso, de acuerdo a las bases conceptuales del capital social”.<sup>60</sup>

#### 3.1 Concepto de capital social

##### 3.1.1 Concepto en construcción

Si bien la utilización del concepto de capital social se remonta a 1916, no fue hasta la década de los 90, a raíz de los trabajos de Coleman (1988) y, sobre todo, de Putnam

---

<sup>59</sup> La expresión hace alusión a la famosa obra de Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones*, y a la pregunta de partida de su obra: ¿Qué factor determina que una nación sea “rica”?

<sup>60</sup> En efecto, el capital social recoge y supera los conceptos de capital humano y capital organizativo. No se trata, sin embargo, de una agregación hacia arriba de la esfera individual (capital humano), pasando por el ámbito micro (capital organizativo) para alcanzar la esfera macro de la sociedad en su conjunto. De igual modo que el capital de una organización no se configura a partir de una simple adición del capital humano de sus miembros, tampoco el capital social se deduce del capital acumulado por las diferentes organizaciones que integran una sociedad, sino que más bien se genera a partir de la densidad y calidad del tejido social, así como del marco institucional que hace posible tal articulación.

(1994), cuando el concepto adquirió protagonismo en el debate doctrinal sobre el desarrollo.<sup>61</sup> Para Putnam (1994) el “capital social se refiere a determinadas características de la organización social, como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante el impulso de acciones coordinadas”. Al reconciliar el interés individual con la solidaridad, las normas de reciprocidad y las redes de compromiso cívico reducen los costes de transacción y motivan que la cooperación social y económica resulte más espontánea y menos “cara”. Compartido por los diferentes actores, el capital social es productivo y genera un círculo virtuoso: “sociedad fuerte, economía fuerte, estado fuerte”.<sup>62</sup>

Desde entonces, el concepto ha atraído la atención de sociólogos, antropólogos, politólogos y economistas, que han hecho diversas aportaciones sin haberse conformado todavía un cuerpo teórico preciso. Fukuyama (1996), por ejemplo, ha definido el capital social en términos de la capacidad que posee la gente de trabajar juntos para lograr propósitos comunes en grupos y organizaciones. En términos similares a Putnam se ha expresado Ritchey Vance (1996:3) al definirlo como el conjunto de “características de las organizaciones sociales –tales como redes, normas y confianza– que contribuyen a incrementar el potencial productivo de una sociedad (...), mejorando los retornos de las inversiones en capital físico y humano”. No obstante, el capital social no contribuye sólo a la mejora de la eficiencia de una sociedad sino que también genera compromiso social y contribuye a configurar estructuras de gobierno y a distribuir la riqueza creada. Esta dimensión social y política ha sido puesta de relieve por esfuerzos teóricos posteriores. Un ejemplo puede ser Fowler (1999:144) que ha definido el capital social como “la suma de relaciones de confianza y reciprocidad entre los ciudadanos y sus asociaciones en todos los niveles de la política y la economía”.

---

<sup>61</sup> Algunos antecedentes en el uso del concepto de capital social son: Hanifan, Lyda J. (1916), “The Rural School Community Center”, *Annals of the American academy of Political and Social Science*, nº 67, pp, 130-38, así como Loury (1977) y Bordieu (1985). En el terreno de los economistas, hay que mencionar las imprescindibles aportaciones de Abramovitz. Una resumen del origen histórico y el debate teórico del concepto se encuentra en Woolcock (1998), Portes (1998) y Gray Molina (2000).

<sup>62</sup> En su estudio sobre las tradiciones civiles en la Italia moderna, Putnam (1994) investigó los diferentes efectos que ha tenido el establecimiento de los gobiernos regionales durante la década de los 70 y 80 en el Norte y Sur de Italia. El estudio atribuyó la acusada brecha de desarrollo a diferentes niveles de compromiso cívico, identificando una correlación entre la vitalidad de la vida asociativa (nivel de compromiso cívico), con el buen gobierno (logrado por instituciones eficaces) y el desarrollo económico.

A pesar de todas las contribuciones teóricas realizadas, se trata de un concepto en construcción, persistiendo todavía múltiples **ambigüedades e imprecisiones**, que necesitan mayor trabajo de depuración teórica. Algunos autores incluso han mostrado mucho escepticismo sobre la utilidad práctica del concepto (Portes y Landolt, 1996) o se preguntan si el término ha sido utilizado “para explicar demasiado con demasiado poco” (Woolcock, 1998); otros, en cambio defienden el potencial transformador social del concepto (Zumbado, 1998). Las páginas que siguen se proponen arrojar algo de luz en el debate.<sup>63</sup>

### 3.1.2 El papel crucial de la confianza

Una característica común de todas las definiciones es la importancia atribuida a toda una serie de **valores “virtuosos”** (confianza, reciprocidad, compromiso, espíritu civil, honestidad y lealtad) como factores desencadenantes y variables centrales del desarrollo social, ya sea por su capacidad para resolver conflictos, hacer respetar los derechos o producir bienestar, sirviendo, en definitiva, como “lubricantes” del sistema social y económico. En su libro *Confianza: Las virtudes sociales y la creación de prosperidad*, Fukuyama (1996) define la confianza como la expectativa que surge dentro de la comunidad de recibir un comportamiento regular, honesto y cooperativo, basado en normas compartidas por los otros miembros de la comunidad.<sup>64</sup> Para Fukuyama (1996:33) ese proceso de cristalización de instituciones sociales de confianza posee hondas raíces culturales, ya que se crea y transmite históricamente a través de mecanismos como la tradición o la religión. En definitiva, la cultura conforma un “hábito ético heredado”, que comporta una racionalidad adaptativa y que opera como factor determinante del desempeño económico de las sociedades. Fukuyama compara y

---

<sup>63</sup> Portes y Landolt (1996:19) han sostenido que “el capital social se apresta a repetir la experiencia de tantos otros conceptos promisorios: de bullada contribución intelectual a frase política de moda; de ahí a cliché periodístico para eventualmente desaparecer sin pena ni gloria.” En contraposición a esta opinión, Zumbado (1998:187) ha señalado las ventajas de profundizar en el desarrollo teórico del concepto: “Dependiendo de la definición conceptual que le damos al capital social, los procesos a nuestra disposición para explicar las distintas formas de difusión del capital social cambian. (...) Si llegamos a este punto en la evolución de la teoría, estaremos listos para adoptar las herramientas necesarias para crear, mantener o transformar el capital social. La teoría estará cumpliendo su función como un instrumento para fomentar el desarrollo y la transformación social.”

<sup>64</sup> Ese marco institucional está conformado por reglas formales, normas implícitas, jerarquías y sanciones para garantizar el cumplimiento y el orden y detener los comportamientos oportunistas de los “*free riders*”.

contrasta el rendimiento económico de varias culturas diferentes, concluyendo que todas las sociedades prósperas presentan altos niveles de confianza. Su pensamiento parece caer en una suerte de *determinismo cultural* cuando concluye, por ejemplo, que la cultura existente en los países latinos limita fuertemente sus posibilidades de su desarrollo.<sup>65</sup>

Existe, por otro lado, un debate paralelo sobre los **factores que erosionan el capital social**, como la corrupción, la competición económica desenfrenada, la explotación de los trabajadores, la tecnología o migración forzosa que reducen y desestabilizan la interacción humana o los modelos deshumanizadores de urbanización, entre otros. Como ha advertido Fowler (1999:145) estos factores no son patrimonio exclusivo de los países “subdesarrollados”, sino que operan de forma creciente en el denominado mundo “desarrollado” (especialmente en EE.UU, y algunas partes del Norte de Europa):

“Para los que se lo pueden permitir, la pérdida del nivel de confianza en la sociedad se puede contrarrestar mediante un seguro, contratos legales y el refugio en enclaves protegidos por guardias jurado. Para los que no pueden permitírselo, la vida se vuelve más insegura, viéndose forzados a no respetar el compromiso de no violencia para poder sobrevivir y ser reconocidos como personas humanas. En la medida en que el capital social se deteriora, la sociedad se desmorona, se producen revueltas y demandas en favor de mayor autonomía para los grupos étnicos y subnacionales, se incrementa la explotación ambiental, la contaminación no regulada o la venta sin control de productos de primera necesidad y las fuerzas del orden acometen atropellos de los derechos humanos en nombre de la seguridad pública. El capital de relaciones mutuas en el conjunto de la sociedad constituye el cemento que previene estos extremos y se define como la capacidad de los ciudadanos de implicarse en condiciones de igualdad con las instituciones del estado y el mercado”.

---

<sup>65</sup> De acuerdo a Fukuyama, las culturas que utilizan el camino de la familia como vía de socialización predominante tienen un nivel reducido de confianza, debiendo recurrir al estado para garantizar el orden y para iniciar o apoyar organizaciones grandes y duraderas. Es el caso de los países católicos latinos del Sur de Europa y América latina, caracterizados, en un extremo, por familias fuertes y, en el otro, por organizaciones grandes y centralizadas como el estado o la iglesia. Fukuyama ha utilizado el concepto de “familismo amoral” para describir la situación en la que los lazos sociales y las obligaciones morales se limitan a la familia nuclear. La debilidad del asociacionismo espontáneo entre los dos extremos influye sobre el tipo de estructuras empresariales posibles: negocios familiares y clase funcionarial. La existencia de corporaciones económicas grandes depende entonces del papel del estado o de la inversión extranjera, ya que la contratación de gerentes profesionales implica buscar a gente fuera del círculo de la familia, donde existe poca confianza. De este modo, la cultura de una sociedad determina no sólo la calidad de las organizaciones económicas productivas y las estructuras industriales, sino también las propias posibilidades de desarrollo económico.

### 3.1.3 Un análisis de los vínculos sociales

Una segunda característica común de las definiciones de capital social hace referencia a su naturaleza relacional, es decir, su asentamiento en relaciones sociales. Los teóricos de redes sociales han debatido sobre el valor relativo que para los grupos y organizaciones sociales poseen los diferentes tipos de vínculos. Una primera clasificación de los vínculos sociales se refiere a los **modos de socialización** vigentes en una sociedad:

- Los *vínculos fuertes* o lazos (*bonds*) están basados en relaciones personales de identidad y afinidad social o ideológica. Incluyen las relaciones familiares (de parentesco) y el resto de relaciones que se establecen al interior de los grupos socialmente homogéneos.
- Los *vínculos débiles* o puentes (*bridges*) se inspiran, en cambio, en intereses de orden personal y en expectativas de reciprocidad, teniendo lugar entre actores sociales no homogéneos, que difieren en términos de edad, género, raza, casta, clase social, ingreso o localización. Algunos ejemplos son las relaciones que se establecen en las empresas, clubes de deporte o en asociaciones de la sociedad civil.

Una segunda forma de clasificar los vínculos sociales hace referencia a su **grado de formalización**:

- Los *vínculos informales* están basadas en el conjunto de normas internalizadas que rigen una comunidad. Tienen lugar de acuerdo a los hábitos rutinarios de socialización, como son las interacciones cotidianas en los medios de transporte, mercados o fiestas.
- Los *vínculos formales* se asientan sobre reglas, normas, contratos, obligaciones y sanciones explícitas, surgidos ante la necesidad de regular los marcos de convivencia de sociedades de creciente complejidad, dando lugar a relaciones laborales, de pertenencia a una organización y sometidas a derechos y obligaciones explícitos. En este apartado hay que incluir, por ejemplo, gran parte de las relaciones que se establecen con el estado.

Cuadro 1: Contribución al desarrollo de los diferentes tipos de vínculos sociales

TIPO DE VINCULOS	FUERTES (lazos)	DÉBILES (puentes)
	<i>INTRAGRUPO</i>	<i>TRANSVERSALES (cross-cutting ties)</i>
<b>NORMAS FORMALES (reglas, contratos, obligaciones...)</b>	Estabilidad Inclusión/exclusión social	Acceso a recursos adicionales Insumos productivos Redes de trabajo y compromiso civil Autonomía y movilidad social Cohesión social
<b>INFORMALES (relaciones de confianza)</b>	Identidad Afinidad Cambio organizativo	Información Reducción de costes de transacción Nuevo aprendizaje

Fuente: elaboración propia

Los teóricos han debatido acerca del valor relativo de los vínculos, cuyas diferentes contribuciones al desarrollo de una sociedad han sido recogidas en el cuadro 1. Krackhardt (1992) demostró “la fortaleza de los *vínculos fuertes*”, al relacionar el éxito de los procesos de cambio organizativo en las grandes organizaciones formales con la existencia de lazos de complicidad entre las personas.<sup>66</sup> No obstante, y al contrario de lo que pudiera parecer, todos los vínculos son necesarios para el funcionamiento y desarrollo de una sociedad, incluidos los denominados *vínculos débiles* (Ashman, Brown y Zwick, 1998). Ya algunos autores como Granovetter (1973) habían descrito la “fortaleza de los vínculos débiles”.<sup>67</sup> Los vínculos transversales resultan, de hecho, críticos para el desarrollo de una sociedad, ya que sirven para repartir las oportunidades económicas, permitir la movilidad social de los individuos y asegurar la cohesión social. Además suponen una importante fuente de nuevos recursos y aprendizaje para las organizaciones, tanto del sector privado, como del estado o la sociedad civil.

Como se ha señalado, los *vínculos fuertes* son fuente de estabilidad, inclusión social e identidad, pero también pueden generar fenómenos de exclusión social, en términos de género, edad, etnia o casta. En las sociedades más pobres conviven a menudo elevados niveles de solidaridad intracomunitaria (expresados en grupos como los sindicatos

<sup>66</sup> Krackhardt, D. (1992), “The Strength of Strong Ties”, en Nohria, R. y R. Eccles (eds.), *Networks and Organizations*. Cambridge, Harvard University Press; citado en Ashman, Brown y Zwick (1998), p. 13.

<sup>67</sup> Granovetter, M. (1973), “The strength of weak ties”, en *American Journal of Sociology*, nº 78, pp. 1.360-80, citado en Ashman, Brown y Zwick (1998), p. 2.



campesinos) con una importante discriminación de la mujer. Los pueblos indígenas tampoco han podido escapar a la pobreza, debido a sus escasas conexiones con los núcleos de poder. Ante la ausencia de aliados externos, el capital social indígena basado en vínculos fuertes tan solo puede desempeñar un papel sustitutivo para procurar los bienes y servicios normalmente prestados por el estado, pero no es capaz de activar oportunidades de producción (Gacitua-Mario, 1998).<sup>68</sup> Más bien, las incontables e ingeniosas estrategias e instituciones de supervivencia facilitadas por los vínculos fuertes “funcionan, pero atrapan a la gente en bajos niveles de productividad y los hacen reacios al riesgo” (Narayan, 1999:34).<sup>69</sup>

Al considerar los tipos de vínculos como diferentes fuentes de capital social, algunos autores han sugerido la posibilidad de construir una taxonomía o clasificación de los **tipos de capital social**, cuya consideración permite analizar y entender las diferencias de desarrollo entre países y/o comunidades (Fukuyama, 1996; Portes, 1998):<sup>70</sup>

- El capital social “*consumativo*” (*bonding social capital*) se basa en relaciones homogéneas al interior de los grupos, merced a un tipo de “sociabilidad tradicional”, posee efectos positivos sobre la identidad y estabilidad de los grupos, pero al mismo tiempo pueden comprometer el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto.
  
- El capital social “*instrumental*” (*bridging social capital*) se asienta sobre relaciones transversales o heterogéneas, a través de canales de “sociabilidad

---

<sup>68</sup> Gacitua-Mario, Estanislao (1998), *Social Capital in Rural Mexico in Mexico Ejido Reform: Avenues of Adjustment – Five Years Later*, Washington, Banco Mundial, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, background paper; citado en Narayan (1999), p. 33.

<sup>69</sup> Algunos casos extremos de *capital social perverso* son los sistemas de castas, las bandas violentas o las organizaciones criminales. Rubio (1997) ha demostrado como la existencia en Colombia de una enorme economía sumergida, coordinada por la poderosa guerrilla, ha resultado en la creación de un marco institucional paralelo, que incentiva los comportamientos oportunistas y criminales. En el periodo 1980-93, el autor ha estimado que la remuneración de las actividades criminales de menor rango, excluidas las actividades de tráfico de drogas y secuestro, se triplicaron en términos reales, al tiempo que los salarios del trabajo formal permanecieron estables. Véase Rubio (1997), “Perverse Social Capital: Some Evidence from Colombia”, en *Journal of Economic Issues*, Vol. 31, n° 3, pp. 805-16; citado en Narayan (1999), p. 30.

<sup>70</sup> Existe un debate sobre el carácter natural o adquirido del capital social. Si bien las fuentes consumatorias de capital social están relacionadas con una dotación original del capital social de una sociedad, las fuentes instrumentales dan cuenta de la posibilidad de construirlo. Como es natural, los cambios sociales de largo aliento transforman las relaciones y los vínculos entre las personas y lo que es considerado como capital social construido pasa a formar parte del capital social heredado para las futuras generaciones.

espontánea o interesada”, ejerciendo una contribución clave sobre el desarrollo, en términos de acceso a recursos, información y aprendizaje.

El capital social consumativo, es decir basado en lazos, sienta las bases de un desarrollo social y económico, que necesita, sin embargo, de la afluencia de capital social instrumental (una densa red de vínculos débiles) para llevarse a término. En este sentido, algunos autores han señalado la necesidad de propiciar una transición del primer tipo de capital social al segundo (Narayan, 1999:12 y 35):

“(…) todas las sociedades y todos los grupos sociales poseen capital social. Sin embargo, para el bienestar de la sociedad o el bien común, se debe producir una transición desde el régimen de lealtad exclusiva a grupos sociales primarios a otro asentado en redes de trabajo formadas por asociaciones secundarias, cuya principal característica sea la de juntar a personas que, de algún modo, son diferentes entre sí”.

“Cuando las redes de los excluidos consisten fundamentalmente en «personas como ellos» y no están vinculadas a grupos, información, poder y recursos externos, las redes desempeñan una importante función de seguridad y solidaridad. Sin embargo, no operan como agentes de cambio, grupos productivos o movimientos sociales poderosos con capacidad de cuestionar los poderes del estado”.

#### 3.1.4 Ambito del capital social

Parte de la ambigüedad conceptual del capital social se deriva de la imprecisión de su ámbito de delimitación. Existen al respecto diferentes concepciones sobre el tipo de actores que integran el capital social, pudiéndose identificar varias **visiones teóricas** :

i) *Asociacionismo horizontal* (Putnam)

Se trata de un enfoque basado en el célebre estudio de Putnam (1994) sobre el capitalismo reticular en el próspero Norte de Italia, en el que se incluían redes y relaciones de naturaleza horizontal (asociaciones y cooperativas) que ejercieran un efecto “positivo” sobre la sociedad. Se trata, por tanto, de una visión limitada, ya que reduce el concepto a las relaciones horizontales y lo hace además depender de la subjetividad que subyace en la valoración “positiva” o “negativa” de los efectos que una organización comporta para la sociedad. Esta visión excluye, por tanto, la posibilidad de que el capital social genere efectos negativos, no internalizando tampoco los costes que implica la pertenencia a los grupos sociales.

ii) *Asociacionismo horizontal y vertical* (Coleman y Fukuyama)

Esta segunda visión amplía el concepto, admitiendo efectos positivos y negativos e incluyendo también asociaciones jerarquizadas, caracterizadas por una distribución desigual de poder entre las personas. Desde esta perspectiva, el capital social se corresponde con el conjunto de redes y relaciones, con independencia de su naturaleza horizontal o vertical o de la bondad de sus objetivos. De este modo, una forma de capital social que es valiosa para facilitar ciertas acciones, puede ser perjudicial para otras. El enfoque abarca el tejido público no estatal, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, pero excluyendo las administraciones públicas.

iii) *Enfoque institucional* (Olson y North)

La escuela neo-institucionalista defiende una visión macro del capital social que va más allá de la consideración de las relaciones informales, horizontales, verticales y jerárquicas, para comprender también el marco institucional de una sociedad. Quedan integradas así las relaciones institucionales formales y las estructuras formales, tales como el gobierno, el régimen político, el estado de derecho, el sistema judicial y las libertades civiles y políticas. Dentro de este enfoque, tienen cabida por tanto todos los elementos relativos a la gobernabilidad.

iv) *Ambito global*

Una última consideración hace referencia a la escala. El capital social no es un fenómeno exclusivamente territorial, ya que las relaciones sociales, las redes de trabajo y las organizaciones se expanden hacia un ámbito nacional e incluso global, influyendo en múltiples esferas. En un contexto de creciente globalización económica y política, el capital social de escala global resulta, por tanto, un ingrediente crucial del sistema mundial de gobierno, identificándose varias funciones, entre las que se encuentran “la facilitación de partenariados, la creación de un fondo común de conocimiento y el fortalecimiento de la participación y monitoreo ciudadano de los procesos de toma de decisiones de organismos como el Banco Mundial” (BM, 2000:12).

Como se comprueba, la principal diferencia de los enfoques radica en el la amplitud del concepto, desde la visión más purista y limitada de Putnam, pasando por el enfoque

intermedio de Coleman y Fukuyama, contrario a la inclusión de las estructuras y mecanismos formales del estado, hasta llegar a la visión más holística e integradora del enfoque institucional. Las ventajas de esta última corriente parecen superiores, puesto que su mayor amplitud y riqueza de análisis se traduce en un mayor capacidad para reflejar todas las esferas de las estructuras sociales.

### 3.1.5 Carácter de bien público

Debido a su *naturaleza colectiva*, los individuos no pueden adueñarse del capital social, circunstancia que lo diferencia del resto de modalidades de capital (físico, natural, humano e incluso organizativo), que sí han sido apropiados total o parcialmente por los agentes a lo largo de la historia. Además, el capital social cumple la segunda cualidad de los bienes públicos, referida a la generación de *externalidades positivas* para el conjunto de organizaciones y personas de una sociedad. Es precisamente este carácter de bien público lo que ha llevado al propio Banco Mundial (1997:79) a reconocer que “existe un papel importante para el apoyo público a la construcción del capital social”.

### 3.1.6 Conceptos afines

El grado de abstracción e imprecisión conceptual del concepto ha originado que su uso se confunda a menudo con el de otros términos afines, como son el de marco institucional, compromiso civil o gobernabilidad. En este contexto, es preciso realizar un esfuerzo de refinamiento de los conceptos (véase cuadro 2). En realidad, dichos conceptos constituyen diferentes aproximaciones a un mismo significado, sólo que han sido acuñados desde diferentes disciplinas, en base a una diferente practicidad de análisis.

Cuadro 2: Conceptos afines al capital social

CONCEPTOS	DEFINICIÓN
<p><b>Instituciones</b></p>	<p>Normas formales e informales que regulan el comportamiento de una comunidad (North, 1993)</p> <p>Mientras que las instituciones organizan y regulan las prácticas asentadas en valores compartidos para el bien de la comunidad, el capital social es un activo de confianza y mutua reciprocidad entre los miembros de la comunidad. Las personas que se atienen a un marco institucional pueden o no compartir un activo de capital social entre ellos, si bien las instituciones siempre sirven para cristalizar y canalizar tal confianza y reciprocidad. El marco institucional suele constituir el recipiente del capital social y, por consiguiente, las instituciones sociales pueden servir de puerta de entrada al estudio del capital social; en todo caso, no son la misma cosa (Sadeeque, 1999:5)</p>
<p><b>Compromiso civil</b></p>	<p>Relaciones sociales en el ámbito de grupos y redes voluntarias, tanto formales como informales, caracterizados por la heterogeneidad de su composición, es decir, formada a partir de vínculos que atraviesan diferencias étnicas, de género, casta, clase, religión, riqueza y localización y cuyo uso se activa hacia un compromiso político y comunitario (Narayan, 1999:7)</p>
<p><b>Sistema de gobierno o gobernabilidad</b> (<i>governance</i>)</p>	<p>Suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, manejan sus asuntos comunes (NN.UU., Comisión sobre Gobernabilidad Global)</p> <p>Conjunto de acciones, condiciones y factores que posibilitan avanzar en la tareas democratizadoras y del desarrollo que se han propuesto los gobiernos (Parker, 1997:9; citado en Nicod, 1999:19)</p>
<p><b>Sistema de gobierno participativo local</b> (<i>local governance</i>)</p>	<p>Participación de los actores sociales en el proceso de toma de decisiones, en contraste con otros modelos más pasivos de participación, centrados en la información, ejecución o reparto de beneficios (Schneider, 1999)</p>

## 3.2 Capital social como concepto integrador de la dimensión política, social y económica del desarrollo

A pesar de sus carencias, el potencial del concepto radica en su capacidad para ligar los aspectos sociales y económicos y políticos del desarrollo, comúnmente segregados en los análisis tradicionales de la economía.<sup>71</sup> De hecho, los efectos del capital social se dejan sentir en un amplio abanico de parcelas, desde el crecimiento económico al sistema de gobierno, desde el rendimiento de las empresas a las redes comunitarias de solidaridad, que se han sistematizado en los siguientes rubros:<sup>72</sup>

### 3.2.1 Contribución a la eficiencia y al crecimiento económico

Los economistas fueron los primeros en señalar la importante contribución del capital social en términos de eficiencia y crecimiento económico. Mientras que la teoría económica ha atribuido tradicionalmente a los contratos una mayor eficiencia económica, los nuevos estudios sugieren que son más bien las relaciones de confianza, en lugar de las obligaciones legales *per se*, el factor que mejor explica las transacciones económicas.<sup>73</sup> El establecimiento de un marco de confianza contribuye además a reducir los costes de transacción, ya que aumenta la circulación de la información, los problemas y los acuerdos se resuelven más rápido y no es necesario activar sistemas de control y cumplimiento obligatorio, redundando todo ello en una ganancia en términos de eficiencia (Stewart, 1995).<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> La perspectiva teórica que en los años 90 resucitó el concepto de capital social es la misma que impulsó en los años 80 la fundación de la socioeconomía como nueva disciplina del conocimiento. Véase, por ejemplo, Swedberg, Richard y Mark Granovetter (1992), "Economic Sociology: The Main Proposals of the Economic Sociology", en Swedberg y Granovetter (eds.), *The sociology of Economic Life*. Westview press.

<sup>72</sup> Narayan (1999:8) ha realizado una amplia bibliografía clasificada de los trabajos publicados sobre capital social, en función de los diferentes tipos de resultados que proporciona, en términos de educación, ingreso, salud, rendimiento de empresas y acción colectiva a nivel comunitario.

<sup>73</sup> La existencia de relaciones de confianza obvian la necesidad de parentesco entre individuos y la concurrencia del estado para hacer cumplir los acuerdos.

<sup>74</sup> Stewart (1995), *Groups for Good or for Ill*, Oxford, documento presentado en la Conferencia del 40 aniversario del Queen Elisabeth House; citado en Fowler (1999), p. 139.

La **reducción de los costes de transacción** se explica gracias a las diferentes funciones que desempeña el capital social en la sociedad, y que pueden ser resumidas en las siguientes:

- *Compartir información*

La existencia de tejido social ayuda a poner remedio a los fracasos en la distribución de la información, disminuyendo la inseguridad de los actores. Esta cualidad cobra un significado especial en la nueva sociedad de la información, donde este recurso se ha convertido en la principal materia prima, no sólo de los procesos económicos, sino también de las actividades sociales y políticas.

- *Generar confianza entre los actores*

Compartir normas y redes contribuye a superar recelos históricos, así como a establecer un caldo de cultivo para la interacción de las organizaciones.

- *Coordinar actividades*

La existencia de confianza interinstitucional e información compartida promueve la realización de actividades conjuntas y el aprovechamiento de sinergias entre las organizaciones, lo que multiplica su eficacia.

- *Reducir costes de cumplimiento obligatorio de los contratos*

La existencia de un alto nivel de confianza se expresa también en un marco institucional informal que incluye automecanismos para obligar al cumplimiento de los acuerdos, que suponen un importante ahorro en términos de costes de información y vigilancia. Por contra, cuanto mayor es el nivel de desconfianza en una sociedad, mayores son los costes necesarios para garantizar el cumplimiento de los contratos, representando una carga para todo el sistema económico.

Por otro lado, existe una tradición de estudios empíricos que han analizado las consecuencias negativas que, sobre el crecimiento económico, generan las fracturas sociales asociadas con bajos niveles de capital social. En un estudio sobre 45 países (tanto del Norte como del Sur), Larraín y Vergara (1997) han concluido que las desigualdades sociales alimentan las presiones y conflictos sociales, contribuyendo, a su

vez, a generar inestabilidad económica y retraer la inversión.<sup>75</sup> En el mismo sentido se ha expresado Rodrik (1997), quien ha demostrado, a partir de estudios empíricos basados en regresiones, que los niveles severos de desigualdad social están asociados con fenómenos de inestabilidad política y económica.<sup>76</sup>

### 3.2.2 Contribución al aprendizaje organizativo

La existencia de relaciones de confianza en una sociedad facilita los marcos de intercambio de información y aprendizaje mutuo entre organizaciones. En esta línea argumental, Fukuyama (1996) ha subrayado el papel que desempeña la innovación organizativa en esos procesos. La sociabilidad interesada, expresada en el establecimiento de vínculos débiles, propicia la creación de negocios, incentiva la innovación organizativa e influye sobre las posibles variedades de industrias y negocios.<sup>77</sup>

### 3.2.3 Contribución a la equidad social

La comunidad o sociedad que logra compartir información, generar confianza y promover la coordinación de actividades tiene más posibilidades de compartir los beneficios entre sus miembros y alcanzar el objetivo de equidad social. A finales de los años 90 se incrementaron los esfuerzos teóricos por ligar el capital social a la lucha contra la pobreza, reflejándose en un número creciente de documentos doctrinales de los organismos oficiales de desarrollo (BM, 1997; Schneider, 1999; Narayan, 1999; BM, 2000).

---

<sup>75</sup> Larraín, Felipe y Rodrigo Vergara (1997), *Income Distribution, Investment and Growth*. Harvard International Institute for Development, Discussion Paper Series, n° 596; citado en Narayan (1999), pp. 23-25.

<sup>76</sup> Rodrik, Dani (1997), *Where Did All the Growth Go? External shocks, Social Conflict and Growth Collapses*, Cambridge, NBER, Working Paper, n° 18; citados en Narayan (1999), pp. 23-25.

<sup>77</sup> El aprendizaje organizativo al que se refiere Fukuyama en el ámbito de las organizaciones empresariales es extensivo al resto de organizaciones de la sociedad civil y el estado. Si bien, el aprendizaje organizativo en el sector privado se traduce en una mejora de la rentabilidad, en el caso de las organizaciones de la sociedad civil –entre las que se encuentran las ONG- ese aprendizaje se manifiesta



Todos los estratos de la sociedad gozan de capital social, pero para los más pobres, que carecen de otros tipos de recursos, el capital social adquiere una gran relevancia. Como ha reconocido el propio Informe *New Paths to Social Development* del Banco Mundial (2000:11), “las relaciones sociales afectan a todas las dimensiones de la pobreza”. Diversas investigaciones empíricas han señalado que la implicación activa de las personas en las organizaciones locales está positivamente correlacionada con un mayor consumo del hogar, la acumulación de activos, el acceso al crédito, el acceso infantil a la educación y una menor vulnerabilidad frente a las crisis económicas (Grootaert, 1999), con la conservación del medio ambiente (Krishna y Uphoff, 1999) o con un mayor nivel de seguridad física personal, gracias a la protección que las organizaciones sociales procuran de los espacios públicos y privados (Moser y McIlwaine, 1999).<sup>78</sup> En sentido contrario, la carencia de capital social explica buena parte de los fenómenos de **exclusión social**. En otras palabras, el capital social es un activo que, del mismo modo que puede ser aprovechado por los pobres para combatir su situación, es acumulado por las élites que buscan conservar o acrecentar su posición privilegiada. En las sociedades construidas sobre la diferenciación y la ruptura social, las redes sociales no se entretajan y las oportunidades de participación se reparten de forma desigual. Tales efectos negativos ocurren cuando prevalece el capital social basado en relaciones intergrupales y no en vínculos transversales.<sup>79</sup>

El capital social detentado por los pobres, en todo caso, se muestra extraordinariamente vulnerable a factores poderosos, de orden político y económico, y no puede ser contemplado por tanto de forma aislada a las acciones y políticas del sector privado o del gobierno. Fenómenos como las crisis económicas, los flujos de capitales inversores

---

en finalidades y contenidos diferentes. La cuestión del aprendizaje de las organizaciones de la sociedad civil ya fue objeto de estudio en el epígrafe anterior.

<sup>78</sup> Los estudios referidos son: Grootaert, Christian (1999), *Does the Social Capital Help th Poor? A Synthesis of Findings from the Local Level Institutions Studies in Bolivia, Burkina Faso and Indonesia*. Washington, Banco Mundial, Social Development Department; Krishna, Anirudh y Norman Uphoff (1999), *Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India*, Washington, Banco Mundial, Social Capital Initiative Working Papers, n° 13; y Moser, Caroline y Cathy McIlwaine (1999), *Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusion*”, Washington, Banco Mundial, Social Development Department. Un resumen de estos estudios se encuentra en Banco Mundial (2000), pp. 11-16.

<sup>79</sup> Numerosos estudios han puesto de relieve la existencia de este fenómeno en la “avanzada” sociedad de Estados Unidos, donde se registra una notable falta de conectividad entre las clases sociales. Los diferentes grados de convivencia civil entre blancos y negros parecen explicar porqué los brotes de violencia racial de los años 60 se sucedieron en muchas ciudades del Norte y California, pero no en las ciudades del Sur. Un interesante repaso de la literatura sobre capital social en EE.UU. se encuentra en Narayan (1999), pp. 25-27.

sin compromiso o los costes humanos y económicos de la globalización comprometen la **sostenibilidad del capital social** (BM, 2000:15).<sup>80</sup> El impacto del capital social debe ser, por tanto, interpretado en un contexto de factores estructurales, integrado por el poder, la oportunidad política, la localización de las élites empresariales y otras restricciones institucionales. Como no todas las formas de capital social son benignas, se requiere la intervención del estado para paliar sus efectos negativos o excluyentes. El documento de Narayan (1999), *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, ha ofrecido, en este sentido, un marco de lucha contra la pobreza basado en siete áreas de trabajo, orientadas a la promoción de vínculos transversales en la sociedad: información, participación incluyente, resolución de conflictos, educación y valores, reestructuración económica, gobierno y descentralización y provisión de servicios orientados a la demanda.<sup>81</sup>

### 3.2.4 Contribución a los sistemas de gobierno (governabilidad)

Los politólogos, antropólogos y sociólogos han enriquecido el debate, resaltando la contribución del capital social en términos de su suministro de instituciones, redes, valores y organizaciones, que permiten a los actores acceder a los recursos, influir en el poder y formular y tomar decisiones de forma conjunta. En este sentido, Ostrom (1994:323) ha hecho hincapié en la importancia del conocimiento social sobre el manejo de las reglas:

“Las reglas no operan por sí mismas. Para ser administradas con éxito, los participantes deben ser capaces de comprenderlas y conocer la forma en que funcionan. Este conocimiento es parte del capital social que los individuos desarrollan en el transcurso del tiempo cuando gozan de la autonomía para hacerlo. Al igual que el resto de formas de capital, el desarrollo del capital social requiere una enorme cantidad de tiempo y puede ser destruido rápidamente”.

---

<sup>80</sup> Las redes y organizaciones rurales pueden ser fácilmente debilitadas gracias a una política sistemática de no inversión en los sectores rurales. Tanto en las áreas rurales como urbanas, las personas utilizan sus contactos, redes y organizaciones para hacer frente a las crisis, pero algunos estudios sugieren que el efecto acumulativo del desempleo y la violencia (inducidos por las crisis) tiende a socavar su capital social y, de ese modo, su capacidad para salir adelante. Véase Moser, Caroline (1998), “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reductions Strategies”, en *World Development*, Vol. 26, nº 1, pp. 1-19; citado en Banco Mundial (2000), p. 16.

<sup>81</sup> Deepa Narayan es la principal especialista en desarrollo social del Grupo de Pobreza del Banco Mundial. Una explicación de las citadas áreas de trabajo se encuentra en Narayan (1999), pp. 38-43.

Otros autores han puesto de manifiesto la dependencia que los sistemas de gobierno tienen de la dotación de capital social, debido a la influencia que las relaciones entre los grupos y los individuos, tanto al interior como al exterior de las administraciones públicas, ejercen sobre la elección de políticas, la traducción de las políticas en programas y la ejecución final de los programas en el terreno (Woolcok, 1998). Dada la importancia del estado como actor social del desarrollo (conjunto de administraciones central, regionales y locales), algunos autores han analizado las relaciones de complementariedad y sustitución entre éstas y la propia sociedad bajo diferentes circunstancias políticas y económicas (Narayan, 1999).<sup>82</sup> En este contexto, Fox (1996) ha puesto de manifiesto el importante papel que desempeñan las alianzas entre agentes innovadores y funcionarios públicos.<sup>83</sup>

La contribución del capital social a los sistemas de gobierno es especialmente visible en el **ámbito local**. Nicod (1999) ha puesto de manifiesto la importancia de los procesos locales de concertación público-privado, entre gobiernos municipales, sectores comunitarios y organizaciones empresariales o productivas.<sup>84</sup> Por otro lado, la integración de las organizaciones indígenas en los gobiernos municipales de algunos países andinos, como Ecuador o Bolivia, no solo ha contribuido a mejorar la gobernabilidad de la localidad, sino también a impulsar acertadas políticas sociales, como es el caso de los programas de alfabetización bilingüe (BM, 2000:15).

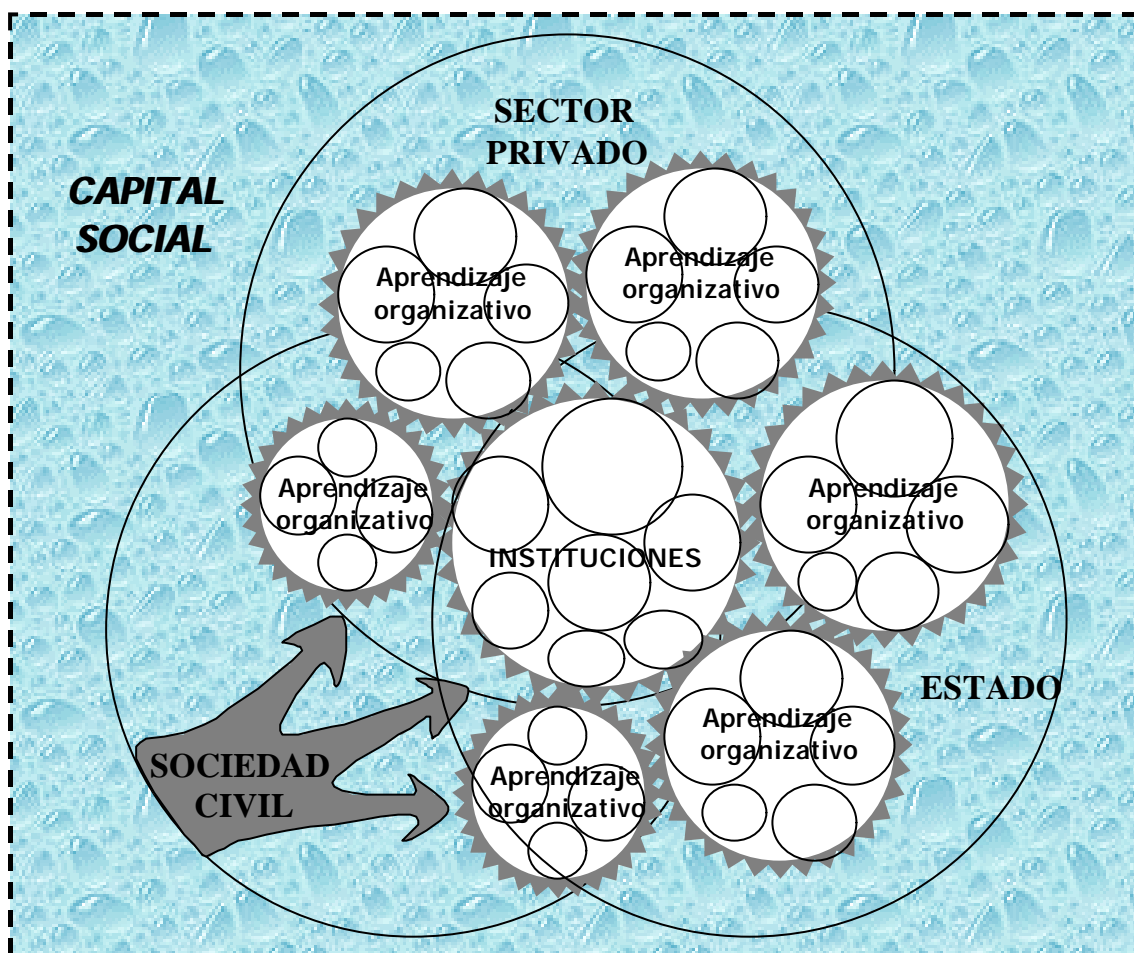
---

<sup>82</sup> Woolcock propone un marco de análisis que toma en consideración la interrelación de los espacios micro y macro con el objeto de predecir los resultados del capital social de ámbito local. Hace uso de los términos *arraigo* y *autonomía* en ambos niveles. A nivel micro, el arraigo se refiere a los vínculos intracomunitarios y la autonomía, a las redes extracomunitarias. En el nivel macro, el arraigo hace referencia a las relaciones estado-sociedad y la autonomía a la capacidad y credibilidad institucional. El valor de la contribución de Woolcock reside en su énfasis en los vínculos entre las comunidades y el estado. Véase Woolcok, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical synthesis and Policy Framework", en *Theory and Society*, Vol. 27, n° 2, pp. 151-208, citado en Narayan (1999), p. 12.

<sup>83</sup> En este tipo de vínculos transversales los funcionarios públicos tienen que reunir la capacidad de identificar líderes y profesionales innovadores y la voluntad de invertir en sus iniciativas, al tiempo que los innovadores deben correr el riesgo de aceptar una nueva forma de trabajo al interior de una burocracia administrativa. Véase Fox, Jonathan (1996), "How does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Mexico", en *World Development*, Vol. 24, n° 6, pp. 1089-103; citado en BM (2000), p.18.

<sup>84</sup> En un estudio sobre procesos de concertación público-privado en América Latina, Nicod (1999) ha puesto de relieve la importancia del proceso de construcción de confianza entre los diferentes actores locales, en base al establecimiento de alianzas de corto plazo, cuyos resultados son susceptibles de evaluación. Otros efectos del proceso son además el descubrimiento de roles desconocidos entre los actores o la superación de rivalidades ancestrales. El estudio incluye siete estudios de experiencias exitosas en Bolivia, Chile y Perú.

Gráfico 4: El capital social



Fuente: elaboración propia

En definitiva, el concepto de capital social se construye sobre la interacción de un vasto conjunto de elementos: redes y compromiso social, solidaridades y asociaciones, instituciones formales e informales, poder de la sociedad civil y del gobierno, aprendizaje organizativo, participación social y desarrollo económico (véase gráfico 4). Plantea además un efecto multiplicador, ya “que puede aumentar la eficiencia de otros tipos de capital y sus combinaciones productivas” (Banco Mundial, 1997:81).<sup>85</sup> Pero más allá de su contribución al crecimiento económico, equidad social o a los sistemas de gobierno, los efectos del capital social se dejan también sentir sobre múltiples bienes intangibles, como el bienestar directo de las personas en la forma de posibilidades de ocio, provisión de seguridad o mejora de la autoestima.

<sup>85</sup> Del mismo modo, también hay que decir que el capital social posee un valor limitado por sí mismo, ya que adquiere todo su vigor y potencialidad cuando se combina con otras fuentes de capital.

A nivel práctico, por otro lado, la adopción de la perspectiva teórica del capital social, y en especial del concepto de los vínculos transversales, aporta nuevos regímenes de visibilidad a la hora de **diseñar políticas**. Las intervenciones pueden provenir de la sociedad civil, del sector privado o del estado y cubrir un amplio abanico de campos, pero deberán siempre estar orientadas a promover la complementariedad. Es preciso considerar no sólo su impacto sectorial, sino también su contribución a tejer un rico tejido de vínculos transversales en la sociedad y de vínculos entre las instituciones formales e informales (Narayan, 1997:43).

### **3.3 Indicadores de capital social**

El carácter intangible del concepto de capital social explica por sí mismo la dificultad de encontrar indicadores de medición de esta variable. Se ha recurrido con frecuencia a indicadores *proxy*, o indicadores indirectos, cuyo uso ha planteado no pocos problemas. Como ha señalado Sadeque (1999:5), más complicado aún que la identificación del capital social es la medición de su utilización efectiva, que “depende de otros factores asociados como las relaciones de poder y la disponibilidad de tiempo por parte de los miembros participantes. De otro modo, en circunstancias desfavorables, la confianza mutua y la reciprocidad no pueden operar de forma independiente y fácilmente se pueden ir al traste, como ocurre en muchas comunidades de montaña”. Con todo, se pueden distinguir dos grandes grupos de indicadores:

- Amplitud y cantidad de relaciones sociales (conectividad)
- Calidad de las relaciones sociales (nivel de confianza)

#### **3.3.1 Amplitud de vínculos sociales (conectividad)**

Este grupo de indicadores se refiere a la cantidad de relaciones sociales existente en una sociedad, prestando especial atención a los vínculos débiles. En un análisis macro que comprenda el conjunto de la sociedad se pueden identificar los siguientes indicadores:

### (1) *Polarización social*

El grado de polarización de la sociedad (en términos étnicos, de ingreso o de clase social) constituye una primera señal de la cantidad de relaciones sociales en una sociedad. Existen al respecto diversas variables de medición, como por ejemplo:<sup>86</sup>

- La *desigualdad de ingreso*, expresada mediante indicadores como el coeficiente de Gini o la distribución de renta por percentiles.
- La *diversidad o fragmentación etno-lingüística*, medida a través de indicadores cualitativos como la existencia de castas o la presencia indígena en la clase media, pero también gracias a indicadores cuantitativos más específicos como el porcentaje de personas pertenecientes al mayor grupo étnico o la probabilidad de que dos personas de un determinado escogidas al azar no pertenezcan al mismo grupo etno-lingüístico.<sup>87</sup>
- La propia existencia de *conflictos sociales o étnicos* constituye otro indicador.

### (2) *Fortaleza de la sociedad civil*

El nivel de actividad asociativa se puede estimar a partir, por ejemplo, del número de asociaciones existentes o el porcentaje de personas que participan en organizaciones sociales. La pujanza de los movimientos sociales, por otro lado, es una buena prueba de la densidad de redes transversales en una sociedad, sin cuya interacción los movimientos no podrían persistir en el tiempo. Sólo cuando existe una “estructura de conexiones” entre miembros de diferentes grupos, la acción de unos puede incitar la de otros (Tarrow, 1998).<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> El uso de estos indicadores resulta, cuando menos, discutible, ya que polarización no sólo es el origen sino también la consecuencia de un capital social excluyente.

<sup>87</sup> Es conveniente aclarar, sin embargo, que la heterogeneidad etnolingüística no significa necesariamente polarización o exclusión social. El amplio uso de indicadores de fragmentación étnica ha creado un modo de pensar en el que se asocia diversidad étnica con desastres políticos y económicos, especialmente en Africa. En un importante estudio, Collier y Hoeffler (1998) han demostrado que la relación entre fractura étnica y guerra civil no es lineal ni mucho menos automática. Las sociedades más inestables son aquellas integradas por dos grupos étnicos igualmente representativos, mientras que otras sociedades fraccionadas de forma desigual pueden resultar tan estables como la mayoría de las sociedades homogéneas. Véase Collier, Paul y A. Hoeffler (1998), *On Economic Causes of Civil War*. Oxford, Oxford Economic Papers; citado en Narayan (1999), p. 25.

<sup>88</sup> Tarrow, Sidney (1998), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press; citado en Narayan (1999), pp. 27-28.

### (3) *Extensión de medios de comunicación*

Para algunos autores la extensión de los medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión, entre otros) contribuye a mejorar la conectividad de una sociedad, al trascender la acción colectiva basada en la proximidad física y en la interacción presencial. En concreto, la lectura de prensa y panfletos ha contribuido decisivamente a propiciar vínculos sociales de naturaleza transversal, romper barreras de clase social, coordinar luchas y estimular poderosos movimientos de ámbito nacional en la historia, como la abolición de esclavos en Gran Bretaña, la Revolución Francesa o la Independencia de EE.UU. En este sentido, Temple y Johnson (1998) sostienen que la extensión de los medios de comunicación constituye un buen indicador proxy de la fortaleza de la sociedad civil y, por ende, del capital social.<sup>89</sup>

### (4) *Acceso a las nuevas tecnologías de la información*

La posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías de la información contribuye a la difusión de las denuncias y protestas, creando un mayor nivel de confianza en la sociedad. Castells (1997) ha puesto de relieve la emergencia de movimientos sociales que, a través del uso estratégico de internet y los medios globales de comunicación, han retado con éxito el poder de estados excluyentes, como ha sido el caso del movimiento zapatista en Chiapas (Méjico) o las revueltas populares de China e Indonesia.<sup>90</sup>

### (5) *Existencia de vínculos entre organizaciones*

La existencia de vínculos entre organizaciones, ya sea a nivel de coordinación, intercambio de recursos, reflexión conjunta o asistencia técnica mutua, facilita el establecimiento de relaciones de confianza entre los actores. Se trata de un tipo de indicador más apropiado para un análisis micro, en un contexto local, donde es posible identificar el conjunto de organizaciones que trabajan en el desarrollo de la zona.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Temple, Jonathan y Paul Johnson (1998), "Social Capability and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, nº 3, pp. 965-90; citado en Narayan (1999), p. 21.

<sup>90</sup> Castells, Manuel (1997), *The Power of Identity*. Malden Mass, Blackwell Publishers; citado en Narayan (1999), pp. 28-29.

<sup>91</sup> Existen metodologías específicas para identificar vínculos entre organizaciones, como el análisis de redes. En el capítulo 2 se ha realizado una tipología de los vínculos que están al alcance de las ONG.

### 3.3.2 Calidad de vínculos sociales

En su mayor parte, se trata de indicadores cualitativos, entre los que cabe destacar los siguientes:

#### (1) *Nivel de confianza existente en una sociedad*

El nivel de confianza constituye un ingrediente esencial del capital social, pudiéndose medir a través de diversos indicadores como los propios índices de expresión de confianza ciudadana recogidos por las encuestas o la superación de miedos y recelos históricos.

#### (2) *Tipo de relaciones personales en una sociedad*

El predominio de los vínculos fuertes sobre los débiles en una sociedad, o lo que es lo mismo, la preeminencia de los vínculos familiares, de parentesco, de clase y entre grupos homogéneos constituye una importante señal de un bajo nivel de confianza social.

#### (3) *Existencia de instituciones sociales y políticas*

Dado que las instituciones operan como el recipiente donde se desenvuelven las relaciones sociales, conforman un buen indicador *proxy* de la calidad del capital social. En el cuadro 3 se ha visualizado la contribución de algunas instituciones sociales (tanto formales como informales) al grado de bienestar de una sociedad. Entre las instituciones más relevantes se encuentran el estado de derecho, los mecanismos de distribución de información, los sistemas de crédito y prevención de riesgos, los derechos de propiedad o los mecanismos de resolución de conflictos. Otro indicador de confianza puede venir representado por la existencia de espacios comunes de socialización ente diferentes grupos sociales, como los medios públicos de transporte, las escuelas, parques, espacios deportivos, salones comunales e iglesias, entre otros. Merece especial atención también la existencia de instituciones de participación ciudadana directa, como es el empleo de



Cuadro 3: Rol de las instituciones formales e informales en la contribución al bienestar

FACTORES de CONTRIBUCIÓN	INSTITUCIONES INFORMALES	INSTITUCIONES FORMALES
<p><b>1. Información</b></p> <p>Mercados, precios, productos</p> <p>Valores, opiniones, creencias</p> <p>Líderes políticos, desempeño del estado</p>	<p>Familias, amigos, vecinos, parientes, compañeros, redes de inmigrantes, grupos informales, redes de trabajo; festivos, rituales, acontecimientos deportivos, bar, cantina, narración de cuentos, actividades religiosas, grupos de la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periódicos, boletines sindicales, revistas libros, televisión, internet, libertad de prensa, leyes de revelación de información</li> <li>• Dotación de infraestructura: caminos, oficinas correos, electricidad, teléfonos</li> <li>• Escuelas, currículum escolar</li> <li>• Competición política, derechos civiles, libertad de asociación, auditorías independientes, participación de la sociedad civil y otros mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</li> </ul>
<p><b>2. Confianza</b></p>	<p>Normas, valores, relaciones interpersonales, sanciones sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de derecho, poder judicial independiente, igualdad ante la ley, derechos de propiedad, humanos y del consumidor efectivos, bajos costes de contratación</li> <li>• Instituciones financieras seguras</li> <li>• Escuelas, currículum escolar, instituciones y valores educativos</li> <li>• Participación ciudadana en las actividades del estado y mecanismos de rendición de cuentas y transparencia</li> </ul>
<p><b>3. Prevención de riesgos</b></p> <p>Salud</p> <p>Medio de vida</p>	<p>Atención básica de salud en el hogar, mejor alimentación y gasto médico diferenciado para los que “ganan el pan”, redes y grupos de trabajo, diversificación familiar, transmisión de conocimientos entre generaciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pólizas de seguros médicos, subsidios sociales, educación, discriminación positiva</li> <li>• Inversión en capacidad humana, estimulación de oportunidades de trabajo, seguros de desempleo, seguridad social, redes sociales, pensiones, leyes de promoción basadas en méritos, incentivos a la inversión privada</li> </ul>
<p><b>4. Crédito</b></p>	<p>Grupos étnicos, familia extensa, amigos, prestamistas, sociedades de crédito rotatorio y grupos de la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos, oficinas de <i>rating</i> (capacitación y márketing)</li> </ul>
<p><b>5. Bienes públicos locales, servicios básicos y recursos de propiedad común</b></p>	<p>Grupos comunitarios y comités</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción conjunta con grupos locales a través de representación directa o indirecta</li> </ul>
<p><b>6. Cuidado de niños y socialización</b></p>	<p>Familiares, vecinos, amigos, instituciones religiosas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guarderías, escuelas, clubes, medios de comunicación, día de atención, educación en el hogar, orientación pedagógica</li> </ul>
<p><b>7. Resolución de conflictos</b></p>	<p>Familia, parientes, redes étnicas, consejo tradicional, iglesia, grupos comunitarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abogados, tribunales, juzgados de mediación, centros de mediación, policía, asistencia social, mecanismos alternativos de resolución de conflictos</li> </ul>
<p><b>8. Seguridad</b></p>	<p>Normas, autovigilancia, patrullas vecinales o grupales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía, fuerzas armadas, escolta personal, leyes de propiedad de armas, respeto a la ley, leyes de zonificación</li> </ul>

Fuente: Narayan (1999), p. 19.

metodologías participativas en el diseño de las políticas y programas públicos y el impulso de sistemas de rendición de cuentas y transparencia por parte de los poderes públicos.<sup>92</sup>

#### (4) *Grado de eficiencia institucional*

La existencia de fuertes instituciones informales de confianza conlleva un mayor grado de eficiencia ya que no son necesarios mecanismos de vigilancia de los acuerdos. Por esta razón, se puede tomar el grado de eficiencia institucional como una medida de la confianza de una sociedad. Entre los indicadores de eficiencia institucional, se encuentran el nivel de agilidad de la justicia y el funcionariado, así como el nivel de corrupción de los cargos públicos.

A finales de los años 90 el trabajo empírico sobre capital social emprendido durante la década ofrecía un vasto número de estudios, incluyendo análisis macro y micro sobre los determinantes y efectos sobre el capital social. De todos ellos, destacan los estudios de regresiones y los estudios de caso, tanto geográficos como sectoriales.<sup>93</sup>

### **3.4 El debate empírico sobre el capital social**

#### 3.4.1 Estudios empíricos basados en regresiones

A pesar de las dificultades para formular indicadores del capital social, la segunda mitad de los años 90 ha experimentado un auge de estudios de regresión, que han tratado de estimar la correlación del capital social con variables de crecimiento económico, nivel de renta, confianza y gobernabilidad. En el cuadro 4 se han recogido de forma sucinta

---

<sup>92</sup> Otro indicador interesante reside en las relaciones existentes entre las instituciones formales y las informales, que pueden ser de complementariedad o de sustitución. Lo ideal es que las instituciones formales e informales se complementen. La incompatibilidad de ambos tipos de instituciones puede conducir a la sustitución de las instituciones formales por las informales. La mecánica de estas prácticas puede revelar la existencia de un problema de confianza en la sociedad.

<sup>93</sup> Un resumen del estado del debate empírico a finales de la década se encuentra en Gray Molina (2000), pp. 14-20

Cuadro 4: Resultados de los estudios empíricos basados en regresiones

AUTOR Y FECHA	MUESTRA	INDICADOR DE CAPITAL SOCIAL	VARIABLE de IMPACTO	CORRELACIÓN
<b>CANTIDAD DE RELACIONES SOCIALES (CONECTIVIDAD)</b>				
<b>(1) Polarización y exclusión social</b>				
Easterley y Levine (1995) Mauro (1995)		Diversidad étnica	Crecimiento PIB	-
Larraín y Vergara (1997)	45 países Norte y Sur	Desigualdades de ingreso	Inversión	-
Rodrik (1997)	Datos de 1975	Desigualdad de ingreso Fragmentación étno-lingüística (correlación cruzada $r=0,13$ )	Crecimiento PIB	-
	Comparación 1960-75 y 1975-90	Uso del lenguaje nativo Proporción de gente que usa el lenguaje oficial en casa Tensión racial Falta de confianza Coeficiente Gini	Crecimiento PIB	- (muy relevante)
Knack y Keefer (1997)	29 economías de mercado	Coeficiente Gini	Confianza Compromiso civil	- (muy relevante)
Fedderke Y Klitgaard (1998)	Países en desarrollo	Fragmentación etno-lingüística	Crecimiento PIB	- 0.36 (no relevante)
		Desigualdad en el ingreso	Nivel de renta	- (relevante)
			Crecimiento PIB	- (no relevante)
Temple y Johnson (1998)		Presencia indígena en la clase media	Crecimiento PIB	+
<b>(2) Fortaleza de la sociedad civil</b>				
Knack y Keefer (1997)	29 economías de mercado	Actividad asociativa	Crecimiento PIB	No hay correlación
Temple y Johnson (1998)		Participación social y política en organizaciones voluntarias Apoyo a la modernización política y económica	Crecimiento PIB	No ha y correlación significativa
<b>(3) Libertad de medios de comunicación</b>				
Temple y Johnson (1998)		Extensión de los <i>mass media</i>	Crecimiento PIB	+ (robusta)

Cuadro 4: Resultados de los estudios empíricos basados en regresiones (continuación)

AUTOR Y FECHA	MUESTRA	INDICADOR DE CAPITAL SOCIAL	VARIABLE de IMPACTO	CORRELACIÓN
<b>CALIDAD de las RELACIONES SOCIALES</b>				
<b>(1) Tipo de relaciones en una sociedad</b>				
La Porta <i>et al</i> (1997)	20 mayores corporaciones	Lealtad familiar Confianza en la gente	<i>Relative share</i> de la empresa	- 0,563 + 0,654
Fedderke y Klitgaard (1998)	Países en desarrollo	Variables culturales de Hofstede (grado de inclinación jerárquica en la sociedad y grado de individualismo)	Nivel de renta Crecimiento PIB	- (relevante) - (no relevante)
Temple y Johnson (1998)		Parentesco directo en relación a parentesco extenso	Crecimiento PIB	+
<b>(2) Presencia de valores de confianza</b>				
La Porta <i>et al</i> (1997)		Valores de confianza ( <i>World Values Survey</i> )	Desempeño del gobierno (1)	+ (muy relevante)
Temple y Johnson (1998)		Valores de confianza ( <i>World Values Survey</i> )	Grupos redistributivos Grupos emprendedores	- +
<b>(3) Existencia de instituciones sociales y políticas</b>				
La Porta <i>et al</i> (1997)	Países católicos, ortodoxos e islámicos	Presencia de la religión jerárquica	Eficiencia institucional Participación social	- 0,61 (relevante)
Rodrik (1997)	Datos posteriores a 1975	Estado de derecho Derechos democráticos Institucionalización de redes sociales	Crecimiento PIB	+
Fedderke y Klitgaard (1998)	Países en desarrollo	Protección de derechos humanos Tolerancia a la diversidad Resolución de conflictos	Nivel de renta	+
<b>(4) Eficiencia institucional</b>				
Rodrik (1997)	Datos posteriores a 1975	Calidad de instituciones del gobierno Burocracia honesta y no corrupta	Crecimiento PIB	+
Fedderke y Klitgaard (1998)	Países en desarrollo	Nivel de eficiencia judicial Nivel de eficiencia funcional Nivel de corrupción	Nivel de renta	+

Fuente: elaborado a partir de Narayan (1999), pp. 20-34

(1) Medido a través de eficiencia judicial, corrupción, calidad de la burocracia, conformidad impositiva y participación civil

(2) Incluye variables sociales y económicas

los resultados de los principales estudios, que, como se puede observar, parecen refrendar las tesis sobre la bondad del capital social, al avalar la existencia de beneficios tanto económicos como sociales. No obstante, es preciso hacer una lectura precavida de los mismos, ya que existen también estudios fallidos y otros en los que el sentido de la correlación es la buscada, pero con niveles poco relevantes.

### 3.4.2 Estudios de caso (geográficos y sectoriales)

En los últimos años se han publicado diversas investigaciones prácticas sobre el capital social, ya sea de carácter geográfico o sectorial. Su mayor aportación radica en la capacidad de visualizar e identificar los efectos del esquivo concepto de capital social en diferentes terrenos, como son las diferencias de desarrollo entre el Norte y el Sur de Italia (Putnam, 1994),<sup>94</sup> la movilidad profesional de los empleados asiáticos en la industria informática de EE.UU (Friedman y Krackhardt, 1997),<sup>95</sup> el desarrollo institucional en la región montañosa Hindú-Kush-Himalaya (HKY) (Sadeeque, 1999).

Aunque no sea el propósito de este trabajo sistematizar los resultados de sus conclusiones, sí lo es, al menos, el de reseñar su existencia y destacar su papel crucial para originar avances en el futuro, tanto teóricos como en términos de políticas de desarrollo, que demuestren, en definitiva, la potencialidad del concepto de capital social. Es precisamente en este contexto donde se quiere situar la presente investigación, como estudio de caso orientado al análisis de los efectos de las intervenciones de las ONG de desarrollo en términos de formación o destrucción de capital social local en las sociedades “beneficiarias” de la ayuda.

---

<sup>94</sup> Se trata, sin duda, del más célebre entre los estudios pioneros emprendidos sobre capital social. Putnam demostró que las asociaciones de vecinos, las corales y los grupos deportivos de la región italiana no eran un subproducto de la prosperidad económica y social, sino las bases esenciales del mismo. La metodología de trabajo utilizada fue un análisis de 20 gobiernos regionales del Norte y Sur de Italia, realizando una identificación de instituciones sociales y políticas en el contexto local e histórico de cada región de la muestra. Véase Putnam, Leonardi y Nanetti (1994).

<sup>95</sup> Mediante un análisis de redes de cinco grupos de trabajo en la industria informática norteamericano, el estudio concluye que los empleados asiáticos (chino e indios) son excluidos de las redes sociales del grupo dominante (norteamericanos de origen europeo), lo que afecta su capacidad de influencia profesional y sus posibilidades de promoción. Véase Friedman y Krackhardt (1997), “Social Capital and Career Mobility: A structural Theory of Lower Returns to Education for Asian Employees”, en *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol 33, nº 3, pp. 316-34, citado en Narayan (1999), p. 27.

## Bibliografía consultada

- ARACIL, Javier (1978), *Introducción a la dinámica de sistemas*. Madrid, Alianza.
- ARCHER, David y Sara Cottingham (1996), *Action Research Report on Reflect. Regenerated Freirean literacy through empowering community techniques*. Londres, ODA (actual DFID), Serie de Documentos de Educación, nº 17.
- ASHMAN, Dancy; L. David Brown y Elizabeth Zwick (1998), *The Strength of Strong and Weak Ties: Building Social Capital for the Formation and Governance of Civil Society Resource Organizations*. Boston, IDR Reports, Vol. 14, nº 2.
- BANCO MUNDIAL (1997), "Social capital: The Missing Link?", en *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*. Washington, Banco Mundial. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, nº 17. (<http://www.worldbank.org>)
- BANCO MUNDIAL (2000), *New Paths to Social Development: Communities and Global Networks in Action*. Washington, Social Development Department.
- BLACKBURN, James (2000), mimeo (borrador de la tesis).
- BLACKBURN, James y Jeremy Holland (eds.) (1998), *Who Changes? Institutionalizing participation in development*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- CERNEA, Michael M. (ed.) (1995), *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México, FCE. (segunda edición inglesa de 1991)
- CHAMBERS, Robert (1997), *Whose Reality Counts? Putting the first last?*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- CHAVEAU, Jean-Pierre, P. Lavigne y el grupo de la APAD (1998), "Communiquer dans l'affrontement: La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux defavorisés", en Deler (coord.) (1998), *ONG et développement: Société, économie, politique*. Paris, Karthala, pp. 193-213.
- COLEMAN, James (1998), "Social Capital in the Creation of Human Capital", en *American Journey of Sociology*, Vol. 94, pp. 95-120.
- (2000), *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Universidad de Harvard.
- EDWARDS, Michael (2000), "Sociedad Civil, Instituciones Multilaterales y la «Nueva Diplomacia»", en Alonso, J.A. y Ch. Freres (eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*. Madrid, Civitas/UIIMP/ICEI, pp. 275-95.
- FOWLER, Alan (1998), "Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: dead end or Light Ahead?", *Development and Change*, Vol. 29, pp. 137-59.
- FUKUYAMA, Francis (1996), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York, Free Press Paperbacks.
- GIMENO, Juan Carlos y Pilar Monreal (eds.) (1999), *La controversia del desarrollo: Críticas desde la antropología*. Madrid, Libros de la Catarata/IUDC.
- GOW, D. (1997), "Can the Subaltern plan? Ethnicity and Development in Cauca, Colombia", *Urban Anthropology*, Vol. 26, nº 3-4, pp. 243-92.
- GRAY MOLINA, George (2000), "Capital social: del boom a la resaca", en *Tinkazos* (revista boliviana de ciencias sociales), nº 6, pp. 7-23.
- KOLB, David (1984), *Experiential Learning*. New Jersey, Prentice-Hall.
- KOTTAK, C. Phillip (1995), "Cuando no se da prioridad a la gente: Algunas lecciones sociológicas de proyectos", en Cernea, Michael M. (ed.) (1995), *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México, FCE, pp. 491-534. (versión inglesa de 1991)
- KRUSE, Stein-Erik et al (1997), *Searching for impact and methods: NGO evaluation synthesis study. A report prepared for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation* (Volumen 1, informe principal). Helsinki, Ministro de Asuntos Exteriores.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, Jorge (1995), "Comentarios a la Quinta Disciplina de Peter Senge". ISBN 970-91340-4-3
- MAX-NEEF, Manfred (1986), "Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro". CEPAUR/Fundación Dag Hammarskjöld, en *Development Dialogue*, nº especial.
- NARAYAN, Deepa (1999), *Bonds and Bridges: Social capital and Poverty*. Washington, Banco Mundial, Policy Research Working Papers, nº 2.167.
- NELSON, Nici y Susan Wright (coord.) (1995), *Power and Participatory Development. Theory and practice*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- NORTH, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Méjico, Fondo de Cultura Económica (edición inglesa de 1990).

- (1994), "El desempeño económico a lo largo del tiempo", en *El Trimestre Económico*, Vol. 61 (4), n° 244, pp. 567-583.
- ORIOLO PRATS, Joan (1998), "La nueva concepción del bienestar según Amartya Sen". Instituto de Gobernabilidad (<http://www.iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0048.htm>)
- OSTROM, Elinor; Roy Gardner y James Walker (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. University of Michigan.
- PORTES, Alejandro y Patricia Landolt (1996), "The Downside of Social Capital", en *American Prospect*, n° 26, pp. 18-22.
- PORTES (1998), "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology", en *American Journal of Sociology*, Vol. 22, pp. 1-24.
- PUTNAM, Robert D., Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1994), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey, Princeton University Press (Comentario del libro a cargo de Carla Zumbado en <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/pbiblio.htm>).
- RICO GARCÍA, Mª de Guadalupe (1998), *Influencia de las estrategias competitivas internacionales sobre las estructuras organizativas*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis doctoral.
- RITCHEY-VANCE, Marion (1996), "Social Capital, Sustainability and Working Democracy: New Yardsticks for Grassroots Development", en *Grassroots Development*, Vol. 20, n° 1, pp. 3-9.
- SADDEQUE, Zahir (1999), "Social Institutes, Local Governance, and Social Capital. Foundations of Sustainable Development and Poverty Reduction", en *Issues in Mountain Development*, n° 1.
- SCHNEIDER, Hartmut (1999), *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*. París, Development Centre (OCDE), Policy Brief, n° 17.
- SCHÖNWALDER, Gerd (1997), "New democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin America Local Governments", en *Development and Change*, Vol. 28, n° 753-70, pp. 753-70.
- SENGE, Peter (1992), *La Quinta Disciplina: el arte y práctica de la organización inteligente*. Buenos Aires, Granica. (edición inglesa de 1990)
- SEN, Amartya (1992), "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", en *Claves de Razón Práctica*, n° 28, pp. 2-9.
- (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza.
- SENGE, Peter (1999), *Learning Organizations*. Sistemika (<http://learning.mit.edu/res/kr/learningorg.html>)
- SILLITOE, P. (1998), "The Development of Indigenous Knowledge. A New Applied Anthropology", *Current Anthropology*, Vol. 39, n°2, pp. 223-52.
- SOHNG, Sung Sil Lee (1995), *Participatory Research and Community Organizing*. Seattle, Universidad de Washington, documento presentado en la Conferencia de Nuevos Movimientos Sociales (<http://webwe.u.washington.edu/~jamesher/sue.html>)
- SOGGE, David (1999), "Los subalternos en la cadena de la ayuda: La superación de los problemas de aprendizaje en los organismos de ayuda", en Unidad de Estudios Humanitarios (eds.), *Los desafíos de la acción humanitaria*. Madrid, ICARIA, pp. 153-82.
- SOTAQUIRÁ, Ricardo y Lilia Nayibe Gélvez (1998), *Aprendiendo sobre el aprendizaje organizacional*. Sistemika (<http://www.ing.ula.ve/~rsotaqui/sistemika/www98-full.html>)
- UMANS, Laurent y Patricia Uberhuaga (1997), "Resumen de la investigación sobre el sistema de manejo comunal del territorio Yuracaré", en CIAT (coord.) (1997), *Enfoques Participativos en Manejo Forestal y de Recursos Naturales*. Samaipata (Santa Cruz-Bolivia).
- UMANS, Laurent (1999), *Experiencias metodológicas del FTTP-Bolivia*. Cochabamba, CERES/FAO (versión preliminar)
- VILLASANTE, Tomás R. (1992), "Aportaciones básicas de la IAP a la epistemología y metodología", *Documentación Social*, n° , pp. 23-41.
- WOOLCOCK, Michael (1998), "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework", en *Theory and Society*, Vol. 27, n° 2, pp. 151-208.
- ZOOMERS, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural/KIT/CEDLA/CID.
- ZUMBADO, Carla (1998), "Desarrollo y capital social: Redescubriendo la riqueza de las naciones", en *Instituciones y Desarrollo*, Vol 1, pp. 175-89 (<http://www.iigov.org/pnud/revista/prevista1.htm>)

## **CAPÍTULO 2: Las ONG de DESARROLLO y la CADENA de la AYUDA**

La fuerte irrupción de las ONG en la década de los 80 y los 90 ha despertado una explosión de referencias y estudios sobre su naturaleza y papel en el campo del desarrollo (Clark, 1991; Smillie y Helmich, 1993 y 1999; Deler *et al*, 1998; Fischer, 1998).<sup>1</sup> Durante buena parte de esa época las ONG de desarrollo gozaron de una “mitología aduladora” que ensalzaba sus valores y sus ventajas comparativas frente a otros agentes de desarrollo como las empresas o las administraciones públicas. A lo largo de la década de los 90, sin embargo, las ONG parecen haber perdido parte de sus prerrogativas, debiendo hacer frente a un creciente cuestionamiento de sus actuaciones y a un aluvión de estudios críticos de la mano de investigadores independientes tanto desde la perspectiva del Norte (Hancock, 1989; Sogge *et al*, 1996; Ridell, 1996; Tevdt, 1998; Carr, 1998) como del propio Sur (Tandon, 1996; Valderrama y Pérez Coscio, 1998).<sup>2</sup>

Fruto de todo ese proceso de cuestionamiento, las ONG parecieron transitar hacia un histórico cruce de caminos a finales del siglo XX, que precisa una revisión de su función social. De acuerdo a algunos autores, dicho momento se caracteriza por una **crisis de triple naturaleza** (Saxby, 1996):

---

<sup>1</sup> Algunos autores han acuñado las siglas ONGD para consignar la especificidad de las ONG de desarrollo. En este trabajo se ha optado por conservar la sigla originaria ONG para referirse a las ONG que trabajan en el campo del desarrollo. Por otro lado, el capítulo se ha centrado en una reflexión sobre las ONG del Norte, si bien se han realizado oportunas y constantes referencias a la situación de las ONG del Sur (sobre todo, latinoamericanas).

<sup>2</sup> Existe también una corriente sensacionalista de crítica a las ONG de desarrollo procedente de los medios de comunicación. Un interesante resumen se encuentra en Smillie (1999), p. 25. Los focos de cuestionamiento sobre las ONG de desarrollo han tenido una repercusión limitada en la opinión pública



- *Crisis de confianza*, planteada a partir de los decepcionantes resultados de los proyectos de desarrollo, de actuaciones contraproducentes en la ayuda humanitaria (por ejemplo, en Rwanda), de algunos escándalos en el manejo de fondos (como el que ocurrió en el seno de *Save The Children USA* en 1995) o de la propia ética de los mercados de ayuda.
- *Crisis de financiación*, como consecuencia del recorte de los presupuestos de ayuda al desarrollo.
- *Crisis de identidad*, basada en la habitual dependencia financiera de los gobiernos, en los acelerados procesos de profesionalización que las han alejado de sus valores fundacionales, así como en las dificultades (en algunos casos) para aceptar su dimensión política.

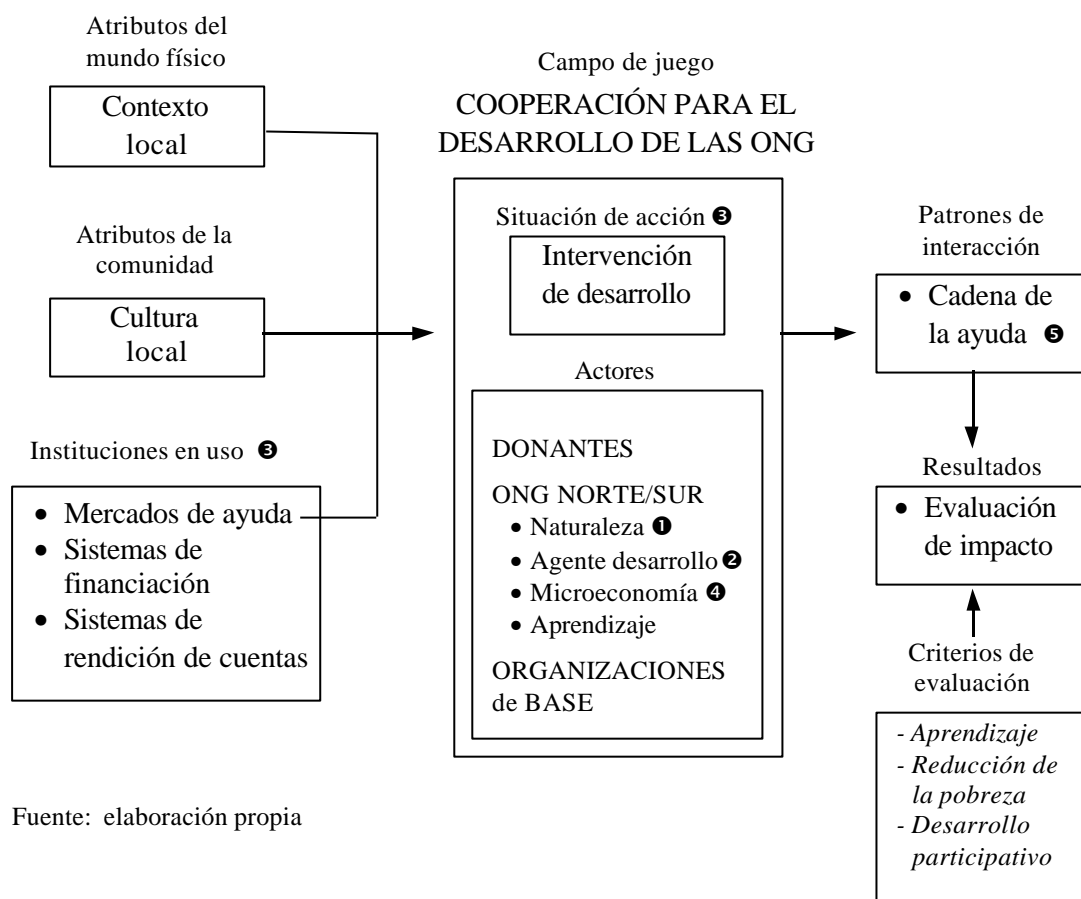
Como ya se ha apuntado, todas estos frentes han ido acompañados de un cuestionamiento creciente de la legitimidad de las ONG como agentes de desarrollo, planteándose importantes preguntas acerca de su representatividad, su capacidad de aprendizaje, su nivel de autonomía frente a los gobiernos y su rendición de cuentas y transparencia. Flota, en realidad, en el aire la pregunta que se hacía Tvedt (1998) en el título de su estudio sobre las ONG: ¿Almas caritativas o funcionarios del desarrollo?

Los dos próximos capítulos se han propuesto abordar un análisis del alcance de esta encrucijada, profundizando en el diagnóstico de sus condiciones estructurales. A tal efecto, y asumiendo la **perspectiva institucional**, se ha utilizado el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) como marco teórico del análisis, tal y como se recoge en el gráfico 6. Se ha realizado, en primer lugar, un estudio exhaustivo de las ONG en tanto que actores del campo de juego de la cooperación para el desarrollo, empezando por su naturaleza y su virtualidad como agentes de desarrollo (epígrafe 1 y 2). En segundo lugar, se ha abordado un análisis del marco institucional que afecta a las ONG, es decir, los mercados de ayuda, las relaciones de financiación y los sistemas de rendición de cuentas de los proyectos (epígrafe 3). Una vez analizada la parte izquierda del gráfico, se ha examinado la influencia del marco institucional sobre el modelo microeconómico de funcionamiento de las ONG y la adopción de estrategias de

---

de algunos países donantes de reciente trayectoria de cooperación (como es el caso de España), donde todavía siguen funcionando visiones demasiado simplistas.

Gráfico 6: Marco de Análisis y Desarrollo Institucional de la cooperación para el desarrollo de las ONG



Fuente: elaboración propia

mercado (epígrafe 4), así como sobre los patrones de interacción entre los diferentes actores en la cadena de ayuda (epígrafe 5).

Una vez analizados estos elementos, el próximo capítulo abordará un análisis de la capacidad transformadora de las ONG, centrándose en los resultados de las evaluaciones realizadas sobre los proyectos de desarrollo gestionados por ONG, así como en una relectura de la actuación de éstas en términos de su aprendizaje organizativo. Dicho capítulo terminará con una sección dedicada a extraer conclusiones valorativas sobre el marco institucional de las ONG.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Como producto final de la tesis, se ha incluido un anexo de reflexiones dedicado a revisar el papel de las ONG de desarrollo en el futuro.

# 1. La naturaleza de las ONG

## 1.1 Algunos datos sobre la irrupción de las ONG

El precedente más importante de las ONG contemporáneas puede encontrarse en las organizaciones filantrópicas y humanitarias constituidas en el contexto del colonialismo del siglo XIX y principios del XX, así como en las organizaciones internacionalistas del periodo de entreguerras. Algunas de estas organizaciones como la Cruz Roja, creada en Ginebra en 1863, siguen activas en la actualidad. Sin embargo, las ONG, tal y como las conocemos hoy en día, son un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Algunas de las ONG más relevantes, como *Oxfam* o *Catholic Relief Services* (CRS), surgieron a mediados de los años cuarenta para hacer frente a los problemas de reconstrucción y refugiados de la destrozada Europa.<sup>4</sup>

Durante la década de los 80 y 90, el descrédito de los gobiernos como actores de desarrollo creó el caldo de cultivo para la **expansión vertiginosa de las ONG**, en la creencia de que gozaban de una serie de ventajas comparativas en las tareas de reducción de la pobreza. Si bien no existen datos exactos, las estimaciones apuntan a que el número de ONG de desarrollo en la OCDE alcanzaba los 2.500 a principios de los 90 frente a los 1.600 de principios de los 80. Por su parte, las ONG en el Sur experimentaron un crecimiento más acusado, al pasar de las 20.000 de inicios de los 70 a las más de 50.000 en la década de los años 90.<sup>5</sup>

Detrás de ese fuerte incremento del número de ONG de desarrollo, hay que citar el aumento paralelo de los recursos que los países donantes han destinado a cofinanciar las

---

<sup>4</sup> Muchas de las ONG actuales más conocidas tuvieron sus orígenes vinculados a la guerra: *Save The Children*, en 1920; *Plan International* (*Fosters Parents Plan*), durante la Guerra Civil Española (1936-39); *Oxfam* y *CARE*, tras la II Guerra Mundial; *World Visión*, con motivo de la Guerra de Corea (1950-53) y *Médicos Sin Fronteras*, surgida a raíz del conflicto de Biafra (1967-70), Véase Smillie (1999), p. 8.

<sup>5</sup> La estimación de ONG de desarrollo en el Sur realizada por la OCDE incorporaba en los años 90 el total de organizaciones locales y organizaciones de base, que no estaban incluidas en la primera cifra. Por otro lado, el PNUD (1994) ha ofrecido unas estimaciones mucho más espectaculares, pues sólo en Filipinas ha cifrado la existencia de 18.000 ONG, o de 25.000 en el estado indio de Tamil Nadu.

actividades de estas organizaciones. Entre 1975 y 1993 las ONG del Norte han cuadruplicado sus fondos en términos reales, al pasar de 1,3 a 5,7 millardos de dólares (CAD, 1996). En la década de los 90, si bien la tendencia de la AOD ha sido de estancamiento, las ONG del Norte han seguido ganando protagonismo, pasando de gestionar un 1,3% de la AOD en el bienio 1991-92 a un 3,4% en 1995-96 (CAD, 1993 y 1998).<sup>6</sup> Si se contabiliza el total de recursos canalizados por las ONG, es decir, sumando a la AOD las donaciones privadas, el porcentaje de ayuda representa cifras cercanas al 10% del total de la ayuda.<sup>7</sup> Hay que señalar también que la presencia de las ONG no es homogénea en todos los programas de la ayuda, siendo más relevante en algunos sectores específicos como la ayuda de emergencia.<sup>8</sup>

## **1.2 El debate teórico sobre el origen de las ONG**

### **1.2.1 Las ONG y los fallos del mercado y el estado**

Diversas teorías económicas han tratado de explicar la existencia de las ONG en el marco de las funciones atribuidas a los diferentes sectores de la sociedad (estado, sector privado y sociedad civil o tercer sector). Una explicación dominante ha sido considerar que las ONG (en términos generales, no sólo de desarrollo) surgen como respuesta

---

<sup>6</sup> En ese bienio algunos países donantes, como EE.UU, Bélgica y Reino Unido, ofrecían una participación de la ONG en la AOD superior al 8%. En Holanda y Dinamarca el porcentaje sobrepasó el 10%, mientras que en Noruega, el 20% (CAD; 1997). En 1997-98 el porcentaje del total de AOD canalizado por las ONG en el conjunto de países de la OCDE parecía haber descendido a un 2% (CAD, 2000).

<sup>7</sup> Un estudio de la OCDE ha advertido de la escasa fiabilidad de las estadísticas relativas a ONG, que, en muchos casos, impiden la comparación y agregación entre diferentes países. Entre los numerosos problemas, se encuentran las variaciones en la definición de ONG, la existencia de múltiples programas de cooperación en el conjunto de los ministerios, la ausencia de registros sobre los contratos obtenidos por las ONG en muchos países (con las excepciones de EE.UU y Australia), la no consideración de inclusión de los fondos concedidos por las embajadas o las agencias multilaterales, la distorsión de los programas de envío de voluntarios o la no consideración de las contribuciones indirectas que suponen los regímenes de deducción de impuestos por donativos realizados a ONG. El efecto final de todas estas deficiencias apunta a que las cifras de gestión de fondos de las ONG están claramente infravaloradas. Véase Smillie (1999), p. 16.

<sup>8</sup> A principios de los años 90, el 75% de la ayuda alimentaria del Reino Unido fue canalizada a través de ONG británicas y un 40% del gasto sueco en emergencias refugiados fue mediado por ONG de dicho país. En 1996 la mitad del presupuesto de la ayuda de emergencia francesa y de la Oficina Humanitaria de la UE (ECHO) era responsabilidad de las ONG francesas y europeas respectivamente. Entre 1992 y 1997

institucional ante los fallos tanto del mercado como del estado.<sup>9</sup>

La existencia de “*fallos del mercado*” proporciona una primera explicación para explicar la existencia de las ONG de desarrollo (así como de la propia ayuda al desarrollo). De este modo, se sugiere que las ONG aparecen cuando los mecanismos ordinarios contractuales fracasan en su objetivo de proporcionar al público medios adecuados para valorar los servicios y productos ofrecidos en el mercado. Esta dificultad posibilita que la gente deposite su confianza en las ONG en lugar de hacerlo en las empresas privadas, ya que se considera que las primeras poseen menos incentivos para sacar ventaja de la ignorancia del consumidor. Al hilo de este planteamiento, los economistas neoinstitucionalistas mejoraron la argumentación teórica al explicar la cuestión en términos de costes de transacción. Los costes de transacción se definen como la suma de los costes de información, negociación (y comprobación de la calidad y cantidad de los bienes y servicios ofrecidos) y de cumplimiento obligatorio (seguimiento de los acuerdos). En el terreno específico del desarrollo, las ONG resultan relevantes en los países o regiones pobres y aislados, caracterizados por registrar elevados costes de transacción o, lo que es lo mismo, por poseer estructuras institucionales ineficientes (North, 1993).<sup>10</sup>

Una segunda corriente teórica ha explicado la irrupción de las ONG en función de diversos fallos del estado. La “*teoría de los bienes públicos*” o del “*fallo en el desempeño*” (*performance failure*) postula que las ONG surgen con el fin de satisfacer la demanda residual insatisfecha de bienes públicos existente en una sociedad. De acuerdo a esta teoría, el estado tiende a proporcionar el nivel de bienes públicos que satisface al votante medio, dejando sin atender, por tanto, multitud de nichos de demanda. Las ONG responden a una situación en la que la gente es tan soberana como diversa, con intereses competitivos y, en ocasiones, también contradictorios. Desde esta perspectiva, la heterogeneidad de una sociedad se traduce en el desarrollo significativo de las ONG, que nacerán y crecerán para satisfacer esa diversidad social. Un segundo

---

el 60% del presupuesto de la Agencia Oficial Norteamericana (USAID) fue gestionado por las ONG. Véase Smillie (1999), p. 9.

<sup>9</sup> Un interesante resumen de la argumentación de estas teorías se encuentra en Tvedt (1995), pp. 41-3.

<sup>10</sup> Uno de los objetivos de la economía neoinstitucionalista ha sido el análisis, desde una perspectiva funcionalista y generalista, de los motivos que explican que unas transacciones sean realizadas a través de organizaciones y otras, a través del mercado. Véase, por ejemplo, Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.

fallo de las grandes burocracias gubernamentales se refiere a su reconocida inflexibilidad y conservadurismo. Esta deficiencia genera una situación en la que las ONG representan una respuesta innovadora ante la aparición de nuevos problemas, debido a su mayor flexibilidad y capacidad de experimentación.

Las **teorías funcionales** presentadas comparten, en el fondo, el supuesto de que las ONG constituyen un fenómeno natural, una respuesta funcional a las deficiencias de otros sectores de la sociedad (esto es, el estado y el sector privado), y, por otro lado, que esa respuesta tiene lugar en base a una secuencia de elecciones racionales, a través de la cual los individuos -en una suerte de libre mercado- manifiestan sus preferencias por la existencia de ONG. Se trata, no obstante, de una explicación economicista y, por ello, parcial, cuya validez ha sido ampliamente rebatida desde diversas perspectivas. Tvedt (1998:54) ha afirmado incluso que las teorías constituyen un impedimento, una “venda en los ojos” para analizar el fenómeno de las ONG en el terreno específico de la cooperación para el desarrollo, ya que “resulta irrelevante construir una teoría sobre el supuesto de que los individuos deciden en base a acuerdos contractuales (...) Los contribuyentes en los países donantes o los beneficiarios en los países receptores no gozan del poder para determinar el tipo de institución más apropiado para canalizar la provisión de bienes y servicios”.

En definitiva, la emergencia de las ONG debe ser explicada también en función de otros **factores contextuales** de gran relevancia, como son un contexto internacional favorable, los contextos nacionales particulares, los objetivos políticos presentes en los juegos de intereses con los gobiernos o la presencia de fuertes motivaciones ideológicas (Tvedt, 1998:54-55):

“La manera en que las (ONG) han sido implicadas (en el sistema de cooperación) refleja diferentes combinaciones de objetivos políticos, tendencias ideológicas, y tradiciones nacionales. Es preciso, por consiguiente, abordar una investigación profunda tanto de los aspectos particulares de la «oferta» y la «demanda» (...) como de los diferentes escenarios de elecciones institucionales en un contexto histórico preciso. La explicación de la emergencia del tercer sector como una respuesta organizada ante la aparición de problemas sociales de difícil solución, si bien puede resultar medianamente válida en otros sectores, no funciona en este caso. No se trata aquí tanto de una respuesta organizada como de políticas deliberadas del gobierno, que crean las condiciones ambientales para el establecimiento de las organizaciones (...) Las teorías mencionadas con anterioridad esconden la cuestión de las relaciones de poder (...) y disminuyen la importancia de los contextos particulares que explican la emergencia de las ONG”.

### 1.2.2 Contexto internacional favorable

La adopción generalizada de las políticas de inspiración neoliberal en los países del Sur generó las condiciones para la proliferación de las ONG. En concreto, la aplicación de los *programas de ajuste estructural*, trajo consigo el adelgazamiento de los estados, el lanzamiento de programas sociales compensatorios por parte de los organismos multilaterales para paliar los efectos del ajuste y el impulso de esquemas de descentralización administrativa. De igual modo, el ascenso ideológico del neoliberalismo, junto a los procesos de globalización económica, estimuló la gestación de nuevos movimientos sociales vinculados a comunidades locales y grupos marginales. En un proceso de búsqueda de nueva identidad, estos movimientos han buscado tejer redes globales con otras organizaciones de base, dando lugar a los que algunos teóricos sociales han denominado la “globalización desde abajo”. Muchos de estos movimientos sociales de vocación global han visto en las ONG el medio para dar voz a sus protestas y, sobre todo, una fuente de recursos de financiación.

En el Norte, por su parte, los objetivos de eliminación del déficit público han producido un estancamiento de los fondos de AOD, en lo que se ha venido denominando como “*fatiga de la ayuda*”. Este fenómeno, sin embargo, se ha manifestado antes que nada en un recrudescimiento de las presiones para recortar el peso de la cooperación gubernamental en los presupuestos de la ayuda, pero no así los programas de cofinanciación de ONG, cuya dotación se vio incrementada en los años 90. En definitiva, ambos fenómenos de restricción de los agentes públicos, tanto en el Norte como en el Sur, han jugado a favor del florecimiento de las ONG.

### 1.2.3 Juego de intereses con los gobiernos

Las teorías dominantes han situado la relación entre el gobierno y el tercer sector en lo que los economistas denominan “juegos de suma cero”, caracterizados por una oposición entre los actores (Tvedt, 1998:53). La realidad, sin embargo, muestra que las relaciones no son necesariamente de confrontación o competición, sino más bien conforman una compleja relación de intereses que tiene lugar en situaciones de

complementariedad y de solapamiento, y que responde a los condicionantes de los contextos nacionales específicos.<sup>11</sup> Con todo, se pueden identificar las siguientes tendencias:

- En los países donantes, por ejemplo, los gobiernos han adoptado una política activa de *incorporación de las ONG a la gestión de la AOD*, de acuerdo a una serie de intereses propios. Los gobiernos han descubierto a las ONG como una forma eficaz de liberar ciertas actividades de interferencias políticas (“teoría del parachoques”), de evadir sus conocidas debilidades y reducir las presiones de control financiero procedentes del parlamento (“teoría escapista”) o de dulcificar su propia imagen. Las ONG, por su parte, buscan en su relación con los donantes la vía para fortalecerse y garantizar los recursos financieros de supervivencia.
- En los países del Sur, por su parte, los gobiernos perciben a las ONG como una forma de *tapar agujeros*, una forma de prestar servicios sociales en aquellas áreas de las que se han retirado. Ante el creciente recorte de los flujos de AOD procedentes de Norte, las ONG del Sur han encontrado en sus propios gobiernos una nueva fuente de financiación.

Las políticas de los gobiernos nacionales suponen, por tanto, un importante factor explicativo de la emergencia y evolución de las ONG. Con el tiempo, estas políticas dan lugar a un juego de interdependencia desigual, en el que las ONG ven recortado su margen de maniobra.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En un estudio sobre ONG y desarrollo político, Fisher (1998) ha realizado una interesante tipología de las diferentes estrategias que desarrollan las ONG en sus relaciones con los gobiernos: aislamiento político, presión política (que incluye la persuasión amistosa, una política de acupuntura o de acompañamiento en el cambio, esfuerzos legales, grupos de influencia, elecciones políticas, redes de presión y presión popular) y, por último, una estrategia de cooperación (cooperación paralela, colaboración en el terreno e institucionalización de experiencias del terreno) Véase Fisher (1998), pp. 108-31.

<sup>12</sup> Las relaciones de dependencia de las ONG con los gobiernos han sido abordadas en el epígrafe 2.6 con motivo de la reflexión sobre las fuentes de legitimidad de las ONG. Por otro lado, en el epígrafe 5 se han analizado las relaciones de poder en el interior de la cadena de la ayuda.



#### 1.2.4 Motivaciones ideológicas

Un tercera explicación del origen de las ONG se debe a lo que Tvedt ha denominado “tendencias ideológicas”. De hecho, a partir de los años cincuenta, el surgimiento de las ONG guarda una estrecha relación con un principio de solidaridad, asentado sobre diversas motivaciones, a menudo, convergentes y entremezcladas, y cuya evolución explica la cambiante fisionomía del discurso solidario de las ONG en las últimas décadas (Gómez Galán y Sanahuja, 1999:220):

a) *La reflexión humanitaria*

El compromiso con las víctimas de desastres naturales y conflictos armados por encima de cualquier consideración de raza, sexo, culto o condición social dio origen a las primeras organizaciones de desarrollo. A partir del final de la Posguerra Fría, la proliferación de conflictos ha ensanchado notablemente el escenario de la acción humanitaria.

b) *Las creencias religiosas*

Las actividades de salud y educación de las misiones católicas y protestantes en el periodo colonial constituyen uno de los precedentes históricos de la ONG de cooperación. La propia evolución de las iglesias cristianas durante los años sesenta supusieron la superación de los esquemas tradicionales de caridad y paternalismo, abriendo paso a nuevos enfoques de transformación social. En los años 70 y 80 la “teología de la liberación” contribuyó a avanzar en ese compromiso, si bien con enormes cortapisas y polémicas. En la actualidad, una parte importante de las ONG europeas poseen un carácter confesional y su amplia base social les confiere una notable base de recursos humanos y financieros.

c) *La reflexión ética*

En tercer lugar, el compromiso ético con la paz, la justicia social y la solidaridad entre los pueblos conforma el punto de partida de numerosas ONG no confesionales surgidas en las últimas dos décadas. Desde este planteamiento, la cooperación para el desarrollo es la respuesta directa de estos pueblos al imperativo moral que supone la pobreza existente en el planeta, así como una forma de encarnar la lucha por los

derechos humanos básicos, incluyendo los de proyección social y económica.

*d) La motivación política e ideológica*

En ocasiones, han sido los partidos políticos y los sindicatos los que han impulsado la creación de ONG (a través de fundaciones) con el objeto de canalizar acciones de solidaridad con movimientos de liberación nacional frente a regímenes dictatoriales o con movimientos populares frente a situaciones de explotación y extrema pobreza. En la actualidad, un porcentaje significativo de ONG de desarrollo sigue manteniendo vínculos institucionales con partidos políticos.

*e) El análisis sobre el desarrollo y la evolución del orden internacional*

El análisis de la desigualdad en las relaciones Norte-Sur también ha desempeñado un papel clave en el origen, discurso y accionar de numerosas ONG. Muchas de ellas han contribuido a enriquecer ese debate, aportando una reflexión nacida del contacto “directo” en el terreno. No hay que olvidar que algunas ideas centrales del pensamiento contemporáneo del desarrollo, como el enfoque de género, la participación social o el ‘empoderamiento’ han recibido una importante difusión gracias al trabajo de las ONG.

### **1.3 La diversidad de las ONG**

Una de las principales características del fenómeno de las ONG ha sido su enorme diversidad. Tanto en el Norte como en el Sur, ésta es reflejo de la realidad plural de la sociedad y de diferentes opciones sociales, políticas, ideológicas y religiosas. Pequeñas organizaciones de acción local, con una capacidad de incidencia muy reducida, coexisten con grandes agencias transnacionales como *Save The Children*, con un presupuesto anual a finales de los 90 cercano a 400 millones de dólares (70.000 millones de pesetas) y Oxfam, organización presente en más de 70 países, que dispone de un presupuesto anual del orden de 150 millones de dólares (25.000 millones de pesetas), unos recursos humanos de 30.000 personas y una red de 850 establecimientos

de comercio justo.

Por otro lado, también es posible encontrar organizaciones a lo largo de todo el *espectro ideológico*, desde posiciones más tradicionales o conservadoras (en base a esquemas caritativos y asistencialistas) hasta organizaciones que trabajan desde la denuncia, la movilización social o las actuaciones anti-sistema, como es el caso del boicot de las reuniones de los organismos internacionales de desarrollo.

La enorme proliferación de **tipologías** elaboradas sobre las ONG da idea de la dificultad para construir una visión homogénea y definitiva sobre sus características organizativas (véase cuadro 5). Las primeras tipologías se basaban en sus motivaciones de origen, en su naturaleza jurídica (Ortega, 1994) o en sus funciones (Clark, 1991). En los últimos años algunos autores han establecido categorías cruzadas en función de los patrones de “propiedad” (*ownership*) social y política de las organizaciones y los grados de rendición de cuentas (Saxby, 1996:41-45) o en función de su enfoque de trabajo (Farrington, 1993, citado en Biekart, 1999b:305).

Cuadro 5: Diferentes tipologías de ONG

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LAS ONG					
Tamaño	Implantación	Naturaleza jurídica	Función	Enfoque	Propiedad, rendición de cuentas y financiación
Grandes	Transnacionales	Asociaciones	Ayuda humanitaria	Vertical de arriba a abajo	Org. con financiación enteramente privada
Medianas	Norte	Fundaciones	Agencias de desarrollo	Participativo funcional	Org. de afiliados con financiación pública
Pequeñas	Sur		Organizaciones de base	Participativo empoderador	Org. vinculadas a la base ( <i>grassroots-support org.</i> )
			Denuncia e incidencia política		Financiación mixta pública-privada
		Innovación y difusión tecnológica	Subcontratistas de servicios públicos		
			Centros de investigación y formación		

Fuente: elaboración propia a partir de Clark (1991), Ortega (1994), Saxby (1996) y Biekart (1999b)

En este contexto de diversidad, han surgido también algunos tipos de ONG con fines espurios. Dentro de esta categoría hay que incluir, tanto a las organizaciones que, bajo la apariencia de ONG, poseen ánimo de lucro como las organizaciones ligadas a grupos fundamentalistas o sectas en busca de captación de fondos, proselitismo y mayores cuotas de influencia política (Senillosa, 1998:43).<sup>13</sup> La extraordinaria heterogeneidad del fenómeno de las ONG supone, en todo caso, una gran aportación en términos de riqueza social, pero también hace difícil la tarea de encontrar una definición común. En el siguiente epígrafe se ha intentado hacer una reflexión sobre la naturaleza de las ONG, a partir de sus objetivos y sus funciones atribuidas por la sociedad.

## 1.4 Definición de las ONG de desarrollo

### 1.4.1 Una primera definición

Para Saxby (1996:63) las definiciones más tradicionales se han centrado en una descripción de sus actividades, en lugar de acometer un verdadero análisis de su sociología política, esto es, sus patrones internos de constitución o las relaciones que mantienen con otras organizaciones. Sin embargo, cuando se acomete una definición de esas características se corre el peligro de dibujar más una visión normativa (el deber ser) que la realidad (lo que las ONG son). Así ocurre, por ejemplo, con la definición de Senillosa (1999:43), quien ha definido a las ONG como:<sup>14</sup>

“(...) organizaciones sin ánimo de lucro que son económicamente independientes de la financiación oficial, cuentan con una fuerte apoyo popular y surgen de los esfuerzos privados orientados a mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres del Sur y a incrementar su participación social y política; al tiempo que trabajan por sensibilizar a los ciudadanos del Norte sobre las causas y naturaleza de su (y cada vez más nuestro)

---

<sup>13</sup> Las sectas constituyen un fenómeno presente en América Latina desde mediados de los años 70, gracias a la infiltración de iglesias evangélicas y de determinadas ONG ultraconservadoras con apoyo financiero norteamericano.

<sup>14</sup> Otro tanto ocurre con la definición ofrecida por la Carta europea de ONG o con la definición contenida en el Código de conducta de la Coordinadora española de ONG. Ambas definiciones están desgranadas en Gómez Galán y Sanahuja (1999), pp. 224-27. En lo relativo a las diferencias entre ONG del Norte y del Sur, Pearce (1993) ha establecido algunos elementos clave. Más allá de la procedencia geográfica, las verdaderas diferencias se muestran en la relación que mantienen con las organizaciones populares y en el papel que desempeñan en el cambio social.

empobrecimiento y haciendo frente a las autoridades públicas y privadas en cuyas manos está el camino para establecer una sociedad global en la que los derechos humanos sean respetados”.

Para afinar el contenido de esta primera definición es preciso abordar un estudio de los objetivos y funciones de las ONG de desarrollo, así como su inserción en la sociedad civil.

### 1.4.2 Objetivos

Un rasgo común a todas las ONG es su carácter de organizaciones *sin ánimo de lucro*, lo que significa que su actuación no persigue la maximización del beneficio económico como ocurre en las organizaciones empresariales que operan en la economía de mercado. Ello no quiere decir, sin embargo, que las ONG no tengan objetivos menos tenaces ni menos arraigados. En realidad, el objetivo del beneficio es sustituido por un conglomerado de **motivaciones diversas**, entre las que se pueden identificar dos grupos diferenciados:

#### *i) Objetivos de ayuda, solidaridad y transformación*

Se trata de los objetivos ligados a sus valores fundacionales, pudiendo ser de carácter explícito o implícito. Entre los diferentes objetivos que las ONG suelen mencionar se encuentran los siguientes:

- Paliar la pobreza en el Sur (valores asistenciales)
- Mejorar la calidad e impacto del trabajo en el Sur (valores de eficacia)
- Contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones locales del Sur (valores de empoderamiento)
- Transformar las estructuras (valores de cambio y justicia social)

#### *ii) Intereses corporativos*

En segundo lugar, las ONG están influidos por intereses corporativos, legítimos e inherentes a su naturaleza de organizaciones, y que suelen permanecer en un segundo plano no explícito. De este modo, la dirección de las organizaciones debe

esforzarse en garantizar la supervivencia como organización, procurar unos salarios dignos al interior de la organización, así como aumentar la capacidad de influencia política de la organización en la sociedad (intereses de poder).

El grado en que estos objetivos son priorizados depende de la cultura de cada organización y de la evolución de ésta en el tiempo. No es extraño que una ONG defienda varios objetivos al mismo tiempo, pero que un momento dado uno de ellos adquiera un protagonismo temporal (por ejemplo, la supervivencia organizativa durante las crisis financieras). En este sentido, cabría señalar que operan umbrales mínimos de satisfacción de los diferentes objetivos.

### 1.4.3 Funciones

Una vez analizados los objetivos que presiden la actuación de las ONG, se puede abordar una reflexión sobre la triple función que desempeñan en la sociedad:

#### *a) Función instrumental*

En sus cinco décadas de existencia, la función de canales de solidaridad ha sido sin duda la más presente y visible de las ONG. Se refiere a la labor de intermediación y canalización de fondos de cooperación para el desarrollo, incluyendo los esfuerzos de captación de donaciones privadas, intermediación con las organizaciones beneficiarias en el Sur, así como la labor de garantizar una buena gestión de los proyectos de desarrollo, cuando no de llevarla a cabo directamente (las más de las veces). Es esta función lo que confiere a las ONG el carácter de “agencia” (persona u organización que actúa en favor de otra persona, grupo, negocio o gobierno). No es casualidad ni un accidente del lenguaje que en el mundo anglosajón las ONG reciban el nombre de “agencias privadas de desarrollo” (Smillie, 1999:30). Esta naturaleza de agencias posee importantes implicaciones ya que permite el empleo de la perspectiva institucionalista y la “teoría del coste de agencia” (basada en los costes de transacción) en el análisis de estas organizaciones.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> De hecho, el presente capítulo ha adoptado una perspectiva institucionalista. La teoría del coste de agencia constituye un área de estudio de creciente interés en las ciencias económicas y políticas.

b) *Función de transformación estructural (educación e incidencia política)*

Pero también las ONG, en tanto que organizaciones de valores, desempeñan una función de transformación política explícita de la sociedad. Muchas ONG entienden que, además de la gestión de proyectos, su misión debe ir acompañada de una labor de dar voz a los que no la tienen y de plantear un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur. Ya sea de forma explícita o implícita, se trata en el fondo de una función de carácter político. Históricamente las ONG han tenido miedo de hacer oír su propia voz e implicarse en debates políticos, si bien en los últimos años ese reparo parece haber perdido vigencia. La función de transformación estructural se traduce en la práctica en un conglomerado de actividades de investigación, sensibilización, educación para el desarrollo, realización de campañas de denuncia (*advocacy*) y estrategias de incidencia política o cabildeo (*lobbying*). En este apartado figuran también los esfuerzos realizados en aras de cambiar el marco institucional a nivel mundial, como son la creación de códigos de conducta para las empresas transnacionales, la promulgación de cartas de derechos o el apoyo a la constitución de un tribunal penal internacional.

c) *Función de articulación y creación de capital social*

En tercer lugar, las ONG desempeñan un importante papel en la articulación de la sociedad, tanto en el Norte como en el Sur. Dicha función conlleva la creación de capital social, importante fuente de desarrollo social y económico.<sup>16</sup> Algunas de las acciones encaminadas a tal fin son el fortalecimiento del tejido social y la confianza institucional, la mejora de los sistemas de gobierno o la promoción de redes de información y aprendizaje.

Lejos de constituir opciones contrapuestas, algunos estudios han probado la existencia de **vínculos de refuerzo mutuo** entre las tres funciones. En una investigación sobre intermediación de recursos financieros, el *Institute of Development Research* (IDR) ha relacionado la función de intermediación financiera con la función de creación de capital social (Ashman, Brown y Zwick, 1998). El estudio concluye que el éxito de las organizaciones que intermedian recursos descansa en la habilidad de los gestores para

---

<sup>16</sup> En el capítulo anterior se abordaron las principales contribuciones del capital social a la sociedad desde

combinar la facilitación de “vínculos fuertes” (proveedores de cohesión social) con el tendido de “vínculos débiles” (proveedores de información y recursos) entre los distantes mundos de los donantes y de las organizaciones de base. En otro orden de cosas, Madon (2000) ha defendido la tesis del aprendizaje en el terreno (en un ámbito micro) como condición necesaria para realizar el trabajo de incidencia y presión política y poder influir en el curso de las políticas (a nivel macro). Por último, existe también una relación positiva entre la función de articulación social y la función de incidencia política, ya que, en un contexto crecientemente globalizado y complejo, el propósito de influir sobre los poderosos organismos internacionales de desarrollo precisa la conformación de redes de trabajo que maximicen los escasos y dispersos recursos disponibles.

No obstante, y a pesar de los planteamientos teóricos, la atención simultánea de las tres funciones por parte de muchas ONG suele originar **conflictos de intereses** y tensiones institucionales e ideológicas. En situaciones de crisis financiera, la función de incidencia política (consumidora de recursos) suele entrar en conflicto con la función instrumental (generadora de ingresos a través de los gastos de administración de los proyectos de desarrollo). Por otro lado, la función de articulación social, implica un incremento de costes en términos de empleo de recursos. Desde una perspectiva puramente instrumental y cortoplacista, el desempeño de funciones que no generan ingresos representa una merma en términos de eficiencia en la gestión de proyectos de desarrollo.

En la práctica, ha predominado un modelo de ONG del Norte como organización de servicios, orientadas a la intermediación financiera y gestión de proyectos de desarrollo. En un contexto de creciente capacitación y fortalecimiento de las organizaciones del Sur (tanto ONG como organizaciones de base) esta función no solo pierde utilidad, sino que incide incluso negativamente en el potencial de fortalecimiento y aprendizaje de las propias organizaciones del Sur.<sup>17</sup>

---

un punto de vista doctrinal.

<sup>17</sup> Algunos autores como Unceta (2000) han defendido la necesidad de que las ONG transiten de una función de intermediación meramente financiera a otra de intermediación social, esto es, de articulación y creación de capital social. En el anexo de esta tesis se ha profundizado la reflexión sobre el papel de las ONG de desarrollo en el futuro.



Los beneficios inherentes a la mera existencia de las ONG (es decir, su papel como agentes de cambio político y articulación de tejido social) han llevado a algunos autores a defender la tesis de que poseen en sí mismos el carácter de **bien público**, ya que nadie puede ser excluido de los beneficios que se derivan de una sociedad articulada (Alonso, 1999).<sup>18</sup> Aunque sugerente, la idea parece un poco excesiva, dado el habitual predominio de la función de intermediación financiera en la mayoría de las ONG. La consideración de las ONG como bien público, en cualquier caso, ofrece argumentos para su financiación pública *per se*.

#### 1.4.4 Las ONG y la sociedad civil

En el análisis realizado hasta aquí se ha aceptado el supuesto de que las ONG pertenecen al denominado tercer sector o sociedad civil y, antes de proseguir, este punto de partida precisa una revisión. El denominado tercer sector está compuesto, en realidad, por multitud de organizaciones diferentes, entre las que se encuentran organizaciones de afiliados (asociaciones, clubes, organizaciones de base), organizaciones de servicios (centros de investigación, organizaciones de derechos humanos y las propias ONG), así como otras organizaciones de naturaleza híbrida. En el campo del desarrollo el fuerte protagonismo de las ONG ha eclipsado históricamente al resto de organizaciones de la sociedad civil, hasta tal punto que algunos autores como Uphoff (1995:20) han llegado incluso a poner en duda la pertenencia de las ONG a la sociedad civil:

“Algunas ONG han sido creadas y operan de acuerdo a los intereses de sus miembros. Pero en general, las ONG sirven a personas que no forman parte de la organización, lo que las convierte de hecho en organizaciones de servicios, en las que los empleados se dedican a producir y distribuir beneficios. Solo cuando la mayoría de los beneficiarios y clientes son además miembros de una ONG sería apropiado entonces considerarla como parte integrante del tercer sector”.

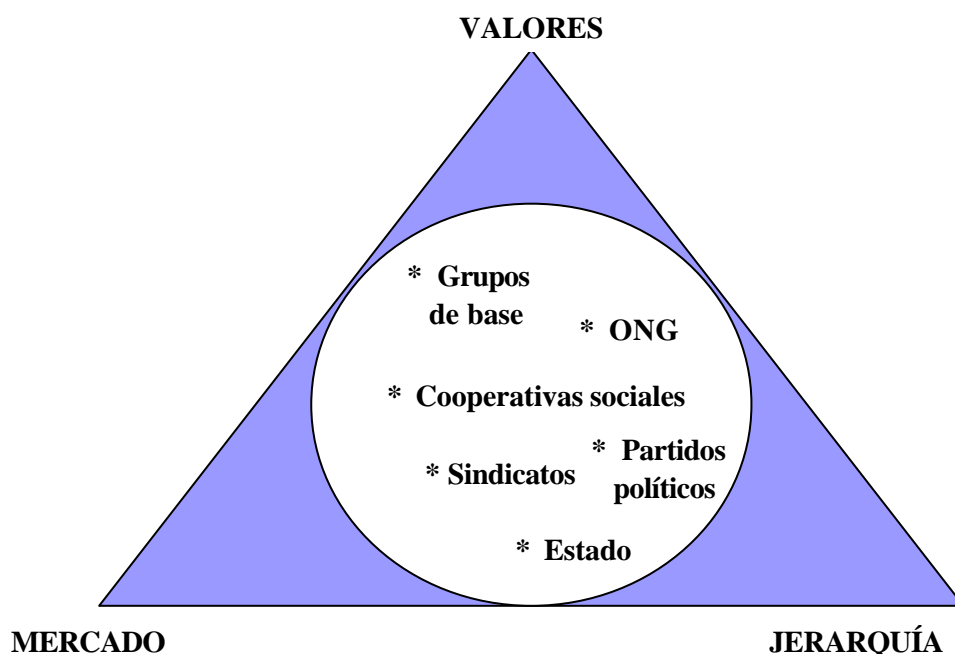
De acuerdo a Uphoff, el factor más determinante para diferenciar entre sociedad civil y sector privado no es el ánimo de lucro, sino la forma de rendición de cuentas de las organizaciones. En este sentido, los responsables de las ONG no rinden cuentas a sus

---

<sup>18</sup> El concepto de bien público se fundamenta en el libre acceso a los beneficios que reporta dicho bien y, no como comúnmente se cree, en su titularidad pública.

beneficiarios, sino que mantienen una relación de “oferta de servicios”, similar a la que mantienen las empresas privadas con sus clientes en el mercado. No obstante, existen ONG que, conservando sus *valores* y, en aras de desempeñar una función de incidencia política, han sabido ligarse a los movimientos sociales y a las organizaciones de afiliados que configuran la parte más vanguardista de la sociedad civil.<sup>19</sup> Esta posición es fuente constante de contradicciones ya que los movimientos sociales suelen tener un móvil antisistema y las ONG no dejan de ser organizaciones bien imbricadas en el sistema. Sin embargo, las ONG poseen un importante papel que desempeñar en ese tipo de alianzas de la sociedad civil, en concreto, pueden adoptar un papel más técnico, suministrando recursos humanos cualificados o realizando y difundiendo estudios e investigaciones que avalen las tesis de los movimientos sociales en su denuncia.<sup>20</sup>

Gráfico 7: Las ONG en el proceso de distribución y coordinación social



<sup>19</sup> Se trata, por ejemplo, de grupos ecologistas, pacifistas, feministas, de derechos humanos, organizaciones de base, que pertenecen a lo que Wallenstein denomina “movimiento anti-sistema” o simplemente nuevos movimientos sociales. Un buen ejemplo de ellos son las ONG brasileñas, que han desempeñado un importante papel en los movimientos ciudadanos en Brasil y en la apertura de nuevos espacios de participación social. Véase Schlanger (1996), p. 186.

<sup>20</sup> Senillosa (1998:41) ha definido las características de este tipo de ONG que luchan por conservar sus valores: influyen los procesos de toma de decisiones tanto públicos como privados que les afectan directamente, o que afectan a terceras partes cuyos intereses defienden (por delegación); cuentan con una amplia base social; reivindican la defensa de ideologías o valores alternativos; y realizan un trabajo de denuncia e incidencia política en favor de personas o comunidades cuyos derechos han sido violados por el ejercicio despótico del poder económico y social, tanto a nivel local como internacional.

Más allá del debate sobre la pertenencia o no de las ONG a la sociedad civil, resulta interesante realizar una reflexión sobre cómo se sitúan estas organizaciones en los procesos de asignación y coordinación social. Para Anisi (1992) estos procesos presuponen una combinación de tres mecanismos complementarios: el *mercado*, en el que la distribución tiene lugar a través de los precios competitivos; la *jerarquía*, articulada a través de procesos organizativos; y los *valores*, donde la distribución surge como respuesta a unos principios éticos aceptados.<sup>21</sup> De acuerdo a este esquema de análisis, Alonso (2000) ha ubicado a las ONG en una posición próxima a los valores y relativamente alejada tanto del mercado como de la jerarquía (véase gráfico 7).

Al igual que el resto de las organizaciones, las ONG poseen una **naturaleza híbrida** y compleja, no exenta de diferentes interpretaciones, y pueden variar desde ser organizaciones basadas en valores y ligadas a los movimientos sociales (de acuerdo a su papel de articulación social, denuncia y presión política), organizaciones más o menos jerarquizadas (de acuerdo a su naturaleza jurídica de fundación o asociación) o ser exclusivamente *agencias de servicios* (en base al predominio de su función de intermediación y gestión de proyectos)

---

<sup>21</sup> Véase Anisi (1992), *Jerarquía, Mercado, Valores: Una Reflexión Económica sobre el Poder*. Madrid, Alianza Editorial; citado en Alonso (2000), p. 351.

## **2. Las ONG como agentes de desarrollo**

### **2.1 Evolución del papel de las ONG del Norte**

#### **2.1.1 Sucesión de generaciones**

Las ONG de desarrollo han sido sufrido importantes transformaciones en los últimos cincuenta años como consecuencia de los cambios experimentados por el pensamiento, los enfoques y las políticas de desarrollo. Desde esta óptica, numerosos autores han analizado la evolución de su rol en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX (Korten, 1987; Senillosa, 1998). Pionero de todos estos estudios fue el celebre estudio del Korten (1987), que acuñó una categorización histórica de las ONG del Norte en base a un esquema de generaciones.<sup>22</sup> Como han advertido Gómez Galán y Sanahuja (1999), el esquema no debe contemplarse de forma lineal, de modo que la aparición de una nueva generación suponga la sustitución automática de la anterior. Más bien, se trata de un proceso acumulativo de nuevos modelos, en el que se producen solapamientos y coexistencias entre los mismos. En realidad, las ONG han evolucionado de forma desigual, siendo posible encontrar en una misma organización rasgos comunes de varias generaciones (véase cuadro 6):

#### *i) ONG de primera generación o de “beneficiencia” (años 50)*

El final de la Segunda Guerra Mundial (1945) marca el inicio de esta generación de ONG abocada a las actividades de emergencia y a la distribución de bienes y servicios. Se trata de un enfoque esencialmente asistencialista, ligado a modelos mentales de colonialismo y caridad religiosa, que considera la carencia material la raíz del problema a resolver. Plantean, por tanto, intervenciones de corto plazo desprovistas de estrategias políticas y una visión de largo plazo. El resultado de este

enfoque no puede ser otro que una relación vertical entre la organización donante y el “beneficiario” de la ayuda, que suele ser una persona individual.

ii) *ONG de segunda generación, o “desarrollistas” (años 60)*

Estas organizaciones surgen en los 60, en un contexto de creciente descolonización y al amparo de la nueva doctrina social de la Iglesia, así como de las estrategias de “autoayuda” promovidas a través de grandes programas de cooperación para el desarrollo. Las ONG ya no se limitan a la ayuda de emergencia y trabajan en proyectos de desarrollo local en el Sur, con especial atención a los programas de desarrollo rural integrado (DRI). El modelo de desarrollo de los países industrializados (que no se cuestiona) sirve de senda para los países en desarrollo, cuyo principal problema es la falta de recursos económicos, tecnológicos y educativos, que les impiden satisfacer las necesidades más básicas. Las relaciones entre ONG del Norte y del Sur se basan, sobre todo, en la transferencia de recursos. Las actividades de sensibilización ya no se subordinan a la recaudación de fondos, sino que se tratan de dar a conocer las condiciones de la vida en el Sur y reparan en iniciativas de desarrollo comunitario.

iii) *ONG de tercera generación o “críticas” (años 70)*

El año en que los países no alineados (1973) proclamaron el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) puede ser considerado la fecha de arranque de este nuevo modelo de ONG, caracterizado por la búsqueda de una nueva relación de *partenariado* con sus contrapartes en el Sur y por las actividades de protesta en el Norte. Influidas por las teorías de la dependencia y el pensamiento de Freyre, estas ONG asumen una visión del desarrollo como proceso de “autodependencia” y afirmación de un nuevo orden internacional. El subdesarrollo es la consecuencia de estructuras locales, nacionales e internacionales injustas. En consecuencia, estas ONG vinculan los proyectos de desarrollo con procesos de concientización y transformación estructural impulsados por los actores sociales. Las actividades de

---

<sup>22</sup> Elaborada en primera instancia para las organizaciones del Norte, la clasificación también tiene alguna utilidad para explicar las organizaciones del Sur, si bien las especificidades de las ONG del Sur (diferenciando entre África, América Latina y Asia) hacen necesario un análisis específico.

Cuadro 6: Generaciones de ONG del Norte

<b>Orientación en el Sur → el Norte →</b>	<i>Primera</i>	<i>Segunda</i>	<i>Tercera</i>	<i>Cuarta</i>
	Beneficiencia Captación de fondos	Desarrollo local Concienciación	Partenariado Crítica	Empoderamiento Presión política
<b>Año base</b>	1945	1960	1973	1982
<b>Modelo mental dominante</b>	Ayuda de emergencia <i>Save The Children</i> (UK), BRAC (Bangladesh)	El Norte como modelo de desarrollo Creencia en el efecto de “ <i>trickle down</i> ” de la riqueza	Desarrollo como proceso político independiente (se ve posible el Nuevo Orden Económico Internacional)	Desarrollo debe ser socialmente equitativo y ecológicamente sostenible a nivel local y global. Análisis de género y empoderamiento de los grupos excluidos.
<b>Definición del problema</b>	Falta de bienes y servicios	Falta de recursos económicos y tecnológicos. Necesidades básicas no cubiertas. Subdesarrollo y neocolonialismo.	Limitaciones institucionales y políticas locales, nacionales e internacionales. Rol de las élites locales y las corporaciones económicas transnacionales	Limitaciones locales, nac. e internacionales. El no-desarrollo del Sur guarda relación con el mal-desarrollo del Norte. La pobreza como la privación de los derechos humanos básicos.
<b>Marco para la acción</b>	Inmediato	Duración del proyecto	Indefinido, largo plazo	Futuro indefinido
<b>Ambito</b>	Individual o familiar	Comunidad o grupo humano	Regional o nacional	Nacional o global
<b>Actor principal</b>	ONG donante	ONG Norte y Sur Organizaciones de base y comunidades beneficiarias	Todos los organismos públicos y privados	Redes informales y formales de personas Organizaciones a nivel local e internacional
<b>Relaciones entre ONG Norte y Sur</b>	–	Transferencia de recursos económicos (entre otros)	ONG del Norte: de la financiación al partenariado	Acción concertada y apoyo mutuo Descentralización
<b>Educación para el desarrollo</b>	Utilización de imágenes con niños hambrientos	Iniciativas comunitarias de autoayuda	Políticas e institu- ciones que impiden un desarrollo independiente.	Comunidad planetaria Interdependencia social, económica, política y ecológica.
<b>Estrategia política</b>	–	Concienciación del público sobre las condiciones de vida en el Sur. Conflicto emergente con la capacidad de captación de fondos.	Protesta dirigida por las org. que trabajan en la lucha contra la pobreza en el Sur. Denuncia del hambre y de los términos de- siguales de comercio. Presión para el 0,7% de AOD	Protesta más propuesta. Denuncia y acción: presión política, movilización pública, alianzas estratégicas, creciente uso de las telecomunicaciones, impulso a la investigación.

Fuente: Senillosa (1998), pp. 44-45, basado en Korten (1987), p. 148.

educación para el desarrollo se centran en la denuncia de las desigualdades Norte-Sur y en la reclamación de mayores recursos destinados a ayuda al desarrollo (hasta alcanzar, al menos, un 0,7% del PNB).<sup>23</sup>

iv) *ONG de cuarta generación de perfil político (años 80 y 90)*

La crisis de la deuda en los años 80 marcó el nacimiento de una nueva generación de ONG, centradas en el empoderamiento del Sur y en una amplio abanico de actividades de incidencia política en el Norte, incluyendo investigación, sensibilización en los medios de comunicación y formación de periodistas, entre otros. La pobreza es concebida como el resultado de un proceso de exclusión social, económica y, en última instancia, política. Desde su óptica, el desarrollo debe estar centrado en el ser humano, la igualdad de género y la sostenibilidad del medio ambiente. Estos objetivos comportan un reto igualmente para los países del Norte, donde existen prácticas de consumo no sostenibles, bolsas de exclusión social y condiciones desfavorables para las mujeres. Las actividades de educación para el desarrollo subrayan la idea de interdependencia y ciudadanía global y se vinculan con campañas de presión política. Las *políticas de inspiración neoliberal de los años 80* trajeron consigo una retirada del estado y un mayor énfasis de la cooperación en los proyectos productivos, lo que influyó notablemente la evolución de las ONG. El surgimiento de las ONG de cuarta generación, poseedoras de una firme vocación política, se vio paradójicamente acompañado por una tendencia a una mayor docilidad e, incluso, por un regreso a un modelo asistencialista. Se trata de un nuevo tipo de “asistencialismo por encargo”, promovido por muchos donantes bilaterales y multilaterales, que han creído encontrar en las ONG el sustituto ideal de los estados para la prestación de servicios básicos. En este esquema, muchas ONG operan como subcontratistas de servicios, sin cuestionar las relaciones de poder ni los efectos a largo plazo de su actuación.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Madon (2000:3) ha referido numerosos ejemplos exitosos de ONG de “tercera generación”, como el caso del consorcio de ONG europeas y canadiense *ACORD (Agency for Cooperation and Research in Development)*, que trabaja por el desarrollo de largo plazo en Africa y cuyo énfasis se ha centrado en el apoyo de iniciativas comunitarias locales y en el establecimiento de una plataforma internacional orientada a la discusión de cuestiones de desarrollo.

<sup>24</sup> Este fenómeno de subcontratación de ONG como prestadoras de servicios públicos ha sido analizado en profundidad más adelante, con motivo del estudio de los peligros que acechan la actuación de las

Como consecuencia de la *nueva agenda de desarrollo de los años 90*, basada en el desarrollo participativo y el fortalecimiento de la sociedad civil, el modelo de ONG de incidencia política ha recibido mayor respaldo doctrinal por parte del discurso oficial del desarrollo. En este sentido, Saxby (1996:36) ha confirmado que las ONG se han “politizado” en la década de los 90 y que “forman parte de la esfera pública y el escenario político (...) de una red de relaciones de poder y privilegios, de negociación, alianzas y conflictos con los organismos estatales del estado”.<sup>25</sup> En este contexto se pueden apreciar incluso los indicios de un nuevo reparto de funciones entre las ONG del Sur, orientadas a la movilización y el empoderamiento de los grupos más pobres y excluidos, y las ONG del Norte, centradas en campañas de presión política para modificar el patrón de “mal desarrollo” del Norte y poner en entredicho las injustas relaciones Norte-Sur (Gómez Galán y Sanahuja, 1999:224).

Con todo, el *resultado final* de la evolución histórica de la ONG es una amplia amalgama de organizaciones, que combinan rasgos de las cuatro generaciones, con la notable pervivencia de organizaciones de corte asistencialista. Fowler y Biekart (1996:127) han puesto de relieve que la mayor parte de las ONG no están preocupadas por cuestiones de democratización y fortalecimiento de la sociedad civil debido a la composición de sus consejos de dirección, cuyos miembros suelen ser personas en absoluto radicales, poseen aspiraciones de estatus social o son elegidas por sus oportunos contactos con el régimen en el poder (Fowler y Biekart, 1996:127).

### 2.1.2 Proceso de profesionalización creciente

La evolución de las ONG del Norte ha discurrido, por último, hacia un acelerado proceso de profesionalización de sus recursos humanos, consistente en la sustitución progresiva del voluntariado por personal técnico cualificado. A pesar de su positiva contribución en términos de eficacia en la gestión, el proceso se ha caracterizado también por importantes contradicciones, como el alejamiento o incluso la pérdida de las bases de afiliados y una progresiva incapacidad para incorporar voluntariado en su

---

ONG, ya sea de sustitución del estado o de cooptación por los donantes oficiales.

<sup>25</sup> En los países donantes más avanzados (como Holanda y Noruega) un número creciente de ONG se han reorientado hacia los objetivos de desarrollo y fortalecimiento institucional. Véase Kruse (1997), p. 43.



trabajo diario.<sup>26</sup> El resultado final ha sido la adopción de un perfil de agencia de servicios y una pérdida de identidad como organizaciones de valores. Y en ese mismo sentido se ha expresado Unceta, al señalar que la profesionalización ha ido acompañado de una creciente conceptualización de la cooperación como un flujo unidireccional Norte-Sur, así como de una acentuación del rol de intermediación financiera y del perfil recaudador de las propias ONG (Unceta, 2000:7):

“Las cuentas bancarias se han convertido así en el principal vínculo de unión entre las ONGs y los ciudadanos, quedando la participación directa en los proyectos y programas de cooperación en manos de reducidos núcleos de especialistas, cada vez más cualificados, y necesitados de mayores y mejores equipos logísticos de transportes y comunicaciones”.

En este contexto, algunos autores como Chambers (1997) han realizado una llamada a un nuevo tipo de profesionalismo, que combine lo mejor de la eficacia instrumental con las actitudes de escucha y cercanía del voluntariado.

## **2.2 Evolución del papel de las ONG en América Latina**

Aunque algunos autores defienden la validez del modelo anterior para explicar la evolución de las ONG en el Sur, las diferencias y especificidades son tan significativas que merecen un análisis particular. En realidad, tampoco se puede hablar de las ONG del Sur con carácter general, sino que es necesario desagregar el análisis, al menos, a un nivel de continentes regionales para encontrar unidades mínimamente homogéneas, en función de contextos históricos, políticos y sociales muy distintos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> En la actualidad, permanecen en algunas ONG “vestigios de voluntariado”, en la forma de comités locales de captación de fondos o de trabajo de educación para el desarrollo, así como en los comités de dirección, cuyos miembros no cobran honorarios por su trabajo. Hay que señalar que existe una brecha creciente entre el personal técnico, responsable de la gestión cotidiana de la empresa y los miembros o socios de las ONG, poseedores del poder formal, pero marginados de los flujos internos de información de la organización. El personal técnico de gestión, a pesar de no detentar autoridad formal emanada de los mecanismos internos de elección, tiende a acumular conocimiento de la organización y a desempeñar un papel clave en la toma de decisiones políticas. Véase Sogge y Zadek (1996), pp. 90-1.

<sup>27</sup> En Asia las ONG parecen haber desempeñado un relevante papel en la prestación de servicios básicos y en los esfuerzos de reducción de la pobreza. En Africa, en cambio, existe un gran peso las ONG que trabajan en ayuda humanitaria y se produce una importante presencia de la Iglesia en las actividades de las ONG de desarrollo. Por otro lado, la falta de ONG autóctonas y de personal cualificado en Africa ha

En un amplio estudio sobre las ONG latinoamericanas coordinado por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Valderrama y Pérez Coscio (1998:375) han identificado un patrón común de evolución caracterizado por **tres grandes etapas**:

i) *Periodo fundacional (años 70 y 80)*

El origen de muchas ONG latinoamericanas estuvo ligado a un compromiso político contra la pobreza y la injusticia social y a una alianza con las organizaciones populares, con las que mantuvieron de estrechos lazos consanguineidad (interpenetración de miembros). La presencia de regímenes dictatoriales en la región hizo que muchas organizaciones se vieran obligadas a trabajar en una situación de semiclandestinidad, predominando una actitud antiestatista. Una primera corriente de trabajo fue la llamada “concientización” (Freire), que promovió la educación popular y la organización social desde una perspectiva transformadora. Otra línea de trabajo estuvo constituida por el apoyo a experiencias de autogestión y el desarrollo comunitario.

ii) *Periodo de institucionalización (años 80)*

La década de los 80 estuvo marcada por el fortalecimiento institucional de las ONG y por el desarrollo de nuevas áreas de trabajo, como las tecnologías apropiadas, el enfoque de género, los derechos humanos o el medio ambiente. Las experiencias de redemocratización iniciadas en la región crearon nuevos espacios en el ámbito de la gestión local y en la formulación de políticas alternativas de desarrollo.

iii) *Periodo de reacomodación (años 90)*

En la década de los 90 la evolución de las ONG del Sur parece haber estado marcada por los acelerados cambios experimentados a finales del siglo XX, como han sido la redemocratización definitiva de la región, la “fatiga” de la ayuda para el

---

motivado que muchas ONG del Norte desempeñen roles operativos. Véase Ridell y Robinson (1995), pp. 32-34.

desarrollo y la expansión de los programas de inversión social compensatorios a los programas de ajuste. Tal transformación del contexto ha venido acompañada de un cambio de las relaciones de las propias ONG del Sur con la sociedad civil, las ONG del Norte y los propios gobiernos, que se ha manifestado en un alejamiento de las contrapartes históricas y en un nuevo marco de colaboración con los gobiernos en calidad de meros subcontratistas y agentes ejecutores de programas de prestación de servicios públicos (Valderrama y Pérez Coscio, 1998: 279-99).<sup>28</sup>

Algunos autores han visto en esta evolución un proceso acumulativo que conduce a mayores cambios en términos sociales y gubernamentales. El activista mejicano Lopezllera (1988) ha resumido la trayectoria de las ONG brasileñas, reseñando que trabajaron con los pobres en los años 50, con los “marginados” en los 60, con la “gente” en los años 70 y con la sociedad en su conjunto en los 80.<sup>29</sup> Las aceleradas transformaciones han motivado un proceso de “forzada reacomodación”, que ha puesto en cuestión la propia identidad de las ONG latinoamericanas y los paradigmas de las épocas fundacionales. Para Valderrama y Pérez Coscio (1999:378) dicha **crisis de identidad** se manifiesta en tres planos diferentes:

- Replanteamiento de las *visiones de desarrollo*
- Dificultades de *sostenibilidad*, debido a la contracción de los recursos procedentes de la cooperación internacional
- Dudas sobre su *legitimidad social*, merced al debilitamiento de las alianzas con las organizaciones populares, protagonistas de las fases de democratización.

---

<sup>28</sup> En lo relativo a la sociedad civil, el nuevo contexto de finales de siglo ha motivado una pérdida de presencia de muchas contrapartes históricas. Surgen nuevos espacios e interlocutores sociales en la actividad de las ONG, con un notable incremento de la importancia del ámbito local, integrado por organizaciones de base locales, gobiernos locales, instancias descentralizadas del sector público y, en algunos casos, incluso, el sector empresarial. En este contexto, las ONG han dejado de visualizar su trabajo en relación a los actores populares para percibirse como actores sociales con un perfil propio. Este cambio de mentalidad no está exento de problemas, como ha señalado Valderrama (1998:422): “Las ONG están redescubriendo hoy la forma de hacer política, desde la sociedad civil y con estilos más plurales y complejos. Los cambios ocurridos en la organización popular de nuestros países han puesto en cuestión los viejos esquemas radicales. Cambian las formas de organización, las reivindicaciones, la conciencia de las organizaciones de base obligando a las ONG a replantear la modalidad de su trabajo. Sin embargo, no están del todo claras las nuevas estrategias. Las ONG carecen de una radiografía precisa de la situación del movimiento popular hoy”. Por último, las ONG parecen haber abandonado los esquemas antiestatistas del pasado, en favor de un nuevo marco de colaboración con los gobiernos. Durante los años 90, se produjo una tendencia generalizada a canalizar los programas de inversión social, dotados con fondos públicos y de donantes multilaterales y bilaterales.

<sup>29</sup> Lopezllera (1988), *Sociedad Civil y Pueblos Emergentes: Las Organizaciones Autónomas de Promoción Social y Desarrollo en Méjico*, Méjico, Promoción de Desarrollo Popular; citado en Fisher (1998), p. 173.

La respuesta a esta encrucijada histórica ha generado una enorme **heterogeneidad** de experimentación de roles y alternativas, cuyo alcance no es posible todavía valorar. La escala de la pobreza y la persistencia de las brechas en el acceso a los servicios básicos, puede, en muchos casos, justificar que las ONG continúen desempeñando un papel relevante en la provisión de servicios, si bien resulta cada vez más claro que esta función no puede derivar en una sustitución permanente del estado.<sup>30</sup>

### 2.3 Las ventajas comparativas de las ONG frente a los gobiernos

Las primeras aproximaciones analíticas al fenómeno de las ONG durante los años 70 y 80 se centraron en el análisis de sus ventajas comparativas frente a los agentes públicos,

Cuadro 7: Ventajas y desventajas de las ONG

<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor alcance a los sectores más pobres</li> <li>• Rapidez y flexibilidad (que les permite adaptarse a las circunstancias cambiantes del medio)</li> <li>• Bajo coste</li> <li>• Capacidad de innovación y de uso de tecnologías apropiadas</li> <li>• Capacidad de incorporar la participación local</li> <li>• Mayor rendición de cuentas</li> <li>• Buena imagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atomismo y dispersión de las intervenciones de desarrollo (impacto limitado)</li> <li>• Burocratización (en las ONG más grandes)</li> <li>• No aprovechamiento de las economías de escala regionales</li> <li>• Instrumentalización por los gobiernos</li> <li>• Cierta paternalismo en la relación con los beneficiarios</li> <li>• Estilos de dirección personalista y rigideces institucionales</li> </ul>

<sup>30</sup> Los nuevos caminos varían desde la asesoría técnica a la incidencia política en temas de ciudadanía y derechos humanos, incluyendo la búsqueda de nuevas fuentes de financiación (recursos locales y el autofinanciamiento), el establecimiento de alianzas con fundaciones filantrópicas del Norte y del Sur, la conformación de redes de trabajo y aprendizaje, o las incursiones en el campo empresarial (en especial, las organizaciones que trabajan en microcrédito y aspiran a convertirse en minibancos). Por último, la búsqueda de legitimidad social está necesariamente relacionada con la formulación de estrategias de identidad y con la propia evolución de los ciudadanos que conforman la sociedad civil.

como las agencias oficiales de ayuda o los gobiernos receptores de la ayuda. La reflexión surgía de la identidad no gubernamental de las ONG y trataba de demostrar su valor añadido frente a la cooperación gubernamental, sometida por aquella época a una notable crisis de confianza y resultados. A pesar del reconocimiento de ciertas debilidades, las ventajas comparativas se convirtieron en una creencia natural e indiscutible en el discurso sobre las ONG, hasta alcanzar la categoría de “artículos de fe”. A finales de los años 80, la literatura sobre ONG añadía todavía nuevas ventajas comparativas en el haber de las ONG, como es el caso de Fowler (1988), que apuntó los siguientes potencialidades organizativas:

- Capacidad para experimentar con ideas y prácticas poco ortodoxas
- Paciencia combinada con una perspectiva estratégica
- Capacidad de emprender investigación centrada en la gente
- Mayor rapidez de aprendizaje a través de la experiencia y su posterior aplicación
- Mejor capacidad para articular realidades rurales

Sin poner en duda, la veracidad de estas potencialidades, las ONG han realizado un uso acrítico de las mismas. Su publicidad de las ONG ha insistido en subrayar la bondad intrínseca de su intervención, contribuyendo a forjar el mito de estas organizaciones como superagentes del desarrollo. Durante años, estos argumentos han jugado a favor del reparto hacia las ONG de los presupuestos de AOD de los países donantes.<sup>31</sup>

## **2.4 El debate ideológico acerca de la intervención de las ONG**

Una segunda fuente de discusión sobre las ONG ha consistido en la identificación de efectos perversos en la intervención de las ONG, debate suscitado a lo largo de los años 90 desde posiciones políticas tanto conservadoras como de izquierda radical (Petras, 1997). Algunos de los argumentos esgrimidos han sido los siguientes:

---

<sup>31</sup> La tesis de la ventaja comparativa no ha podido ser nunca probada mediante investigaciones concluyentes. Tvedt ha explicado las razones de las dificultades metodológicas y conceptuales para emprender esa tarea, derivadas de la disponibilidad de instrumentos de intervención. Los gobiernos, por ejemplo, pueden hacer uso de los impuestos, la legislación, los medios nacionales de comunicación o las prisiones, entre otros. Las ONG tiene menos instrumentos a su disposición y los resultados a su alcance siempre serán más limitados que los de los gobiernos. Véase Tvedt (1998), pp. 132-33.

### 2.4.1 Distorsión del mercado

El primer argumento, procedente del pensamiento neoliberal, ha equiparado la intervención de las ONG con una distorsión del mercado, lo que acarrea el funcionamiento ineficiente de la economía de los países en desarrollo y una prolongación de las condiciones de pobreza, que sólo las políticas de ajuste podían contrarrestar en el largo plazo. No obstante, y tras dos décadas de aplicación, las recetas económicas de inspiración neoliberal parecen haber arrojado continuos fracasos, especialmente en Africa, donde algunos autores sostienen que los planes de ajuste estructural constituyen incluso la raíz de la miseria presente del continente (Tandon, 1996). Este extremo provoca que, en la actualidad, la abolición de las ONG por sus efectos de distorsión del mercado sea una tesis difícilmente sostenible.<sup>32</sup>

### 2.4.2 Peligro de sustitución de las administraciones públicas

Desde posiciones plurales de izquierda, numerosos autores han alertado del riesgo que implica dejar en manos de las ONG la responsabilidad de la prestación de los servicios públicos (como salud y educación) con el consiguiente deterioro de los estados (Petras, 1997b; Van Rooy, 1998). Algunos gobiernos del Sur se han quejado del “**dumping de servicios**” realizado por el tercer sector, promovido tras crear la expectativa de que las ONG pueden hacerse cargo del trabajo sin la correspondiente transferencia de recursos. En un contexto de ajuste estructural y recorte del gasto público, los gobiernos pueden tener la tentación de ver a las ONG como un camino para librarse de su responsabilidad en la prestación de servicios sociales básicos. El deterioro del estado se manifiesta también a través de la detracción de los recursos humanos más profesionales, atraídos por los mayores salarios que se pagan en las ONG.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> En los años 90, el Congreso de EE.UU., controlado por el partido republicano, practicó una suerte de campaña conservadora en contra de los lazos existentes entre las ONG y el gobierno federal, logrando recortes presupuestarios e impulsando propuestas legislativas orientadas a limitar el campo de actuación de las ONG en incidencia política y educación pública. Véase Saxby (1996), p. 61.

<sup>33</sup> En el caso de Mozambique, por ejemplo, las ONG, algunas de las cuales gestionan un presupuesto superior al de algunos donantes bilaterales, se han convertido en los principales proveedores de bienestar público y en importantes fuente de empleos. Ello ha motivado el debilitamiento de las estructuras gubernamentales, como consecuencia de la contratación de los profesionales más competentes, atraídos por los salarios más elevados que se pagan en el sector de las ONG (Van Rooy 1998:41). En otro ejemplo, el *Bangladesh Rural Advancement Comitee (BRAC)*, potente ONG radicada en Bangladesh, ha atraído personal competente del

Existen numerosos estudios sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la provisión de servicios sociales. Robinson y White (1997) han realizado una revisión de la literatura existente sobre la calidad de los servicios prestados por las ONG, poniendo de relieve las siguientes **limitaciones**:<sup>34</sup>

- Cobertura incompleta (rompiendo el principio de universalidad en la prestación de servicios básicos como la salud o la educación)
- Duplicación de esfuerzos
- Falta de sostenibilidad
- Existencia de enfoques divergentes
- Concentración en determinadas áreas
- Distribución desigual de los servicios respecto a género, etnia y clase social

En un sentido similar se ha expresado Seibel (1990), cuando advierte del peligro real de convertir a las ONG en un medio para mantener el *status quo*:<sup>35</sup>

“Las organizaciones actúan como un cordón sanitario (...); sirven a la vez de cortina (del verdadero problema) y de parachoques (entre el gobierno y la gente), pero se muestran incapaces de resolver el problema original. Contribuyen a desvincular los problemas sociales de la responsabilidad del gobierno y a instalar lo que se ha venido en llamar la «tiranía de la ausencia de estructuras» (...) Se crea además la ilusión de un enorme despliegue de actividad, sin que en muchos casos revista importancia para la población. En este sentido, se puede considerar en sentido amplio que las ONG no son representantes de una sociedad civil combativa del estado, sino más bien un medio a través del cual el status quo es mantenido”.

Otros autores opinan, en cambio, que el apoyo a las ONG no se traduce necesariamente en un debilitamiento del estado, del que se reconoce que detenta un papel irremplazable.

---

sistema de educación primaria oficial, colapsado por importantes problemas de corrupción.

<sup>34</sup> Véase Robinson, Mark y Gordon White (1997), *The Role of Civic Organizations in the Provision of Social Services: Towards Synergy*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, citado en Van Rooy (1998), pp. 43. La teoría del “fallo del voluntariado”, formulada por Salamon, comparte la idea de que las organizaciones voluntarias poseen limitaciones inherentes a la hora de responder a las necesidades sociales, recibiendo también el nombre de “filantropía insuficiente” (las necesidades son siempre mayores que los recursos disponibles), “filantropía particularista” (la caridad privada suele centrarse en problemáticas, grupos o individuos particulares, originando brechas en la cobertura y potenciales duplicaciones de esfuerzos), “filantropía paternalista” (se considera la ayuda un privilegio, pero no un derecho) y “filantropía de aficionados” (el carácter inconstante y volátil de la ayuda voluntaria dificulta que sea realizado con profesionalidad). Véase Salamon (1990), “The Nonprofit Sector and Government: The American Experience in Theory and Practice”, en Anheier y Seibel (eds.), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*. Berlin, Walter de Gruyter, pp. 219-41, citado en Tvedt (1998), p. 136.

<sup>35</sup> Seibel, W. (1990), “Organizational Behaviour and Organizational Function. Toward a Micro-macro Theory of the Thurd Sector”, en Anheier y Seibel (eds.), pp. 107-23, citado en Tvedt (1998), p. 136.

La actividad de las ONG puede resultar beneficiosa, al constituir una fuente de presión para mejorar los servicios públicos. Así parece haber ocurrido, por ejemplo, en Zimbabwe, país en el que las ONG proveen el 40% de los servicios de salud y cuya concurrencia ha mejorado la eficacia y la calidad de los servicios prestados por el gobierno.

### 2.4.3 Desmovilización social y nuevo colonialismo

En términos más radicales, autores como Petras, catedrático neomarxista del Departamento de Sociología de la Universidad de Nueva York, han ido más allá del peligro de una sustitución del estado y han denunciado el papel de las ONG como agentes de desmovilización social en los países del Sur. Desde esta óptica, la mayoría de las ONG no constituyen sino una expresión más, el “rostro humano” del proceso de neoliberalismo que se inició en los años 80. Ante la aparición del descontento y la protesta social, los gobernantes y los organismos financieros multilaterales, comenzaron a financiar proyectos de desarrollo local a través de ONG de desarrollo. Se trata, para Petras (1997b), de una estrategia de “neoliberalismo desde abajo”: la promoción de organizaciones «de base» de ideología «anti-estatista » para intervenir en las clases potencialmente conflictivas, con el fin de crear un colchón social y domesticar así los duros procesos de ajuste estructural en los países del Sur. En este contexto, los proyectos de desarrollo de las ONG no sólo fracasan, sino que, al *usurpar el espacio político* perteneciente a las organizaciones de base, ejercen un **impacto pernicioso** sobre la capacidad de desarrollo a largo plazo de las sociedades (Arellano-López y Petras, 1994:567).<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Petras ha identificado un triple efecto perverso de las ONG en su contribución para socavar la *democracia*, ya que las ONG no rinden cuentas de sus programas a la gente local, sino a poderosos y lejanos donantes en el Norte; el *sentido de lo público* y la idea de que el gobierno tiene una obligación para velar por sus ciudadanos; y, por último, la *solidaridad de clase*, al generar competencia entre las comunidades para acceder a los fondos de cooperación para el desarrollo. Denuncia además la aparición de una *nueva clase social posmarxista* administradora de ONG, conformada por antiguos líderes de movimientos sociales y guerrilleros, sindicatos y organizaciones femeninas populares (o antiguos exiliados políticos retornados), cooptados por mayores salarios (en divisas), prestigio, asistencia a conferencias y redes en el extranjero, personal de oficina y una mayor seguridad (Petras, 1997a). En un estudio sobre la sociedad civil en Uganda, Dicklitch (1997) ha comprobado que muchas ONG ugandesas son meras “agencias de maletín”, regidas por élites urbanas, que ven en este trabajo una alternativa lucrativa al empobrecido funcionariado. Véase Dicklitch, Susan (1997), *The Uncertain Promise of Non-Governmental Organizations and Civil Society in Transitional Societies: The Case of Uganda*, Toronto, documento presentado en la Conferencia de la Asociación de Estudios Internacionales, citado en Van Rooy (1998), p. 51.



En definitiva, las ONG fomentan un nuevo tipo de colonialismo y dependencia cultural y económica: los proyectos se diseñan y aprueban según las normas y prioridades de los donantes en ultramar, son administrados y vendidos a las comunidades y son evaluados por las organizaciones donantes (Petras, 1997a:46). Un planteamiento similar ha sido defendido por autores africanos como Tandon (1996:184), que ha sostenido que las ONG conforman en Africa Subsahariana “la vanguardia de la nueva era de la recolonización”. La mayoría de las ONG africanas son meros apéndices de las ONG del Norte y funcionan fundamentalmente como agentes de programas occidentales que tratan de controlar y dirigir los cambios en el continente.

Desde unas posiciones ideológicas diferentes, otros autores han situado a las ONG en el polo contrario, como reductos frente a las políticas neoliberales. Tal es, por ejemplo, el caso de Unceta (2000:7) que ha expresado que la “fuerza del huracán neoliberal ha acabado muchas veces por convertir a las ONG en núcleos de resistencia, capaces de enarbolar la bandera de la cooperación”. Ambos posicionamientos son contradictorios, pero no carecen de su parte de razón, ya que el espectro de ONG es muy amplio y, en efecto, son numerosos los casos tanto de ONG que han desmantelado las organizaciones de base como otras que les han brindado su apoyo y han facilitado su fortalecimiento institucional.

## **2.5 El cuestionamiento de los “artículos de fe” sobre las ONG**

Con motivo de un estudio pionero encargado por la agencia oficial americana (USAID) en 1982, Judith Tandler realizó un examen de 75 evaluaciones de proyectos y sus conclusiones pusieron en duda por primera vez los “artículos de fe de las ONG”.<sup>37</sup> Pero no fue hasta los años 90 cuando, a medida que se fueron conociendo los resultados de las primeras evaluaciones rigurosas sobre el impacto de las ONG, se generalizó la revisión crítica de sus ventajas comparativas, rechazando su validez con carácter

---

<sup>37</sup> Tandler (1982), *Turning Private Voluntary Organizations Into Development Agencies: Questions for Evaluation*, Washington, USAID, Programme Evaluation Discussion Paper, citado en Tvedt (1998), p. 128.

universal (Farrington y Bebbington, 1993; Ridell y Robinson, 1995; Fowler y Biekart, 1996; Tvedt, 1998).<sup>38</sup> En el mejor de los casos, los estudios disponibles ofrecen datos ambiguos, cuando no desalentadores, sobre la eficacia de las ONG. El estudio de síntesis de las evaluaciones de ONG promovido por el CAD/OCDE, *Searching for Impact*, concluyó que los avances en reducción de pobreza han sido modestos, limitados por el hecho de que el alcance de los proyectos queda reducido a los beneficiarios directos, por una demostrada incapacidad para llegar a los sectores más pobres o por la incidencia de efectos imprevistos de carácter negativo con mayor frecuencia de la que se cree. En términos de sostenibilidad del impacto y de participación y fortalecimiento de la sociedad civil, el balance de las ONG ofrece más sombras que luces (Kruse et al, 1997).<sup>39</sup>

Se despierta también en la década de los 90 la conciencia sobre **nuevas limitaciones técnicas** del papel de las ONG como agentes de desarrollo:

- *Creación de una clase profesional aislada y provista de sesgos*

Algunos estudios han puesto el dedo en la llaga sobre la responsabilidad que poseen las ONG en la formación de una clase profesional aislada y distante, tanto de las bases sociales en el Sur, a las que atienden, como de la ciudadanía del Norte, a la que piden donaciones (Sogge *et al*, 1996; Tvedt, 1998). En un análisis más técnico, otros autores han mostrado preocupación por los sesgos antipobreza y antigénero que introducen los profesionales del Norte (Chambers, 1997 y White, 1999).

- *El efecto CNN relativo a la volatilidad de los medios de comunicación*

Por otro lado, se tiene constancia cada vez mayor de la dependencia que los recursos de las ONG tienen de la atención volátil que los medios de comunicación prestan a un desastre natural, una guerra o una crisis humanitaria.

---

<sup>38</sup> Farrington, John y Anthony Bebbington (1993), *Reluctants partners? NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*. Londres, Routledge, citado en Smillie (1999), p. 22.

<sup>39</sup> La cuestión ha sido objeto de un análisis en profundidad en el epígrafe 6 del presente capítulo.

## 2.6 La cuestión de la legitimidad

La segunda mitad de los años 90 trajo consigo otro frente de cuestionamiento de las ONG, que ha puesto en tela de juicio su propia legitimidad social para actuar como agentes de desarrollo. La legitimidad puede ser definida como “autoridad merecida que es conferida a una organización por una fuente reconocida” (Saxby, 1996:41). Se trata pues de un activo intangible que precisa ser alimentado constantemente en el tiempo, desde diferentes fuentes de reconocimiento, tanto internas, los propios miembros de la organización, como externas, referidas a aquellos a quienes sirve la organización (“beneficiarios”), pero también a los donantes o al público en general.

El debate se ha suscitado como consecuencia de una mayor conciencia de la escasa base social de las ONG, sus débiles mecanismos internos de rendición de cuentas y transparencia y, en definitiva, de su dudosa representatividad de la sociedad civil (Edwards y Hulme, 1995; Sogge *et al*, 1996). Los propios organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial o las NN.UU, se han hecho eco de los “fallos de las ONG”, revisando sus estrategias de colaboración y *partenariado* con ellas (Edwards, 2000).<sup>40</sup> Se puede establecer que la legitimidad de las organizaciones que trabajan en desarrollo es una función que descansa sobre diversos factores, entre los que se encuentran (Saxby, 1996:45-54; y Edwards 2000):

- Afiliación y base social (la cuestión de la “representatividad” y la “propiedad”)
- Rendición de cuentas y transparencia
- Autonomía financiera y dependencia del gobierno
- Capacidad y pericia técnica
- Conocimientos sociales
- Posicionamiento social y político

---

<sup>40</sup> El presidente del Banco Mundial James Wolfensohn destacó las cuestiones de la rendición de cuentas y transparencia de las ONG en su discurso del *Comprehensive Development Framework* (Wolfensohn, 1999), mientras Kofi Annan, secretario de NN.UU, ha expresado recientemente inquietudes similares en relación a la necesidad de clarificar y restringir los procedimientos para la acreditación de ONG en la sede de Naciones Unidas en Nueva York. No se trata de que el Banco y otros sectores estén poniendo en tela de juicio el principio del compromiso civil, sino más bien, que muestran su preocupación con la posibilidad de que la práctica del compromiso civil pueda ser distorsionada en favor de los intereses de un reducido grupo de organizaciones con recursos, radicadas en las capitales del Norte.

### 2.6.1 Afiliación y base social: la cuestión de la representatividad y propiedad

El perfil de la afiliación y base social (*membership*) de una organización da lugar, al menos, a dos formas de legitimidad. La **representatividad**, en primer lugar, se define como la autoridad emanada del tamaño de la base social de una organización, que se traduce en un mayor derecho de voz y voto en los debates públicos. En la actualidad, la base social de las ONG (sobre todo, en el Norte) posee un carácter testimonial, cuando no se ha visto reducida a la categoría de meros socios donantes que efectúan una transferencia periódica y que reciben por correo información corporativa. En realidad, las ONG no representan a la sociedad civil o, mejor dicho, se representan a sí mismas (y las ideas que sean capaces de promover con esa voz). La representatividad, en ningún caso, constituye una fuente de legitimidad absoluta. Tampoco la existencia de una sólida base de afiliados es garantía de un compromiso con valores positivos, a la vista de la existencia poderosas asociaciones con fines muy cuestionables, como la Asociación Nacional del Rifle en EE.UU.

La segunda fuente de legitimidad está relacionada con la **“propiedad”** (*ownership*), esto es, con la forma de gobierno y el nivel de democracia interna de una organización. Existen diferentes tipos de organizaciones, que dan lugar a diferentes fórmulas de gobierno (y, por tanto de “propiedad”), como son las juntas directivas y las asambleas de socios en las asociaciones, o los patronatos en el caso de las fundaciones. Con independencia de su naturaleza jurídica, se puede describir una tendencia común en la mayoría de las ONG del Norte, que históricamente nacieron vinculadas a la sociedad civil, pero cuyos procesos de profesionalización han fortalecido los equipos técnicos de trabajadores y han alejado del poder a los socios fundadores y las bases de afiliados. De hecho, los niveles de democracia interna suelen ser bajos en las ONG y sus miembros directivos actúan con frecuencia para perpetuarse en el poder. Uphoff (1995:20) ha invocado la “ley de hierro de la oligarquía” para explicar la concentración de poder que caracteriza a muchas organizaciones de servicios, urgidas por la necesidad de mantener un control estricto en el uso de los fondos, en aras de su propia supervivencia.

En suma, las ONG no representan a la sociedad civil ni son propiedad de sus bases. Por

esta razón, la búsqueda de legitimidad como organizaciones de desarrollo debe ser conseguida por otros medios.

## 2.6.2 Rendición de cuentas y transparencia<sup>41</sup>

La rendición de cuentas y transparencia (*accountability*) ha sido definida por Saxby (1996:40) como “la obligación de responder por las responsabilidades asumidas”, entendiéndose que tal obligación concurre ante un número variado de públicos, de acuerdo a un “principio de rendición múltiple de cuentas”, ante las bases, donantes, destinatarios de la ayuda y otros actores como periodistas e investigadores y ciudadanos implicados.<sup>42</sup> Para muchas ONG el problema no es tanto una falta de rendición como su práctica desequilibrada entre los diferentes públicos. En principio, y en base a razones obvias de subsistencia, las ONG atienden las exigencias de la rendición de cuentas “hacia arriba”, cumplimentando la presentación de informes de seguimiento ante las agencias donantes. La rendición de cuentas hacia abajo, en cambio, resulta mínima, con el agravante de que son precisamente los beneficiarios de la ayuda los que justifican la existencia de las ONG como organizaciones “humanitarias” (Murphy, 1994:190).<sup>43</sup> En este sentido, hay que destacar las numerosas críticas que las ONG del Sur hacen de la opacidad y falta de transparencia en el manejo de fondos de sus contrapartes del Norte (Tandon, 1991).<sup>44</sup>

De acuerdo al sentido común, la rendición de cuentas y transparencia no son sólo fuente de legitimidad sino también de eficacia en el medio y largo plazo. Existen, sin embargo, casos en que una mayor rendición es motivo de ineficacia y de una pérdida coyuntural de legitimidad. En países caracterizados por fuertes conflictos políticos, las ONG que son percibidas como organizaciones preocupadas por complacer (rendir cuentas) a los

---

<sup>41</sup> En el epígrafe 3 referido al marco institucional en el que operan las ONG se ha analizado en profundidad los sistemas de rendición de cuentas y transparencia, derivados de los mercados de ayuda y el sistema de donaciones. En este epígrafe solo se ha abordado la cuestión desde el punto de vista de la legitimidad.

<sup>42</sup> Edwards y Hulme (1997) plantean una definición más amplia entendiéndose que las ONG tienen que dar cuenta no solo de los compromisos y responsabilidades adquiridas sino también del cumplimiento de sus propios valores y principios que manifiestan seguir.

<sup>43</sup> Murphy, Brian (1994), “Canadian NGOs and the Politics of Participation”, en Swift, J. y B. Tomlison (eds.), *Conflicts of Interest*. Toronto, Between the Lines, pp. 161-212, citado en Saxby (1996), p. 41.

donantes externos, suelen padecer también problemas de legitimidad local o nacional. La rendición de cuentas y la legitimidad son, por tanto, cuestiones íntimamente relacionadas pero no sinónimas. Las organizaciones pueden alcanzar un alto grado de legitimidad y, precisamente por esa razón, estar sometidas a marcos flexibles de rendición de cuentas.

### 2.6.3 El debate de la autonomía financiera y la dependencia del gobierno

La dependencia financiera de las ONG constituye uno de los temas preferidos de la literatura, habiéndose originado abundante bibliografía al respecto. De acuerdo a los estudios realizados por el Centro de Desarrollo de la OCDE, las cifras disponibles de dependencia financiera, no permiten obtener conclusiones claras (Smillie y Helmich, 1993 y 1999). Solamente en algunos casos es posible contar con cifras agregadas. En un estudio de 1994, Biekart (1994:19) estimó en 70% el ratio de dependencia para el conjunto de las ONG europeas, similar al estimado para Canadá en esa misma época. Smillie (1993) identificó la existencia de **patrones regionales de financiación**, diferenciando entre el *Norte de Europa* (países nórdicos, Holanda y Alemania), donde las ONG están fuertemente ligadas a los fondos oficiales, y otros países como el *Reino Unido*, donde la política oficial es claramente partidaria de dejar en manos de la iniciativa privada la responsabilidad de la cooperación al desarrollo, lo que bien podría explicar la cantidad de ONG inglesas con financiación pública inferior al 25%.<sup>45</sup> Además de la variable geográfica, las enormes diferencias de ratios de dependencia financiera se deben a la propia casuística organizativa de las ONG.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Tandon, Yash (1991), *Foreign NGOs, uses, and abuses: an African Perspective*, Ifda dossier, n° 81, citado en Senillosa (1998), p. 51.

<sup>45</sup> Una estimación del ratio de dependencia financiera de recursos oficiales de las principales 50 ONG europeas (con datos de 1987) se encuentra en Biekart (1994), p. 11. Para el caso español, los porcentajes de donaciones y subvenciones en el total de ingresos de las ONG en 1993 representaban el 60 y el 40% respectivamente. No obstante, los datos varían si se considera el tamaño de las organizaciones. Así, las ONG pequeñas (de menos de 100 millones de ingresos anuales) y medianas (entre 100 y 500 millones anuales) dependían en 1993 un 62% y un 60% respectivamente de las subvenciones públicas. Véase Marcuello (1999), p. 186-87.

<sup>46</sup> Algunas ONG rechazan por estatutos la financiación pública de sus actividades (*Oxfam US*); otras no son elegibles o han sido excluidas; pero otras muchas, en cambio, mantienen la política de maximizar los ingresos públicos y alcanzan niveles de dependencia cercanos al 90%, como CARE y muchas organizaciones de ayuda humanitaria. Las organizaciones de apadrinamiento de niños (Plan Internacional, Ayuda en Acción o *Christian's Children Fund*) constituyen un caso especial pues consiguen la mayor parte de sus fondos a través de las donaciones privadas, si bien su propia naturaleza y sus mensajes publicitarios las hacen prisioneras de otro tipo de dependencias. Se refiere, sin duda, a los efectos negativos derivados de la competencia excesiva

La dependencia financiera se manifiesta no sólo por la procedencia de la financiación de los recursos oficiales sino también por los propios **esquemas de financiación**. El último estudio de la OCDE ha concluido que la relación entre las ONG y los gobiernos ha cambiado sustancialmente en las últimas tres décadas y ha evolucionado hacia fórmulas más restrictivas, como la licitación de contratos o la contratación por resultados (*output-contracting*) (Smillie, 1999: 11).<sup>47</sup>

“En su peor manifestación, el nuevo esquema parece determinado a trasvasar a las ONG gran parte del riesgo y de los aspectos más difíciles del reparto de la ayuda y, de este modo, convertir lo que una vez fueron organizaciones atractivas en contratistas, proveedoras de servicios y brazos ejecutores del gobierno a bajo coste”.

La dependencia, en cualquier caso, es un concepto de ida y vuelta, como lo pone de manifiesto el hecho de que los gobiernos hayan incrementado la confianza en las ONG para canalizar la ayuda. La dependencia de las agencias donantes se manifiesta, sobre todo, en una necesidad de mejorar su imagen. Como ha señalado Smillie (1999:15), “si la publicidad institucional de muchas agencias donantes es cierta, una parte muy significativa del gasto en salud, educación y pobreza de muchas agencias es gestionado ahora por las ONG. Se podría decir que los gobiernos del Norte han pasado a depender en gran medida de las ONG para dotar de un rostro humano a la ayuda al desarrollo”. A pesar de que puede existir cierta reciprocidad, la relación entre los gobiernos donantes y las ONG se fundamenta en una **interdependencia desigual**, una relación hegemónica en la que las ONG, la parte más débil, se ven obligadas a aceptar las prácticas y políticas de las agencias donantes y “que se basa, con frecuencia, en interferencias, contenciones, manipulación y restricciones”. (Smillie, 1999:10). Nadie ha obligado a las ONG a optar a los fondos del gobierno ni a asumir la función de contratistas. Dicho proceso se ha producido sin coerción, como consecuencia natural de una relación de poder desigual y de un proceso de acomodación organizativa por parte de las ONG.

El resultado final ha sido en muchos casos la “pérdida de voz” (Smillie, 1999) y un proceso de **cooptación** en manos de los donantes (Tandon, 1996; Petras, 1997a),

---

en el mercado de ayuda, como son los elevados costes de publicidad, la despolitización del perfil de las organizaciones, la simplificación de los mensajes sobre los problemas y la realidad del Sur, el uso de imágenes degradantes (pornografía del hambre) o los efectos contraproducentes que las actividades de apadrinamiento de niños generan sobre la comprensión de los problemas a largo plazo. Estos aspectos han sido analizadas en profundidad en el epígrafe 3.1, dedicado a los mercados de ayuda.

<sup>47</sup> Un análisis de los diversos esquemas de financiación ha sido abordado en el epígrafe siguiente.

acusaciones de docilidad que son vertidas contra las ONG desde diversos ángulos.<sup>48</sup> En muchos casos, las ONG no han querido reconocer el problema. Como indica Smillie, las negativas a reconocer cualquier desvirtuación del discurso o de su actividad de incidencia política han sido mayores en los países que registran los índices de dependencia financiera más elevados. Otros autores han señalado que el proceso de cooptación de las ONG entraña, en realidad, un “pacto de silencio” con sus financiadores, tanto bilaterales como multilaterales. A través de las subvenciones y los contratos, los donantes mejoran su imagen y reputación y las ONG consiguen los recursos para mantener su *modus vivendi* y los privilegios de clase de los que disfrutaban. En suma, la autonomía financiera de las ONG constituye otra de las fuentes de legitimidad, que afecta de forma desigual al conjunto de las ONG.<sup>49</sup>

#### 2.6.4 Capacidad y pericia técnica

La legitimidad de las ONG ha procedido tradicionalmente de su capacidad técnica y, en concreto, de sus “**conocimientos organizativos**” para planificar, formular y efectuar el seguimiento de proyectos de desarrollo y, en menor medida, para emprender actividades de educación, incidencia política y articulación social. Conscientes de esta fortaleza organizativa, las ONG han tendido a monopolizar la gestión técnica de los proyectos. Hay que indicar, sin embargo, que la legitimidad que procede exclusivamente de la capacidad técnica tiene una importante limitación. Como es natural, habilita a las ONG para participar con su voz en los debates de desarrollo (con mayor credibilidad cuanto más informada están), pero en ningún caso confiere a las ONG el derecho de voto.

La pericia técnica o los conocimientos técnicos se complementan con lo que Fisher (1998:91) ha denominado “**conocimiento social**” y que se refiere a una amplia gama de capacidades para trabajar con la gente, como el aprendizaje en el terreno, las

---

<sup>48</sup> Los procesos de cooptación han llevado incluso a algunos autores a acuñar nuevos términos alternativos al de ONG, como el de “organizaciones paraestatales”, “*DONGOs*” (*Donor-Organized NGOs*, es decir, ONG organizadas por los donantes) (Van Rooy, 1998: 206) o también “*QUANGOs*” (*Quasi NGOs*) (Smillie, 1999:16).

<sup>49</sup> El fenómeno, por último, no es exclusivo del campo de la cooperación para el desarrollo. Un estudio norteamericano de 1993 sobre contratación de organizaciones voluntarias concluía que muchas organizaciones se habían desviado de sus raíces y de su propósito original de existencia. Véase Smith, S. y M. Lipsky (1993), *Nonprofits for hire: The Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge, Harvard University Press, citado en Smillie (1999), p. 10.



metodologías participativas o los métodos de resolución de conflictos, entre otros. En este capítulo de habilidades, se pone de manifiesto una significativa diferencia de legitimidad entre las ONG del Norte y del Sur, puesto que estas últimas han demostrado mayor capacidad de asimilación e innovación, en la aplicación, por ejemplo, de técnicas participativas, sistemas de conocimiento y gestión indígena o sistemas de crédito rural.<sup>50</sup>

### 2.6.5 Posicionamiento social y político

Una última fuente de legitimidad procede del posicionamiento social de las ONG, es decir, del “encaje entre la misión de la organización y su propio papel social” (Saxby, 1996:51). Ese posicionamiento implica sin duda una dimensión política, habida cuenta de que el desarrollo es una cuestión, en esencia, de tomar partido y de que la redistribución del poder y la riqueza constituye un asunto evidentemente político. El mito de la “neutralidad política” de las ONG apenas es sostenible en la actualidad (si es que alguna vez lo fue). Con frecuencia, la asunción realista de un papel social requiere de una combinación equilibrada entre las tres funciones propias de las ONG (instrumental, transformación y articulación social). El desempeño exclusivo de la función instrumental las convierte en agencias de servicios, al dictado de los poderes públicos. Por otro lado, la adopción de una posición anti-sistema les resta capacidad de captación de fondos públicos y de compromiso con el sistema. Ese papel además ya es desempeñado por numerosas organizaciones de afiliados de la sociedad civil. Para algunos autores la credibilidad de las ONG como organizaciones de desarrollo y actores civiles descansa también en la trayectoria de sus compromisos adquiridos con la sociedad (Sizoo, 1996).<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> En este apartado también hay que incluir lo que Fisher ha denominado “conocimiento estratégico” y que viene determinado por “las lecciones aprendidas, que tienen el potencial de informar los esfuerzos de desarrollo en cualquier espacio, incluyendo los del gobierno”. Véase Fisher (1998), p. 94.

<sup>51</sup> Sizoo (1996:194) ha propuesto varios requisitos de credibilidad: el conocimiento de la historia del propio pueblo, el deseo a utilizar dicho conocimiento histórico, la disposición a colocarse en el punto de vista de los paisanos y la participación en las decisiones políticas que influyen en la evolución de la propia sociedad.

### **3. El marco institucional de financiación de las ONG: los sistemas de financiación y rendición de cuentas**

En el contexto de finales del siglo XX, la contracción de los presupuestos de ayuda y la creciente competencia en los mercados de ayuda para captar fondos han conformado un nuevo marco institucional de financiación para las ONG de desarrollo. Dichas restricciones financieras han provocado una pérdida de importancia de sus marcos normativos internos (estatutos), estrechando sus márgenes de actuación.<sup>52</sup> El capítulo comprende un análisis de los mercados de ayuda en los países donantes, así como de los sistemas de financiación y rendición de cuentas.

#### **3.1 Los mercados de ayuda**

##### **3.1.1 Naturaleza y características**

Con su irrupción en las sociedades del Norte en la segunda mitad del siglo XX, las ONG han contribuido a la creación de los mercados de ayuda o de solidaridad.<sup>53</sup> Sostenida por Sogge y Zadek (1996:69), esta tesis afirma que, aunque en sus orígenes las ONG respondían a valores no de mercado, se vieron posteriormente sometidas a las reglas de la oferta y la demanda, compitiendo entre ellas por la obtención de recursos:

---

<sup>52</sup> Este proceso ha sido analizado con detalle en el caso de las ONG holandesas. En 1994 Jaap Van Soest, director de Mensen in Nood, lo expresó de la siguiente forma: “Siempre tenemos que trabajar con las leyes del márketing y los principios inspiradores de la base social de la organización. Pero la presión para someterse a las leyes del mercado está creciendo considerablemente.” Otro ejemplo fue la salida de seis organizaciones cristianas de Novib en ese mismo año, alegando que las juntas directivas destinaban demasiado tiempo a cuestiones de captación de recursos, en detrimento de las discusiones sobre los objetivos y contenidos del trabajo. Véase Sogge y Zadek (1996), p. 68.

<sup>53</sup> En este trabajo se ha utilizado los términos “mercados de ayuda” y “mercados de solidaridad” de forma indistinta, si bien cabría hacer una diferencia entre ambas si se considera que el término “mercados de ayuda” designa la transferencia de recursos en la forma tradicional de proyectos de desarrollo y se reserva el término “mercados de solidaridad” para hacer referencia a los mercados de los años 90, que incorporan nuevos productos y servicios.

“La ONG clásica nació de motivaciones ajenas al mercado: compasión, esfuerzo voluntario o incluso una preocupación rayando en la injerencia (...) Hoy en día las ONG, incluyendo las que nacieron bajo los efectos de un espíritu de inocencia, se ven influidas por el pensamiento de mercado (...) Pocas son las que no se han sometido todavía a las reglas de mercado. Son, de hecho, las propias ONG las que han contribuido a crear un mercado, en el que luego compiten con todas sus fuerzas”.

Como el resto de los mercados que rodean la actividad humana, los mercados de ayuda surgen de necesidades insatisfechas y convergentes: por un lado, la necesidad de los donantes de expresar su solidaridad transfiriendo recursos y, por otro, la necesidad de los receptores de ayuda de acceder a unos recursos inalcanzables para ellos por la vía del mercado, debido a su naturaleza de pobres excluidos del sistema. Sin olvidar estas similitudes con los mercados clásicos de bienes y servicios, los mercados de ayuda privada poseen, sin embargo, **características específicas**:

- A diferencia de los mercados clásicos, donde el motor de funcionamiento y la fuente de equilibrio viene dado por la competencia de los actores en su búsqueda de maximizar el beneficio personal, los mercados de ayuda se mueven por *un complejo entramado de valores*. Se trata de considerar lo que North considera como valores alternativos a la utilidad personal y a la maximización del beneficio, tales como el altruismo solidario (o compasivo), la utilidad de terceros (el receptor de la ayuda), la maximización del potencial de supervivencia de las organizaciones o de su capacidad de influencia. En este sentido, la *ideología* desempeña un papel de primer orden, ya que son las percepciones, ideas y valores de los donantes del Norte los que acaban actuando de filtro de las necesidades de los pobres del Sur, que no tienen más remedio que “consumir” lo que les ofrecen en el mercado de la ayuda.<sup>54</sup>
- Se trata de un *mercado rígido*: La oferta de ayuda es limitada, opera como una restricción exógena al sistema frente a una demanda infinita de los receptores.

---

<sup>54</sup> Sobre el proceso de filtrado de las demandas de los pobres en el mercado de la ayuda véase Sogge y Zadek (1996), p. 71. Los responsables de este proceso no son sólo donantes privados, pero también, cada vez más, el conjunto de autoridades, públicas y privadas, que tienen competencias de cooperación para el desarrollo, es decir, legisladores, burócratas, asignadores de recursos y gestores de fundaciones privadas. En el caso de las fundaciones privadas, los financiadores son gestores que están acostumbrados a operar en los mercados financieros. Como si se tratara de un “telón de acero”, separan la gestión de activos financieros de los programas benéficos y las donaciones a las ONG. De este modo, pueden apoyar un

- Las ONG actúan como agentes intermediarios entre los donantes y receptores, pero además desempeñan una función de *creadoras de mercado (market-makers)*, al diseñar y lanzar nuevos productos y servicios, destinados tanto a los oferentes como demandantes de ayuda (donantes y receptores, respectivamente): comercio justo, apadrinamiento de niños y ocio solidario, entre otros.
- La unidad de intercambio de la ayuda dominante es el *proyecto de desarrollo*.
- Como no existe ningún mecanismo semejante al precio que facilite una dinámica de equilibrio entre la oferta y la demanda, se ha creado un *dispositivo de selección de proyectos*. Los criterios de selección contemplados están sometidos, entre otros filtros, a la ideología y criterios políticos; en muchos casos incluso, la asignación de subvenciones a las ONG viene definida por afinidades partidistas.
- Se trata, por último, de un mercado desigual, ya que no todos los agentes poseen el mismo poder de negociación. Al ostentar el poder sobre los excedentes, los donantes (públicos y privados) tienen la capacidad para definir los mecanismos de financiación y modelar el sistema de ayuda.

### 3.1.2 Complejidad creciente

La función instrumental de las ONG, como canalizadores de ayuda y gestores de proyectos de desarrollo, ha primado a la hora de perfilar su papel en el mercado de la ayuda. En las dos últimas décadas, no obstante, el proceso de expansión del ámbito de actuación de las ONG (emergencias, comercio justo, educación para el desarrollo, presión política) ha contribuido a ampliar los límites del mercado de la solidaridad, incluyendo la provisión de nuevos servicios. En la actualidad, las ONG trabajan para atender las necesidades cada vez más complejas de un **conjunto diverso de actores**, clasificados en tres categorías:

---

proyecto medioambiental en una zona determinada del Sur y al mismo tiempo tener en cartera acciones de una compañía petrolera que opera de forma abusiva y contaminadora en la misma zona.

a) *Donantes oficiales*

Han experimentado de forma creciente la necesidad de encontrar canales más efectivos para distribuir la ayuda a los más pobres (valores de eficacia) o de conocimiento de la realidad en zonas aisladas e inaccesibles para los aparatos oficiales de ayuda (asesoramiento).

b) *Ciudadanos del Norte*

En una época en que los monopolios institucionales sobre los códigos morales se han fragmentado, conviven diferentes sensibilidades frente a la pobreza, como el antiguo paternalismo, los complejos de culpa, la nueva necesidad de “sentirse bien” (como sustituto del sentido del deber de otras épocas) o la preocupación social por contribuir a cambiar las estructuras (valores solidarios de más hondo calado).<sup>55</sup>

c) *Ciudadanos pobres del Sur*

Las enormes bolsas de ciudadanos pobres del Sur excluidos del sistema de mercado constituyen el tercer gran grupo de sujetos. Apenas tienen voz (poder político) y capacidad de ejercer influencia sobre la oferta de bienes y servicios (poder económico). En este comprometido contexto, sus necesidades insatisfechas son muy numerosas, incluyendo capital, capacitación y todo tipo de recursos.

Las ONG operan como agentes intermediarios y creadores de mercado, ligando necesidades con provisión de servicios, y entrando en el juego de la oferta y la demanda. A cambio de sus “productos”, las ONG demandan fondos para activar soluciones. Su actividad está orientada a cada uno de las diferentes categorías de actores, que actúan como “consumidores” de sus servicios.

---

<sup>55</sup> Para comprender la necesidad de “sentirse bien” de los nuevos donantes de finales de siglo resulta de gran interés los estudios procedentes de la psicología. Una referencia clave en este sentido es Lipovetsky, G. (1992), *Le crépuscule du devoir. L'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*. Paris, Gallimard. Sogge y Zadek han reflexionado a partir de este trabajo en Sogge y Zadek (1996), p. 73-74.



### 3.1.3 Análisis de los servicios prestados por las ONG

Algunos autores han reflexionado sobre el “proceso de producción” de las ONG.<sup>56</sup> En realidad, el grueso de sus servicios está ligado a su función instrumental, ya sea en la forma de una labor de intermediación financiera (canalización de recursos), gestión de proyectos de desarrollo o aportación de capacidades técnicas, entre otras. Las ONG han ampliado, sin embargo, su campo natural de actuación, incorporando nuevos servicios orientados a la búsqueda de nuevas vías de financiación (ocio solidario, apadrinamiento). Prestan además toda una serie de servicios relacionados con su función de transformación y articulación social, como la educación para el desarrollo, la articulación de tejido social (cooperación Sur-Sur), la provisión de análisis e información o la realización de campañas de sensibilización y presión política.

Esta extensión de la actividad de las ONG ha originado también una complejización de los mercados de ayuda, que combinan un número creciente de necesidades atendidas y servicios “consumidos”. Para abordar su estudio se ha utilizado la perspectiva teórica del desarrollo a escala humana de Max-Neef, cuyo marco de análisis parte de la interrelación dialéctica entre las necesidades y sus modos de satisfacción en una sociedad. La audacia de su planteamiento teórico parte de la distinción entre *necesidades* (ordenadas de acuerdo a unas categorías universales), *satisfactores* (formas de ser, tener, hacer y estar dominantes que un cultura o sociedad imprime a la satisfacción de una necesidad) y la de *bienes económicos* (medios materiales a través de los cuales los sujetos potencian los satisfactores).<sup>57</sup> A partir de estas categorías de análisis, es posible realizar una interesante interpretación de los mercados de ayuda, identificando necesidades atendidas y mecanismos de satisfacción, como la transferencia de recursos, el consumo de servicios o la presencia en los medios de comunicación (véase cuadro 9).

---

<sup>56</sup> Sogge y Zadek han identificado cuatro tipos de servicios prestados por las ONG: canalización de recursos tangibles, canalización de recursos intangibles (conocimiento, ideas, opiniones, políticas), *merchandising* y el factor de bienestar personal (“*feel good*” factor). Véase Sogge y Zadek (1996), pp. 71-74.

<sup>57</sup> Max-Neef construyó una tipología de necesidades, a partir de la propia evolución de la especie humana. En este trabajo se ha utilizado una versión con pequeñas modificaciones y que incluye: un primer grupo de necesidades básicas (subsistencia, protección, afecto); un segundo grupo de necesidades primarias aunque menos perentorias (entendimiento, participación, ocio y creación); un tercer grupo de necesidades correspondientes a un estadio evolutivo posterior (identidad y libertad).

Cuadro 9: Prestación de servicios de las ONG (en los mercados de la solidaridad)

SERVICIOS	DESTINATARIOS		TIPO de NECESIDAD ATENDIDA		MECANISMO de SATISFACCIÓN
	Receptor	Donante	Receptor	Donante	
<b>• Función instrumental</b>					
- <i>Gestión de proyectos (desarrollo y emergencia)</i>	✗	✗	Subsistencia	Participación Identidad “Sentirse bien”	Transferencia
- <i>Capacitación en el Sur</i>	✗		Entendimiento Libertad		Transferencia
- <i>Educación para el desarrollo en el Norte (cursos, charlas, videos, guías, material educativo, voluntariado en el Sur...)</i>		✗		Entendimiento Libertad	Subvención pública
- <i>Comercio justo y redes de distribución de comercio justo</i>	✗	✗	Subsistencia Protección	Subsistencia Solidaridad Entendimiento	Venta y consumo en el mercado
- <i>Apadrinamiento de niños del Tercer Mundo</i>	✗	✗	Subsistencia	Afecto Identidad “Sentirse bien”	Transferencia privada
- <i>Ocio solidario (conciertos, telemaratones loterías, juguetes)</i>		✗		Ocio Participación Identidad	Consumo en el mercado
- <i>Productos “solidarios”</i>		✗		Necesidad del producto + “Sentirse bien”	Consumo en el mercado
<b>• Función de transformación y articulación social</b>					
- <i>Articulación de redes y tejido social (cooperación Sur-Sur)</i>	✗	✗	Participación Protección	Participación	Participación en espacios sociales y políticos
- <i>Provisión de información (publicaciones)</i>	✗	✗	Protección Entendimiento	Entendimiento	Medios de comunicación Compra de publicaciones
- <i>Sensibilización y presión política (estudios, campañas, ruedas de prensa...)</i>	✗	✗	Entendimiento Protección Libertad	Entendimiento Protección Libertad	Participación en espacios sociales y políticos Medios de comunicación

Fuente: elaboración propia



Una vez analizados los servicios de las ONG, resulta interesante contemplarlos desde la óptica de sus cualidades como satisfactores. De este modo, encontramos que en el mercado de la solidaridad coexisten diversos **tipos de servicios**:<sup>58</sup>

i) *Pseudo-satisfactores*

Algunos de los servicios prestados por las ONG presentan las características de “*pseudo-satisfactores*”, ya que estimulan una falsa sensación de satisfacción de una determinada necesidad. Es el caso, por ejemplo, de las donaciones puntuales destinadas a paliar las crisis humanitarias. Aguirre (1999:214) ha tratado de explicar la visión “deshistorizada y deshistorizante, atomizada y atomizante” de gran parte de estos esfuerzos de ayuda:

“Al no saber casi nada del origen de la crisis excepto su gravedad a través de imágenes, el ciudadano hace lo poco que puede hacer: paga. Situación paradójica en la que las raíces económicas de los conflictos desaparecen, al mismo tiempo que emerge la ilusión de que los aportes económicos individuales pueden ayudar a que las emergencias complejas se mitiguen o desaparezcan. De hecho, este efecto consecutivo de angustia ante la crisis y desaparición de la misma una vez que se ha pagado, es proporcionado por los medios: en pocas semanas o días abandonarán esta cruda realidad para ocuparse de otra, reiniciándose el ciclo que se ha cumplido desde Somalia en 1991 hasta Kosovo en 1999, pasando por Ruanda, ex Zaire, Sierra Leona, Bosnia, Albania y en América Central y el Caribe bajo los efectos del huracán Mitch”.

ii) *Satisfactores inhibidores*

Además los servicios pueden funcionar como “*satisfactores inhibidores*”, cuando por el modo en que satisfacen (generalmente sobresatisfacen) una determinada necesidad, dificultan seriamente la posibilidad de satisfacer otras necesidades. Es el caso, por ejemplo, de los *telemaratonés de solidaridad* o concursos televisivos benéficos, organizados con el fin de recolectar dinero para combatir la pobreza, con la participación de personajes famosos del mundo del espectáculo. De carácter triunfalista y autocomplaciente, los concursos sobresatisfacen la necesidad del donante de sentirse bien, pero contribuyen a generar valores superficiales de solidaridad, que se acaban mostrando vacíos, incluso perjudiciales, en el medio y largo plazo.<sup>59</sup> El *apadrinamiento*

---

<sup>58</sup> La clasificación de Max-Neef incluye satisfactores violadores o destructores, pseudo-satisfactores, inhibidores, singulares y sinérgicos. Un análisis detallado se encuentra en Max-Neef (1986). No se trata de una clasificación rígida: un mismo servicio puede participar de las características de varias categorías.

<sup>59</sup> Los concursos televisivos benéficos se han convertido en un género más de la televisión. Un análisis más detallado de estos programas se encuentra en Aguirre (1999), pp. 213-14.

*de niños* constituye otro claro ejemplo, puesto que el vínculo personal que se establece (a veces totalmente virtual) entre el niño receptor de la ayuda y el donante satisface necesidades de bienestar psicológico, identidad y afecto de éste último, pero el carácter paternalista e individualizado de la ayuda dificulta el entendimiento real de los problemas estructurales de la pobreza.<sup>60</sup>

### *iii) Satisfactores sinérgicos*

Son aquellos que, por la forma en que satisfacen una necesidad determinada, estimulan y contribuyen a la satisfacción simultánea de otras necesidades. Un servicio típico de este grupo es el turismo solidario, que añade al atractivo de un viaje (ocio) un importante ingrediente de educación para el desarrollo (mejora del entendimiento).<sup>61</sup>

### *iv) Satisfactores mutuos*

Existiría un cuarto tipo de servicios caracterizados por su énfasis en subrayar el beneficio mutuo Norte-Sur que se deriva de su prestación. Como se puede comprobar en el cuadro 9, la mayoría de los servicios de los mercados de ayuda vinculan las necesidades del Norte con las del Sur, si bien poseen diferente importancia: necesidades básicas de los receptores (subsistencia, protección y afecto) se relacionan con necesidades más accesorias (entendimiento, identidad y ocio) de los donantes. Existen, sin embargo, algunos servicios, como el comercio justo, que tratan de satisfacer necesidades con una mayor horizontalidad.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> En ocasiones, el apadrinamiento funciona sólo como un esquema de financiación. Algunas ONG reconocen que el dinero captado por este concepto no es destinado a niños concretos, sino a proyectos de desarrollo comunitario. En 1995 el *Chicago Tribune* acometió una investigación por la que algunos reporteros del periódico apadrinaron niños a través de diversas organizaciones. Posteriormente visitaron a los niños en diversos países del Sur y publicaron los resultados en una serie de más de 30 artículos. Pese a la existencia de historias positivas, predominaban los casos negativos. La relación especial entre el padrino y el niño poseía un carácter ficticio. Las cartas procedentes de los niños y sus familias, por ejemplo, resultaron haber sido escritas por el personal de las organizaciones de apadrinamiento (Smillie, 1999:20). Con un enfoque más riguroso, algunos estudios de evaluación han confirmado los éxitos relativos de estos programas de atención infantil, pero también advierten efectos perversos sobre la población beneficiaria, como la exclusión de las parejas sin hijos, la confusión por la práctica arbitraria de regalos por parte de los padrinos o la desconfianza sobre el uso del dinero. Se puede consultar, entre otros, el estudio del CAD (Kruse et al, 1997:52) y el estudio del PIED-Andino (Le Grand, 1998a:379).

<sup>61</sup> El propio Max-Neef ofrece como ejemplo la educación popular, ya que aunque está orientada principalmente a la necesidad de entendimiento, atiende además las necesidades de protección, participación, creación, identidad y libertad. Otros ejemplos son la producción autogestionada o las organizaciones comunitarias democráticas. Para Max-Neef el desarrollo de los pueblos consiste precisamente en la generación de satisfactores sinérgicos y endógenos.

<sup>62</sup> Por un lado, la necesidad de las organizaciones del Sur de preservar los márgenes comerciales frente a

### 3.1.4 Predominio de la función instrumental de las ONG

El análisis de los mercados de ayuda permite concluir que los mercados de ayuda privilegian los servicios de las ONG ligados a su función instrumental y penalizan el resto de funciones (véase cuadro 10). Los servicios ligados a la función de transformación y articulación social reciben fondos con carácter testimonial.

Cuadro 10: Servicios de las ONG financiados por los mercados de ayuda

MERCADOS De AYUDA	ACTIVIDADES y SERVICIOS	
	FUNCIÓN INSTRUMENTAL	FUNCIONES de INCIDENCIA POLÍTICA y ARTICULACIÓN SOCIAL
<b>Financian</b> →	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Proyectos de desarrollo</i></li> <li>- <i>Proyectos de emergencia</i></li> <li>- <i>Comercio justo (reducido)</i></li> <li>- <i>Apadrinamiento de niños</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Educación para el desarrollo en el Norte (muy reducido)</i></li> <li>- <i>Proyectos de investigación (muy reducido)</i></li> </ul>
<b>Apenas financian</b> → (o lo hacen de forma testimonial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Capacitación en el Sur</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Facilitación de redes y tejido social</i></li> <li>- <i>Provisión de información (publicaciones)</i></li> <li>- <i>Sensibilización y presión política</i></li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 3.1.5 Efecto de “deseducación” para el desarrollo

Como ya se ha sugerido, los mercados de ayuda dan cabida a la atención de productos “pseudosatisfactores” e “inhibidores”, y no extreman la prestación de servicios con una naturaleza de satisfactores “mutuos” y “sinérgicos”. En muchos casos, los nuevos servicios demandados anteponen la satisfacción de necesidades de identidad, afectivas y de libertad frente a la labor de entendimiento y comprensión de los problemas de la pobreza en el mundo. Por otro lado, la creciente competencia no ha hecho otra cosa que multiplicar la utilización de imágenes duras y efectistas en las campañas de captación de

---

los poderosos oligopolios transnacionales de distribución se conecta con necesidades cotidianas de los ciudadanos del Norte (café, regalos, vestido). Esta cierta horizontalidad hace que el comercio justo tenga un alto potencial de educación para el desarrollo en el Norte y de difusión de los problemas estructurales de la pobreza. Un segundo ejemplo, en este sentido, serían todos los servicios vinculados a la función de bien público (articulación de redes, sensibilización y presión política) que persiguen satisfacer las mismas

fondos de las ONG (fenómeno denominado como “pornografía del hambre”), al objeto de apelar la sensibilidad y bolsillos de los donantes (Sogge y Zadek, 1996:77-8). En definitiva, se puede pensar que el mercado de la ayuda no contribuye todo lo que debiera a impulsar un cambio de modelos mentales y actitudes en el Norte, generando, en cambio, un efecto perverso de “deseducación para el desarrollo” que ha impedido la gestación de una presión ciudadana más crítica hacia las ONG de desarrollo.

### 3.1.6 Las ONG como superagentes del desarrollo: la “trampa de la imagen”

Fruto de las relaciones que se establecen en el mercado de la ayuda y con el objeto de mantener el aliento de sus donantes, las ONG proyectan una imagen de sí que refuerza sus ventajas comparativas (Sogge *et al*, 1996). Al volcar su publicidad en historias de éxitos, generan expectativas muy elevadas sobre la posibilidad de arreglar los problemas del mundo (acabar con el hambre, la pobreza o solucionar tragedias humanitarias), hasta el punto de alcanzar lo que Unceta (2000:7) ha definido como una “sobrelegitimación” de las ONG, surgida a partir de la distancia creciente entre su aceptación social y su propia solidez, fuerza y capacidad de actuación. En realidad, semejante imagen de *superagentes del desarrollo* está llena de contradicciones.<sup>63</sup> A pesar de que les confiere prestigio social en el corto plazo, su cultivo reviste, sin embargo, importantes **consecuencias negativas**:

- *Inhibición de la autocrítica y el aprendizaje*

La necesidad de conservar una imagen de eficacia impide a las ONG realizar esfuerzos públicos de autocrítica y, más aún, incentivan el ocultamiento de fallos, al no hacer públicos los resultados de sus evaluaciones ni reconocer las dificultades que experimentan para emprenderlas. Estas prácticas han llevado a algunos autores a sugerir que las ONG incurren en “formas sutiles de

---

necesidades en el Norte y en el Sur.

<sup>63</sup> Las ONG aparecen como organizaciones portadoras de *valores de solidaridad* en un mundo cada vez más dominado por las relaciones mercantilistas, lo que las hace parecer como organizaciones benefactoras, merecedoras de un voto de confianza *per se*, sin necesidad de revisión. Participan, sin embargo, de un mercado competitivo de captación de fondos, empleando en ocasiones de publicidad poco respetuosa con los pueblos del Sur. Una gran parte de las ONG practican un discurso en contra del pensamiento neoliberal y a favor de modelos alternativos de desarrollo, pero se ven obligadas a practicar *contratos precarios* a sus propios trabajadores.

manipulación del mercado”, ya que los ciudadanos que desean hacer una donación no pueden comparar diferentes opciones, sino que deben basar su elección por un acto de fe (Fowler y Biekart, 1996:131).

- *Desconfianza institucional*

La ficción colectiva de una cooperación exitosa obliga en ocasiones a ocultar determinados fracasos y motiva recelo y desconfianza hacia las personas externas, dificultando las relaciones de asociación con otras ONG. El manejo de la información suele ser vertical al interior de las organizaciones.

Son todos estos efectos los que han conducido a algunos autores a denominar el fenómeno como la “trampa de la imagen”. A todos los efectos, las ONG son presa de su propia imagen, ya que siendo conscientes de sus limitaciones y sus fracasos, no tienen incentivos para evaluar sus raíces ni para utilizarlos como fuente de aprendizaje. Las falsas expectativas creadas sobre las ONG pueden desembocar a largo plazo en un declive de las donaciones privadas y una profundización de la “fatiga de la ayuda”.

## **3.2 Los sistemas de financiación de las ONG**

Ya se ha mencionado que el lanzamiento de nuevos servicios por parte de las ONG está relacionado con la búsqueda de nuevas vías de financiación. En este epígrafe se van a analizar los diferentes esquemas de financiación de proyectos, con el objeto de examinar el marco de incentivos y restricciones que imponen a las ONG.

### **3.2.1 Tipología de esquemas de financiación**

A lo largo de sus cuarenta años de vida, los mercados de ayuda (públicos y privados) han ido desarrollando y ampliando el abanico de esquemas de financiación. A grandes

rasgos, los esquemas se pueden clasificar en las siguientes categorías.<sup>64</sup>

i) *Donaciones públicas globales y acuerdos-marco*

Se trata de los esquemas más flexibles de cofinanciación pública, impulsados por las administraciones públicas que ven con buenos ojos la existencia y desarrollo de una sociedad civil fuerte, preocupada e implicada en las relaciones Norte-Sur. Este valor y aprecio por las ONG como bien público motiva que los gobiernos destinen fondos (en base a contratos) para que las organizaciones ejecuten sus propios programas y actividades sin necesidad de consultar ni pedir aprobación. A cambio de este margen de actuación, los donantes exigen unos criterios rigurosos de experiencia técnica y capacidad de gestión para acceder al sistema.<sup>65</sup>

ii) *Subvenciones públicas en base a proyectos singulares*

A diferencia del marco de confianza de los anteriores esquemas, la subvención proyecto a proyecto denota un mayor grado de escepticismo y desconfianza por parte de las administraciones públicas hacia las ONG. Los funcionarios públicos escrutan solicitud a solicitud para comprobar que cumple con los requisitos y las prioridades sectoriales contenidas en las bases de los concursos (que es, en definitiva, “políticamente aceptable”). Los efectos negativos de este sistema son numerosos, como la enorme carga de trabajo que conlleva la formulación continua de proyectos y rendición de cuentas, la consiguiente burocratización de las ONG, la multiplicación de intervenciones aisladas de desarrollo o los problemas para impulsar compromisos de financiación a medio y largo plazo. Una ventaja de esta fórmula ha sido, en cambio, la apertura de los canales de financiación a un gran número de ONG, con independencia de su tamaño.

iii) *Fondos especiales y ventanillas sectoriales*

A través de este esquema, los gobiernos elaboran sus propias estrategias sectoriales y abren una dotación presupuestaria a la concurrencia de proyectos de ONG (en otros casos, también de consultoras, institutos de investigación y otras

---

<sup>64</sup> Un estudio comparativo del uso de los esquemas de cofinanciación pública de ONG en diversos países donantes se encuentra en Alonso (1999), pp. 384-85.

<sup>65</sup> Las donaciones globales es el sistema más flexible, donde la responsabilidad de la selección, localización, instrumentación, seguimiento y evaluación es responsabilidad de la ONG, mientras que en

organizaciones). Algunos ejemplos bien conocidos son las líneas presupuestarias específicas para emergencias, género, derechos humanos o medio ambiente.

iv) *Licitación pública de contratos*

La práctica de la contratación concibe a las ONG como un mero instrumento al servicio de la política gubernamental. En algunos países como EE.UU., Canadá y Finlandia los gobiernos han impulsado marcos de competencia con empresas del sector privado (Smillie, 1999:9). En ese contexto, las ONG deben hacer valer sus ventajas competitivas de flexibilidad, sus mejores contactos con los grupos destinatarios, su rostro social o su bajo coste. Las ONG se convierten finalmente en meros agentes ejecutores, implementando proyectos que han sido identificados previamente por el gobierno.

v) *Contratación por resultados*

La presión existente sobre las administraciones públicas hacia la mejora de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos se ha trasladado también al terreno de la ayuda, exigiendo a las ONG una mayor eficiencia en el desempeño de su trabajo. Esta tendencia ha ido acompañada en algunos países por la creación de una nueva modalidad de financiación “llave en mano”, por la que el contratista (la ONG) es pagado al final del trabajo. Se incentiva, de este modo, la consecución de resultados medibles a corto plazo, incidiendo negativamente sobre los procesos de desarrollo cuyos resultados no son tangibles o lo son tan solo a largo plazo.

vi) *Aportaciones periódicas de socios*

Entre las ventajas de este esquema se encuentra la sostenibilidad y su carácter de libre disposición. Normalmente las ONG utilizan estos fondos para cubrir gastos de administración, con independencia de que la publicidad sugiera la idea de que se destinan directamente al terreno.

vii) *Apadrinamiento de niños*

Además de constituir un “producto” en el mercado de ayuda, los apadrinamientos representan una fórmula de financiación para las ONG, cuyo uso se ha extendido en

---

los acuerdos marco éstas deben presentar a la agencia donante un programa operativo anual, para su eventual aprobación. Véase Alonso (1999), p. 385.

los últimos diez años. Cuentan con las ventajas que comportan una aportación periódica, pero generan importantes efectos negativos que ya fueron estudiados en el epígrafe anterior.

viii) *Donaciones privadas impulsivas*

Son vías de financiación asociadas a momentos puntuales de solidaridad, surgidos con motivo de desastres naturales y conflictos armados. Ligados a los medios de comunicación (noticias, concursos de solidaridad), estos fondos afloran de manera inconstante, repentina e imprevisible, estando sujetos a un alto grado de improvisación.

ix) *Rendimientos de activos propios e ingresos por venta de servicios*

En los últimos años las ONG han explorado este terreno, a través de diversas actividades como la venta de publicaciones, la oferta de cursos de cooperación, la gestión de tesorería o el alquiler de salas, entre otros. La potencialidad de estos ingresos se ve, en todo caso, muy limitada por la estrechez de la demanda del mercado para estos servicios.

No existen datos precisos sobre la distribución de ingresos de las ONG en base a los diferentes esquemas de financiación. El estudio de la OCDE sobre ONG y gobiernos donantes ha revelado un mantenimiento de la subvención proyecto a proyecto como esquema más utilizado y un auge notable de las fórmulas más restrictivas para las ONG en los años 90 (Smillie, 1999:11):

“Lo que se inició en los 60 como un simple esquema basado en subvenciones (*matching grants*) se ha ido transformando, en muchos países, a través de un enfoque de subvenciones basado en necesidades, en una relación exclusiva de contratación e incluso en un esquema más competitivo de contratación por resultados (*output-contracting*).”

En lo relativo a *recursos privados*, los datos apuntan a un aumento explosivo de los apadrinamientos. De acuerdo al mismo estudio de la OCDE. En 1982 las tres organizaciones más importantes -*World Vision*, *Fosters Parents Plan (Plan International)* y *Christian Children's Fund*– totalizaban 701.000 niños en régimen de padrinazgo, cifra que se multiplicaba por cinco, alcanzando los 4.479.000 niños en 1996. Las ONG de apadrinamiento figuran además entre las organizaciones que han experimentado mayores crecimientos de ingreso (Smillie, 1999:19-20).



Cuadro 11: Análisis comparativo de los esquemas de financiación de las ONG

ESQUEMAS	ESFUERZOS de CAPTACIÓN	CONDICIONES en el USO de los RECURSOS	PELIGROS
<b>RECURSOS PÚBLICOS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Acuerdos-marco y donaciones globales</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones de confianza con los donantes</li> <li>- ONG grandes con prestigio profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen de cofinanciación</li> <li>- Mayor libertad de acción</li> <li>- Rendición de informes generales</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Subvenciones proyecto a proyecto</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones cordiales con los donantes</li> <li>- Identificación y formulación de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Régimen de cofinanciación</li> <li>- Priorización de sectores y países por los donantes</li> <li>- Rendición de informes periódicos de seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinámica de crecimiento para asegurar la supervivencia</li> <li>- Tensión sobre los recursos humanos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fondos especiales y ventanillas sectoriales</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones cordiales con los donantes</li> <li>- Identificación y formulación de proyectos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectores de desarrollo predeterminados</li> <li>- Rendición de informes periódicos de seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida de independencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Licitación de contratos</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones cordiales con los licitadores</li> <li>- Presentación de plica y proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiación 100% por parte del gobierno</li> <li>- Proyecto de desarrollo identificado por el gobierno (diseño, beneficiarios, plazos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pérdida absoluta de independencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Contratación por resultados (llave en mano)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones cordiales con los licitadores</li> <li>- Presentación de plica y proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiación 100% del gobierno a posteriori</li> </ul>	
<b>DONACIONES PRIVADAS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Donaciones impulsivas (ante desastres)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Márketing corporativo (visibilidad, posicionamiento y cuotas de mercado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilización de los fondos en emergencias</li> <li>- Presencia en los medios de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refuerzo de los estereotipos del Sur</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aportaciones periódicas de socios</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de socios (identificación de bolsas y mantenimiento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libre disponibilidad de los fondos</li> <li>- Envío de memoria de cuentas y publicidad corporativa a los socios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación nominal de los socios</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Aportaciones de empresas</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de contactos corporativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia de publicidad corporativa de las empresas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Apadrinamientos</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaña de publicidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envío de cartas a donantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paternalismo</li> </ul>
<b>RECURSOS PROPIOS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Rendimiento de activos propios</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acumulación y gestión de patrimonio</li> <li>- Gestión de tesorería</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libre disponibilidad de los fondos</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ingresos por venta de servicios</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión comercial (identificación y promoción)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desvío de recursos en la organización</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

### 3.2.2 El “enfoque proyectista”

Desde los inicios de la cooperación para el desarrollo, el sistema de “proyectos”, consistente en intervenciones discretas, se convirtió en la manera preferida de organizar los procedimientos de financiación y en la herramienta básica y universal de trabajo. En las últimas dos décadas, sin embargo, se ha acumulado una abundante literatura acerca de las limitaciones de los proyectos (Gow y Morss, 1988; Alonso, 1999).<sup>66</sup> Concebido en un principio como un instrumento de planificación por objetivos, el enfoque del proyecto ha conseguido influir y moldear los modelos mentales de los gestores del desarrollo. Participa además de una **concepción lineal y determinista** de la cooperación, al presumir una secuencia lógica y automática entre unos *inputs* (buenas intenciones, recursos y medios técnicos) y un *output* (cambios positivos y predeterminados en la vida de los beneficiarios). Se transmite así, de forma implícita, la idea de que las pequeñas donaciones tienen efectos directos e inmediatos, como si fuesen “balas mágicas” disparadas contra la pobreza (Edwards y Hulme, 1995). En este sentido, los esquemas de financiación en base a proyectos discretos no serían sino la expresión “financiera” del mito de las ONG como superagentes de desarrollo.

En el modelo input-output los proyectos de desarrollo, además de actuar como “balas mágicas”, han operado como “pequeñas cajas”, que han compartimentalizado los esfuerzos de desarrollo. La literatura crítica sobre ONG ha insistido en poner de manifiesto los **efectos perversos** del “sistema de proyectos”:

- El modelo origina una *infravaloración del contexto*, cuyo análisis y consideración forma parte de la fase de planificación, pero no se suelen contemplar marcos de coordinación con otros proyectos de desarrollo. El desarrollo, sin embargo, es diferente a una suma de proyectos individuales y requiere que las ONG integren su trabajo en un contexto más amplio.
- Se instala una *cultura de gestión*, que da lugar a que las ONG se especializan en el manejo de metodologías de formulación de proyectos (como el EML o el ZOPP). Se produce además la sobreutilización de estas metodologías de

---

<sup>66</sup> Puede consultarse al respecto, entre otros, Gow y Morss (1988), “The notorious nine critical problems in project implementation”, en *World Development*, Vol. 16, nº 2, pp. 1399-418. Además, en Alonso

planificación al terreno del seguimiento y evaluación de las intervenciones de desarrollo.

- En el terreno del seguimiento y evaluación, la *medición cuantitativa de objetivos* predeterminados por la planificación del proyecto se ve reforzada por la presión para demostrar resultados a corto plazo, dando lugar a complejos sistemas de indicadores. Este fenómeno ha sido denominado por Sogge y Zadek (1996:89) como el “fetichismo de los indicadores”. En realidad, la estimación de los indicadores no tiene procedo de una exigencia del análisis, sino que más bien es producto del marco institucional y de las exigencias de los financiadores, que presionan para controlar los procesos de evaluación.
- El sistema, por otro lado, *inhibe la participación local*, no dejando lugar a financiar procesos de participación que no estén orientados al logro de resultados concretos (Van Rooy, 1998:51).

Frente a esta concepción lineal y tecnicista, la realidad del terreno demuestra que las intervenciones discretas están sujetas a transformaciones permanentes motivadas por la interacción entre los diferentes actores implicados (Le Grand, 1998b:416):

“(...) el impacto de los proyectos generalmente está en función de los resultados de un largo proceso de negociación, donde todos los actores involucrados (financiadores, técnicos, usuarios) se confunden en la construcción del problema.”

Esta *visión “política”* del proyecto, sin embargo, no presume igualdad de negociación para todos los actores. Impulsados por la clase funcionaria que controla los esquemas de financiación de las ONG, los proyectos constituyen, en realidad, una “forma de gobierno desde la distancia” (Craig y Porter, 1997:232). Este elemento de poder, como es natural, ha recibido críticas por parte de los receptores de la ayuda. El Club de Sahel, por ejemplo, ha denunciado que la adaptación de los proyectos a los procedimientos de ayuda actúa en detrimento de un enfoque de aprendizaje local.<sup>67</sup>

En este contexto, algunos autores han indicado con cierta ironía que muchos de los modelos formalistas de planificación estratégica o de planificación por objetivos en uso hoy en día en el mundo de las ONG, habiendo sido introducidos por el sector

---

(1999a), pp. 320-23, se puede encontrar una interesante versión sintética del debate de las limitaciones de los proyectos como instrumentos de desarrollo.

<sup>67</sup> Naudet, Jean-David (1996), Finding problems to suit the solutions: Introduction to a critical analysis of methods and instruments of aid to Sahel, SAH/D(96), 457, citado en CAD (1997c), p. 9.

empresarial en la década de los 70 y 80, han sido abandonados por éste en la última década (Edwards, 1997:242).<sup>68</sup> Las críticas razonadas en contra de los mecanismos de financiación basados en proyectos han dado lugar a la experimentación de diferentes fórmulas alternativas.<sup>69</sup>

### 3.3 Los sistemas de rendición de cuentas

Un tercer aspecto del marco institucional se refiere al sistema de rendición de cuentas, es decir, la forma en que las ONG responden a las obligaciones y compromisos adquiridos. En el epígrafe anterior ya se definió este concepto y se estudió su potencial como fuente de legitimidad. Como ya se advirtió entonces, el “principio de rendición múltiple” motiva que las ONG rindan cuentas ante diferentes públicos, hacia arriba (donantes, afiliados y estado, en calidad de agente regulador, donante de fondos y/o cliente),<sup>70</sup> hacia abajo (contrapartes o socios locales), y de forma horizontal (hacia otras ONG y miembros de redes). La forma que adopta la rendición de cuentas varía en función de la relación de poder establecida con cada actor. Dicha relación se concreta en una serie de obligaciones y compromisos adquiridos (formalizados a veces en contratos), se sustancia a través de unos mecanismos concretos de rendición (envío de informes, escrutinio de medios de comunicación) y contempla, por último, unos

---

<sup>68</sup> La misma idea ha sido expresada por Blackburn (1998:169): “Lo que resulta claro es que el tipo de restricciones impuestas usualmente por las agencias donantes a las ONG, plazos de ejecución faltos de realismo, objetivos preestablecidos y resultados medibles, serían vistos como arcaicos por los empresarios más adelantados de la actualidad”.

<sup>69</sup> Muchas ONG del Sur, con independencia de sus fuentes de financiación y con independencia de como describen lo que hacen, han sido capaces de impulsar un “enfoque de programa”. Muchas de sus actividades no son divisibles, salvo sobre el papel, en proyectos diferentes. Se impone así una doble realidad: la realidad contable que demandan los donantes y la realidad de los procesos en el terreno. Con todo, la subdivisión de programas para presentarlos a los donantes individuales (por ejemplo, ONG del Norte) ofrece numerosos problemas, como la posibilidad de dejar colgados los programas o las costosas prácticas de reformulación de propuestas. Las ONG del Norte han presionado, por su parte, para la adopción de acuerdos marco de financiación. No obstante, en los casos en que estos marcos han sido puestos en marcha (Holanda y Suecia, entre otros), no parecen haberse trasladado hacia abajo en la cadena, reformulando los acuerdos que las ONG del Norte tienen con sus contrapartes del Sur. Véase Smillie (1999), p. 29.

<sup>70</sup> Fuera de la cadena de la ayuda, Tvedt ha reflexionado sobre la ambigua rendición de cuentas de las ONG del Norte a los gobiernos receptores. Aunque existen argumentos políticos (coordinación de políticas) y económicos (existencia de permisos de importación libre de impuestos), muchas ONG del

mecanismos de sanción ante la posibilidad de incumplimientos (véase cuadro 12).

Cuadro 12: Rendición múltiple de cuentas de las ONG del Norte

<b>PÚBLICO</b>	<b>OBLIGACIONES y COMPROMISOS</b>	<b>MECANISMO de RENDICIÓN</b>	<b>SISTEMA de SANCIÓN</b>
<b>HACIA ARRIBA</b>			
<b>Agencias donantes oficiales</b>	Formales (Contrato de subvención de fondos)	- Informes de seguimiento de proyectos	- Retirada/ renovación de la financiación futura
<b>Donantes privados (1)</b>	Semiformales (Donación de fondos)	- Información corporativa - Exposición a los medios de comunicación	- Retirada/ renovación de la donación
<b>Base social</b>	Formales (Estatutos)	- Informe anual	- Desaprobación de cuentas anuales - Revocación cargos
<b>Medios de comunicación</b>		- Escrutinio público	- Condena pública en los medios
<b>ENTRE IGUALES</b>			
<b>Redes de ONG</b>	Consuetudinarios Formales y débiles (código de conducta)	- Reciprocidad de información - Discusión en reuniones (mecanismos informales)	- Avisos internos - Condena pública en los medios de comunicación
<b>HACIA ABAJO</b>			
<b>ONG del Sur</b>	Informales y ambiguos (en base a una relación de partenariado)	- Compartir información - Reuniones de coordinación (mecanismos informales)	- Retirada de la relación de partenariado
<b>Organizaciones de Base (OB) y beneficiarios</b>	Informales y ambiguos (en función de la buena voluntad del donante)	- Talleres de devolución de resultados (mecanismos informales)	- Participación pasiva en el proyecto - Manifestaciones y protestas en la calle - Denuncia en los medios locales de comunicación

Fuente: elaborado a partir de Saxby (1996), pp. 46-51.

(1) Algunas donaciones privadas como el apadrinamiento de niños entrañan obligaciones específicas, por parte de la ONG de desarrollo, como el reenvío de cartas y material procedente de los niños apadrinados.

Norte se muestran reacias a este tipo de control, siendo origen de conflictos. Para un análisis en detalle véase Tvedt (1998), p. 159.

### 3.3.1 Rendición de cuentas ascendente

La rendición de cuentas a los donantes se caracteriza, en primer lugar, por la **formalidad** de las obligaciones contraídas, reflejadas en contratos escritos. La liberalidad que preside el acto de una donación permite a los donantes utilizar como mecanismo de sanción la posibilidad de retirar la financiación futura (a veces también presente) a las ONG. Ahora bien, si son los primeros los que no cumplen sus compromisos financieros (en plazo, volumen, o promesas de extensión), las ONG apenas cuentan con mecanismos de sanción. Estas organizaciones, en calidad de intermediarios financieros, suelen trasladar hacia abajo este esquema de poder desigual, dando lugar, en definitiva, a un modelo vertical y jerárquico de rendición de cuentas, que utiliza la financiación como poder coercitivo para mantener el esquema de funcionamiento. Los destinatarios últimos de la ayuda cuentan con mecanismos mucho más débiles para exigir el cumplimiento o demandar resarcimientos por daños. Entre los mecanismos de sanción desarrollados figuran la celebración de manifestaciones y actos públicos de protesta o la retirada de la participación local en los proyectos, si bien los efectos de esta última recaen también sobre las personas que la practican. La eficacia de estos nuevos mecanismos de sanción persigue el establecimiento de una alianza con los gobiernos donantes y el público en general, constituyendo, en el fondo, mecanismos indirectos de sanción.<sup>71</sup>

La preeminencia de los intereses de los donantes explica que el sistema de rendición de cuentas tenga un carácter fiscalizador, así como que la rendición de resultados de impacto y aprendizaje queden en un segundo término.<sup>72</sup>

### 3.3.2 Rendición de cuentas descendente

Las frecuentes llamadas en favor de una rendición de cuentas hacia abajo, se enfrentan por tanto a una restricción institucional derivada de la cadena de la ayuda. Como ha

---

<sup>71</sup> Algunas reputadas ONG del Sur, como ERA (Eritrea) o BRAC (Bangladesh), cuya financiación es disputada por diversas ONG del Norte, han alcanzado una posición de fuerza, basada en la posibilidad de establecer relaciones con otros donantes.

<sup>72</sup> Algunos autores han sugerido incluso que el sistema de rendición de cuentas no está preparado para los proyectos exitosos. Cuando éstos se adaptan a la gente, transforman sus objetivos y actividades previstas,

señalado Uphoff (1995:21), la relación de confianza entre las ONG y sus donantes cobra más importancia, en términos de supervivencia, que sus compromisos con los beneficiarios de la ayuda. El propio Uphoff ha advertido también de las prácticas de determinados líderes locales que demandan un nivel de rendición de cuentas mayor del que están dispuestos a asumir al interior de su propia organización. La misma precaución sirve, por otro lado, para prevenir del riesgo de contemplar la rendición de cuentas de forma absoluta, sin ser conscientes de que existen diferentes **modalidades culturales** de rendición de cuentas. El aparente verticalismo de una organización de base puede esconder mecanismos de representación indirecta, por lo que es preciso ser cuidadoso a la hora de juzgarlos.

La **escasa formalidad** de las obligaciones y compromisos adquiridos constituye la característica principal de los sistemas de rendición de cuentas descendentes, que acaban dependiendo de la buena voluntad del donante o la ONG para organizar reuniones de coordinación o celebrar talleres de devolución de resultados con las comunidades locales. Una fórmula de solución podría consistir en la reforma de la relación de partenariado entre donantes y receptores (Uphoff, 1995:22), que permita la formalización por escrito de obligaciones mutuas y termine con el grado de ambigüedad que preside muchas veces las obligaciones de los donantes.

### 3.3.3 Rendición de cuentas horizontal

En la actualidad, los sistemas de rendición de cuentas horizontales desempeñan un papel menor, como consecuencia de la enorme heterogeneidad de las ONG y la divergencia de intereses y planteamientos. Un paso adelante ha sido la firma de **códigos de conducta**, al objeto de regular, por ejemplo, la utilización de imágenes en la publicidad de las campañas de captación de fondos, los criterios de ingreso a las coordinadoras nacionales o los criterios para extender certificados de calidad. Estos códigos han mostrado, sin embargo, una escasa capacidad para activar represalias ante los incumplimientos.<sup>73</sup> Una aproximación en términos positivos al problema podría ser el impulso de sistemas de

---

plantean importantes problemas de rendición de cuentas. Véase Tvedt (1998).

<sup>73</sup> En EE.UU existen organizaciones de vigilancia (*watchdog agencies*) en el sector de las organizaciones sin ánimo de lucro, pero sus competencias se limitan a suministrar información al público.

incentivos, como, por ejemplo, la celebración de premios anuales de calidad orientados a distinguir a las organizaciones que trabajan mejor en el Sur (Saxby, 1996: p. 56).

En el campo de las relaciones horizontales hay un amplio margen para las **normas consuetudinarias**, que sin estar reflejadas por escrito, poseen fuerza de cumplimiento en la profesión. Este tipo prácticas suele operar, sin embargo, en sentido contrario, como es el caso de los pactos de discreción existentes entre las ONG con el fin de salvaguardar la buena reputación de las organizaciones, ante conflictos, problemas internos de corrupción o ineficacias en el terreno.

### 3.3.4 Pacto implícito entre donantes y receptores

Dada la restricción de recursos en la que operan las ONG y las distancias existentes entre unos actores y otros (en términos físicos y de posibilidades de comunicación), la rendición múltiple de cuentas, convertida en los últimos años en un eslogan, se dibuja en el horizonte como una empresa irrealizable. Algunos autores han observado que el discurso de la rendición múltiple de cuentas podría estar funcionando incluso como un paño de agua caliente para mantener el *status quo* (Tvedt, 1998:163):

“Podría por consiguiente mantener los roles existentes entre los receptores, los donantes públicos y las organizaciones y sus miembros. Desde el momento en que nadie rinde cuentas a nadie en particular, pero sí de forma superficial a todo el mundo, uno no acaba rindiendo cuentas realmente a nadie”.

Si se analiza la rendición de cuentas en un contexto más amplio, en el que tanto las ONG como las propias agencias donantes tienen necesidades que satisfacer, se observa que existe una relación de intercambio mutuo. Los donantes (públicos y privados) necesitan un canal eficaz y seguro para hacer llegar su dinero, sus inquietudes y buenas intenciones en forma de ayuda para el desarrollo, demandando, a cambio, sistemas de rendición de cuentas. Las ONG, a su vez, necesitan recursos para su actividad y ofrecen una imagen de compromiso y un canal para gestionar los fondos de cooperación, que si bien no es eficaz a ciencia cierta, sí está dotado, al menos, de aparente legitimidad. Con el tiempo, ese intercambio de rendición de cuentas por legitimidad ha acabado forjando un relación de interdependencia.



## **4. El modelo microeconómico de las ONG de desarrollo**

Son numerosos los autores que han reflexionado sobre las poderosas consecuencias que las restricciones financieras generan sobre el *modus operandi* de las ONG de desarrollo (Bossuyt y Develtere, 1995; Sogge y Zadek, 1996; Smillie, 1999). El capítulo arranca con una reflexión sobre la naturaleza de costes de transacción que poseen las actividades que realizan las ONG. Desde estos presupuestos, es posible explicar la dinámica microeconómica de funcionamiento de estas organizaciones, basado en el apalancamiento de recursos y en la adopción de estrategias de gestión orientados al mercado.

### **4.1 Los costes de transacción en la gestión de proyectos de desarrollo**

Desde la óptica de la teoría del coste de agencia, las actividades desarrolladas por las ONG, en términos de gestión de intervenciones de desarrollo, puede contemplarse como un coste de transacción de la distribución de la ayuda.

#### **4.1.1 La actividad de las ONG como costes de transacción**

En realidad, todas las actividades implicadas en la gestión de proyectos comportan diferentes tipos de costes de transacción, ya sea de información, medición o cumplimiento obligatorio (North, 1993). De acuerdo a esta clasificación, se ha realizado en el cuadro 13 una reinterpretación de los gastos incurridos en la gestión de proyectos de desarrollo.

Cuadro 13: Los costes de transacción derivados de la gestión de proyectos

ACTIVIDADES de GESTIÓN de PROYECTOS		COSTES
- Identificación de proyectos	¾¾¾®	COSTES de ADQUISICIÓN de INFORMACIÓN
- Identificación de fuentes públicas de financiación		
- Relaciones públicas con los donantes		
- Captación de fondos en el mercado de la ayuda (publicidad y relaciones públicas)		
- Formulación de proyectos	¾¾¾®	COSTES de NEGOCIACIÓN
- Presentación a subvención pública (adaptación a diferentes bases)		
- Seguimiento (visitas al terreno, elaboración de informes)	¾¾¾®	COSTES de CUMPLIMIENTO OBLIGATORIO
- Rendición de cuentas (elaboración de informes económicos)		
- Evaluación de impacto		

Fuente: elaboración propia

El conjunto de estos costes de transacción representan un porcentaje nada desdeñable sobre el presupuesto de los proyectos de desarrollo, cuyo montante real, no obstante, es difícil de estimar. Se pueden hacer al respecto algunas observaciones:

- En primer lugar, y como es natural, los costes de transacción dependen del *sector de cooperación*. Smillie (1996:102) ha sostenido la idea de que son más elevados, por ejemplo, en el sector de apadrinamiento y atención infantil.
- Por otro lado, los costes de transacción dependen también del *tipo de ONG*, pues son distintos los gastos en que incurre una organización con una estructura fija amplia (incluyendo sucursales en el terreno con personal contratado) a los de una organización pequeña, que funciona con personal voluntario.
- En términos de la cadena de la ayuda, dicho porcentaje aumenta en función del *número de intermediarios*. Por esta razón, los costes de transacción tienden a ser elevados debido a la acumulación en cascada de los gastos de administración de los sucesivos intermediarios en la cadena (donante, ONG del

Norte, ONG del Sur y organización de base), así como de los honorarios de toda una “industria ligada a los proyectos (consultoras, organizaciones de capacitación y evaluadores, entre otros).<sup>74</sup>

### 3.4.2 El mito de los gastos administrativos bajos

El mito de los gastos administrativo bajos se basa en la creencia de que las ONG, no sólo gestionan mejor que los organismos públicos los recursos de la cooperación, asegurando su llegada a destino, sino que además lo hacen a un coste mínimo. Las cifras disponibles sobre el montante real de los gastos de administración de las ONG sugieren un porcentaje superior al 25% del presupuesto de los proyectos. Dicha cuantía contrasta, sin embargo, con los gastos de administración consignados en las subvenciones públicas, que oscilan entre un 6 y un 12%.<sup>75</sup> La publicidad de las ONG, por su parte, refleja unos gastos de administración inferiores al 10% de su presupuesto anual e inferiores a todas luces a los gastos reales. Es el caso de *Catholic Relief Services US*, que declaró unos gastos de administración y captación de fondos del 6% en 1995 o el Comité Internacional de Rescate, que ofrecía unos datos de 7,9% (Smillie, 1999:11). Presas del “mito de los gastos administrativos bajos”, las ONG contribuyen a instalar una ficción colectiva sobre la eficiencia de su trabajo, reforzando así el mito inicial.<sup>76</sup>

Algunos donantes públicos han manifestado incluso su oposición a cubrir cualquier porcentaje de gastos de administración de las ONG de desarrollo, cuando son conocidas las limitaciones de muchas ONG de desarrollo para generar recursos propios. Para Smillie (1999:12-14) se trata de un juicio fuera de la realidad y de una actitud irresponsable, ya que se basa en suponer que “las ONG cuentan con un pozo sin fondo de recursos financieros no restringidos que pueden ser empleados en cubrir gastos de

---

<sup>74</sup> En sentido estricto, el cálculo completo de los gastos de administración de un proyecto de desarrollo deberían computar “hacia arriba” el coste también del personal de la agencia donante consignado a la tarea de elaborar bases, convocar, examinar y resolver los concursos públicos de subvenciones o los procesos de licitación de contratos, gastos que normalmente no se consideran.

<sup>75</sup> En los casos de los proyectos de emergencia los gastos de administración contemplados suelen ser un poco superiores. El último estudio de la OCDE ha ofrecido los datos concretos para una amplia muestra de países donantes. Véase Smillie (1999), p. 14.

<sup>76</sup> Aunque parezca mentira, algunas ONG declaran gastos superiores. Es el caso de World Vision Canadá (19,8%), Community Aid Abroad en Australia (24,1%) y Childreach en EE.UU. (26%) (datos referidos a las cuentas de 1996).

administración. Incluso en el caso de que así fuera, la expectativa de que los donantes privados van a sufragar la parte del león de los gastos administrativos resulta ridícula (...) No se puede esperar que la carga recaiga de forma injusta en los donantes individuales cuyo preocupación más directa e inmediata es el beneficiario”.<sup>77</sup>

El mito ha acabado generando, por otro lado, poderosos **efectos perversos**:

- En primer lugar, ha obligado a las ONG a recortar sus propios gastos de administración, a través de la eliminación de ciertas tareas “no prioritarias”, como los procesos de contratación y capacitación de personal o la evaluación de impacto de proyectos, con la consiguiente *merma en la calidad del trabajo*.
- Por otro lado, las ONG se han visto incentivadas para acudir a las fuentes que ofrecen mejores márgenes (ayuda de emergencia), lo que ha acabado provocando una *pérdida de independencia*.
- Las organizaciones se han visto obligadas a practicar *artilugios contables* para diluir sus gastos de administración, con prácticas tan frecuentes como hinchar las partidas de contribuciones en especie, o computar gastos de administración como costes directos de los proyectos (en diversas partidas como salarios, viajes, equipo de oficinas y honorarios profesionales, entre otros).<sup>78</sup> Buena muestra de todo ello es el carácter indescifrable que poseen los informes de cuentas de las ONG, de acuerdo a sistemas contables muy diferentes entre sí.

---

<sup>77</sup> Smillie afirma incluso que la actitud de los donantes resulta poco ética puesto que éstos sufragan sus propios gastos de administraciones con cargo a su fuente de financiación original –los impuestos de los ciudadanos- pero luego son reacios a costear los gastos legítimos de unas organizaciones que, al fin y al cabo, son las que sacan adelante el trabajo en el terreno.

<sup>78</sup> En función de estos criterios, Smillie (1999:12) ha reelaborado las cuentas del presupuesto de *Partners International*, organización que declaró unos gastos de administración del 21% en 1996, pero cuyos gastos reales superaban el 37%.

## 4.2 Un modelo de “producción” basado en el apalancamiento de recursos

A diferencia de las empresas, cuyo funcionamiento está presidido por el objetivo último de la maximización del beneficio, las ONG persiguen un conglomerado complejo de objetivos y desempeñan diversas funciones en la sociedad, de acuerdo a los cuales toman las decisiones de distribución de recursos y “producción” de servicios. Su funcionamiento, no obstante, se ve fuertemente condicionado por las **restricciones** de su marco institucional:

- En primer lugar, las ONG se ven sometidas a una importante *restricción financiera*. El sesgo de los mercados de ayuda y el mito de los gastos administrativos bajos ocasiona que las ONG reciban recursos sólo por una parte de los servicios que prestan. Si las ONG no quieren renunciar a su función de transformación estructural y articulación social e incidencia política, su primer escollo se plantea en términos de enfrentar y superar su propia restricción financiera.<sup>79</sup>
- Pero además, las ONG, en su proceso de optimización de recursos, se enfrentan a una segunda restricción, derivada de las *cargas de trabajo* relativas a la gestión y rendición de cuentas de los proyectos financiados por el mercado. Dado que conforman las exigencias de donantes públicos y privados (sobre todo, públicos), las tareas de identificación, formulación, seguimiento y rendición de cuentas de los proyectos resultan ineludibles para garantizar la supervivencia organizativa, Por esta razón, adquieren prioridad a la hora de consumir los recursos y energías de la organización.

Para desarrollar actividades sin potencial de financiación, las ONG se ven obligadas a utilizar los excedentes de los fondos captados en los mercados de ayuda para gestionar proyectos. Las organizaciones de desarrollo se comportan así de acuerdo a un modelo de **apalancamiento de recursos**, que constituye un mecanismo importante, no sólo en

---

<sup>79</sup> Las organizaciones que dependen básicamente de fondos públicos se ven más estrechamente afectadas por la restricción y las que cuentan con fuentes privadas de financiación se encuentran más desahogadas, si bien las fuentes privadas, por su parte, imponen otros condicionantes.

términos de supervivencia de la organización, sino también en términos de independencia frente a los mercados de ayuda. En la medida en que las ONG son capaces de apalancar recursos, están en condiciones de desarrollar sus propias políticas y poner en marcha iniciativas arriesgadas, experiencias innovadoras o proyectos difíciles de evaluar, que los mercados no quieren financiar.

A nivel operativo, el apalancamiento funciona de la siguiente forma. En primer lugar, las ONG destinan recursos a cubrir los gastos fijos y la gestión de los proyectos financiados con cargo a los mercados de ayuda. Una vez cubiertas estas necesidades, los excedentes son empleados para financiar otras actividades sin potencial de financiación en los mercados de ayuda, como educación para el desarrollo, investigación, sensibilización y presión política (véase gráfico 8). La recta AB de *restricción presupuestaria* recoge el conjunto de todas las combinaciones óptimas posibles de “producción” de una ONG. Representa, por tanto, la frontera de posibilidades de prestación de servicios, más allá de la cual no es posible situarse. Dicha restricción presupuestaria está determinada por dos factores:

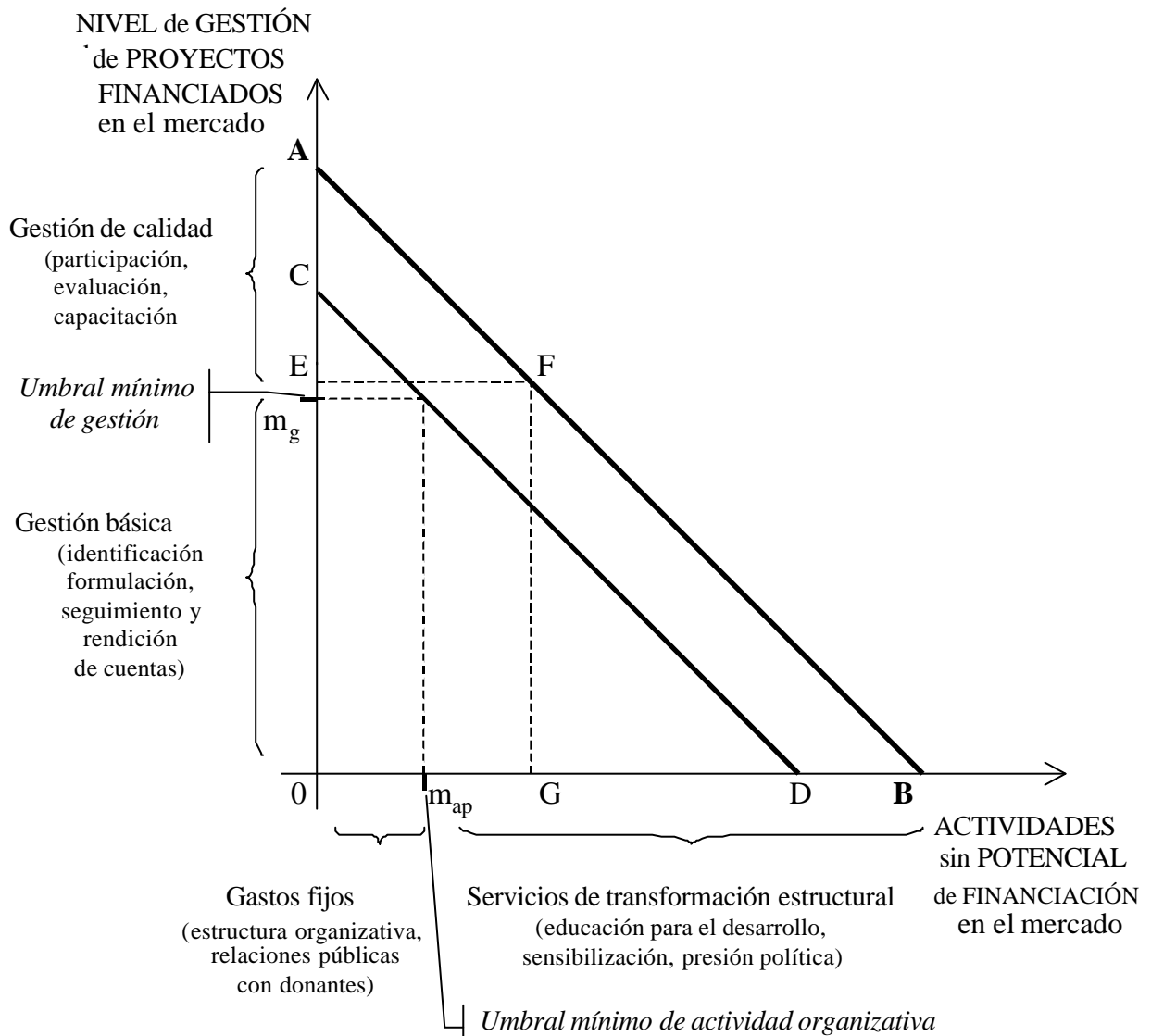
- *Volumen de fondos de intermediación generados*

Procede de la suma de los márgenes de intermediación (gastos de administración) concedidos en las subvenciones públicas y de las fuentes privadas de financiación de libre disposición. El volumen total de los recursos internos disponibles se interpreta en el gráfico como la distancia de la recta de restricción presupuestaria al origen de coordenadas. En la medida en que ese volumen sea mayor o menor, la recta se situará más lejos o más cerca, respectivamente.

- *Estructura de costes de transacción*

Cada ONG incurre en diferentes costes de transacción en los diferentes servicios que presta. La relación entre los costes de transacción de la gestión de proyectos financiados en el mercado y los correspondientes al resto de actividades sin potencial de financiación da lugar a la pendiente de la recta de restricción presupuestaria. De este modo, una alteración de la relación se reflejará en un cambio de pendiente de la recta.

Gráfico 8: Modelo de apalancamiento de recursos de las ONG en función de su restricción presupuestaria y estructura de costes de transacción



Fuente: elaboración propia

Como se puede comprobar en el gráfico, existen además unos *umbrales mínimos* de gestión de proyectos ( $m_g$ ) y de actividad organizativa ( $m_{ao}$ ), que operan como fronteras de supervivencia, por debajo de los cuales la propia continuidad de la organización queda seriamente comprometida. Para una estructura de costes dada, la recta CD representa la restricción presupuestaria de supervivencia, por debajo de la cual la organización no puede operar en el medio plazo. Una vez cubierto el nivel básico de gestión de los proyectos financiados en el mercado, las ONG están en condiciones de

decidir si el remanente de fondos disponibles es destinado a una mejora de la calidad de la gestión de esos proyectos (evaluación de impacto, metodologías participativas) o a un incremento de su actividades no financiadas en el mercado (ya sea educación para el desarrollo, investigación, sensibilización o presión política). En definitiva, las ONG se ven obligadas a elegir entre mejorar la calidad de la gestión de los proyectos a lo largo del eje de ordenadas o aumentar su capacidad de influencia política y transformación estructural a lo largo del eje de abscisas. Lo más normal es que las ONG acaben situándose en un punto intermedio F, de tal forma que alcanza un nivel E de gestión de los proyectos de desarrollo y un nivel G en la realización de otras actividades sin potencial de generar fondos.

Se trata, por otro lado, de un modelo que funciona de forma **no explícita**, de puertas adentro. El propio mito de los gastos administrativos bajos que opera en la sociedad no permite que salga a la luz este esquema de funcionamiento, susceptible de polémica. En 1995 el presidente de *Save The Children US* fue criticado por la prensa americana por reconocer que las donaciones que captaban del público americano no se destinaban al terreno sino que eran aprovechadas para administrar los fondos restringidos que recibían del gobierno: “En general, usamos esos fondos privados para apalancar otras fuentes de financiación, de tal manera que generen un efecto multiplicador” (Smillie, 1999:13). Pero claro, este planteamiento no es asumible para un ciudadano de la calle que decide donar unos miles de pesetas.

Hasta aquí se ha pretendido construir un modelo microeconómico de “producción” que proporcione un marco de análisis para comprender las diferentes respuestas de las ONG ante el marco institucional. En el siguiente epígrafe se han abordado las diferentes estrategias de las ONG identificadas en los mercados de ayuda.



### **4.3 La adopción de estrategias orientadas al mercado**

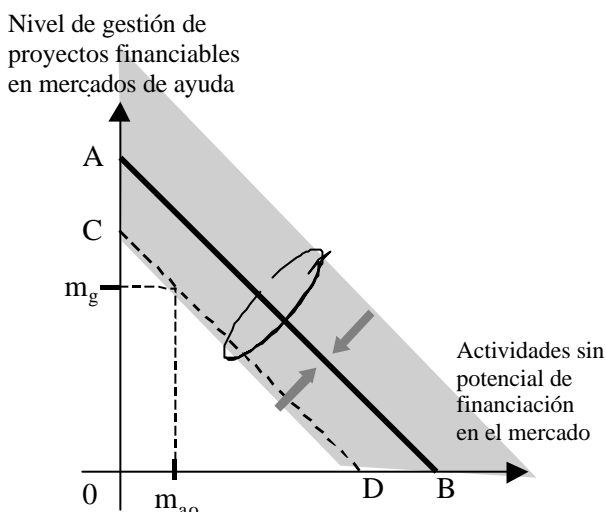
Dado el marco institucional conformado por los mercados de ayuda, las estrategias de mercado desarrolladas por las ONG constituyen diferentes tipos de respuestas ante el mismo problema: cómo superar la restricción financiera estructural. Se pueden identificar hasta ocho estrategias diferentes en esa dirección:

- Diversificación de las fuentes financiación
- Crecimiento y ampliación de la gama de servicios
- Diferenciación y especialización en un sector de la ayuda
- Búsqueda de notoriedad en el mercado de la ayuda
- Transnacionalización de su actividad
- Aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación
- Presión para redefinir el mercado
- Búsqueda de un nicho de identidad en el mercado

### 4.3.1 Diversificación de las fuentes de financiación

La dependencia financiera de las ONG respecto de un número relativamente reducido de donantes entraña un riesgo elevado. De hecho, las ONG se muestran extremadamente vulnerables frente a los cambios de las prioridades geográficas o sectoriales por parte de sus donantes, ya que no pueden reorientar su cartera de contrapartes en el corto plazo. A veces, incluso, un simple relevo en el color político de una administración lleva aparejado un cambio en la política de subvención a ONG, tendente a la emergencia de organizaciones afines al nuevo partido en el gobierno y el eclipse de las que se identifican con la opción política anterior. Tal vulnerabilidad se refleja en el gráfico por una ancha banda de oscilación de la recta de restricción presupuestaria AB, que, de situarse por debajo de la restricción presupuestaria mínima CD, amenazaría la supervivencia de la organización.

Gráfico 9: Diversificación de las fuentes de financiación



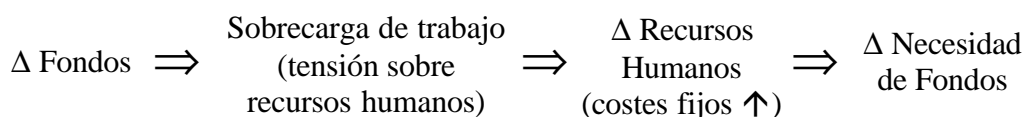
En estos casos muchas ONG han acudido a diversas administraciones (europeas, nacionales, autonómicas y municipales) para reducir el riesgo y garantizar un flujo estable de fondos. Aunque no constituye una estrategia de crecimiento propiamente dicha, la diversificación suele originar dinámicas de crecimiento en las organizaciones.

### 4.3.2 Estrategia de crecimiento y ampliación de la gama de servicios

Con frecuencia las ONG se ven inmersas en políticas de crecimiento de la actividad y de ampliación de servicios como vía para garantizar la supervivencia financiera y aumentar la capacidad de influencia social y política de la organización, extendiendo su actividad a otros campos. Algunas agencias especializadas, como la Cruz Roja, han

seguido ese camino en los últimos años. En el modelo mental occidental el crecimiento además es percibido en sí mismo como un indicador del éxito de una organización.

No obstante, las organizaciones que crecen suelen sufrir efectos colaterales. En el inicio, el aumento del volumen de gestión origina una tensión sobre los recursos humanos, que se acaba trasladando a una contratación de personal adicional, lo que a su vez redonda en un aumento de los costes fijos de estructura y en la necesidad, por consiguiente, de buscar nuevos fondos. El resultado final de estas políticas genera, a menudo, una **espiral retroalimentada de crecimiento**, tal y como se expone en la siguiente secuencia:

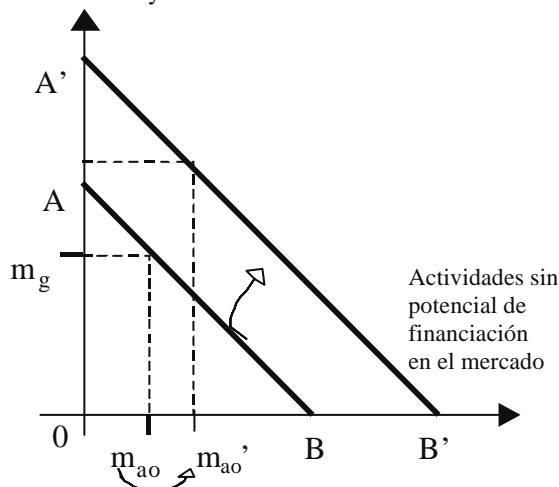


La política de crecimiento finalmente, lejos de garantizar la solvencia financiera de las organizaciones, puede agudizar su vulnerabilidad, al crear estructuras organizativas más pesadas, sometidas a la incertidumbre de la financiación. Este fenómeno es más acusado cuando el grueso de la nueva financiación procede de subvenciones públicas, que poseen elevados condicionantes de gestión.

En términos gráficos, las estrategias de crecimiento logran desplazar la recta de restricción presupuestaria hacia arriba (de AB a A'B'), aumentando los fondos internos de la organización. Pero al mismo tiempo incrementa el umbral mínimo de actividad organizativa (que pasa de  $m_{ao}$  a  $m_{ao}'$ ), por lo que los recursos generados son consumidos por los nuevos costes fijos asumidos. Al final, sólo una parte mínima de los

Gráfico 10: Estrategia de crecimiento

Nivel de gestión de proyectos financiados en mercados de ayuda



nuevos recursos apalancados puede ser utilizada para financiar actividades sin potencial de financiación en los mercados de ayuda.

En muchas ocasiones, las políticas de crecimiento van asociadas a **políticas de aumento de márgenes**, con el fin de evitar los efectos de las dinámicas descontroladas de crecimiento. Los esfuerzos de captación de fondos se orientan entonces hacia aquellas fuentes de financiación con mayores márgenes de intermediación. Desde esta óptica, los gastos de administración se conciben como meros márgenes de rentabilidad que deben ser optimizados para garantizar un buen apalancamiento. En cualquier caso, esta política también genera efectos negativos, ya que pone en manos de los donantes la priorización de los sectores de trabajo.<sup>80</sup>

#### 4.3.3 Diferenciación y especialización en un sector de la ayuda

Otras ONG, en cambio, han preferido hacer frente a la restricción financiera mediante una apuesta por la especialización. Dada la dificultad para comunicar mensajes complejos al público, las estrategias de especialización han utilizado mensajes sencillos, basados en la **identificación con un colectivo humano** (por ejemplo, “trabajamos con niños”, “con refugiados” o “con grupos indígenas”).<sup>81</sup> Durante los años 80 y 90, multitud de ONG se han vinculado a estos rostros, de tal modo que a finales de los 90 era posible distinguir con nitidez diversos sectores de ONG (humanitario, infancia, pueblos indígenas, mujeres o inmigrantes).

Una segunda vía de diferenciación es la **búsqueda de la calidad**. Algunas ONG reivindicaban para sí un perfil de profesionalidad y un amplio bagaje de experiencia en el terreno como reclamo para merecer la confianza del donante. Sus mensajes con el público subrayan la diferencia (por ejemplo, “los demás ya no hablan del Mitch” o “nos

---

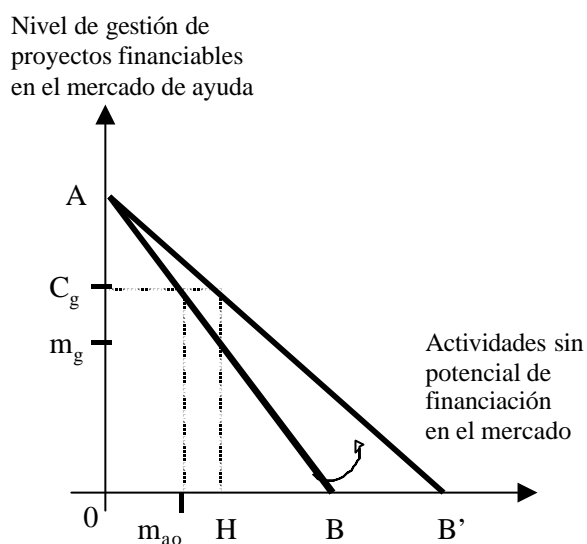
<sup>80</sup> En los años 90 la mayor orientación de las ONG hacia actividades de emergencia sin duda tiene que ver con el aumento explosivo de fondos públicos en esa dirección. En muchos casos, las subvenciones a los proyectos de emergencias ofrecían mayores gastos de administración que los consignados en los proyectos de desarrollo y exigían requerimientos de gestión y rendición de cuentas menos rigurosos.

<sup>81</sup> Los mensajes abstractos, tales como “el problema del subdesarrollo en el mundo” o los “retos del desarrollo participativo” son difíciles de construir y digerir por el público de finales de siglo XX y principios del XXI. Incluso temas más populares como la democracia o los derechos humanos tampoco han conseguido reclamar la atención de los donantes. Los mensajes publicitarios se construyen a base de chispazos, ideas concretas y sencillas, fáciles de recordar.

preocupamos 365 días al año”). Este tipo de publicidad más incisiva y directa tiene, sin embargo, el problema de sugerir que las demás lo están haciendo peor o no han encontrado todavía la fórmula contra la pobreza.

Las ONG que apuestan por la calidad en un sector de la ayuda (en el gráfico un nivel  $C_g$  de gestión por encima del mínimo  $m_g$ ), se sitúan en el tramo alto de la recta de restricción financiera. Esta estrategia puede originar economías de escala en el medio y largo plazo y, por tanto, lograr reducir los costes de transacción en la prestación del servicio en el que se han especializado. Dicha mejora se traduce en un lento desplazamiento en abanico de la recta hacia arriba (de AB a AB'). Para un nivel de gestión de calidad  $C_g$ , las organizaciones pueden acceder a través de la nueva recta de restricción financiera a la prestación de nuevos servicios sin potencial de financiación (en una nueva cantidad H).

Gráfico 11: Estrategia de calidad de servicio



#### 4.3.4 Búsqueda de notoriedad en los medios de comunicación

En los últimas dos décadas del siglo XX, las ONG multiplicaron sus presupuestos de comunicación (publicidad y relaciones públicas).<sup>82</sup> Sin embargo, un camino más económico de buscar notoriedad en el mercado ha sido la presencia en los medios de comunicación a través de la retransmisión de noticias sobre el terreno, sobre todo, durante las situaciones de crisis humanitarias. Este papel de reporteros en los medios requiere una inversión en infraestructura sobre el terreno y la realización de misiones

<sup>82</sup> En 1993 las principales ONG holandesas destinaron 65 millones de florines (alrededor de 38 millones de dólares) en publicidad, saltando al *top ten* de los sectores productivos con mayor inversión en publicidad, justo detrás de las cerveceras y los fabricantes de sopa. Véase Sogge y Zadek (1996), p. 77.

periódicas de reconocimiento. Durante las crisis humanitarias, los medios demandan una gran cantidad de información en tiempo real, que puede ser cubierta por los técnicos de ONG desplazados en el terreno. Conocedores de la realidad local (al menos, en mayor grado que los periodistas recién llegados), los técnicos de las ONG asumen el papel de expertos, y emiten diagnósticos sobre las zonas más aisladas o inaccesibles. Frente a las cámaras los técnicos-reporteros aprovechan para exhibir los distintivos de su organización en la ropa. Sus apariciones en los informativos televisivos van acompañadas también de una mención (en horario punta) de los números de cuenta bancaria para facilitar donaciones. Cuando se les pregunta sobre su opinión para intervenir y solucionar los problemas, los técnicos tienden a ofrecer respuestas simples, al servicio de sus propios intereses: dejar que las ONG cumplan su cometido.<sup>83</sup>

A menudo, los departamentos de marketing de las ONG de desarrollo se encuentran aislados del resto de la organización, produciéndose una separación entre captación de fondos y el trabajo sobre el terreno o de educación para el desarrollo, lo que es fuente de importantes contradicciones.

#### 4.3.5 Transnacionalización de su actividad

Los años 80 y, en especial, los 90 han sido también testigos de un crecimiento vertiginoso de las ONG de ámbito internacional. Existen diversos modelos de

---

<sup>83</sup> Algunos autores han resaltado la existencia de una comunidad de intereses entre medios de comunicación y ONG, analizando los lazos de beneficios mutuos que estrechan entre sí. Sogge y Zadek sugieren que las ONG han funcionado a veces como la avanzadilla de los medios de comunicación en lugares del mundo marginados de los circuitos de noticias. El establecimiento de relaciones permanentes entre los medios y las ONG permite que, cuando surgen noticias en dichos lugares recónditos, los medios puedan hacer uso de los canales abiertos por las ONG, a cambio de transmitir de forma acrítica las tesis en favor de éstas. El sitio de Biafra de 1968-69, la sequía del Sahel de 1974-75 o las hambrunas de Etiopía en 1984-86, por ejemplo, marcaron un punto de inflexión financiero para muchas ONG cuya presencia previa en la zona había sido mínima o simplemente inexistente hasta dicho momento. Para otros autores esta alianza de intereses incluye también a los gobiernos. Como escribe Mariano Aguirre (1999:219), existe “un «triángulo de la crisis» formado por intereses de los gobiernos, los medios y las organizaciones humanitarias. Las tres partes tratan de influirse entre sí; las tres se dirigen a la sociedad del país o los países centrales para impactar sobre ella y obtener respectivamente legitimación política, beneficios económicos y mayor audiencia y apoyo moral y económico.” Duffield pone de manifiesto otro fenómeno singular, al sugerir que no existe una correlación directa entre necesidad real y recaudación de ayuda, dado que una proporción desconocida de la recaudación depende del mercado de la ayuda. Proviene la competencia creciente de las ONG para conseguir donaciones. Véase Duffield (1995), “Protracted Political Crisis and the Demise of Developmentalism. From Convergence to Coexistence”, documento de trabajo, Universidad de Birmingham, p. 15; citado en Sogge y Zadek (1996), p. 80.

internacionalización desde las meras *asociaciones en red*, las *ONG multinacionales* (corporaciones que operan en varios países del Norte y del Sur, manteniendo en cada uno de ellos la independencia de acción) y las verdaderas *ONG transnacionales* (en las que el carácter nacional de cada filial queda integrado en una política común de captación de fondos, programas, políticas y en una intervención única y coordinada en el terreno). Algunas ONG iniciaron su andadura global en la década de los 80 (*Oxfam*, *CARE*, *World Vision*, *Plan International* y *Save The Children*) pero es en los años 90 cuando se produce una intensificación del proceso, registrándose un rápido crecimiento de ONG globales (*Médecins Sans Frontières*, *Action Aid* y *AICF*, entre otras).<sup>84</sup>

La idea común que subyace en todas estas estrategias de internacionalización es la consecución de importantes economías de escala, a través de la transferencia interna de información, investigación, capacidad organizativa y recursos humanos y financieros (precios, proyectos y costes) entre las diferentes filiales del grupo. El resultado es una considerable **reducción de los costes de transacción** en los siguientes rubros:<sup>85</sup>

- *Sensibilización e incidencia política*

En una primera etapa, los procesos de transnacionalización suelen iniciarse por las actividades de sensibilización y presión política. Al ser compartidos por las diferentes filiales, los costes de relaciones públicas, investigación, publicación y difusión de campañas se reducen enormemente. En el gráfico la recta presupuestaria se desplaza en abanico hacia arriba, pasando de AB a AB', dando lugar a una nueva estructura de costes.

- *Gestión de los proyectos de desarrollo*

En el medio plazo, las ONG transnacionales logran una reducción de los costes de financiación, como consecuencia de la posibilidad de transferir los esfuerzos de captación de fondos a los países más atractivos (con los mercados de ayuda menos

---

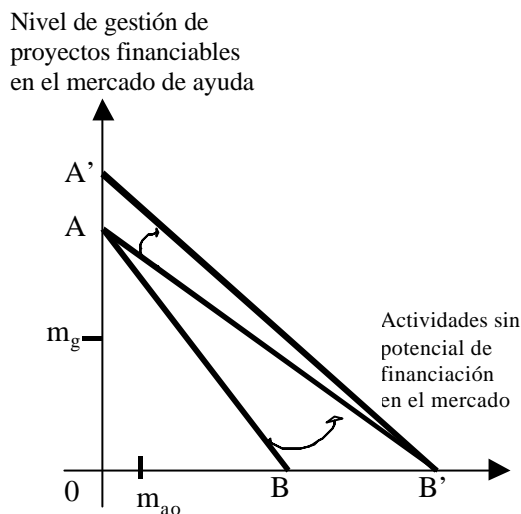
<sup>84</sup> A mitad de los años 90 se produce incluso el inicio del trabajo de captación de fondos en el Sur como en el caso de *Plan International*, que abrió oficinas en Korea y Tailandia; *World Vision*, en Taiwan, Hong Kong, Sudáfrica y Singapur. A finales de la década, las ONG internacionales más grandes, como *Plan International*, *World Vision* o *CARE* habían superado con creces los 500 millones de dólares de presupuesto anual. Una interesante descripción y análisis de estos procesos de transnacionalización de las ONG se encuentra en Smillie (1996), pp. 97-106 y Smillie (1999), pp. 17-21.

<sup>85</sup> Además de la reducción de costes, las razones del auge de las ONG transnacionales está relacionado con la necesidad de aumentar la captación de fondos, los imperativos de la comunicación corporativa y la creación de una marca en el mercado o la coordinación de estrategias de incidencia política (Smillie, 1996

explotados o con mejores ratios de cofinanciación). De igual modo, la transferencia de perfiles de proyectos entre las diferentes filiales rebaja los costes finales de formulación y presentación de proyectos, al facilitar la adaptación de su cartera de proyectos a los cambios en las prioridades (sectoriales y geográficas) de cada donante. En una última etapa, los costes de seguimiento de los proyectos también quedan recortados, gracias a

que el tamaño de la organización optimiza la inversión en oficinas locales y misiones de observación sobre el terreno.<sup>86</sup> No obstante, muchas organizaciones comparten actividades de sensibilización y presión política, pero no se coordinan en el terreno. En el gráfico se produce un segundo desplazamiento de la recta de restricción financiera (que pasa de AB' a A'B').

Gráfico 12: Transnacionalización de la actividad



- *Disminución del riesgo de insolvencia*

En tercer lugar, la red de filiales en todo el mundo supone una garantía de estabilidad financiera, lo que reduce los costes de transacción frente a posibles contingencias.<sup>87</sup>

A través de esta estrategia de transnacionalización, las ONG de desarrollo han conseguido en algunos casos combinar de forma equilibrada las tres funciones (instrumental, transformación estructural y articulación de tejido social), lo que les confiere mayor legitimidad y un papel de liderazgo (Senillosa, 1998:47). No obstante, y una vez analizados los efectos positivos sobre la estructura de costes y sobre la propia proyección organizativa, no hay que olvidar que estos procesos encierran también **efectos negativos**. Smillie (1996:102-5) ha identificado algunas limitaciones, entre los

y 1999).

<sup>86</sup> La reducción de los costes de seguimiento de los proyectos requiere un grado de coordinación en el terreno de las diferentes filiales, condición que no es universal. En algunas familias las filiales nacionales mantienen su identidad propia en el terreno. Véase Smillie (1996), p. 103.



que se encuentran:

- La *dinámica nortecentrista* de los procesos de transnacionalización, que apenas cuentan con filiales independientes en los países del Sur y centralizan la toma de decisiones en las matrices situadas en el Norte.
- El *efecto de expulsión del mercado (crowding out)* de las ONG pequeñas (sobre todo, en el campo de las emergencias).

#### 4.3.6 Aplicación de las nuevas tecnologías de la información

Esta estrategia, generalizada en todas las organizaciones, requiere de inversión en equipo informático, pero sobre todo de un proceso de reciclaje continuo de los recursos humanos a los vertiginosos avances de las tecnologías de la información. En ese sentido, las ONG mejor situadas para aprovechar esta estrategia son las organizaciones grandes, las de nueva creación, las que tiene una estructura más horizontal y las que cuentan con un equipo humano más joven.

Los resultados de la aplicación de dichas tecnologías en las ONG ha sido una generalizada **disminución de los costes de transacción** en todos los rubros, entre los que se pueden destacar:

- *Gestión de proyectos de desarrollo*  
Se han logrado recortar, en especial, los costes de impresión, reprografía y envío de documentación, así como los de comunicación telefónica.
- *Servicios no financiados en el mercado*  
Es el caso de las campañas de sensibilización y presión política, que se han visto abaratadas y agilizadas gracias a la utilización del correo electrónico e internet.

---

<sup>87</sup> Se conocen algunos casos de transferencias intragrupo en el seno de un grupo transnacional que han solucionado la difícil situación de una filial en situación comprometida. Véase Smillie (1996), p. 101.

#### 4.3.7 Presión para redefinir el mercado

Una penúltima estrategia consiste en la transformación de las propias reglas y operativas del mercado. Tal y como describe North, la búsqueda de sus propios objetivos conduce a las organizaciones a presionar sobre los márgenes del marco institucional al objeto de reducir los costes de transacción de sus actividades. En este sentido, las ONG han desarrollado algunas acciones en esta línea estratégica, como por ejemplo, la presión política para la unificación por parte de las administraciones de las bases de las convocatorias y los formularios de presentación de proyectos.<sup>88</sup>

En la misma línea se sitúan los intentos de “crear” demanda de ayuda (oferta de fondos) para recibir apoyo en áreas no políticamente correctas o que carecen de atractivo. Se trata, por ejemplo, de las campañas en favor de una mayor dotación presupuestaria para las subvenciones a los proyectos de educación para el desarrollo, investigación y sensibilización y presión política.

#### 4.3.8 Búsqueda de un nicho de identidad en el mercado

Con motivo de un estudio sobre los dilemas financieros de las ONG, Bossuyt y Develtere (1995), analizaban la estrategia seguida por un grupo significativo de ONG, que parece haber buscado un camino intermedio entre la defensa a ultranza de su autonomía y la estrategia seguidista de plegarse a los dictados de los mercados de ayuda. La estrategia se fundamenta en la búsqueda del punto de encuentro entre una nueva identidad reformulada y las posibilidades que ofrecen los mercados de ayuda, lo que significa una fuerte inversión en redefinir su propio mandato, estrategia de financiación, destrezas y capacidades organizativas y niveles de conocimiento. Una vez clarificada la identidad, este tipo de ONG necesita construir alianzas estratégicas con una amplia variedad de actores sociales (tales como gobiernos, sindicatos, movimientos sociales, asociaciones del sector privado y autoridades locales) para garantizar su supervivencia en el medio plazo.

---

<sup>88</sup> En el caso de la cooperación española, la Coordinadora de ONG publicó en 1999 un estudio sobre las convocatorias públicas de las administraciones públicas (estatales, autonómicas y municipales), señalando la necesidad de una homogeneización de los formularios para la presentación de proyectos.

## 5. El marco institucional de financiación de las ONG de desarrollo: la cadena de la ayuda

Una vez analizadas las *instituciones de financiación* (mercados de ayuda), el *campo de juego* (proyectos de desarrollo) y los *actores* (naturaleza, papel y modelo micro-económico de las ONG), se dan las condiciones para abordar un estudio de los *patrones de interacción* entre los diferentes actores, esto es, las relaciones de partenariado (entre ONG del Norte y del Sur), así como la cadena e “industria” de la ayuda.<sup>89</sup>

### 5.1 Relaciones de partenariado entre ONG del Norte y del Sur

Las relaciones de asociación o “partenariado” (*partnership*) entre ONG han suscitado un interés creciente en la literatura al uso sobre ONG (Sogge *et al*, 1996), siendo objeto además de estudios específicos tanto en el Norte (Fowler, 1999) como en el Sur (Muchugunzi y Milne, 1995; Valderrama y Pérez Coscio, 1998).<sup>90</sup> En el plano doctrinal, Fowler (1999:144) ha fundamentado la importancia de las relaciones horizontales entre las ONG del Norte y del Sur, en términos de capital social y eficiencia económica:

“En primer lugar, la calidad de las relaciones entre ONG de desarrollo, a nivel nacional e internacional, contribuye a la formación de capital social, que a su vez permite a la sociedad civil controlar mejor a los estados y a los mercados en todos sus ámbitos de competencia. En segundo lugar, las relaciones basadas en la confianza pueden mejorar la eficiencia económica”

Los factores que entran en juego en las relaciones de partenariado que mantienen las ONG son múltiples, incluyendo aspectos culturales, políticos y económicos. En un

---

<sup>89</sup> Los patrones de interacción financiera completan el marco institucional de financiación de las ONG, cuyo estudio se inició en el epígrafe tercero. En este trabajo se han utilizado de forma indistinta los términos “marco institucional de financiación de las ONG” y “cadena de la ayuda”, en la idea de que ambos conceptos comprenden los siguientes aspectos: mercados de ayuda en los países donantes, sistemas de financiación y rendición de cuentas, partícipes y flujos financieros (estructura y composición de la cadena), así como las relaciones de partenariado que se establecen entre los diferentes actores.

<sup>90</sup> Muchugunzi, D. Y S. Milne (1995), *Perspectives from the South*, Dar es Salaam (Tanzani), AFREDA y Hull (Canadá), CIDA., mimeo, citado en Saxby (1996), p. 48.

estudio sobre donaciones, Mojwee (1997) ha identificado los siguientes factores clave: confianza, comunicación, comprensión, visión y valores compartidos, experiencia y contactos con los funcionarios y el marco institucional de los donantes.<sup>91</sup> Tales elementos han sido tenidos en cuenta para analizar el fracaso histórico de los partenariados Norte-Sur en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

### 5.1.1 El fracaso del partenariado y la pervivencia de relaciones verticales

A pesar de la retórica de las ONG del Norte, la realidad de sus relaciones con sus contrapartes del Sur deja mucho que desear.<sup>92</sup> El fracaso del discurso en la práctica ha sido atribuido a las distorsiones provocadas por la existencia de dependencia financiera entre las organizaciones y a los sistemas verticales y ascendentes de rendición de cuentas (Fowler, 1999). En el mismo sentido se ha expresado el estudio de ONG latinoamericanas impulsado por FICONG/ALOP (Valderrama y Pérez Coscio, 1998), al reconocer que la relación parece seguir teniendo un carácter fundamentalmente financiero, influido por los cambios en los criterios de aprobación de proyectos y una visión de corto plazo. El estudio detecta una pérdida de calidad en el diálogo y una dilución del concepto de “partenariado” (Valderrama, 1998:382):

“Las ONG del Norte se convierten en una en una suerte de «ventanillas» bancarias que distribuyen fondos para proyectos. (...) Los funcionarios de las ONG del Norte se concentran más en las labores administrativas y disponen cada vez de menos tiempo para el diálogo y el seguimiento de las actividades sobre el terreno”.

Más irónicas han sido las palabras del historiador Ki-Zerbo (citado en Sizoo, 1996:191):

“Las ONG del Norte piensan que están entablando un diálogo con sus contrapartes africanas. En realidad tan solo escuchan el eco tropical de su propia voz (...) Con demasiada frecuencia sacrifican lo *importante* en favor de lo *urgente*”.

Las propias ONG del Sur no hacen distinción entre las agencias donantes y las ONG del Norte y se refieren coloquialmente a éstas últimas como “financieras”. Otra buena muestra de la preeminencia de la dependencia financiera se pone de manifiesto con

---

<sup>91</sup> Mowjee, T. (1997), *Donors and NGOs: case studies of grant and contracting model*, London School of Economics, Centre for Voluntary Organisation Open Day, citado en Lewis y Sobhan (1999), p. 127.

<sup>92</sup> Existe para empezar un matiz importante de incompatibilidad de lenguaje. Una contraparte es una organización para la que se trabaja, mientras que un *partner* o socio es (Tvedt, 1998:161): “el que el

motivo de los movimientos de mujeres y ambientalistas, espacios de asociación donde no median relaciones de transferencia financiera y donde los verdaderos partenariados son más fáciles de alcanzar. En definitiva, la relación entre las ONG del Norte y del Sur sigue presidida por una significativa desigualdad de poder y recursos. Las primeras siguen gozando de importantes prerrogativas, como la elección de contrapartes, el manejo de desembolsos financieros o la iniciación de evaluaciones (Saxby, 1996:48).

Además de la evidente influencia negativa de los patrones de financiación, Fowler (1999) ha profundizado en el estudio, identificando un listado de **causas del fracaso del “partenariado Norte-Sur”**:

- La utilización *de lenguajes con significados culturales no compartidos* a la hora de definir y describir con exactitud la relación que se quiere establecer.
- El error, de corte ideológico, consistente en pensar que el partenariado implica a toda la organización, en lugar de concentrarse en *partes selectivas* de la misma.
- La atención insuficiente a las *precondiciones organizativas* necesarias para formar un partenariado (véase cuadro 14).
- La *opacidad organizativa*, que contribuye al desconocimiento mutuo y a una mala comprensión de la dinámica organizativa del socio. Esta falta de transparencia es mucho más notoria en las ONG del Norte.
- La combinación de *juventud, provisionalidad y falta de experiencia* de los técnicos de las ONG del Norte, en relación a sus interlocutores del Sur (Incapaces de basar su autoridad en la experiencia, se escudan en el poder que confiere el manejo de fondos y distorsionando las negociaciones).
- Un *comportamiento paternalista por parte de las ONG del Norte*, la sobrestima de los propios enfoques y políticas, la falta de sensibilidad en las políticas de selección de personal y la ansiedad sobre la pérdida de control y el cambio de roles que implica un partenariado horizontal.
- La *perpetua inseguridad de muchas ONG del Sur* de ver recortados sus fondos, lo que motiva la adopción de esquemas de relaciones de padres-hijos, acompañados por arrebatos de reafirmación personal y posteriores remordimientos, dificultando las posibilidades de un diálogo abierto.

---

problema mientras la ONG solo provee el medio para resolverlo”.

Cuadro14: Ranking de rasgos organizativos que inciden en los partenariados de ONG

RASGOS ORGANIZATIVOS	EXPLICACIÓN
1 <b>Base social</b>	Los miembros comprenden y respaldan con mayor probabilidad relaciones con otros que reúnan características socioeconómicas similares. Por ejemplo, los trabajadores o escolares pueden identificarse con sus contrapartes en otras zonas del mundo con mayor probabilidad que las clases medias lo hacen con los pobres, donde entra en juego la compasión.
2 <b>Creencias, valores y cultura</b>	Las creencias, valores y cultura determinan los fundamentos del comportamiento organizativo: en la medida en que son compartidos se crean las condiciones de respeto y confianza mutua, minimizando las incompatibilidades en otras áreas.
3 <b>Teoría</b>	Las visiones compartidas sobre la causa de los problemas y las vías de solución conduce a posturas compartidas de acción en el ámbito de la política pública.
4 <b>Decisiones estratégicas y dimensión temporal</b>	El establecimiento de estrategias comunes implica compartir una visión del entorno operativo, así como una misma percepción del tiempo requerido para impulsar los cambios.
5 <b>Fortalezas complementarias</b>	Una percepción compartida sobre las competencias y ventajas comparativas que los socios aportan a la relación contribuye a solucionar los repartos de roles y la distribución de tareas, reduciendo la competición o la duplicación de esfuerzos
6 <b>Políticas de desarrollo</b>	Diferencias en la concepción sobre las técnicas a emplear y las políticas de desarrollo a adoptar constituyen una fuente de fricción, especialmente entre los técnicos, lo que ocasiona interminables discusiones y genera un clima de desconfianza.
7 <b>Enfoque de género</b>	La semejanza en la forma en que las cuestiones de género son vividas, tanto al interior como al exterior de la organización, reduce la probabilidad de sentir insensibilidad o imposición por parte del otro en el conjunto de actividades
8 <b>Distribución de autoridad</b>	La negociación se agiliza si las partes involucradas detentan la misma autoridad: la necesidad de refrendos y consultas motivan retrasos y costes adicionales
9 <b>Política de recursos humanos</b>	Divergencias en el nivel de motivación del personal, o la política de incentivos pueden originar frustración, envidias y celos e interferir en la comunicación
10 <b>Adaptabilidad</b>	La habilidad para adaptarse a los cambios es importante porque los desajustes en este área conllevan diferentes ritmos de cambio en las organizaciones y puede surgir el sentimiento de que los acuerdos son ignorados o se dan por supuestos
11 <b>Captación de recursos</b>	La convergencia en la forma en que las organizaciones captan recursos conduce a una perspectiva compartida sobre los requisitos mutuos de rendición de cuentas
12 <b>Capacidades</b>	Un desequilibrio significativo en las capacidades organizativas puede ocasionar que un socio saque ventaja de la relación, en contra incluso de sus intenciones. Como no es deseable recortar las capacidades propias con el fin de poder trabajar juntos, es necesario impulsar acciones compensatorias para equilibrar las capacidades.
13 <b>Estándares de legitimidad y rendición de cuentas</b>	La preocupación compartida para demostrar legitimidad debería generar mayor confianza por parte del donante, extendiendo la continuidad de la financiación y contribuyendo de forma significativa a una eficacia conjunta.

Fuente: Fowler (1999), p. 148.

- La persistencia de un suerte de *activismo y voluntarismo moral* por parte de algunas ONG del Sur, que siguen creyendo las buenas intenciones y las actitudes solidarias pueden sustituir la eficacia y la profesionalidad.
- En ocasiones, además, las ONG del Sur adolecen de importantes debilidades organizativas y muestran incapaces de diversificar sus fuentes de financiación.

### 5.1.2 Las posibilidades de mejora de los partenariados Norte-Sur

Con todo, los receptores de ayuda han sabido explotar los resquicios del sistema. En la medida en que las ONG del Norte son agencias de desarrollo, necesitan de las organizaciones del Sur para legitimar toda su actuación.<sup>93</sup> En última instancia, las relaciones entre las ONG del Norte y del Sur suponen un intercambio de fondos por legitimidad, intercambio que, al no ser explícito, ha creado el caldo de cultivo para el afianzamiento de una suerte de relaciones ambiguas entre las ONG y las organizaciones locales. Este tipo de relación, que apenas se regula más allá del ámbito financiero, ha sido definido por Marchetti (1997:41) como un “partenariado blando” para significar la falta de exigencias mutuas y la ausencia de reglas claras de juego en base a procesos de mutua corrección y crítica.<sup>94</sup> Tal vez esta ambigüedad sea un paso necesario hacia el alumbramiento de nuevas relaciones de asociación entre las organizaciones del Norte y del Sur.

El estudio de ONG latinoamericanas de FICONG/ALOP ha rescatado algunos avances esperanzadores, entre los que se encuentran los siguientes (Valderrama, 1998:385-86):

- Un primer grupo de avances viene constituido por las *iniciativas de evaluación conjunta de programas*.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Concurren además intereses subjetivos de carácter personal, como la propia satisfacción en el trabajo o las posibilidades de establecer amistades y contacto inusuales y de realizar trabajo de campo, entre otros.

<sup>94</sup> En un esfuerzo de autocrítica, este directivo de la ONG nicaragüense Nitlaplán ha señalado que “ser así, «blandengues», dejó como resultado una realidad de mutua manipulación en que nosotros intentamos inducir cambios en las asociaciones locales y ellas en nosotros”.

<sup>95</sup> Un ejemplo es la ONG sueca Diakonia que involucra activamente a ONG del Sur en la evaluación de sus programas por países. La cooperación holandesa, por su parte, realiza de forma regular evaluaciones programáticas conjuntas con ONG holandesas y del Sur, que van más allá del análisis de impacto de proyectos específicos, para buscar la sistematización de experiencias y la discusión de lecciones aprendidas con vistas a la formulación de estrategias por países y temáticas.

- Otra fuente de renovación ha sido la creación de *plataformas de diálogo* de ámbito nacional en algunos países del Sur.<sup>96</sup>
- Por otro lado, el impulso de *actividades conjuntas de incidencia política* de ámbito global ha ofrecido un espacio nuevo para una relación más horizontal entre las ONG del Norte y del Sur.<sup>97</sup>

## 5.2 Estructura de la cadena de la ayuda

### 5.2.1 Composición de la cadena: eslabones y actores

La cadena de la ayuda se conforma a partir de las relaciones de financiación que se establecen entre agencias donantes, ONG del Norte (o financieras), ONG del Sur (o locales), organizaciones de base y beneficiarios. Normalmente los diferentes eslabones de la cadena se articulan de acuerdo a relaciones verticales de *partenariado*. La creciente estrategia de diversificación de fuentes de financiación practicada por los receptores de la ayuda supone una transformación de la forma de la cadena hacia formas piramidales invertidas, caracterizadas por una ramificación hacia arriba de donantes.

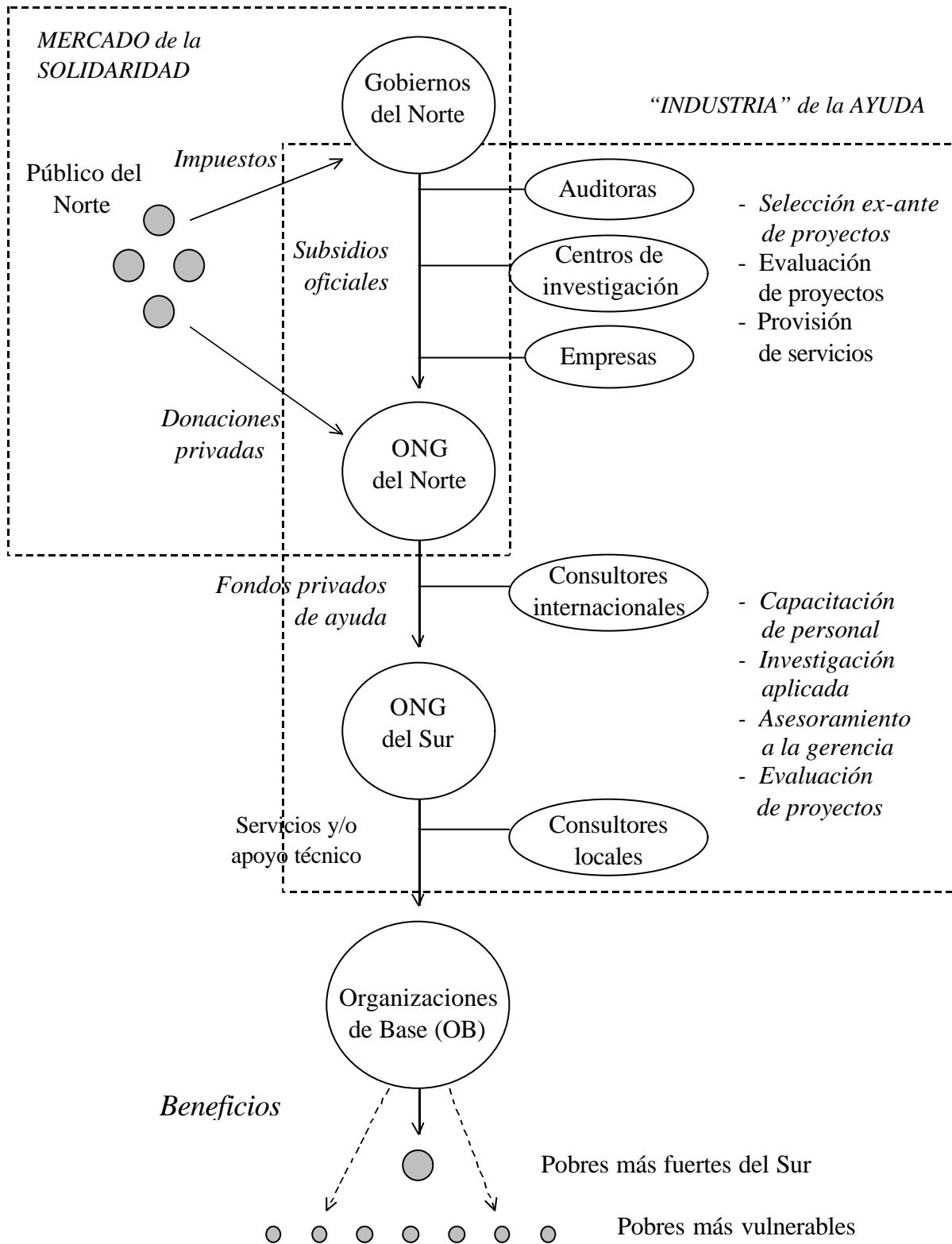
---

<sup>96</sup> En 1994 se inició en Brasil un Programa de Articulación y diálogo (PAD) entre ONG europeas y sus contrapartes brasileñas, cuyo objetivo era el establecimiento de un nuevo pacto de cooperación, el establecimiento de diálogo sistemático y el impulso de acciones comunes en torno a ejes de trabajo rotatorios. En ese mismo país se inició en 1998 una experiencia de plataforma de diálogo gobierno-ONG, con la participación cruzada de los gobiernos y ONG de Brasil y Alemania. En ese marco se celebraron una serie de seminarios de trabajo bajo el título “Tierra y Democracia”, que involucraron incluso a parlamentarios y representantes del mundo universitario.

<sup>97</sup> La conformación de redes de trabajo Norte-Sur o la organización de cumbres alternativas a las grandes encuentros celebrados por los organismos internacionales de desarrollo son tan sólo algunos ejemplos en los que las ONG del Norte y del Sur han compartido recursos y han tomado decisiones de forma conjunta. Algunas ONG del Norte como la holandesa Novib han promovido la articulación de redes de trabajo para representar los puntos de vista de las ONG del Sur o la constitución de sistemas conjuntos de monitoreo de los compromisos adquiridos en las cumbres (*Social Watch*).



Gráfico 13: La cadena de la ayuda



Fuente: elaborado a partir de Biekart (1999), p. 189

## 5.2.2 La “industria de la ayuda”

Situados en los eslabones intermedios se encuentran todo un conjunto de actores vinculados a la cadena, que son contratados por sus conocimientos técnicos para desarrollar actividades de evaluación de proyectos, asesoramiento y consultoría a la gerencia, investigación aplicada o selección de solicitudes de proyectos. En esta categoría también hay que incluir a proveedores de servicios, que se benefician de contratos de suministros y compras de bienes de equipo e inversión. Algunos han denominado a este sector floreciente con el irónico término de “industria de la ayuda” para significar su importancia y dimensión. Para Sogge (1999:159) estos **“beneficiarios del Norte”** de la ayuda conforman un grupo numeroso y gozan de un poder invisible:

“Hay que tomar en serio el poder relativo de estos actores, ya que sus influencias pueden tener gran alcance, e incluso pueden definir lo que otros necesitan. Estos poderes les permiten interpretar las crisis (o los problemas de desarrollo) en función de los productos o servicios que suministran”.

En las situaciones de crisis humanitaria, el envío de ayuda de emergencia provoca enormes oportunidades para el florecimiento de **“nuevos beneficiarios en el Sur”**. El propio Sogge (1999:159-66) ha puesto de relieve las ganancias imprevistas de los sectores empresariales “beneficiados” por las catástrofes y las situaciones de escasez, como son los comerciantes y los transportistas. A menudo, son los empresarios más fuertes los que saben sacar el mayor provecho de estas situaciones.<sup>98</sup>

## 5.2.3 Análisis de las relaciones de poder

Han sido numerosos los estudios que han denunciado la naturaleza vertical de las relaciones que presiden la cadena de la ayuda y que la han definido como un sistema de reproducción descendente de los esquemas de poder que emanan del flujo de fondos financieros (Carr *et al*, 1998; Biekart, 1999).<sup>99</sup> La dinámica de la cadena se traduce, por

---

<sup>98</sup> Otros efectos perversos son el ascenso de nuevas clases y jerarquías de empresarios “político-económicos” que “instrumentalizan el desorden” o la pobreza ajena y controlan los canales de reparto de la ayuda humanitaria o la proliferación de grupos depredadores que saquean los convoyes ayuda y que tienen poder, incluso, para extorsionar la circulación de éstos por las zonas afectadas por desastres.

<sup>99</sup> Carr *et al* (1998), *Psychology of Aid*, Londres, Routledge, citado en Sogge (1999), p. 175.

tanto, en una sucesión de **relaciones desiguales de poder** entre los actores, que afecta a todos los eslabones. También las ONG locales ejercen una relación de poder con las contrapartes locales, utilizando fuentes alternativas de poder, la capitalización del aprendizaje generado en el terreno. Así se desprende, al menos, de las reflexiones de algunos antropólogos, que han denunciado el papel que han adoptado algunas ONG del Sur como guardianas del conocimiento indígena (Sillitoe, 1998:236).

Las relaciones desiguales de poder también se manifiestan en unas posibilidades desiguales de comunicación dentro de la cadena de la ayuda (Tvedt, 1998:162):

“Los grupos destinatarios de la ayuda son víctimas de lo que puede llamarse el desequilibrio de las estructuras de conocimiento dentro del sistema de las ONG. Su conocimiento y opiniones relativas a un proyecto tienen muy pocas posibilidades de llegar a oídos de aquellos que en el país donante están financiando el proyecto. Podrían recibir una visita antes o después, pero la mayor parte de la gente tiende a pensar que saben lo que han conocido, pero no lo que podían haber conocido. Existe una tendencia, por tanto, a soterrar las críticas a los proyectos, alimentada por el hecho también de que los proyectos suelen representar, en términos locales, una enorme transferencia de recursos. Este desequilibrio, por supuesto, no sólo es generado por la cadena de la ayuda, sino que también la cadena de la ayuda constituye una expresión del mismo”.

La dinámica de la cadena de la ayuda, basada en una cascada de relaciones desiguales, sitúa a los beneficiarios de la ayuda en auténticos “subalternos de la cadena”, que, “sin embargo, aunque ocupen puestos subordinados en sistemas de dominio, no carecen del todo de poder” (Sogge, 1999:155). En el siguiente epígrafe se ha analizado la dinámica de la cadena a la luz de tales fuentes alternativas de poder.

#### 5.2.4 La existencia de fuentes alternativas de poder

La consideración de fuentes de poder alternativas al control de los recursos financieros matiza en gran medida el análisis inicial. En realidad, existen al menos tres grupos de **fuentes de poder** que operan en las relaciones entre los actores de la cadena de la ayuda:

- poder relacionado con el control de los recursos financieros
- poder derivado de la capacidad técnica de los actores
- legitimidad procedente del contacto con el terreno

La consideración de estos factores motiva la necesidad de emprender un análisis multicriterio para evaluar el alcance final del poder detentado por cada actor. A tal efecto, se ha elaborado una matriz de valoración del poder, de acuerdo a quince diferentes criterios de poder (agrupados en los tres tipos descritos) y a unos coeficientes subjetivos de ponderación (véase cuadro 15).<sup>100</sup> Como es obvio, la matriz carece de cualquier valor científico y su utilidad reside en la capacidad para visualizar un análisis multicriterio de juegos de poder entre los diferentes miembros de la cadena.<sup>101</sup>

A sabiendas del carácter subjetivo, y por tanto discutible, de los pesos atribuidos a los coeficientes de ponderación como de las propias valoraciones de los criterios, el análisis arroja unas **conclusiones** interesantes sobre los diferentes actores de la cadena:<sup>102</sup>

- *Organizaciones de base*

La primera conclusión reveladora permite contradecir la visión de las organizaciones de base como necesarios “subalternos” de la cadena de la ayuda. En realidad, existen algunas organizaciones de base fortalecidas (como podría ser el *Movimento Sem Terra* en Brasil) que cuentan con una importante fuente de poder procedente del terreno, mayor base social, elevado contacto con los beneficiarios, interpenetración de miembros y cierta capacidad de aprendizaje e innovación. Todos esos factores les hacen poder hacer merecedores de una posición de poder superior incluso a la que disfrutaban las ONG intermediarias. Entre sus estrategias se puede citar la política de diversificación financiera (de tal modo, que se consigue reducir la dependencia de un donante en singular) o el uso de mecanismos informales de sanción a los donantes, como la retirada de la relación de recepción de ayuda con el donante o la celebración de manifestaciones y actos públicos de protesta.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Con el objeto de reflejar la realidad, se ha atribuido una ponderación diferente a cada una de los grupos de criterios. Sobre un total de 100, se ha estimado que el poder financiero representa una importancia de 50, mientras que la capacidad técnica y la legitimidad del terreno ostentan un peso de 30 y 20, respectivamente. Las valoraciones por actor y criterio se han realizado en una escala de 1 a 10, y la medida final de poder oscila en un rango entre 0 y 100.

<sup>101</sup> La matriz de valoración permite realizar un análisis de sensibilidad mediante la alteración de los pesos atribuidos a los diferentes fuentes de poder.

<sup>102</sup> La matriz de valoración permite realizar un análisis de sensibilidad mediante la alteración de los pesos atribuidos a los coeficientes de ponderación de los diferentes criterios de poder.

<sup>103</sup> Hay que reconocer, sin embargo, que existen todavía multitud de organizaciones de base pequeñas, atravesadas por conflictos internos, carentes de recursos materiales y humanos, por lo que el análisis de poder dejaría de ser tan favorable y su papel bien podría definirse como el de “subalterno de la cadena”.

Cuadro15: Matriz de valoración del poder de los actores de la cadena

<b>FUENTES de PODER</b>	<b>PESO</b>	<b>AGENCIAS DONANTES</b>	<b>ONG del NORTE</b>	<b>ONG del SUR</b>	<b>ORG. de BASE</b>
<b>PODER FINANCIERO</b>	<b>50</b>				
• Control de los recursos	22	10	5	3	2
• Autonomía financiera	12	10	3	2	7
• Papel de intermediación	8	0	9	7	0
• Tamaño y volumen de ingresos	8	10	5	2	3
<b>SUBTOTAL</b>		<b>42,0</b>	<b>25,8</b>	<b>16,2</b>	<b>15,2</b>
<b>PODER procedente de la CAPACIDAD ORGANIZATIVA</b>	<b>30</b>				
• Conocimientos técnicos	9	8	8	6	4
• Conocimientos sociales	6	0	2	7	3
• Capacitación de recursos humanos	4	9	5	6	5
• Flexibilidad y rapidez de acción	4	0	4	5	6
• Establecimiento de alianzas sectoriales	6	9	3	5	6
<b>SUBTOTAL</b>		<b>16,2</b>	<b>13,8</b>	<b>17,0</b>	<b>13,4</b>
<b>PODER procedente del TERRENO</b>	<b>20</b>				
• Afiliación y base social	6	0	1	2	10
• Contacto directo con beneficiarios (capacidad de canalizar demandas)	4	0	2	5	8
• Presencia de beneficiarios entre los miembros de la organización	1	1	2	6	8
• Capacidad de cuestionamiento del sistema	2	1	3	5	9
• Capacidad de innovación (aprendizaje en el terreno)	3	1	2	6	6
• Establecimiento de alianzas regionales	4	0	1	8	8
<b>SUBTOTAL</b>		<b>0,6</b>	<b>3,2</b>	<b>9,8</b>	<b>16,8</b>
<b>TOTAL</b>		<b>58,8</b>	<b>42,8</b>	<b>43,0</b>	<b>45,4</b>

Fuente: elaboración propia<sup>104</sup>

<sup>104</sup> Quiero agradecer la colaboración de Alberto Martínez López en la elaboración de una versión previa de esta matriz, con motivo de un taller de Reflect-Action en Zerain (Guipúzcoa), en junio del 2000.

- *ONG del Sur (locales)*

Las ONG aparecen en el análisis como uno de los actores que gozan en conjunto de menos poder, si bien son también los que poseen, con diferencia, mayor poder procedente de su capacidad organizativa. Gracias a su presencia en el terreno, las ONG del Sur tienen un alto potencial para cultivar conocimientos sociales (como el uso de metodologías participativas), beneficiarse de las capacitaciones en el terreno y aprovechar alianzas estratégicas con otras organizaciones en la zona.

- *ONG del Norte (financieras)*

Aunque, en principio, su posición puede parecer privilegiada (dado el control que ejercen sobre los recursos financieros), experimentan, sin embargo, enormes limitaciones de capacidad organizativa y legitimidad en el terreno. En general, adolecen de una falta de conocimientos sociales (metodologías participativas), de una limitada capacidad de aprendizaje, y de estructuras burocratizadas (en aras de gestionar grandes sumas) con la consiguiente pérdida de flexibilidad y, en definitiva, de añadir valor a la cadena. Así parece ponerlo de manifiesto la proliferación de una “industria” de consultores y evaluadores, cuya contratación persigue subsanar las carencias técnicas de las ONG. Éstas se encuentran, en realidad, *atrapados en la cadena*, viendo su posición amenazada. Por abajo, el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales reduce su espacio de intermediación. De hecho, las iniciativas exitosas de financiación directa a organizaciones del Sur en los años 90 representan un peligro para su continuidad (Lewis y Sobhan, 1999). Por arriba, su tendencia a la profesionalización y burocratización las asemejan cada vez más a las agencias oficiales de ayuda. Algunos autores como Biekart (1999b) han advertido seriamente de la posibilidad de que las ONG del Norte puedan ser también expulsadas del mercado por las propias agencias oficiales donantes.

- *Agencias donantes*

Por último, las agencias oficiales siguen gozando de una situación envidiable, gracias no sólo al control último que ejercen sobre los recursos financieros, sino también a sus sólidos recursos organizativos, recursos humanos capacitados, conocimientos técnicos y su capacidad para establecer alianzas sectoriales.



## **CAPÍTULO 3: La CAPACIDAD TRANSFORMADORA de las ONG de DESARROLLO**

La capacidad transformadora de las ONG descansa sobre el desempeño de su triple función social: instrumental (gestión de intervenciones), de transformación estructural (sensibilización e incidencia política), así como la relativa a la articulación de tejido social. De todas ellas, esta investigación se ha centrado en el análisis del desempeño de la primera, dado su predominio tradicional en el accionar de las ONG de desarrollo.<sup>1</sup> Para ello se ha abordado, en primer lugar, un análisis de los resultados de las evaluaciones de impacto de las ONG acometidas en los últimos años. En segundo lugar, se ha emprendido un examen de sus propios sistemas de aprendizaje, sobre los que reside gran parte de su capacidad transformadora. El capítulo termina con una reflexión sobre la influencia del marco institucional de financiación de las ONG en el impacto de sus intervenciones.

### **1. Los resultados de la evaluación de impacto de las ONG**

Las evaluaciones sobre las intervenciones de las ONG de desarrollo se han multiplicado en los años 80 y, de forma especial, en los 90, examinando cuestiones tan diversas como su impacto en reducción de pobreza, su relación con los gobiernos o su capacidad y fortalecimiento institucional. En esta sección se ha recogido la tradición de dichos estudios, así como sus principales conclusiones.

---

<sup>1</sup> A pesar de que la capacidad transformadora de las ONG de desarrollo se deriva de las tres funciones, no hay que olvidar que la actividad de incidencia política ejerce, en muchos casos, un alcance mayor que el impacto promovido por las intervenciones micro. Por otro lado, no es tan fácil separar dichas funciones entre sí, ya que muchas veces las ONG las desempeñan de forma simultánea en una misma actividad.



## 1.1 Tradición de la evaluación de impacto en las ONG

### 1.1.1 Déficit histórico de evaluación

A pesar de la larga tradición de cooperación para el desarrollo que abarca más de cinco décadas, las ONG han arrastrado históricamente un déficit de evaluación sobre el impacto de su trabajo. Aun en los casos en los que las relaciones entre las ONG del Norte con sus contrapartes del Sur eran fluidas y de mutua confianza, la evaluación de proyectos ha adolecido tradicionalmente de enormes restricciones. Debido a la influencia del enfoque proyectista y los sistemas verticales de rendición de cuentas, los esfuerzos de evaluación se han limitado al control financiero y justificación de gastos. Las misiones de evaluación de los proyectos se plantean con agendas muy apretadas y los resultados se han centrado casi exclusivamente en los objetivos más visibles y cuantificables. En este contexto, las organizaciones del Sur han sido con frecuencia relegadas a desempeñar un papel meramente pasivo en las evaluaciones.

Existe, por tanto una enorme **brecha entre la retórica y la práctica** de la evaluación en las ONG. Algunos autores, como Biekart (1999b:104-5) han reflexionado sobre esta “paradoja de la evaluación”, identificando la dinámica de tres factores interrelacionados que podrían explicar su funcionamiento:

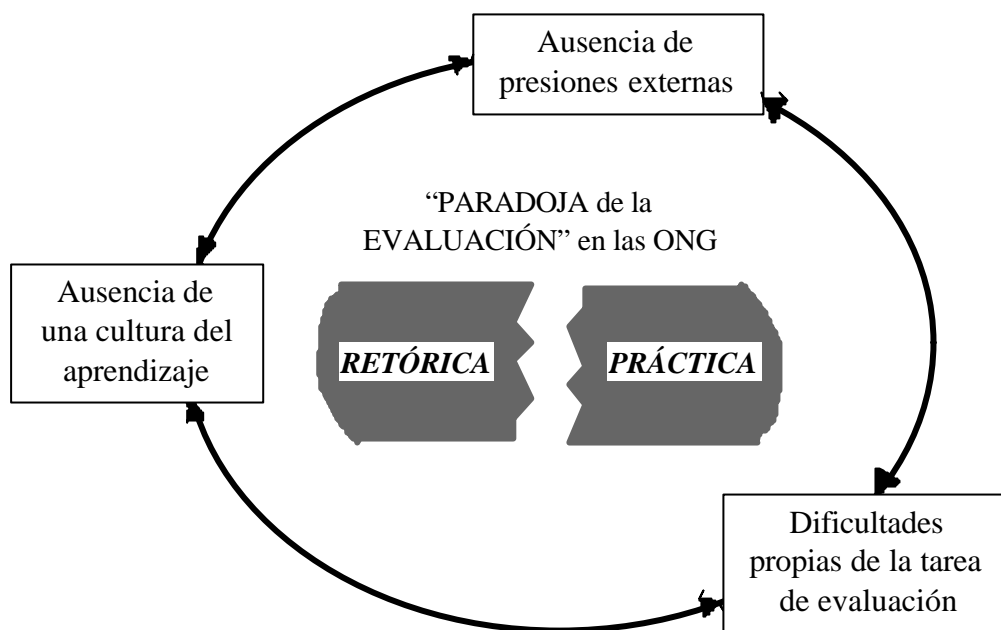
#### *i) Ausencia de una cultura del aprendizaje en las ONG*

Se refiere a lo que Smillie (1993:18) ha denominado el “fallo para aprender de los fallos”. Las ONG tienen dificultades para internalizar lo que fue mal en el pasado y para identificar, sistematizar y difundir lecciones aprendidas. Estos problemas de aprendizaje están fuertemente relacionados con el marco institucional en el que operan las ONG, caracterizado por la “trampa de la imagen”, el “mito de los gastos administrativos bajos” o el “enfoque proyectista”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La importancia del tema ha motivado que se dedique el tercer epígrafe del presente capítulo a su análisis en profundidad.

Gráfico 14: La paradoja de la evaluación en las ONG



Fuente: elaboración a partir de Biekart (1999)

*ii) Ausencia de presiones externas*

La imagen de superagentes de desarrollo que proyectan en su publicidad y el fenómeno de sobrelegitimación del que disfrutaban, han convertido a las ONG en organizaciones inmunes a las presiones externas para examinar los resultados y el impacto de su trabajo. No existe en la sociedad, por tanto, una cultura de pedir cuentas a las ONG. Más efectiva ha resultado la presión procedente de las agencias oficiales, que empezaron a demandar mayor eficiencia, seguimiento y evaluación a finales de los años 80. En el siguiente decenio, una tercera fuente de presión ha procedido de los medios de comunicación y de investigadores independientes, si bien en este último caso sus reflexiones han tenido un alcance minoritario.

*iii) Dificultades propias de la tarea de evaluación*

La evaluación es una ardua tarea que encierra multitud de dificultades, ya sea de orden *teórico*, relacionadas con la indefinición de sus objetivos o con la ambigüedad de la visión que la sostiene; dificultades *financieras*, derivadas del

propio marco institucional; problemas de *articulación*, entre los diferentes intereses en juego y entre la propia intervención micro y el contexto macro en el que se desenvuelve; y, finalmente, importantes problemas *metodológicos*, que son todavía mayores en el sector del desarrollo social. No existe, de hecho, un cuerpo metodológico consolidado, sino que coexiste un amplio abanico de métodos de evaluación, muchas veces incompatibles entre sí, que varían desde el rigor científico y cuantitativo (evaluación experimental) hasta los enfoques de gestión del proyecto (Enfoque de Marco Lógico), incluyendo los análisis rentabilidad económica (Análisis Coste Beneficio) y los enfoques más “informales”, como las metodologías de evaluación participativa o los enfoques de sistematización de experiencias. Pese a que cada una de estas metodologías posee sus propias ventajas e inconvenientes, persiste un importante descontento metodológico en lo que a evaluación de proyectos sociales se refiere, en especial, de los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil.<sup>3</sup>

### 1.1.2 Las evaluaciones discretas de proyectos de desarrollo

Los primeras evaluaciones de impacto de proyectos de desarrollo gestionados por las ONG datan de los años 70 y 80. Se trata normalmente de experiencias puntuales, aisladas y dispersas. En muchas ocasiones, no han surgido por iniciativa de las propias ONG, sino que han sido emprendidas por consultores externos, en el marco de la rendición final de cuentas con los donantes.

De acuerdo al estudio de síntesis de evaluaciones de ONG realizado por el CAD (Kruse *et al.*, 1997), la situación dio un giro cualitativo en los años 90, como lo pone de relieve el creciente interés que suscitó el tema en la literatura y la enorme **proliferación de iniciativas de evaluación**. El estudio del CAD estimó en más de 25.000 la cantidad de informes de evaluación aparecidos en la década.<sup>4</sup> Sus autores dibujaron además un

---

<sup>3</sup> Un análisis de las ventajas e inconvenientes de las diferentes metodologías se encuentra en Mosley (1998). Sobre las limitaciones de las metodologías de evaluación de proyectos sociales se puede consultar Marsden, Oakley y Pratt (1994), Amézcuca y Lara (1996) y Abbot y Guijt (1998). Sobre evaluación de intervenciones de fortalecimiento de la sociedad civil la principal referencia es Biekart (1999a) y (1999b).

<sup>4</sup> La cifra es muy aproximada, e incluso podría tratarse de una infravaloración, ya que otras fuentes han estimado hasta el doble de dicha cifra. Noruega y Holanda representan dos ejemplos de esta tendencia, al

panorama optimista: La mayoría de las evaluaciones son llevadas a cabo ahora por las propias ONG y no por las agencias oficiales. Como consecuencia, no se corresponden con iniciativas puntuales (*one-off discrete initiatives*), sino que forman parte de procesos más amplios, que comprenden la fase de ejecución y seguimiento y, de forma creciente, actividades también de formación y capacitación.

Al mismo tiempo, la **calidad de las evaluaciones** experimentó una notable mejora, en especial, entre las ONG de mayor tamaño, que acometen evaluaciones de forma cada vez más sistemática y rigurosa (Kruse et al, 1997:13). Otro aspecto de interés ha sido el prometedor florecimiento de iniciativas de evaluación participativa en la década de los años 90, proceso que todavía no ha sido sistematizado con la suficiente atención. Con todo, se puede afirmar que el impulso ha venido protagonizado por parte de algunas ONG transnacionales, en colaboración con su red de contrapartes del Sur, como es el caso de Oxfam (Ruxton, 1995), entre otras muchas. Las experiencias de innovación metodológica a este respecto provienen directamente, sin embargo, de organizaciones del Sur, entre las que el enfoque de la sistematización de experiencias a cargo de la Red Alforja (Jara, 1994) o el programa PREVAL (1998) en América Central constituyen tan solo un par de ejemplos.

A pesar de los indudables avances, la evaluación continúa sin representar una actividad sistemática en la gestión de los proyectos. El propio estudio de síntesis del CAD advertía de evidentes **limitaciones**. Las iniciativas de evaluación son protagonizadas, en última instancia, por las organizaciones de mayor tamaño (en muchas ocasiones de dimensión transnacional). La realidad de la mayoría de las ONG pequeñas sigue siendo comprometida, habida cuenta de la falta de recursos financieros y humanos, pero también de la ausencia de métodos simplificados de evaluación. Ridell y Robinson (1995:44) han confirmado esta visión:

“Para la mayoría de las ONG europeas que operan en el campo del desarrollo, la evaluación es todavía muy reciente y, en caso de ser acometida, tiende a ser una actividad puntual, que se emprende porque las cosas han ido muy mal -el enfoque de *apagar fuegos*-, porque el proyecto ha concluido y está pendiente de resolución una solicitud para extender la financiación externa, o bien porque se espera lanzar una segunda o tercera fase del mismo”.

---

registrarse 500 nuevos informes de evaluación en los 90 en cada país. Véase Kruse *et al* (1997), p. 10.

En el mismo sentido discurren las conclusiones de un estudio de la OCDE sobre las ONG del Norte (Smillie, 1999:26), al subrayar que pervive el miedo a la evaluación:

“Al resistirse durante, al menos, dos décadas a las imperiosas demandas de evaluación, al confundir el mero seguimiento con una reflexión más sustancial, al esquivar las críticas y las preguntas sobre el impacto, y al envolver a la evaluación en una jerga y un velo de complejidad, las ONG han conseguido zafarse de las evaluaciones externas, temidas por la mayoría de ellas”.<sup>5</sup>

### 1.1.3 Los estudios agregados de evaluaciones discretas de proyectos

Tras la primera oleada de evaluaciones discretas de proyectos, la segunda generación de evaluaciones de impacto ha consistido en la elaboración de estudios agregados de éstos, por lo que también reciben el nombre de *estudios multiproyecto*. En sus orígenes, fueron impulsados por las agencias oficiales donantes, preocupadas por la eficacia de sus programas de cofinanciación con las ONG. El primero de todos ellos se debió en 1979 a la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (USAID). Tres años después, la propia USAID publicó un segundo informe -el famoso estudio de Tandler sobre una muestra de 75 evaluaciones de proyectos- cuyas conclusiones pusieron en duda por primera vez los “artículos de fe” de las ONG de desarrollo.

A pesar de que durante los 80 las agencias donantes del continente americano (USAID y CIDA) contaron con mecanismos de evaluación de ONG, en Europa tuvieron que transcurrir diez años para que empezaran a realizarse este tipo de evaluaciones. A finales de dicha década, se produjo un **cambio de contexto** que impulsó de forma decisiva la realización de estudios agregados de ONG. Smillie (1999:22) ha señalado la coincidencia de varios fenómenos:

- En primer lugar, el *final de la Guerra Fría* situó en primer plano la cuestión de la eficacia de la ayuda, cuestión que había sido sistemáticamente relegada en los años anteriores, cuando la ayuda perseguía objetivos políticos y geoestratégicos.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> De hecho, el estudio de la OCDE (Kruse et al, 1997) encontró que las ONG son más autocríticas que los gobiernos a la hora de evaluar su trabajo en determinadas áreas, como en fortalecimiento de la sociedad civil.

<sup>6</sup> Algunos autores como Griffin (1991) han sostenido la tesis de que la cooperación al desarrollo es un

- La recesión y las políticas de disciplina presupuestaria practicadas por los países del Norte motivaron el estancamiento de los presupuestos de AOD –la conocida *fatiga de la ayuda*- impulsando la necesidad de aumentar la eficacia de los programas.
- Los cambios en el *Este de Europa* se tradujeron en nuevas demandas de ayuda, reduciendo aún más los flujos de ayuda que en el pasado iban destinados exclusivamente al Sur.
- Por último, el aumento sin precedentes de los conflictos y las emergencias detrajeron recursos de la ayuda al desarrollo hacia la ayuda humanitaria, promoviendo al tiempo un mayor cuestionamiento sobre los logros alcanzados en las tres primeras “décadas de desarrollo”.

En la primera mitad de los años 90 se produjo una verdadera **eclosión** de evaluaciones agregadas de proyectos de ONG, tanto por encargo de las propias agencias donantes oficiales, como por la iniciativa de algunos centros de investigación e investigadores independientes.<sup>7</sup> En este contexto, el Grupo de Expertos en Evaluación de la Ayuda del CAD/OCDE emprendió en 1997 un ingente estudio de síntesis de evaluaciones de ONG (Kruse *et al*, 1997). Se trata, sin duda, del trabajo más completo y ambicioso, que incluye un examen de las evaluaciones existentes en siete países donantes (además de la UE), así como sobre los informes de evaluación reunidos de una muestra de cinco países receptores (Bangladesh, Brasil, Chile, Kenya y Senegal).

Los estudios multiproyecto adolecen también de numerosas **limitaciones**. En primer lugar, y al proceder de evaluaciones discretas de proyectos, su enfoque de análisis se ha centrado casi exclusivamente en la *función instrumental* de las ONG, en tanto que gestores de

---

subproducto de la guerra fría. La confrontación ideológica entre los bloques capitalista y soviético habría determinado el destino real de los flujos de ayuda, de acuerdo a criterios geoestratégicos, en la búsqueda de establecer “zonas seguras”. El final de la guerra fría habría quebrado ese modelo y la cooperación al desarrollo habría sufrido una presión hacia una mayor profesionalización y una evaluación de su impacto.

<sup>7</sup> En el caso de las agencias oficiales hay que citar los casos de Dinamarca (1989, 1994 y 1995), Holanda (1991), Canadá (1992), Reino Unido (1992 y 1995), Finlandia (1994), Noruega (1995), Suecia (1995), Australia (1995) o Estados Unidos (1996). Uno de los primeros centros de investigación en promover evaluaciones agregadas de ONG fue el *Overseas Development Institute* (ODI), que impulsó un amplio estudio que cubría tres continentes (Farrington y Bebbington, 1993) y, dos años más tarde, una evaluación agregada de 16 proyectos de ONG orientados a la reducción de la pobreza rural en cuatro países receptores (Bangladesh, India, Uganda y Zimbabwe) (Ridell y Robinson, 1995). Por esa época, el *Transnational Institute* (TNI), incluyó en su famoso y polémico libro *Compasión y Cálculo*, una revisión del impacto de las ONG, basada en los estudios agregados de las agencias oficiales (Fowler y Biekart, 1996).

proyectos, no prestando igual atención a su función de articulación social (Senillosa, 1998:41) o de incidencia política. Por otro lado, los estudios han tenido que hacer frente a la enorme *dispersión de esfuerzos* de evaluación de proyectos de ONG, que en muchos casos no han sido publicados y, a veces, ni siquiera transcrito. Surgen también importantes *problemas de comparabilidad*, derivados de la agregación de resultados de organizaciones con diferentes racionalidades o que persiguen objetivos distintos (Tvedt, 1998:132). En el apartado de limitaciones metodológicas, el estudio de síntesis del CAD ha resumido las más importantes (Kruse *et al*, 1997:12 y 15-17):

- En primer lugar, los estudios han sido realizados por equipos cualificados de evaluadores, caracterizados por su independencia y familiaridad con los problemas del desarrollo, pero con un sesgo hacia los *consultores procedentes del Norte*.<sup>8</sup>
- Los estudios han reconocido importantes sesgos y limitaciones en la *muestra seleccionada*, que la hacen poco representativa del conjunto de proyectos gestionados por las ONG. Las evaluaciones examinadas se refieren mayormente a proyectos de desarrollo convencionales, excluyendo iniciativas más recientes de fortalecimiento institucional o proyectos canalizados directamente a ONG del Sur (*direct funding*). La muestra total de proyectos no suelen llegar al 1% del total de fondos canalizados a través de ONG. En algunos casos, existen indicios incluso para pensar que existe un sesgo en la selección de evaluaciones hacia las más exitosas.
- Un número considerable de estudios mencionaba la *falta de tiempo*, la *falta de datos* o la fragilidad de la información disponible como importantes factores limitantes.

---

<sup>8</sup> En algunas evaluaciones se trató de balancear el carácter externo de los equipos de evaluación con la incorporación de consultores locales (por ejemplo, en la mayoría de los estudios nórdicos), si bien los evaluadores del Sur siempre estuvieron en minoría. En lo relativo a la composición de los equipos, los varones superaron a las mujeres, siendo práctica habitual que la coordinación recayera en un varón.

#### 1.1.4 Las investigaciones regionales sobre el impacto de las ONG

Dadas las importantes limitaciones que afectan a los enfoques anteriores, la segunda mitad de los años 90 vio emerger nuevos esfuerzos de evaluación de ámbito regional, que obedecen a las siguientes **características**:

- Adoptan una *perspectiva integral*, fundamentándose en un análisis profundo del contexto histórico, social y político de intervención, variable que se considera determinante del impacto de los proyectos de desarrollo. Rescatan la incidencia del conjunto de intervenciones de las ONG en dicho contexto, incluyendo también sus efectos imprevistos o colaterales.
- Asumen, por tanto, un *enfoque inductivo*, que antepone el conocimiento exhaustivo de la realidad a las conexiones causales o los objetivos predeterminados de los proyectos de desarrollo.
- Evalúan a las ONG desde la perspectiva de actores de desarrollo, incorporando un análisis de su función de *incidencia política y articulación social*. Aunque utilizan los informes de evaluación de proyectos, no constituyen en ningún caso la única fuente de información.
- Dada su complejidad y sus requisitos de trabajo de campo, este tipo de estudios comprende periodos de investigación de *varios años* de duración.

Impulsados por centros de investigación y equipos transdisciplinarios de trabajo, gran parte de estos nuevos estudios se han orientado a evaluar las ONG en términos de su impacto en fortalecimiento de la sociedad civil, democratización o capital social. Uno de los estudios más ambiciosos en este sentido ha sido la investigación doctoral de Kees Biekart (1999b), consistente en un estudio comparativo de las políticas, prácticas e impacto político de las ONG europeas en Centroamérica (véase cuadro 16).

Además de ofrecer nuevos y sorprendentes datos sobre el impacto de las ONG, los estudios regionales han proporcionado **aportaciones interesantes** en el terreno de las metodologías de evaluación. Es el caso del propio estudio de Biekart (1999), que ha definido un marco de análisis específico para proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil, en el que se introduce la cadena de la ayuda como variable de análisis. Otro estudio interesante en esta misma línea es el Proyecto de Investigación sobre



Estrategias de Desarrollo en el Surandino Boliviano (PIED-Andino), que ha concluido en la necesidad de medir el impacto desde la perspectiva de las estrategias campesinas (Le Grand, 1998b).<sup>9</sup>

En definitiva, los estudios regionales de impacto ponen de relieve la inconsistencia de los meros ejercicios de agregación de evaluaciones discretas de proyectos de desarrollo, así como la necesidad de someter a evaluación las tres funciones de las ONG de desarrollo (es decir, gestión de proyectos, incidencia política y articulación de tejido social).

Cuadro 16: Algunos ejemplos de estudios regionales sobre el impacto de las ONG

<b>FECHA</b>	<b>AUTORES</b>	<b>OBJETO del ESTUDIO</b>	<b>AMBITO</b>
1994-98	Julie Fisher	➤ Impacto de las ONG del Sur (locales) en democratización y desarrollo político	América Latina Caribe Africa Asia Medio Oriente
1995-97	Equipo PIED-Andino Instituto Real del Trópico (Amsterdam) y Consultora Sur (Sucre)	➤ Impacto de las organizaciones de desarrollo (ONG del Norte y del Sur) en las estrategias campesinas ➤ Identificación de impactos colaterales	Norte de los Departamentos de Chuquisaca y Potosí (Bolivia)
1996-98	North South Institute (Canadá)	➤ Impacto de las ONG en fortalecimiento de la sociedad civil	Perú Kenya Sri Lanka Hungría
1994-99	Kees Biekart	➤ Impacto de las ONG europea en fortalecimiento de la sociedad civil y democratización	Guatemala El Salvador Honduras

Fuente: elaboración propia

<sup>9</sup> Para medir el impacto en relación a las estrategias campesinas, Le Grand propone el siguiente conjunto de variables: cambios inducidos por las intervenciones externas en su conjunto; cambios inducidos en el calendario campesino (empleo e tiempo o división de trabajo); el resultado en términos sociales y productivos; la incidencia sobre los ingresos o patrones de consumo y los cambios en relación al contexto exterior (mercado y migración). Se deben tomar en cuenta además la historia y dinámica comunal, las contradicciones internas entre diferentes grupos o entre prácticas campesinas. Véase Le Grand (1998), pp. 401 y 419.

## 1.2 Un balance del impacto de los proyectos de desarrollo de las ONG

Las limitaciones metodológicas de los estudios disponibles permiten obtener conclusiones de carácter meramente provisional sobre el impacto de las ONG en términos de desarrollo, de acuerdo a una serie de criterios de evaluación seleccionados (véase cuadro 17).<sup>10</sup>

### 1.2.1 Reducción de la pobreza

En un primer análisis, la mayor parte de los informes de evaluación arrojan **resultados positivos** sobre la implementación de los proyectos de las ONG y sus efectos sobre los beneficiarios. Se refieren, sobre todo, a la recepción de servicios y a una cierta mejora de las condiciones de vida. De hecho, las ONG parecen tener más éxito en la realización de *proyectos sociales* (prestación de servicios básicos de salud, educación y saneamiento) que en la gestión de proyectos productivos o económicos (Kruse *et al*, 1997:21). Una segunda mirada, sin embargo, demuestra que el impacto socio-económico de los proyectos resulta más bien modesto. Los estudios disponibles coinciden en señalar que los proyectos de desarrollo apoyados por las ONG adolecen de las siguientes **limitaciones** (Kruse *et al*, 1997:19-22):<sup>11</sup>

- El alcance de los proyectos queda reducido a los *beneficiarios directos*.
- Existe una incapacidad para llegar a los *sectores más pobres*. De hecho, los estudios aseguran que las ganancias relativas de los sectores más desahogados superan con creces a los beneficios que reciben los más pobres.<sup>12</sup>

---










<sup>10</sup> Se trata tan sólo de una selección personal de criterios de evaluación. Existen criterios alternativos para valorar la actuación de las ONG, como la eficacia o las perspectivas transversales (género y medio ambiente), si bien la falta o mala calidad de información al respecto dificulta el esfuerzo de sintetizar una visión general.

<sup>11</sup> Otras hallazgos interesantes del estudio de síntesis del CAD han revelado que las ONG especializadas son más eficaces que las de corte generalista. De igual forma, el impacto tiende a ser mayor en los proyectos orientados a un número reducido de objetivos, en comparación con los proyectos diseñados con objetivos muy abiertos. Existe, por último, un reparo entre las ONG a trabajar con los pobres urbanos, prefiriendo apoyar proyectos en las áreas rurales, a pesar de que la pobreza urbana se ha disparado en la última década.

<sup>12</sup> De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1993, las ONG inciden en un número relativamente reducido (si bien, cada vez mayor) de personas: 250 millones de personas en 1993, que

- Se producen *efectos imprevistos negativos* con mayor frecuencia de la que se cree. No son conocidos, porque rara vez se buscan. Un caso muy ilustrativo es la transfusión del personal mejor preparado del gobierno al sector de las ONG, atraído por unas condiciones económicas ventajosas, con la consiguiente descapitalización humana de la administración.<sup>13</sup>

Cuadro 17: Balance final de los proyectos de desarrollo de las ONG

• Reducción de la pobreza		[éxito modesto]
• Sostenibilidad		[resultados decepcionantes]
• Eficiencia	 	[resultados contradictorios dependiendo del sector y la perspectiva de análisis]
• Participación de los beneficiarios		[menor nivel del supuesto]
• Fortalecimiento de la sociedad civil	 	[más sombras que luces]
• Democratización		[contribución positiva]
• Innovación y potencial de replicación	 ?	[positiva, aunque con dudas]
• Formación de capital social	?	[no existen suficientes estudios]

Fuente: elaboración a partir de Kruse et al (1997) y Fowler y Biekart (1996), pp. 124-30.

representaban menos del 20% de la población mundial en situación de pobreza. Se trata de una cifra aproximada y, ya de por sí, optimista, que contrasta con las campañas de publicidad de las ONG. En ese mismo informe se estima que el índice de cobertura para fines del decenio se situaría como máximo en un 30% de la población pobre. Véase PNUD (1993), p. 112.

<sup>13</sup> Existen ejemplos muy ilustrativos al respecto. Fowler y Biekart dan cuenta de un proyecto ganadero en Kenia, que perseguía la sustitución del pastoreo tradicional por un forraje mejorado con el objetivo de mejorar la productividad lechera de las vacas, al tiempo que reducir la presión ambiental sobre los pastos. Si bien el esperado aumento del ingreso se produjo, la introducción del ganado en establos significó que ya no se procuraba agua para beber por sí mismo, trabajo que tradicionalmente es asignado a las mujeres. Así que mientras los varones controlaban los ingresos por las ventas de leche y veían mejorada su posición, las mujeres habían perdido bienestar. Véase Fowler y Biekart (1996), p. 124.

Por tanto, a pesar de que muchos proyectos de desarrollo procuran mejoras indudables de las condiciones de vida, el impacto en el *estatus socioeconómico* de los beneficiarios parece haber sido excepcionalmente débil. Las ONG que trabajan en un contexto de estructuras sociales, políticas y económicas desiguales sin cuestionar su naturaleza, tienden a reforzar las relaciones de poder existentes y a hacer más difícil el desarrollo de los sectores más pobres en el largo plazo. En algunos casos incluso, el resultado final ha sido el alumbramiento de una *nueva forma de dependencia* de los fondos externos de ayuda y un incremento de la vulnerabilidad de los beneficiarios. Para Fowler y Biekart (1996:124) el trabajo de las ONG “no es capaz de combatir la naturaleza estructural de la pobreza en Africa; a medida que el continente se desliza a un declive económico, la ayuda privada sólo contribuye a que la gente empobrezca más lentamente”.<sup>14</sup>

La incapacidad de incluir a los *sectores más pobres* en los proyectos ha sido puesta también de manifiesto por algunos estudios regionales. Así, por ejemplo, el PIED-Andino ha demostrado que las ONG se distribuyen de forma desigual en los territorios, tendiendo a dar prioridad a las comunidades de más fácil acceso, con mayor potencial agrícola y, sobre todo, aquellas con una formación espacial nucleada (Le Grand, 1998a:374). El mismo esquema se repite al interior de cada comunidad donde la posibilidad de beneficiarse de los proyectos depende, entre otros factores, del estrato socioeconómico, la propiedad de tierras o la distancia de la vivienda al centro de la comunidad (véase cuadro18). Las personas más beneficiadas son en su mayoría “hombres de mediana edad, de mejores niveles de educación, con una carrera en la organización comunal, con mayores recursos e incluso con mejor acceso a los servicios o al núcleo” (Le Grand, 1998a:391). De este modo, las familias más pobres suelen ser sistemáticamente excluidas de los beneficios directos de los proyectos. A veces, se benefician de forma indirecta, a través de peonadas o contrataciones por parte de la clase más pudiente, pero también los efectos de goteo (*trickle down*) generan con frecuencia fuertes lazos de dependencia en los contextos locales cerrados.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Sin olvidar su importante valor de denuncia, las críticas vertidas contra las ONG parecen, en ocasiones, un poco forzadas y carentes de contextualización. En realidad, los débiles resultados de las ONG se deben, en gran medida, a las duras condiciones en que tienen que desarrollar su trabajo, por lo que su responsabilidad es tan solo parcial. Esta lanza a favor de las ONG no invalida, en ningún caso, las críticas vertidas contra sus modos de comunicación con el público o su irregular trabajo de incidencia política.

<sup>15</sup> El estudio del PIED-Andino también ha revelado que no todo el fracaso de los proyectos de desarrollo se debe a las “ofertas” de intervención externa, sino que también las “demandas” por parte de las comunidades locales desempeñan un papel de primer orden. En este sentido, las comunidades orientadas al fortalecimiento de la organización tradicional, el establecimiento de prioridades sectoriales, la

Cuadro 18: Variables que determinan el acceso a los proyectos de desarrollo

VARIABLE	EXPLICACIÓN
Pertenencia	Afiliación al sindicato, cooperativa u otra organización: En algunos casos, personas o familias no pueden afiliarse por falta de tierras o por no constituir un hogar completo. En caso de matrimonio, herencia o nuevos criterios de afiliación esta situación puede cambiar.
Experiencia	Los dirigentes, promotores de salud, reporteros populares, catequistas o encargados de vacunación generalmente trabajan más en los proyectos, los conocen mejor y también sus posibles beneficios, incluso para sacar pequeños beneficios personales (transporte, trabajos remunerados, etc.).
Educación, capacidad de manejo	Tanto los dirigentes con mayor experiencia como las familias jóvenes con mejores niveles de educación participan más en los proyectos.
Género/ Edad	Las mujeres solas o viudas no disponen de mano de obra. Los más viejitos no tienen a veces fuerza de trabajo disponible. Los niños más pequeños pueden ser un impedimento adicional, anulando sobre todo la participación de la mujer.
Ciclo familiar	Se refiere al tamaño de la familia, edad de los hijos, mano de obra disponible y empleo del tiempo: La migración de los padres o hijos puede impedir la participación regular y la asistencia a las reuniones; puede cambiar también el enfoque familiar sobre su futuro, proporcionando educación para sus hijos.
Discriminación (etnia e idioma)	Dentro de las comunidades se nota cierta discriminación por razones étnicas o por el empleo de idiomas diferentes.
Dependencia/ Obligaciones	Por dependencia de relaciones de compadrazgo o padrinzago los miembros de una comunidad no participan en los proyectos.
Acceso a tierras	Algunas familias poseen más y mejores tierras desde la reforma agraria, a veces con infraestructura de riego. Al no disponer de tierras, los arrendados tienen problemas para ser considerados como afiliados de pleno derecho en las actividades comunales.
Derechos sobre agua y otros recursos	Se refiere al acceso al agua, semillas o yuntas. El primer uso de una fuente de agua puede implicar derechos a largo plazo que influyen en la redistribución de agua con motivo de la construcción de una nueva infraestructura. De igual modo, las relaciones de intercambio (semillas o yuntas) pueden determinar la participación en un proyecto.
Ubicación, distancia	Debido a la distancia a la que viven algunas familias, se encuentran menos informadas que otras, no pudiendo acudir siempre a las reuniones o quedarse hasta tarde. Las familias que viven en un lugar céntrico tratan de enfocar el proyecto hacia su propia zona. Algunos padres no mandan sus hijos a la escuela hasta los nueve años, debido a las caminatas de más de tres horas que tendrían que realizar.

Fuente: Le Grand (1998a), p. 390

generación de ingresos a medio plazo o la experimentación con proyectos piloto tienen mucha más probabilidad de aprovechar los fondos de ayuda que las comunidades pasivas. Véase un análisis de diferentes estrategias comunales para captar apoyo externo en Le Grand (1998), pp. 392-94.

La mayoría de los estudios concluyen, por tanto, que, con ser positivos, los proyectos de desarrollo resultan *insuficientes* para permitir a los beneficiarios escapar de la pobreza. El estudio de evaluación de la agencia sueca de cooperación (SIDA) ofrecía algunas reflexiones sobre las **razones** que podrían explicar el bajo impacto de los proyectos de las ONG (Ridell, Bebbington y Peck, 1995:77):

- Se han levantado *expectativas irreales* sobre la capacidad de las ONG para abordar el problema de la pobreza. En algunos casos incluso, la reducción de la pobreza no figura siquiera entre los objetivos de las intervenciones, que se mueven en un plano más operativo y menos ambicioso.
- En segundo lugar, las ONG tienden a *infravalorar el contexto* de intervención, que desempeña siempre un papel clave en el impacto de un proyecto.
- Por último, otra debilidad de las ONG es su *carencia de análisis sobre la naturaleza de la pobreza* (qué es, cuáles son sus causas y cómo se resuelve). Sin una teoría de la pobreza, las organizaciones no pueden intervenir para reducirla.

Las últimas investigaciones sobre la **lucha contra la pobreza** han coincidido en señalar que ésta posee una fuerte dimensión política y que necesariamente debe ser combatida a través de esfuerzos de fortalecimiento de la sociedad civil, participación social e instituciones de gobierno participativo (Schneider, 1999).<sup>16</sup> De ser ciertas estas conclusiones, los proyectos de desarrollo de las ONG orientados a la provisión de servicios estarían condenados de antemano al fracaso. En realidad, y más allá de la canalización de recursos y la gestión de proyectos, las ONG solo pueden mejorar su impacto a través de reorientar su trabajo hacia el fortalecimiento de la sociedad civil, esto es, potenciando su función de incidencia política y articulación social. El propio estudio sueco sobre ONG se hacía eco de esta cuestión (Ridell *et al*, 1995:77): “Las ONG suecas que se han implicado o han apoyado un trabajo de relevancia política han generado un mayor impacto sobre la pobreza o han mejorado la capacidad de los sectores populares para que propicien tal impacto”.

---

<sup>16</sup> El trabajo de Schneider (1999), publicado por el Centro de Desarrollo de la OCDE posee un título cargado de elocuencia, *Participatory Governance: The Missing Link to Poverty Reduction (Gobierno Participativo: El Eslabón Perdido de la Reducción de la Pobreza)*. El autor defiende que los enfoques participativos de gobierno operan como “un vínculo esencial en la red de causalidades que deben ser tomadas en consideración a la hora de diseñar y ejecutar estrategias de reducción de la pobreza”. El concepto de gobierno participativo hace hincapié en la participación de los actores sociales *en el proceso de toma de decisiones*, en contraste con otros modelos más pasivos de participación, centrados en la

## 1.2.2 Sostenibilidad

Los resultados de los proyectos en términos de sostenibilidad financiera han sido más bien **decepcionantes**. Las propias ONG reconocen enormes dificultades en este sentido. Obligadas por los formularios de solicitud de fondos, las ONG plantean la sostenibilidad como un objetivo nominal, pero no le prestan igual atención en la ejecución del proyecto. Buena prueba de ello es la falta de consideración de los costes de mantenimiento de las infraestructuras construidas en los proyectos, aspecto que fue advertido con reiteración por el estudio del PIED-Andino (Le Grand, 1998:419).

Una gran mayoría de estudios mencionan la existencia de una **tensión de objetivos** entre la atención a los sectores más pobres y la propia sostenibilidad financiera del proyecto. Esta tensión es especialmente patente en los proyectos de microcrédito, donde la concesión de préstamos a los más pobres pone en riesgo su devolución, vulnerando las normas más elementales de garantía.<sup>17</sup> El estudio de síntesis del CAD ha revelado otros factores que dificultan la sostenibilidad de los proyectos, como son las presiones para alcanzar resultados rápidos, un análisis inadecuado de los mercados, la capacidad organizativa limitada, la tradición de paternalismo humanitario, la falta de participación o la presencia de cooperantes expatriados (Kruse *et al*, 1997:22-25).

El estudio sueco sobre ONG resulta particularmente interesante, ya que los consultores fueron requeridos para redefinir el propio **concepto de sostenibilidad**, concepto que trasciende la dimensión financiera y debe ser contemplado en términos también de fortalecimiento institucional de las contrapartes. Los estudios de caso ponen además de manifiesto la existencia de una correlación entre ambos tipos de sostenibilidad, argumentando que es más fácil lograr la sostenibilidad financiera cuando se trabaja con una perspectiva de capacitación organizativa (Ridell *et al*, 1995:85-92). El fortalecimiento de las organizaciones locales, por otra parte, genera importantes contradicciones en las ONG del Norte, que ven recortado su esfera de influencia.<sup>18</sup>

---

consulta o el mero reparto de los beneficios.

<sup>17</sup> De hecho, algunos proyectos de crédito han arrojado pésimos índices de sostenibilidad. En lo relativo a otros sectores, los proyectos productivos o agrícolas tienen más posibilidades de alcanzar la sostenibilidad que los proyectos de educación o salud.

<sup>18</sup> En su estudio sobre ONG europeas y democratización en Centroamérica, Biekart ha reflexionado sobre la “*paradoja de las contrapartes exitosas*”. En la medida en que una contraparte del Sur alcanza sus objetivos, mayores son los incentivos de la ONG del Norte para extender en el tiempo la relación y

### 1.2.3 Eficiencia

Los estudios agregados han evidenciado la **falta de datos** sobre los costes y beneficios de los proyectos gestionados por las ONG.<sup>19</sup> No obstante, han estimado que su nivel de eficiencia es bueno si se compara con los proyectos gestionados por la ayuda oficial. El estudio danés, por ejemplo, ha afirmado que los proyectos de las ONG son más baratos porque los costes laborales son inferiores y porque además, al tener un menor tamaño, las consecuencias de sus errores son también menores. El estudio holandés aportaba otras razones, como la mayor capacidad de compromiso e implicación que poseen las ONG, unido a unos gastos de administración más reducidos (Kruse et al, 1997:25).

Algunos estudios regionales, por su parte, parecen sugerir una conclusión contraria acerca de la eficiencia de las ONG, debido al carácter “fragmentado y discontinuo” que suelen tener sus intervenciones (Le Grand, 1999a:395):

“(…) la falta de coordinación y concertación a nivel de agencias lleva a incoherencia entre diferentes modalidades, coberturas sobrepuestas, diferencias en condiciones y falta de continuidad. La «densidad» institucional y las duplicidades existentes hacen dudar de la eficiencia en su ejecución tanto a nivel comunal como a nivel regional”.

### 1.2.4 Participación de los beneficiarios

Uno de los resultados más sorprendentes de las evaluaciones de ONG ha puesto en tela de juicio su capacidad de trabajo participativo con las comunidades locales, máxime cuando han transcurrido casi dos décadas desde que, en los años 70, se produjera el debate sobre los efectos perversos de los paquetes de asistencia técnica y los diseños verticales de las intervenciones. El estudio de síntesis del CAD ha puesto de manifiesto que persiste una amplia **brecha entre el discurso y la práctica** de las ONG (Kruse *et al*, 1997:84).<sup>20</sup> A

---

beneficiarse así de los éxitos de su contraparte, aumentando su propia credibilidad profesional. La retirada de la financiación podría generar conflictos, así como propiciar la ocasión para que otra ONG tome ventaja de la situación, aprovechándose de las inversiones a largo plazo dejadas en la zona por la organización saliente. Como resultado, los esfuerzos para que las organizaciones del Sur sean independientes y sostenibles contravienen a menudo los intereses de las ONG del Norte. Véase Biekart (1999b), p. 298.

<sup>19</sup> Las escasas evaluaciones de Análisis Coste Beneficio (ACB) practicadas sobre proyectos de ONG suelen adolecer de importantes limitaciones metodológicas, como es la incapacidad para estimar las externalidades de naturaleza ambiental o social.

<sup>20</sup> Las conclusiones del estudio del CAD se basan en un estudio de 1994 (realizado por Martin y



pesar de la intención manifestada, las limitaciones de tiempo y dinero motivan que las ONG, en ocasiones, ni siquiera realicen visitas de campo al terreno. En el mejor de los casos, el papel de los beneficiarios ha consistido en participar en talleres de discusión sobre los proyectos, pero sin ejercer control sobre la toma de decisiones que afecta a los recursos. El estudio del PIED-Andino ha sido muy revelador a este respecto. En la fase de encuentro entre la “oferta” y “demanda” de ayuda, el estudio identificó importantes problemas de comunicación entre las ONG y la comunidades locales. Más grave resulta la ausencia de participación en la fase de diseño de los proyectos, momento en el que la aportación de la comunidad local resulta insustituible de cara a realizar los experimentos y ensayos pilotos necesarios para validar la propuesta de trabajo. En los proyectos analizados por el estudio, estos requisitos apenas recibían atención por parte de las ONG (Le Grand, 1998a:383 y 386):<sup>21</sup>

“El diseño técnico de «obras menores» es hecho muchas veces «a la rápida» o, en gran parte, ya realizado en las oficinas del proyecto, sin mucho debate sobre experiencias anteriores en la comunidad o en otra parte (...) Lo común a las experiencias revisadas es que no se realizaron suficiente experimentación o ensayos previos con los campesinos y que no fueron previstos problemas en el futuro”.

Con todo, la segunda mitad de los años 90 ha traído consigo una significativa **difusión de las metodologías participativas** en la gestión de los proyectos de desarrollo, tales como el Diagnóstico Rural Participativo (DRP) (Gaventa, 1998), el enfoque de sistematización de experiencias (Jara, 1994), el Marco de Desarrollo de Base (MDB) (Ritchey-Vance, 1996), el enfoque REFLECT en la educación de adultos (Archer y Cottingham, 1996) o las experiencias de Monitoreo y Evaluación Participativa (MEP) de proyectos ambientales (Guijt, 1998).

### 1.2.5 Fortalecimiento de la sociedad civil

Son numerosos los estudios que contienen **referencias críticas** al impacto de las intervenciones orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil, aduciendo que existe

---

Quinney), que sostiene que los casos de evaluación participativa son “extremadamente raros”. Sin embargo, el panorama parece haber cambiado sustancialmente a partir de la segunda mitad de los 90.

<sup>21</sup> La historia de desconfianza hacia las organizaciones externas de desarrollo basada en el incumplimiento de promesas (ya sean ONG, partidos políticos o consultoras), ha propiciado un modelo de participación “oportunista”, caracterizado por el aprovechamiento de los incentivos del proyecto y la descarga de las tareas cuyos beneficios no son percibidos de forma clara o directa. Véase Le Grand (1998a), pp. 377-79.

una falta de capacidad para conseguir resultados tangibles (Kruse *et al*, 1997:40). En este sentido, cabe señalar que no pocos proyectos han truncado procesos de empoderamiento de las organizaciones locales. De forma más habitual de lo que se cree, las élites locales logran acaparar los beneficios de los proyectos, lo que contribuye a reforzar su poder en detrimento de los sectores más vulnerables (por ejemplo, las mujeres).<sup>22</sup> En su estudio sobre ONG europeas y democratización en Centroamérica, Biekart (1994:44-48 y 1999:297-98) ha reflexionado sobre las **causas** que explican el habitual fracaso de los proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil de las ONG:

- La primera explicación alude a la selección de contrapartes que poseen una *capacidad administrativa inadecuada*. Es el caso, por ejemplo, de algunas organizaciones sindicales, que perciben los proyectos como un medio para fortalecer la base política de su organización y, sólo en segundo lugar, como una vía para mejorar las condiciones de vida de los campesinos.
- Otro problema han sido los efectos negativos del *sobrefinanciamiento* de las organizaciones locales. El estudio muestra cómo el financiamiento solía aumentarse después de que las contrapartes lograran resultados, en un periodo en el que realmente no precisaban ya incrementos de recursos. La sobrefinanciación en otros casos se ha producido en organizaciones de liderazgo débil, contribuyendo a erosionar los sistemas internos de rendición de cuentas.
- El papel desmedido desempeñado por las amistades políticas y personales ha contribuido a crear *relaciones de clientelismo* y dependencia financiera.
- La *mala coordinación* entre organizaciones donantes ha multiplicado las formalidades y el trabajo administrativo de las organizaciones locales.

A finales de los años 80, las ONG reconocieron de forma gradual la debilidad de los proyectos orientados a fortalecer sectores marginales, intervenciones micro que no eran capaces de generar impacto en un contexto nacional más amplio, esto es, de articular demandas ante el Estado ni de influir en las políticas oficiales. En el nuevo contexto de los años 90, la nueva agenda de desarrollo propició que las ONG impulsaran alianzas en la sociedad civil, la coordinación entre contrapartes locales y actividades de incidencia política. Biekart (1999b:296-97) ha concluido, no obstante, que las ONG europeas han aplicado tal estrategia en Centroamérica “tan solo de forma incidental”. Pocas ONG

---

<sup>22</sup> En Fowler y Biekart (1996), p. 126 se pueden consultar algunos ejemplos al respecto.

europeas analizaron el contexto político y económico con anterioridad a la intervención, dado que sus “esfuerzos intelectuales se centraban, por lo general, en estudiar la fiabilidad y la calidad de las potenciales contrapartes de los proyectos”. El impacto, en definitiva resulta difícil de valorar, cuanto más cuando los estudios de caso demuestran que son “los contextos nacionales los que han determinado, en última instancia, el resultado de las intervenciones de ayuda”.<sup>23</sup>

### 1.2.6 Democratización

En términos específicos de democratización, las ONG parecen haber ejercido más claramente una **contribución positiva**. En una investigación sobre ONG locales y desarrollo político, Fisher (1998) encontró que, para una muestra de trabajo de 87 países del Sur, existía con carácter general una correlación positiva entre la densidad de ONG de un país y el grado de democracia.<sup>24</sup> Con todo, el estudio mostraba algunos países (sobre todo, en el área de Oriente Medio, como Palestina, Egipto o Siria) en los que altos niveles de densidad de ONG coexistían con regímenes autoritarios, lo que pone de relieve la importancia de otras variables como el contexto histórico o la propia autonomía de las ONG.

De acuerdo a otros estudios, las ONG parecen haber desempeñado un **papel relevante** en contextos de *regímenes autoritarios*, como medio de canalizar recursos, apoyar y mantener vivas unas organizaciones locales, que, de otra forma, habrían sucumbido bajo la represión gubernamental (Kruse *et al*, 1997:29).<sup>25</sup> Esta importante función parece

---

<sup>23</sup> Con todo, Biekart (1999b:301) ha rescatado “dos activos” particulares de las ONG europeas, que les han permitido convertirse en actores influyentes durante la crisis de la región en los años 80: el primero fue la actitud de apoyo incondicional y la canalización de recursos en momentos cruciales a los movimientos opositores en su lucha contra el autoritarismo (la “ayuda solidaria”); el segundo, la provisión de canales y alianzas para la presión política a nivel internacional, logrando así la potenciación de las demandas nacionales.

<sup>24</sup> Los indicadores utilizados por Fisher fueron el índice compuesto de libertades políticas y derechos civiles, elaborado por la *Freedom's House* a partir de extensas listas de comprobación que incluyen elecciones libres, protección de libertades civiles, parlamentos multipartidistas, y libertad de prensa, entre otros. La densidad de ONG fue estimada a través del número de ONG por habitante. Los datos sobre la cantidad de ONG fueron obtenidos a través de fuentes específicas de cada país. Véase Fisher (1998), pp. 159-65.

<sup>25</sup> Así se desprende de los casos de Nicaragua, Bolivia o Sudáfrica (Kruse *et al*, 1997:29). Existen también opiniones que contradicen esta hipótesis. Un estudio sobre el impacto político de las ONG latinoamericanas en los años 70 no encontró suficiente base empírica para confirmar la creencia generalizada de que las organizaciones habían desempeñado un papel instrumental en la superación de los

haberse extendido también durante épocas de *transición democrática*, periodos en los que las organizaciones locales requieren de enormes recursos y los gobiernos donantes occidentales son reacios a mantener relaciones explícitas de apoyo y financiación.<sup>26</sup>

En lo relativo a cuestiones de sensibilización e **incidencia política**, Fowler y Biekart (1996:129) han reconocido ciertos éxitos a la hora de influenciar las políticas oficiales en conferencias internacionales (tales como la Cumbre de Río de 1992), pero también han puesto de relieve que raramente consiguen el mismo impacto a nivel nacional, cuando se trata de vigilar el cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel internacional por los gobiernos.

### 1.2.7 Innovación y potencial de replicación

No sin razón, diversos investigadores independientes han señalado que existen pocas pruebas acerca de la supuesta **capacidad de innovación** de las ONG, limitándose la mayoría de ellas a seguir las tendencias predominantes en el mundo del desarrollo y las líneas de trabajo marcadas por los gobiernos donantes. De hecho, la mayoría de las iniciativas innovadoras de las ONG se reducen a la aplicación de soluciones de bajo coste o la adaptación de enfoques ya probados a nuevas (diferentes) situaciones. Otra limitación señalada por Farrington y Bebbington (1993) hace referencia a la limitada capacidad de investigación, la escasez de recursos y la debilidad de los vínculos tendidos con el mundo académico. En favor de las ONG, hay que decir también que existen notables casos de innovación. A este respecto, el estudio de la agencia sueca, por ejemplo, proporcionó una rica muestra de ejemplos.<sup>27</sup>

---

regímenes autoritarios en el continente. Véase Smith, B. (1990), *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*. Princeton, Princeton University Press, citado en Fowler y Biekart (1996), p. 128.

<sup>26</sup> Biekart (1999b:297) ha comprobado que el apoyo externo resulta más eficaz “en las etapas tempranas de transición, por medio del apoyo a alianzas de amplia base en la sociedad civil, con capacidad de articular un rol intermediario en la sociedad política, en especial, cuando los partidos políticos son débiles o se encuentran deslegitimados”.

<sup>27</sup> Las innovaciones contenidas en el estudio incluyen, por ejemplo, un proyecto de desarrollo de lenguaje de signos para sordos en Kenya, la creación de un alfabeto escrito para un grupo indígena en Bolivia, la elaboración de terapias para jóvenes deficientes mentales en la India y un nuevo enfoque de saneamiento y abastecimiento de agua a nivel local en Zimbabwe. En el último caso, la innovación fue promovida con una investigación previa al proyecto, lo que da idea de la existencia de una estrategia activa de innovación. Véase Ridell *et al* (1995), p. 83.

La cuestión de la **replicabilidad** e institucionalización de las iniciativas se muestra también espinosa. Existe poca información sobre la práctica de las ONG de replicar sus proyectos, si bien se sospecha que es reducida. El estudio de síntesis del CAD ha identificado algunas razones: Las experiencias de institucionalización (*scaling up*) han tendido a acelerar los problemas de gestión, motivados por la incapacidad de las experiencias micro de adaptarse a la dinámica y a las nuevas demandas que surgen en una mayor organización. El estudio sueco puso de manifiesto que la posibilidad de replicar depende de los vínculos que las ONG mantengan con otras organizaciones y que éstos, en la práctica, son muy escasos. Las redes locales naturales cumplen parte de esta función, como lo demuestra la rápida difusión que experimentan las noticias relativas a proyectos exitosos entre las comunidades vecinas de una misma región.<sup>28</sup>

### 1.2.8 Formación de capital social

Mucho más recientes han sido las reflexiones sobre el impacto de las ONG en generación de capital social. Si bien todavía es pronto, los primeros estudios han aportado algunas ideas sugerentes. En una investigación sobre ONG locales y desarrollo político, Fisher (1998:171) ha comparado la contribución de las organizaciones de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX con el papel de las instituciones creadas en el Norte de Italia en el siglo XII (contenidas en el famoso estudio de Putnam):

“La dramática explosión de organizaciones que se inició en el Tercer Mundo hace apenas tres décadas constituyó una respuesta deliberada al problema creciente de la pobreza, al fenómeno del desempleo entre personas formadas y a la creciente disponibilidad de fondos privados de ayuda procedentes del Norte. Del mismo modo que la formación de los gremios y la invención del crédito fueron decisivas para la emergencia de la sociedad civil en el Norte de Italia en el siglo XII, las organizaciones de base del Sur han promovido el desarrollo de microempresas y han tendido vínculos económicos con las cooperativas y asociaciones de crédito rotatorio.”

Cargadas de intuición, las ideas de Fisher no se han visto refutadas por la corta tradición de estudios disponibles, que ofrecen resultados contradictorios. Una muestra de la confusión reinante se produce, por ejemplo, con motivo de la distinta valoración atribuida a las relaciones de partenariado basadas en afinidad ideológica, es decir, en vínculos “fuertes”.

---

<sup>28</sup> Algunos estudios de evaluación han defendido, en cambio, la idea de que los proyectos de las ONG no deberían ser replicados. Los proyectos que mejor funcionan son los que mejor se han adaptado al contexto

Algunos estudios han argumentado que la concurrencia de tales vínculos, por ejemplo, entre organizaciones de carácter sindical en el Norte y en el Sur, contribuyen a menudo al éxito de los proyectos de cooperación, ya que “poseen un matiz de compromiso y entrega, que contribuye a conservar los lazos cuando las relaciones se estancan” (Kruse et al, 1997:35). La práctica de esos vínculos en régimen de exclusividad, sin embargo, pueden inducir fenómenos de desarticulación del tejido social. El *Institute of Development Research* (IDR) ha realizado un interesante estudio micro de los diferentes perfiles organizativos que se derivan de los principales vínculos sobre los que se asientan las ONG, ya sean “fuertes”, “mixtos” o “débiles”.<sup>29</sup> Ashman, Brown y Zwick (1998:15) concluyen que el éxito de una ONG depende de “su habilidad para desarrollar el capital social que les permita abarcar grupos sociales, históricamente separados por enormes distancias económicas y sociales”, es decir, de su capacidad de crear vínculos débiles. Se trata, en cualquier caso, de ideas que requieren de mayor avance teórico y mayor trabajo empírico, pero que sin duda ofrecen una línea de trabajo de indudable valor para profundizar en el estudio de las ONG en el futuro.

### 1.3 Las dudas sobre la utilidad de la evaluación de impacto

Los procesos de evaluación de las ONG han dejado un sabor agrisado. La complejidad técnica y la cantidad de recursos invertidos contrasta con la **imprecisión de los resultados** obtenidos. La ansiada respuesta a la pregunta sobre la eficacia de las ONG no puede ser respondida más que en términos especulativos. El estudio de síntesis del CAD concluía (Kruse et al, 1997:96):

“Todavía existe una falta de conclusiones firmes y fiables sobre el impacto de los proyectos de desarrollo de las ONG. Muchas de las evaluaciones de impacto se fundamentan en información cualitativa y juicios de valor, siendo realizadas de forma expeditiva. En su mayoría han sido impulsadas para dar cuenta de los resultados tangibles alcanzados, y no de los resultados finales o del impacto en un sentido más amplio”.

---

local, por lo que son también los menos replicables. Véase Kruse et al (1997), p. 27.

<sup>29</sup> Para ello, los autores utilizan tres variables de análisis y sus correspondientes indicadores: las formas en que los fundadores se organizan a sí mismos (antigüedad de lazos, identidades nacionales y sectoriales e intereses personales), las características de la captación de recursos (priorización de necesidades, priorización de estrategias de captación) y, por último, las características del sistema de administración (procedencia de personas incorporadas al comité de dirección y tipo de conflictos emergentes).

Una segunda conclusión ha sido la de considerar la evaluación de impacto como una tarea no sólo ardua y compleja sino también **imposible**. Smillie (1999:27), por ejemplo, ha afirmado que “el trabajo de las ONG es tan complejo que no puede, en realidad, ser evaluado, o no, al menos, de una forma comprensible para los actores que se supone van a pagarlas”. La misma opinión ha sido expresada por Biekart (1999b:300):

“(…) medir el impacto de las intervenciones de ayuda privada se ha probado una tarea difícil, si no imposible (...) el resultado de estas intervenciones de ayuda de largo plazo resulta casi diluido en su totalidad por las dinámicas de la cadena de la ayuda y por las influencias externas. Las capacidades organizativas, las cualidades de liderazgo, los sistemas de rendición de cuentas y la complejidad de las cadenas de ayuda son factores que no pueden ser controlados por las ONG, como tampoco los contextos locales e internacionales que afectan el resultado de estas intervenciones. Las ONG, por tanto, solo pueden reivindicar una contribución marginal al impacto a largo plazo de las intervenciones orientadas a la construcción de la sociedad civil, ya que éste depende en última instancia del contexto, los factores organizativos y la cadena de la ayuda”.

En tercer lugar, algunos autores han cuestionado el **vínculo automático entre evaluación e impacto** que se suele hacer, aduciendo que existen criterios alternativos a la hora de evaluar un proyecto de desarrollo. Ridell (1999:239-45) ha alertado de los efectos negativos que la práctica de la evaluación de impacto puede generar a largo plazo, tanto en el terreno de los incentivos, provocando el abandono de los proyectos innovadores, los orientados a los más pobres o los que persiguen resultados intangibles, como en la propia naturaleza de las ONG, al provocar el colapso de las ONG pequeñas, que no tienen capacidad de realizar evaluaciones. Por último, la evaluación vinculada a proyectos se manifiesta como una **necesidad del donante** y de las ONG, pero no constituye una necesidad tan clara desde el punto de vista del desarrollo o el aprendizaje local. En los ejercicios de evaluación, los intereses de los actores locales suelen quedar relegados a los intereses de los financiadores.

La creciente conciencia sobre las enormes limitaciones de las evaluaciones discretas de proyectos, la excesiva imprecisión de sus resultados, los efectos negativos indirectos que de ellas se derivan y la relegación de los actores locales, han puesto en cuestionamiento la propia utilidad de este tipo de evaluaciones. Por otro lado, estas críticas han dado paso también a la experimentación de vías complementarias para resolver el viejo problema de la evaluación en las ONG, entre las que se encuentran las evaluaciones participativas o los enfoques de aprendizaje organizativo. Esta última propuesta constituye precisamente el tema abordado en el siguiente epígrafe.

## 2. El aprendizaje organizativo en las ONG

Una de las críticas más audaces dirigidas a las ONG ha señalado su incapacidad para aprender de la experiencia (Edwards y Hulme, 1995; Kelleher y McLaren, 1996; Smillie, 1999). Esta sospecha se ha convertido, de hecho, en una fructífera vía de trabajo tras la creciente conciencia de las limitaciones de las ONG en su propósito de reducir la pobreza y de las dificultades para evaluar sus esfuerzos. En este orden de cosas, los enfoques de aprendizaje organizativo representan un complemento necesario a los costosos y ambiguos estudios de impacto, si lo que en el fondo se pretende no es otra cosa que mejorar el impacto de las intervenciones de desarrollo. Esta apuesta redundará además en beneficio de una política de control de la ayuda, ya que, como señalan algunos autores, el aprendizaje en el terreno es la mejor fuente para asegurar la rendición de cuentas, tanto descendente como ascendente, de las ONG (Madon, 2000).

El desarrollo del enfoque del aprendizaje organizativo en los años 90, fertilizado con los avances de las ciencias del *management* (Senge, 1992) o las aportaciones del pensamiento sistémico (Forrester, 1961), ha sentado las primeras bases para abordar el análisis de los procesos de aprendizaje de las ONG. Como ya se discutió con ocasión del segundo epígrafe del primer capítulo, muchas de los postulados del aprendizaje organizativo son también aplicables en el ámbito de las ONG, si bien la naturaleza híbrida de éstas, como agencias de servicios basadas en valores, da lugar a interesantes especificidades que precisan un análisis particularizado. La segunda mitad de los 90 ha traído consigo, en este sentido, las primeras reflexiones teóricas sobre los retos que el aprendizaje plantea a las ONG de desarrollo, constituyendo los primeros pasos de una literatura todavía incipiente (Kelleher y Mc Laren, 1996; Edwards, 1997; Madon, 2000). Las preocupaciones subrayadas por estos autores han girado en torno a las siguientes cuestiones:

- i) Identificación de las ventajas naturales de las ONG en términos de aprendizaje
- ii) Elaboración de un modelo de aprendizaje organizativo para las ONG
- iii) Discusión de sus problemas de aprendizaje



## 2.1 Ventajas naturales de las ONG en términos de aprendizaje

La propia naturaleza de las ONG como “organizaciones intermediarias” entre diversos actores -donantes y organizaciones locales- constituye un rasgo determinante sobre sus procesos de aprendizaje, diferenciándolos de los de otras organizaciones, ya sean del sector público o privado. De hecho, las ONG poseen un nutrido cuerpo de **ventajas** naturales en términos de aprendizaje, entre las que se encuentran las siguientes:

- Presencia simultánea en *diferentes espacios de trabajo*, tanto en el mundo de la acción como de la reflexión, en el terreno y la gestión de proyectos de desarrollo, en la incidencia política o la educación para el desarrollo, entre otros
- Posición intermedia entre las *experiencias micro y las políticas macro*
- Presencia *transnacional* (en muchas ONG del Norte y algunas ONG del Sur)
- Existencia de un *sistema compartido de valores* (que, en teoría, promueve la comunicación y el aprendizaje)

Al mismo tiempo, no hay que olvidar la concurrencia de determinadas **dificultades** internas que limitan el aprendizaje:

- La misma condición de organizaciones basadas en *valores* conlleva un importante peligro cuando éstos se profesan de forma ciega de acuerdo a patrones ideológicos absolutos, ya sean de caridad o solidaridad de clase.
- El “producto” con el trabajan las ONG no es otro que el desarrollo, *procesos de naturaleza multidimensional, compleja y dinámica*, que precisan un alto grado de planificación y estructuración. De no ser así, el aprendizaje tiene lugar a través de procesos fragmentados, desarticulados y, en definitiva, improductivos.
- La ausencia de mecanismos automáticos de muerte organizativa en el mercado de la ayuda permite la supervivencia de organizaciones ineficaces o ineficientes (Tvedt, 1995:135).

## 2.2 Un modelo de aprendizaje organizativo para las ONG

La particular naturaleza de las ONG como organizaciones híbridas (agencias de servicios basadas en valores) y la multiplicidad de funciones que atienden en la sociedad explican la diversidad de contenidos de sus procesos de aprendizaje, gestados en la confluencia de diferentes espacios de trabajo, así como en el manejo de información en un entorno especialmente dinámico. Todos estos aspectos han sido analizados en detalle en las siguientes páginas.

### 2.2.1 Contenidos de los procesos de aprendizaje

Se pueden distinguir, al menos tres tipos diferentes de contenidos en los procesos de aprendizaje de las ONG de desarrollo.

- *Conocimientos técnicos*

En virtud a la adscripción sectorial de sus intervenciones de desarrollo, las ONG experimentan procesos de aprendizaje sobre conocimientos *sectoriales*, referidos a la selección de tecnologías apropiadas o la mejora de su rendimiento, entre otras cuestiones. Pero también, la propia dinámica como organización comporta la mejora de sus conocimientos *organizativos*, incluyendo el manejo de metodologías (planificación, gestión y evaluación) o la mejora de procedimientos y rutinas.

- *Conocimientos de cambio social*

Las ONG, además, y a diferencia de las organizaciones del sector privado, emprenden procesos de aprendizaje fundamentados en contenidos específicos de cambio social, entre los que se pueden destacar, al menos, dos tipos: los conocimientos geoestratégicos sobre el *área de intervención* (sociales, políticos y económicos) y los que están centrados en *áreas temáticas transversales* (género, medio ambiente, fortalecimiento institucional o lucha contra la pobreza, entre otros).

Como regla general, la generación de estos conocimientos no es fruto de acciones explícitas y deliberadas de capacitación, sino que se deriva de la práctica.

- *Roles y valores*

Por último, las ONG aprenden también sobre su propio posicionamiento en la sociedad, acerca de los *roles* que desempeñan y los *valores* que defienden. Como ha señalado Edwards (1997:245), se trata de un conocimiento, si no importante en el corto plazo, sí imprescindible a largo plazo:

“La ayuda al desarrollo convencional bien podría significar una pequeña parte de los esfuerzos orientados a promover el desarrollo en los años venideros, debido a que existen otras áreas de acción que van a adquirir una importancia creciente (valores de interconexión, humildad y servicio, relaciones de respeto e igualdad, y estilos de vida que antepone el desarrollo sostenible sobre las ganancias a corto plazo) (...) por no decir el comercio alternativo, las alianzas internacionales de cabildeo y el trabajo de “desarrollo” en el Norte. Los dinámicos patrones de comportamiento de la pobreza y la naturaleza cambiante de la ayuda al desarrollo originarán nuevos roles para las ONG, tanto en el Norte como en el Sur”.

## 2.2.2 Espacios de aprendizaje

Edwards (1997) ha definido un modelo sobre el sistema de aprendizaje de las ONG basado en la interacción y el equilibrio de, al menos, cuatro espacios de aprendizaje.<sup>30</sup>

- *Aprendizaje participativo en el terreno*

El aprendizaje directo derivado de la experiencia constituye la primera fuente de aprendizaje de las ONG. Su principal rasgo es su carácter de espacio compartido con los actores locales. En tanto que actores externos, el papel de las ONG es participar como facilitadores del aprendizaje local, pero también como “aprendices”. El enorme dinamismo de este espacio supone una *dificultad* para trabajar con métodos formales (de naturaleza escrita), siendo necesario la aplicación de enfoques multiculturales, basados en formas visuales y orales de comunicación. Otros problemas que afectan al aprendizaje en el terreno son su

---

<sup>30</sup> La taxonomía realizada por Edwards comprende cuatro espacios de aprendizaje, si bien no parece ser

dependencia de las relaciones personales y su tendencia a ser sistematizado de forma informal en las cabezas del personal de campo, sin tener ningún reflejo en la memoria institucional de la organización.

- *Aprendizaje basado en la gestión de los proyectos*

Se refiere al aprendizaje derivado de la gestión de los proyectos de desarrollo, es decir, de las actividades de investigación aplicada, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los mismos. En general, obedece a pautas y metodologías altamente estandarizadas, por lo que se trata del espacio más formal y visible. Los principales *problemas* que suele padecer este espacio son la burocratización de sus procedimientos, el carácter prolijo de los informes de evaluación y la falta de mecanismos adecuados de retroalimentación.

- *Aprendizaje derivado de la elaboración de políticas y estrategias*

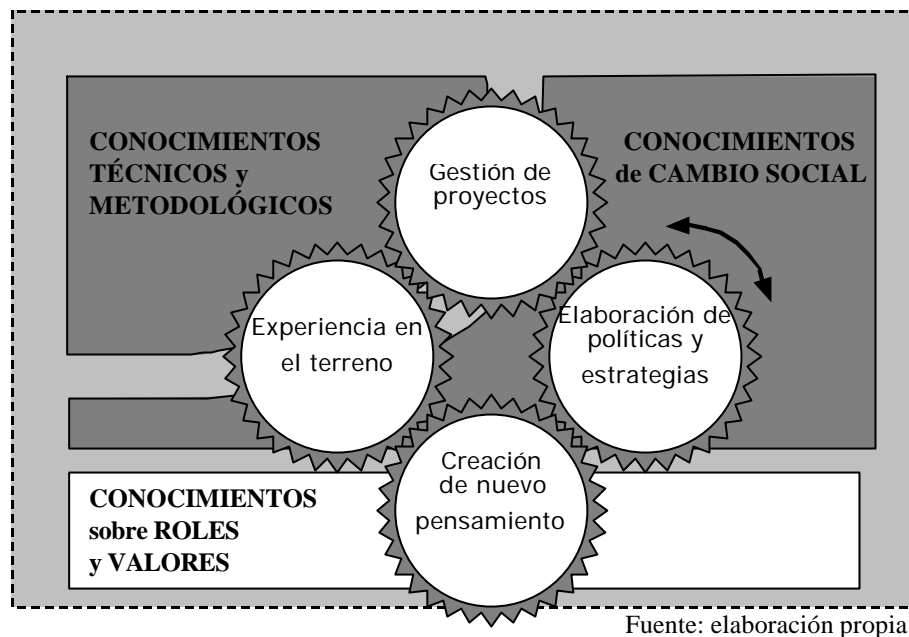
La experiencia en el terreno y las lecciones derivadas de la gestión de los proyectos constituyen la materia prima con la que las ONG elaboran sus estrategias de naturaleza sectorial y geográfica. Para Senge (1990) la clave del aprendizaje reside precisamente en los procesos de destilación de la experiencia y en la búsqueda de patrones correctos de generalización. Es precisamente en el esfuerzo de formular políticas y estrategias donde los descubrimientos particulares adquieren el grado de universalidad que los hacen interesantes y relevantes a los ojos de un público más amplio. Este tarea, sin embargo, se revela ardua y compleja, encerrando no pocos *peligros*, como la desvinculación de la reflexión de la realidad, la selección sesgada -a veces inconsciente- de la información con el fin de confirmar posiciones determinadas de antemano o la aplicación de patrones incorrectos de generalización.<sup>31</sup> Otro problema recurrente procede del hecho de que la elaboración

---

completa ni cerrada, ya que es posible encontrar espacios complementarios.

<sup>31</sup> Edwards (1997) ha ofrecido algunas pautas para evitar las generalizaciones demasiado atrevidas: identificar los elementos clave que se repiten en la experiencia, en lugar de agregar las experiencias y estimar medias estadísticas; centrarse en las experiencias que presentan un nivel especial de novedad o diferencia (denominado como “principio de muestreo de los bordes de la experiencia”); buscar diferencias de interpretación entre los diferentes actores implicados en el proyecto como señal de que algo relevante está sucediendo; realizar selecciones estratégicas de proyectos para reducir los sesgos; seleccionar proyectos de largo plazo y con un componente de investigación local; contrastar resultados de diferentes

Gráfico 15: Los espacios de aprendizaje de las ONG



de políticas suele ser protagonizada por la gerencia de las organizaciones, limitándose a este sector el aprendizaje que de la actividad se deriva.

- *Creación de nuevo pensamiento*

Finalmente, el cuarto espacio de aprendizaje concierne a la apertura de nuevos caminos de pensamiento por los que transitar en el futuro. Edwards (1997:245) lo ha definido como el espacio que se encarga de “abrir el campo de posibilidades, aventurar el futuro, soñar nuevos mundos, pensar lo impensable y aprender fuera de los parámetros, roles, intereses y agendas habituales de las ONG”. A pesar de que compone tan solo una parte mínima del aprendizaje de las organizaciones, resulta vital en términos de proyección y supervivencia a largo plazo.<sup>32</sup>

Los diferentes espacios de aprendizaje son **complementarios** y funcionan como vasos comunicantes, o si se prefiere, como ruedas interconectadas en un mecanismo (véase gráfico 15). En este sentido, algunos autores han manifestado que el aprendizaje

---

proyectos (o de diferentes ONG) en el mismo área; así como abordar estudios temáticos, haciendo uso de métodos más rigurosos de investigación.

<sup>32</sup> Este espacio se corresponde con lo que Sotaquirá y Gélvez (1998:9) han denominado “actividades emancipatorias”, cuyo fin es debatir los fines y sentido social de la organización. Véase epígrafe 2.5 del primer capítulo.

derivado de la práctica en el terreno y de la gestión de proyectos constituyen los cimientos sobre los que se asienta la elaboración de políticas y estrategias. Esta síntesis de acción y comprensión, de argumentos empíricos y teóricos, es el factor que desencadena la confianza y la legitimidad para actuar también en la escena internacional y desempeñar la función de incidencia política (Meyer, 1997; Madon, 2000).<sup>33</sup> Edwards (1997:241) ha utilizado la metáfora de un *iceberg* para explicar el proceso de aprendizaje en las ONG:

“El proceso de aprendizaje puede compararse con un iceberg: una gran cantidad de masa de hielo sumergida que representa el aprendizaje derivado de la experiencia en el terreno y una pequeña punta descubierta que representa la formalización de lecciones en la elaboración de estrategias, manuales de buenas prácticas, etcétera. Si la balanza se inclina demasiado hacia un enfoque formal, la iniciativa local se puede ahogar y el proceso puede adquirir un carácter académico; si se mueve demasiado en la otra dirección, se pueden repetir los errores y perderse así las oportunidades de una aprendizaje más abierto, ya que las personas aprenden exclusivamente de sus propias y limitadas experiencias.”

Sin embargo, semejante puente entre lo particular (micro) y lo general (macro) no parece haber funcionado. La contribución de las ONG, en el mejor de los casos, se ha visto limitado al ámbito de proyectos de pequeña escala, pero no se ha permeado las políticas globales. (Edwards y Hulme, 1997; Edwards, 1997). Con frecuencia, y dada la restricción de recursos, las organizaciones se suelen ver obligadas a priorizar y optar por un perfil específico de aprendizaje y por una selección limitada de sectores y áreas temáticas (optando por el trabajo con infancia, refugiados o microcrédito). Una vez realizada esa priorización, las organizaciones deben mantener un difícil *juego de equilibrio* entre los diferentes espacios de aprendizaje, el aprendizaje protagonizado por las diferentes departamentos de la organización (dirección, educación o personal en el terreno), así como entre la participación local en los procesos de aprendizaje y los requerimientos de control de calidad y estandarización metodológica.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Meyer, C. (1997), “The Political economy if NGOs and information sharing”, en *World Development*, Vol. 25, nº 7, citado en Madon (2000), p. 5.

<sup>34</sup> En base a tipologías similares, algunos autores han descrito modelos evolutivos de aprendizaje. A medida que las ONG desarrollan sus ciclos de vida, los patrones y las combinaciones entre los diferentes espacios de aprendizaje se ven modificados (aunque no de una forma predeterminada en el tiempo). De este modo, las organizaciones que mantienen su orientación hacia el trabajo operativo en el terreno poseen perfiles de aprendizaje muy diferentes a las organizaciones que deciden priorizar la presión política y las relaciones internacionales. Véase Avina, J. (1993), “The evolutionary life cycle of non-governmental organizations”, en *Public Administration and Development*, Vol. 13, pp. 235-50.

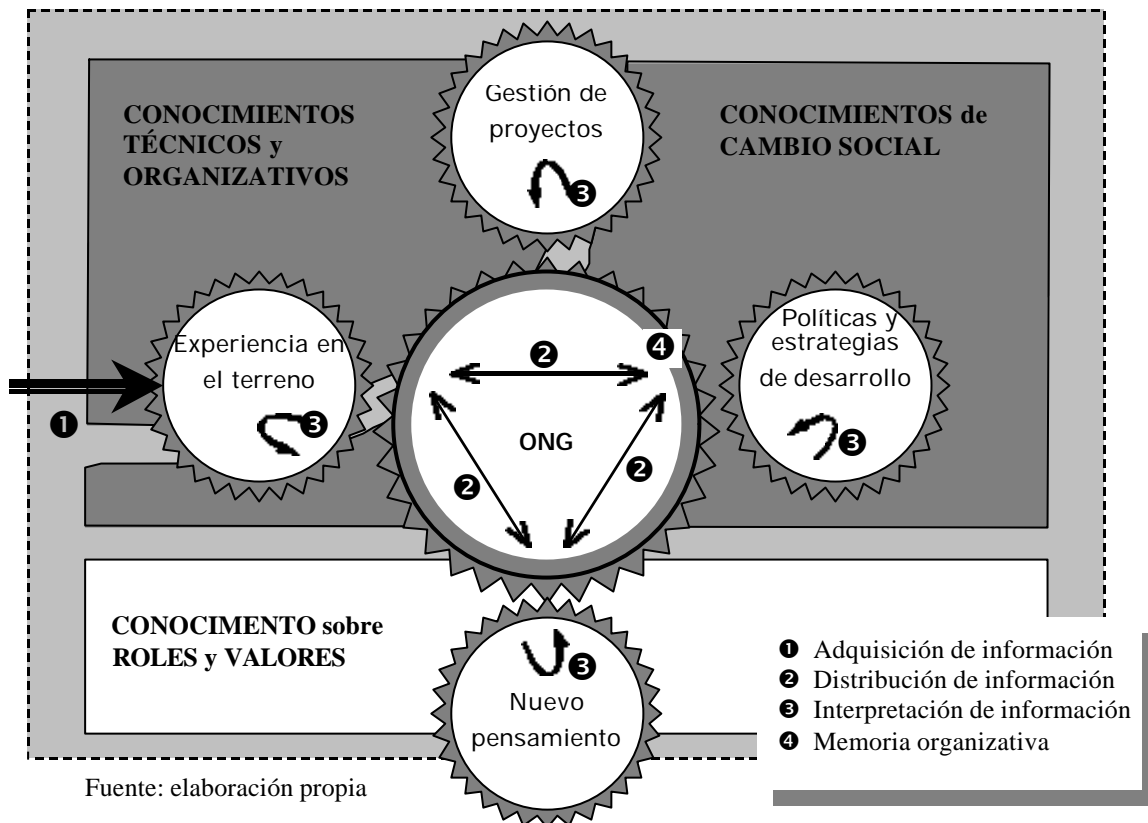
### 2.2.3 Procesos organizativos de manejo de la información

Una vez analizados los contenidos y espacios de aprendizaje de la ONG, es necesario reflexionar acerca de los sistemas de información que vertebran la organización. Edwards (1997:237) ha señalado que las ONG suelen confundir *información* (la materia prima del sistema de aprendizaje), *conocimiento* (la sistematización de la información mediante su filtrado, chequeo, comparación, análisis y generalización) y el *saber hacer* (la capacidad de utilizar el conocimiento y la experiencia en la acción). Para las ONG este último recurso es el más relevante ya que el conocimiento no utilizado para el cambio social pierde valor.

La teoría del aprendizaje organizativo ha desarrollado un aparato analítico en virtud de los procesos de sistematización de la información, descomponiendo el aprendizaje organizativo en cuatro **procesos** (Huber, 1991):<sup>35</sup>

- *Adquisición de información*  
La adquisición de información se realiza merced a la presencia en el terreno y los vínculos establecidos con otras organizaciones.
- *Interpretación de la información*  
Se trata del proceso que atribuye a la información uno o más significados compartidos dentro de una organización y que, por lo tanto, apunta a la generación de conocimiento.
- *Distribución de la información y retroalimentación del conocimiento*  
Esta fase está relacionada con el proceso de compartir información y lecciones aprendidas entre las diferentes unidades de trabajo e incluso con los socios locales. El aprendizaje es un proceso continuo en el que la información y el conocimiento aparecen, desaparecen y vuelven a aparecer. En este sentido, algunas ONG -sobre todo, transnacionales- han comenzado a realizar un uso más sistemático de los sistemas de distribución de información, con el fin de incrementar los flujos de ideas y experiencias a través de sus fronteras, y entre las oficinas centrales, locales

Gráfico 16: Los flujos de información en las ONG



y el propio terreno.<sup>36</sup> En este proceso, las ONG han tendido, sin embargo, a ser demasiado dependientes de la forma escrita, en contra de la evidencia que sugiere que el personal de campo de las ONG y sus propios socios locales reaccionan mejor a las formas informales de intercambio de información, como son los encuentros, la narración oral o los medios de comunicación tradicionales (radio).

- *Creación de una memoria organizativa*

Esta última fase se orienta a almacenar y hacer disponible el conocimiento para usos futuros. Pese a su importancia, algunos autores han señalado que la construcción de capacidades de aprendizaje en una organización tiene prioridad sobre la creación de costosas estructuras de almacenar información (Meyer, 1997).

<sup>35</sup> Huber, G.P. (1991), "Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures", en *Organizational Science*, Vol. 2, nº 1, pp. 88-115, citado en Brown (1998), p. 2.

<sup>36</sup> En un estudio sobre ONG transnacionales y el uso de tecnologías de comunicación e información, Bergman (1997) ha descubierto que la mayoría de estas organizaciones hacen un uso frecuente de los medios de comunicación (teléfono, fax y correo electrónico), pero que, en cambio, los sistemas de procesamiento, distribución y almacenaje de la información se encuentran subdesarrollados, planteando importantes problemas de sobrecarga de información.



## 2.2.4 Introducción de la perspectiva sistémica

La incorporación de la perspectiva sistémica permite dar un cuarto paso en la construcción de un modelo de aprendizaje de las ONG, a través del análisis de los sistemas que interactúan en una organización. El pensamiento sistémico recuerda que las organizaciones son entes porosos en constante intercambio con su entorno, del cual depende su aprendizaje. Su grado de porosidad se refleja en la cantidad y calidad de vínculos establecidos con otras organizaciones, pero también en razón a su estructura y cultura organizativas.

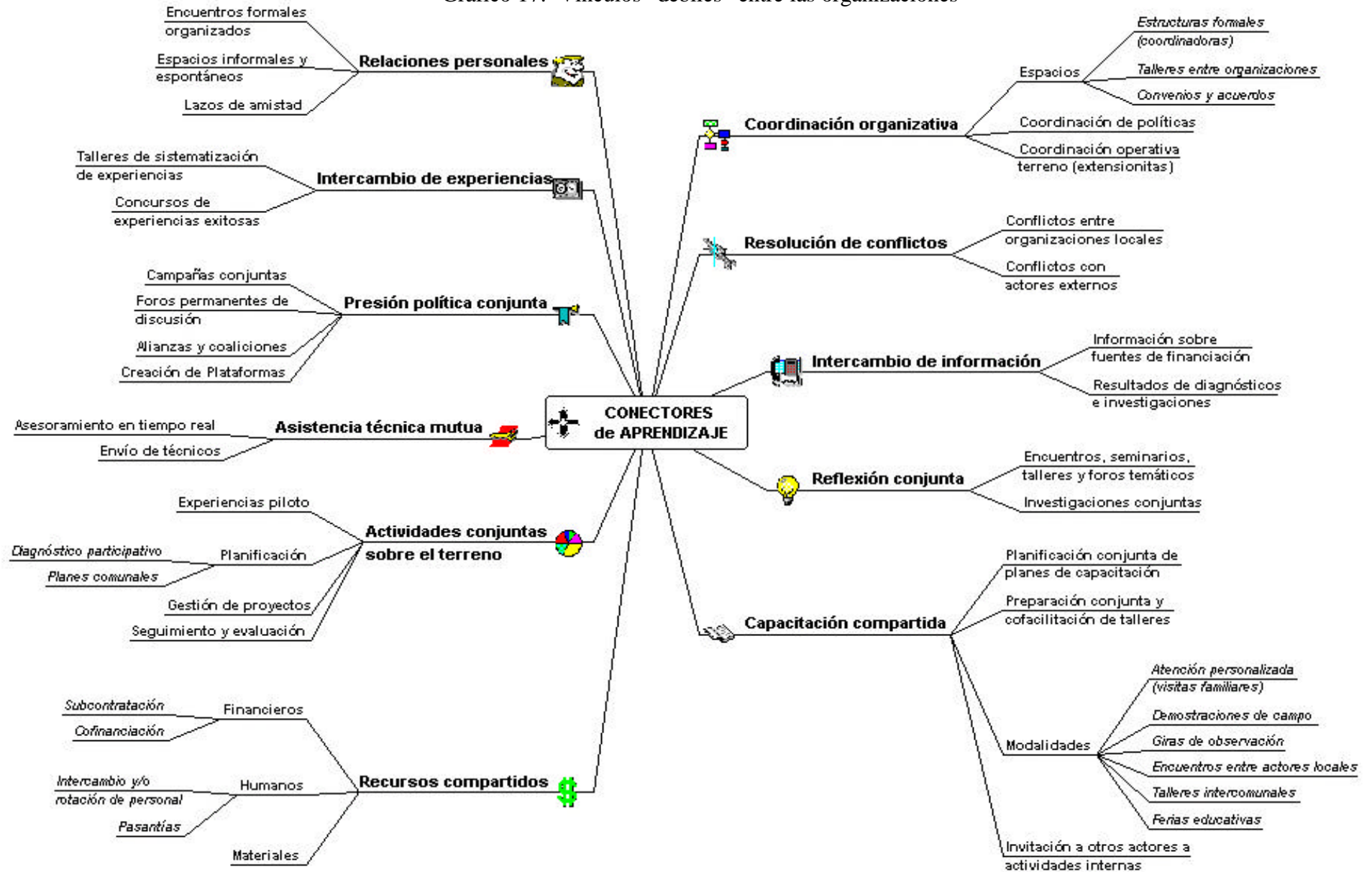
- *Estructura organizativa*

Compone la arquitectura de la organización, el circuito de pistas por el que fluye el aprendizaje. Está relacionado con la estructura jerárquica de la organización, su grado de horizontalidad, la constitución o no de equipos de coordinación, la asignación de roles o el nivel de descentralización del trabajo. Las estructuras jerárquicas actúan en contra del aprendizaje, ya que aumentan la distancia entre el conocimiento en el terreno y los niveles de toma de decisiones y, por lo tanto, la distancia entre la reflexión y la acción, afectando la capacidad de las organizaciones para adaptarse con rapidez a los cambios del entorno. Además, la racionalidad subyacente de las estructuras jerárquicas se basa en la desconfianza y la competición. Otro de los impedimentos ha sido la tradicional separación de roles entre los departamentos operativos y los de evaluación o investigación.

- *Cultura organizativa*

Funciona como el líquido conductor que transmite el aprendizaje por la organización. Se refiere a los modelos mentales y valores compartidos en la organización, las formas dominantes de comunicación, el estilo de liderazgo o el nivel de motivación del personal, factores todos ellos que incentivan o inhiben el aprendizaje.

Gráfico 17: Vínculos “débiles” entre las organizaciones



- *Vínculos entre organizaciones*

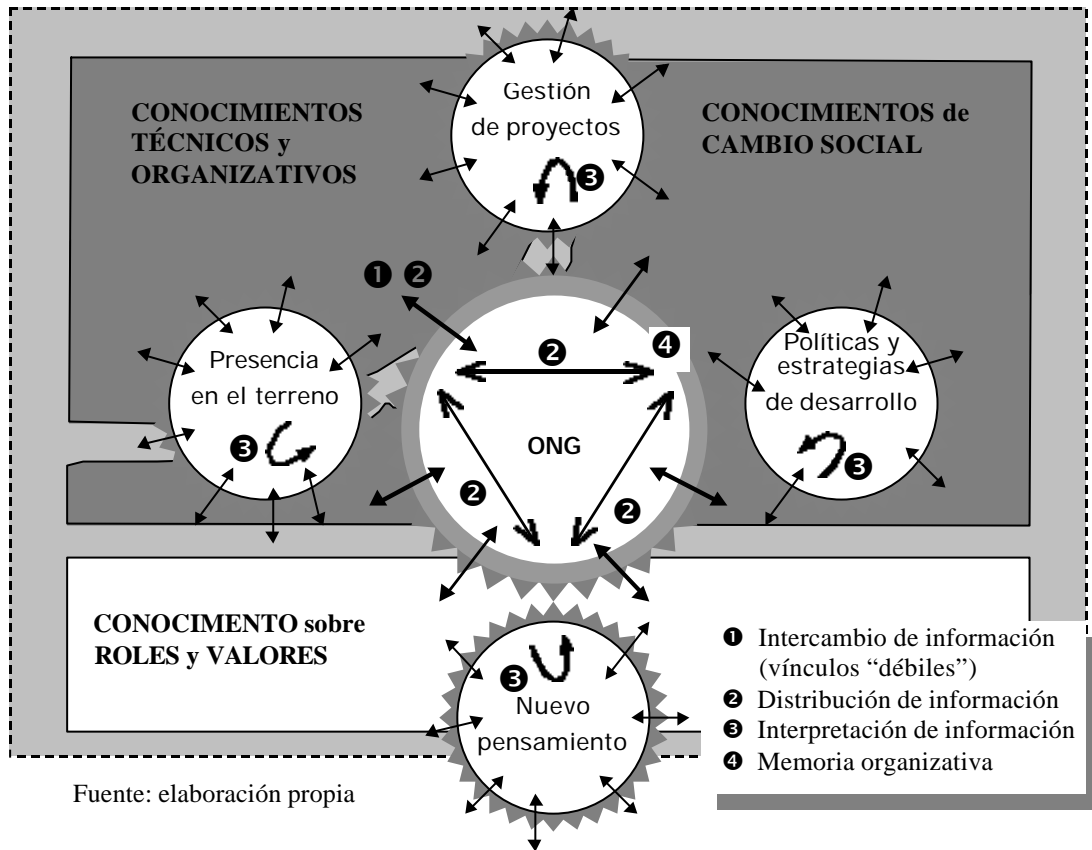
La disposición de los miembros de una organización a cambiar sus modelos mentales, promover estructuras descentralizadas o visiones compartidas no son, sin embargo, suficientes si se quiere aprovechar al máximo el aprendizaje. En este contexto, resulta clave el concepto de vínculos “débiles”, que determinan la relación simbiótica con el entorno, los poros de intercambio y los lazos que suponen la integración de la ONG en una red de aprendizaje con un efecto multiplicador de las limitadas capacidades de la organización por separado. En los últimos años hay una consciencia creciente de las ONG sobre la necesidad de estrechar vínculos con el resto de organizaciones implicadas en el desarrollo para mejorar el impacto de su trabajo (Le Grand, 1998a:396). Existe un amplio abanico de vínculos “débiles” entre organizaciones de desarrollo, dependiendo de los diferentes espacios de trabajo o del tipo de organizaciones que se relacionan. En el gráfico<sup>17</sup> se ha realizado una *tipología* de los diferentes vínculos “débiles” existentes, incluyendo actividades de coordinación, la asistencia técnica mutua, la capacitación compartida, la reflexión conjunta o el intercambio de información, entre otros. Los recientes y vertiginosos avances y difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) han facilitado el establecimiento de vínculos “débiles” entre las personas y las organizaciones, permitiendo el desarrollo de importantes redes de trabajo, cuyo impacto todavía no es posible valorar en toda su magnitud.<sup>37</sup>

La adopción de la perspectiva sistémica permite, en definitiva, afinar el modelo de aprendizaje de las ONG. Como se ha reflejado en el nuevo gráfico 18, la adquisición y retroalimentación de información en una ONG se produce de forma descentralizada con el entorno.

---

<sup>37</sup> Para algunos autores la difusión de las NTIC ha dado lugar a un proceso de “empoderamiento informativo” de muchas comunidades locales y organizaciones de base geográficamente dispersas. Véase Annis (1992), “Evolving connectedness among environmental groups and grassroots organisations in protected areas of Central America”, en *World Development*, Vol. 24, n° 4, pp. 587-95, citado en Madon (2000), p. 4. Otros autores (Madon, 2000), en cambio, han señalado que la introducción de las NTIC en las ONG ha ejercido un impacto negativo sobre los entornos informativos de las comunidades. El uso de los nuevos canales de comunicación como medio para promover innovaciones exógenas ha terminado en muchos casos motivando la erosión de los sistemas locales de información y comunicación. En realidad, lejos de ser comprendida en todo su alcance, la influencia de las NTIC en el desarrollo se ha convertido en los últimos años en un prolífico campo de investigación, cuyas conclusiones están todavía por esclarecer. Véase, por ejemplo, la línea de investigación a este respecto del *Institute for Development Policy and Management* (Universidad de Manchester).

Gráfico 18: Un modelo abierto de aprendizaje de las ONG



### 2.3 Problemas de aprendizaje

Una vez sentadas las bases de un modelo de aprendizaje aplicable a las ONG, es posible profundizar el análisis. Su dotación ventajosa en términos de aprendizaje no ha sido óbice para que hayan experimentado serios problemas a la hora de aprender de su experiencia. Algunos estudios empíricos sobre el aprendizaje en las ONG han revelado dichos problemas (Slim, 1993; Roche, 1995; Kelleher y McLaren, 1996; Bergman, 1997).<sup>38</sup> Un segundo grupo de trabajos se ha dedicado a reflexionar y sistematizar tales problemas (Edwards, 1997; Smillie, 1999):

<sup>38</sup> Slim, H. (1993), *Institutional Learning Review and Future Priorities*. Londres, Save The Children Fund; Roche, C. (1995), *Institutional Learning in Oxfam: Some Thoughts*. Oxford, Oxfam.

### 2.3.1 Rigidez de la estructura y cultura organizativa

Entre los problemas de aprendizaje referidos a la estructura y cultura organizativa de las ONG es posible citar los siguientes:

- *Estructuras organizativas verticales y centralizadas*

Las ONG del Norte constituyen un claro ejemplo de organizaciones centralizadas, con un gran peso de personal ubicado en las oficinas centrales en relación a las oficinas locales.<sup>39</sup> Basadas exclusivamente en la jerarquía, las estructuras organizativas determinan formas verticales y unidireccionales de comunicación entre las oficinas centrales y las oficinas en el terreno.

- *División tradicional de roles profesionales*

Otro de los problemas tradicionales ha sido la separación entre el personal que “decide” y elabora políticas (gerencia), el que “gestiona” proyectos (técnicos de oficina), el que “actúa” (personal de campo) y el que “piensa” (investigadores). Esta separación de papeles ha operado en contra de la distribución de la información y la retroalimentación del conocimiento al interior de las ONG.

- *Cultura de gestión*

El trabajo de gestión de proyectos es prioritario en la mayoría de las ONG, dejando pocos recursos y energías para labores de aprendizaje. Los planes de aprendizaje del personal no están incluidos en las descripciones ni en los perfiles de los puestos de trabajo, al tiempo que los esfuerzos de capacitación y reflexión suelen ser realizados en tiempo extralaboral, no estando en muchos casos cubiertos por el salario. Por último, la rendición de cuentas de las ONG se basa siempre en los resultados de la gestión de los proyectos, pero no tanto en el aprendizaje institucional alcanzado.

- *Escasa dotación de recursos para investigar*

Consecuencia de la cultura de gestión, se produce una restricción de recursos para investigar, en la creencia de que tales inversiones suponen una merma de la eficiencia de la organización en el corto plazo.

---

<sup>39</sup> Con todo, diversas ONG, como *Action Aid*, han iniciado procesos de descentralización, introduciendo

- *Actitud conservadora (aversión al riesgo y a las innovaciones)*

La visión estrecha del “enfoque de proyecto” comprime también los plazos de trabajo y desincentiva la experimentación.

- *Ausencia de una actitud de autocrítica*

La profesión estrecha de compromisos, creencias y valores de carácter religioso o político ha motivado que las ONG tiendan a ocultar sus errores y a evitar los ejercicios de autocrítica. Se produce, al final, un *aprendizaje selectivo* o parcial, limitado a las lecciones que son aceptables para la dirección de la organización.

- *Inseguridad laboral*

La enorme temporalidad que afecta a la contratación de personal en las ONG -en especial, al personal de campo- redundando en una falta de incentivos para aprender, ya que las personas se desligan de los intereses a largo plazo de la organización o sienten que su capacidad de influencia es muy reducida.

### 2.3.2 Dificultades en el manejo de información

En términos del manejo de la información se han descrito las siguientes deficiencias:

- *Saturación de información escrita*

La necesidad de contentar a los donantes motiva que las ONG redacten prolijos informes de seguimiento, en la creencia de que la cantidad puede sustituir a la calidad de información. La saturación de información escrita bloquea los procesos de generación y retroalimentación de conocimiento, impidiendo la entrada de nuevos insumos en el sistema.

- *Reparo a abordar la “información divergente”*

Las ONG experimentan una dificultad para trabajar con la información relativa a roles y responsabilidades que implica un reto para el consenso organizativo o una amenaza para los intereses institucionales a corto plazo, en especial, en los casos de

---

equipos de trabajo orientados a tareas específicas, compuestos por personal de nivel nacional y local.

las ONG financieras que están ligadas a un rol operativo en el terreno.

- *Departamentos estancos*

La habitual incomunicación entre algunos departamentos de las ONG (por ejemplo, entre captación de recursos, gestión de proyectos, investigación o educación para el desarrollo) ha impedido tradicionalmente la circulación de información y la retroalimentación del conocimiento al interior de la organización.

- *Falta de aplicación de las lecciones aprendidas*

Para algunos autores, los problemas de aprendizaje de las ONG no reside tanto en no generar conocimiento como en no aplicar lo aprendido.

### 2.3.3 Desaprovechamiento de vínculos “débiles” entre organizaciones

Un tercer grupo de problemas guarda relación con su carácter de organizaciones semicerradas o basadas exclusivamente en vínculos “fuertes”, lo que se traduce en una especial dificultad para establecer vínculos “débiles” con otras organizaciones de desarrollo:

- *Dificultad para establecer marcos de colaboración con las administraciones públicas receptoras de ayuda*

El establecimiento de vínculos institucionales efectivos con los gobiernos y administraciones públicas de los países receptores se ha visto ralentizado debido a la naturaleza de las burocracias y a la dificultad que experimentan las ONG para comprometerse durante periodos largos de tiempo.

- *Relación de competencia y desconfianza con otras ONG*

El bajo nivel de colaboración entre las ONG se explica por el clima de competencia promovido en los mercados de ayuda y por la percepción de las otras ONG como organizaciones competidoras, ya sea actuales o potenciales.

- *Reparos a trabajar con el mundo académico*

Pese a que los últimos años han registrado un considerable aumento de acuerdos de colaboración entre ONG y centros académicos, la desconfianza hacia los investigadores externos sigue siendo notable.

- *Dificultad para incorporar voluntariado*

La creciente profesionalización de las ONG ha operado en detrimento de su naturaleza de organizaciones de voluntarios, perdiendo la frescura y los vínculos “débiles” aportados por los socios. En la actualidad, predomina un modelo de inserción extractiva del voluntario, que les asigna las tareas más rutinarias, mecánicas y aburridas, que no quiere realizar el personal contratado.

- *Recelo hacia los actores externos*

En las organizaciones en que predomina una articulación social en función de vínculos “fuertes” existe el peligro de que el compromiso con valores religiosos o ideológicos sustituya la rendición de cuentas y se extienda una actitud de desconfianza hacia los actores “externos” y hacia los que no comparten los mismos valores.

En suma, los problemas de aprendizaje de las ONG parecen evidentes. El aprendizaje parece dividirse de forma desarticulada por toda la organización, centrándose en determinados contenidos (aquellos que no generan conflictos). Las consecuencias de estos problemas son indudables: la permanencia del fracaso de los proyectos de desarrollo, la pérdida de legitimidad, la falta de eficacia en el trabajo de presión política y el despilfarro de recursos. Bergman (1997) ha señalado que el débil aprendizaje en las ONG ha contribuido a la falta de claridad acerca de sus funciones futuras, así como a un periodo de autocuestionamiento sin precedentes, que comprende una continua inversión de recursos en revisiones estratégicas. Sin olvidar las desventajas naturales de las ONG en términos de aprendizaje, la raíz del problema guarda mayor relación con el marco institucional, verdadero factor restrictivo de la actuación de las ONG, tal y como se ha pretendido demostrar en el siguiente epígrafe.



### **3. La influencia del marco institucional de financiación de las ONG en el impacto de sus intervenciones**

La perspectiva económica neoinstitucionalista define el desarrollo como un proceso de diseño y perfeccionamiento de instituciones eficientes y, por tanto, como un proceso de reducción de los costes de transacción (North, 1993). Desde esta perspectiva, resulta interesante realizarse algunas preguntas sobre las instituciones que rigen las intervenciones de las ONG de desarrollo en la cadena de la ayuda: mercados de ayuda, esquemas de financiación y sistemas de rendición de cuentas. ¿Se trata de instituciones eficientes? ¿Cuál es la estructura de incentivos que subyacen en ellas? ¿Qué influencia ejercen, en definitiva, sobre el impacto de las intervenciones?

#### **3.1 La infravaloración de los costes reales de transacción**

Ya se ha analizado como el “mito de los gastos administrativos bajos” opera en la dirección de hacer creer que la intervención de las ONG en la gestión de proyectos de desarrollo contribuye a mantener muy bajos los *costes de transacción* de la ayuda. También se ha argumentado que los gastos de administración reales son muy superiores a los declarados, como consecuencia de prácticas de disimular gastos administrativos en otras partidas o por la simple falta de contabilidad de los mismos. Las estimaciones de eficiencia de la ayuda incurren sistemáticamente en una infravaloración de los costes que se encuentran repartidos a lo largo de la cadena de la ayuda, no sólo en los eslabones finales, y que también deberían incluir, por ejemplo, los gastos ocasionados por la aprobación y evaluación de proyectos en las agencias donantes o las retribuciones efectuadas a la denominada “industria” de la ayuda.

#### **3.2 La cadena de la ayuda como “embudo de recursos”**

Es difícil estimar el porcentaje de los presupuestos de los proyectos de desarrollo que llega finalmente a los beneficiarios de la cooperación, si bien algunos estudios lo han

situado por debajo del 25%. En realidad, la cadena de la ayuda se ha revelado como un sistema que presenta al menos, tres niveles de administración: agencia donante, ONG financiera (ONG del Norte) y ONG u organización local ejecutora; y varios niveles de asesoría, representados por una floreciente “industria” de la ayuda que se adjudica importantes contratos de consultoría.

### **3.3 Un marco institucional que incentiva el control financiero**

El marco institucional presenta un sesgo hacia los sistemas de rendición de cuentas y hacia un enfoque de intervención en base a proyectos, en la idea de que un sistema de distribución de fondos por goteo es la mejor forma de controlar el buen uso de los fondos. Con el fin de garantizar la gestión de los proyectos, el marco institucional motiva que las ONG de desarrollo sean los actores responsables no sólo de su gestión sino también de su ejecución. La cadena de la ayuda se convierte así en un brazo ejecutor y en un instrumento de control financiero.

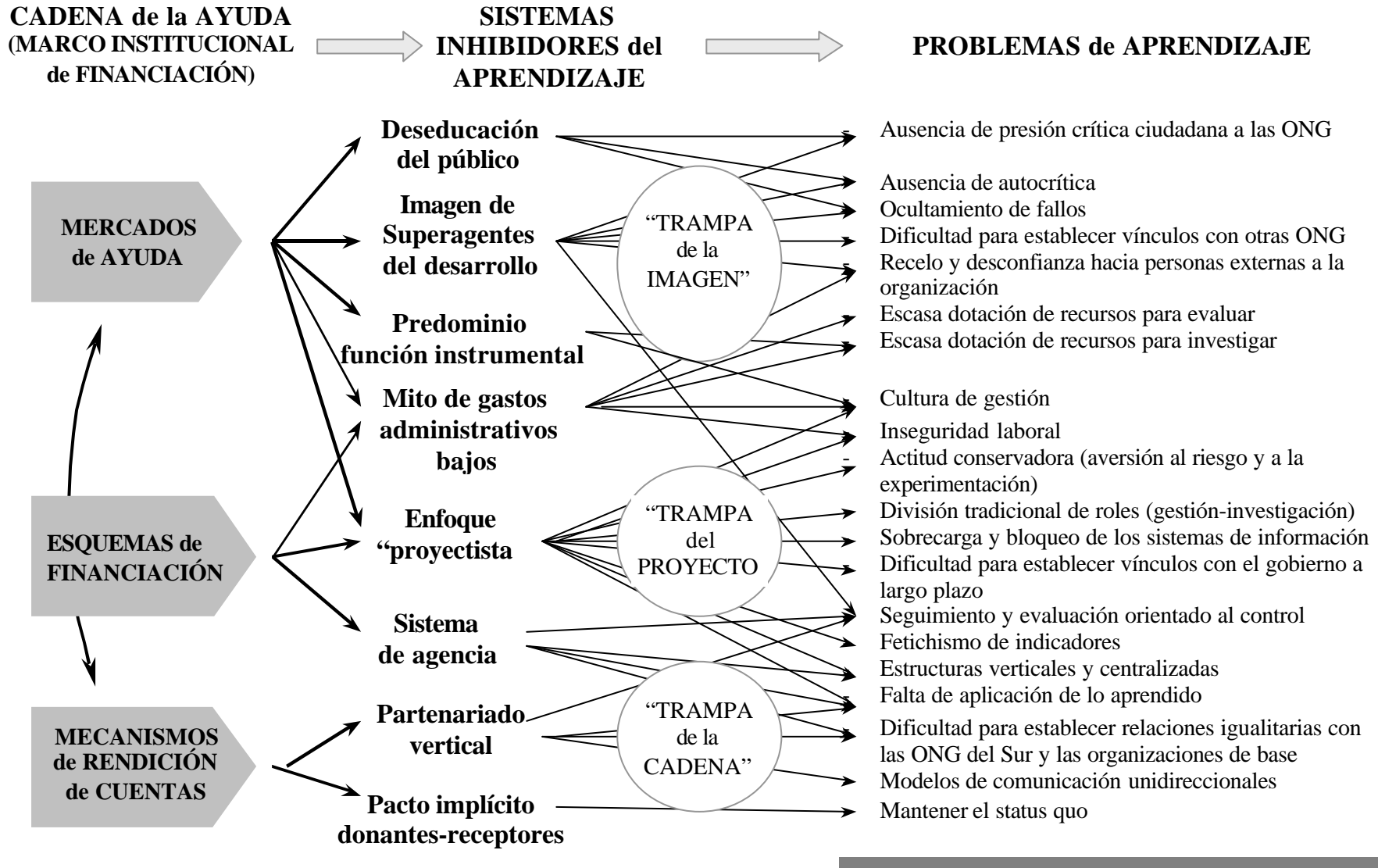
### **3.4 Un marco institucional que desincentiva la participación y el aprendizaje local**

El marco institucional define una estructura de incentivos que operan en detrimento de la participación y el aprendizaje local. Desde esta perspectiva, Carr (1998:200) ha definido la cadena no solo como un instrumento de control al servicio de los donantes, sino también como un factor de limitación de la participación de los actores locales:

“La función de una cadena es precisamente limitar, y la cadena de la ayuda, desde un punto de vista sociopsicológico, no es probablemente una excepción. Los diferentes programas de trabajo de los diversos eslabones de la cadena limitan el desarrollo de un conjunto de objetivos acordado y apropiado para los proyectos de ayuda. Las diferencias entre los trabajadores de la ayuda y los receptores de ésta impiden una participación auténtica de las comunidades en los proyectos de concebidos para ayudarlas”.

Algunos autores han estudiado la relación que existe entre el marco institucional y los problemas de aprendizaje de las ONG. Así, por ejemplo, Smillie (1999:27-31) ha identificando una serie de **sistemas inhibidores del aprendizaje**, que funcionan como

Gráfico 19: Relación entre el marco institucional de financiación y los problemas de aprendizaje de las ONG



correas de transmisión de las restricciones del marco institucional en el sector de las ONG, actuando en contra de la evaluación, la investigación, el aprendizaje, la transparencia y últimamente, en contra también de la eficacia”. Se trata del efecto de “deseducación” de la opinión pública, la proyección de una imagen de superagentes del desarrollo, el predominio de una función instrumental, el mito de los gastos administrativos bajos, el enfoque “proyectista”, el partenariado vertical, el sistema de agencia o el pacto implícito entre donantes y receptores.

Todos estos mecanismos han sido desgranados en detalle a lo largo del presente capítulo. Lo que interesa ahora es analizar su **influencia interrelacionada** sobre la capacidad de aprendizaje de las ONG. Para ello se ha construido un gráfico, que trata de mostrar las diferentes cadenas explicativas y múltiples conexiones (véase gráfico 19). A pesar de expresar relaciones de causalidad unidireccional, la realidad es mucho más compleja y existen multitud de causalidades circulares. El objeto del análisis no es tanto identificar todas y cada una de las causalidades como poner de manifiesto la profunda responsabilidad del marco institucional en las discapacidades de aprendizaje de las ONG. Una buena manera de visualizar esa estrecha interacción puede ser a través del *efecto de tres trampas*: la trampa de la imagen, la trampa del proyecto y la trampa de la cadena (véase gráfico 19).

### **3.5 La cadena de la ayuda como “embudo de aprendizaje”**

La capacitación organizativa constituye una de las mayores oportunidades de aprendizaje que brinda la gestión de los proyectos de desarrollo. La atribución a las ONG de desarrollo de la función de gestión de los proyectos las convierte, por consiguiente, en principales protagonistas del aprendizaje organizativo que de ellos se derivan. Al no participar de la gestión del proyecto, las organizaciones locales pierden una oportunidad para planificar, gestionar, evaluar e investigar.

Por otro lado, las ONG de desarrollo retienen parte de los presupuestos de los proyectos para la propia capacitación de sus cuadros. Con el fin de mejorar su servicio prestado a los beneficiarios, las ONG asumen además la tarea de capacitar a las organizaciones

locales y los beneficiarios en el marco de los proyectos de desarrollo, pero antes se capacitan ellos o contratan los servicios de una consultora. Es decir, los actores locales no aprenden nada que no hayan aprendido anteriormente las ONG responsables de la ejecución o las organizaciones pertenecientes a la industria de la ayuda. El funcionamiento de la cadena, en definitiva, se asienta sobre una **brecha estructural de conocimiento** entre sus propios eslabones. Con frecuencia, las ONG utilizan el aprendizaje de conocimientos técnicos, sectoriales, organizativos (metodológicos) y de cambio social (perspectivas transversales) para mantener su posición en la cadena, ya que, en muchos casos, no tienen compromiso territorial con las zonas en las que trabajan.

### **3.6 La pervivencia de instituciones ineficientes**

La orientación del marco institucional de financiación de las ONG a un objetivo de control financiero les inhabilita para el cumplimiento de otros objetivos, tanto o más importantes, como son el impacto de los proyectos, el aprendizaje local y, en último término, la reducción de la pobreza. Por otro lado, las ONG de desarrollo han ido especializando y moldeando sus estructuras y cultura organizativa conforme a las restricciones institucionales derivadas de la cadena de la ayuda, marco institucional que, en su estructura y composición actual, se muestra a todas luces “ineficiente” para garantizar los objetivos de reducción de la pobreza o eficacia de la ayuda.

En este sentido, bien podría estar ocurriendo lo que los propios autores neoinstitucionalistas han denominado como la “pervivencia de las instituciones ineficientes”, fenómeno que opera como un proceso retroalimentado ante una tupida red de intereses creados. En el caso de la cadena de la ayuda, la industria de los consultores y las propias ONG han forjado una serie de intereses en el negocio de la ayuda que imposibilita albergar la esperanza de un cambio liderado por estas organizaciones. Son también las propias agencias donantes y los “subalternos” de la cadena los que deben de presionar al marco institucional (en su núcleo y en sus márgenes) para transformarlo.

## Bibliografía consultada en los capítulos 2 y 3

- ABBOT, Joanne e Irene Guijt (1998), *Changing Views of change: participatory approaches to monitoring the environment*. Londres, IIED, documento de trabajo SARL n° 2.
- AGUIRRE, Mariano (1999), “Los medios periodísticos y el espectáculo humanitario”, en Unidad de Estudios Humanitarios (eds.), *Los desafíos de la acción humanitaria*. Madrid, ICARIA, pp. 203-26.
- ALLSEBROOK, Annie (1996), “An NGO scales up in Gujerat” , *Development in Practice*, Vol. 6, n° 1, pp. 254-257.
- ALONSO, Mercedes (1998), *Retos organizativos de las ONGs pequeñas en el Norte: El caso de las ONG pequeñas en España*. Londres, London School of Economics and Political Science.
- ALONSO, José Antonio (ed.) (1999), *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid, SECIPI.
- (2000), “Globalisation, civil society and the multilateral system”, en *Development in Practice*, Vol. 10, n° 3 y 4, pp. 348-60.
- AMEZCUA, Cesáreo y Antonio J. Lara (1996), *Evaluación de programas sociales*. Madrid, Díaz de Santos.
- ARCHER, David y Sara Cottingham (1996), *Action Research Report on Reflect. Regenerated Freirean literacy through empowering community techniques*. Londres, ODA (actual DFID), Serie de Documentos de Educación, n° 17.
- ARDAYA, Gloria (1998), “Cambio y fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina: el caso de Bolivia”, en Mariano Valderrama y Luis Pérez Coscio (eds.), *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP, pp. 55-100.
- ARELLANO-LÓPEZ, Sonia y James Petras (1994), “Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia”, *Development and Change*, Vol 25, pp. 555-568.
- ASHMAN, Dancy; L. David Brown y Elizabeth Zwick (1998), *The Strength of Strong and Weak Ties: Building Social Capital for the Formation and Governance of Civil Society Resource Organizations*. Boston, IDR Reports, Vol. 14, n° 2.
- BIEKART, Kees (1994), “Las agencias europeas de cooperación no gubernamental y la democratización en Centroamérica. Lecciones de la década de los ochenta y políticas para los 90”. Amsterdam, Transnational Institute.
- BIEKART, Kees (1999a), “Evaluación del impacto de la ayuda privada orientada al fortalecimiento de la sociedad civil”, en Alonso, J.A. y P. Mosley (eds.) (1999), *La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, Civitas/UIIMP/ICEI, pp. 185-237.
- BIEKART, Kees (1999b), *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam, International Books/ Transnational Institute.
- BOSSUYT, Jean y Patrick Develtere (1995), “Between autonomy and identity: The financing dilemma of NGOs”, en *The Courier ACP-EU*, n° 152, pp. 76-78.
- BROWN, L. David (1998), *Social Learning in South-North Coalitions: Constructing Knowledge Systems Across Social Chasms*. Boston, IDR Reports, Vol. 14, n° 1.
- CAD (vv.aa), Report of Development Cooperation. Paris, OCDE.
- CARR, S., E. MacAuliffe y M. Maclachlan (1998), *Psychology of Aid*. Londres, Routledge.
- CHAMBERS (1997)...
- CLARK, John (1991), *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Harford, Kumarian Press.
- COLLIER, Christopher (1996), “NGOs, the poor and local government”, *Development in Practice*, Vol. 6, n° 1, pp. 244-249
- CRAIG, David y Doug Porter (1997), “Framing participation: development projects, professionals and organisations”, en *Development in Practice*, Vol 7, n° 3, pp. 229-236.
- DELER, Jean Paul, Y.-A. Fauré, A. Pivetau y P.-J. Roca (1998), *ONG et développement: Societé, économie, politique*. Paris, Karthala.
- DUBOIS, Alfonso (1993), “Las organizaciones no gubernamentales en el debate sobre el desarrollo”, *Papeles para la Paz*, n° 47/48, pp. 143-156.
- EDWARDS, Michael y David Hulme (eds.) (1995), *Non-Governmental Organizations, Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. Londres, Earthscan.
- EDWARDS, Michael (1997), “Organizational Learning in Non-governmental Organizations: What have we learned?”, en *Public Administration and Development*, Vol. 17, pp. 235-50.

- FARRINGTON, J. y A. Bebbington (1993), *Reluctant Partners. Non-governmental Organizations, the State and Sustainable Development*. Londres, Routledge.
- FISHER, Julie (1998), *NGOs and the Political development of the Third World*. West Hartford, Kumarian Press.
- FOWLER, Alan (1996), "Demonstrating NGO Performance: problems and possibilities", *Development in Practice*, Vol. 6, nº 1, pp. 58-65.
- FOWLER, Alan (1998), "Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: dead end or Light Ahead?", *Development and Change*, Vol. 29, pp. 137-59.
- FOWLER, Alan y Kees Biekart (1996), "Do Private Agencies Really Make a Difference?", en Sogge, D; K. Biekart y J. Saxby (eds.), *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press, pp. 107-35.
- FRERES Christian (1999), "Spain", en Smillie, Ian y Henny Helmich (eds.), *Stakeholders. Governments-NGO Partnerships for International Development*. Londres, Earthscan, pp. 203-9.
- GAVENTA (1998), "The Scaling-up and Institutionalization of PRA: lessons and challenges", en Blackburn, J. y J. Holland (eds.) (1998), *Who Changes? Institutionalizing participation in development*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 153-66.
- GÓMEZ GALÁN, Manuel y José Antonio Sanahuja (1999), *El sistema internacional de cooperación para el desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid CIDEAL.
- GRIFFIN, Keith (1991), "Foreign Aid after the Cold War", en *Development and Change*, Vol. 22, pp. 645-85
- GUIJT, Irene (1998), *Participatory monitoring and impact assesment of sustainable agriculture initiatives*. Londres, IIED, documento de trabajo SARL, nº 1.
- HANCOOK, Graham (1989), *Lords of Poverty*. Nueva York, Atlantic Monthly Press.
- JARA, Oscar (1994), *Para sistematizar experiencias*. San José de Costa Rica, Alforja.
- KORTEN, David C. (1987), "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development", en *World Development*, Vol.15 (suplemento), pp. 145-59.
- KRUSE, Stein-Erik et al (1997), *Searching for impact and methods: NGO evaluation synthesis study. A report prepared for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation* (Volumen 1, informe principal). Helsinki, Ministro de Asuntos Exteriores.
- Le GRAND, Jan Williem (1998a), "Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de intervención", en Zoomers, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 361-396.
- Le GRAND, Jan Williem (1998b), "Buscando resultados: estrategias campesinas e impactos colaterales", en Zoomers, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 397-421.
- LEWIS, David y Babar Sobhan (1999), "Routes of funding, roots of trust? Northern NGOs, Southern NGOs, donors and the rise of direct funding", en *Development in Practice*, Vol. 9, nº 1&2, pp. 117-29.
- MADON, Shirin (2000), *International NGOs: Networking, Information Flows and Learning*. Universidad de Manchester, Institute for Development Policy and Management, Development Informatics Series, documento de trabajo nº 8 ([www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm#devinf\\_wp](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#devinf_wp))
- MARCHETTI, Pedro (1997), "ONGs: es hora de repensar la estrategia", en *América Latina*, nº 186, pp. 32-42.
- MARCUELLO, Carmen (1999), "Análisis de la conducta y eficiencia de las ONG españolas" en *Información Comercial española* nº 778, pp. 181-96.
- MAREN, M. (1997), *The Road to Hell. The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. Nueva York, The Free Press.
- MARSDEN, David, Peter Oakley y Brian Pratt (1994), *Measuring the Process: Guidelines for Evaluating Social Development*. Oxford, INTRAC.
- MAX-NEEF, Manfred (1986), *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. CEP/AUR/Fundación Dag Hammarskjöld, en *Development Dialogue*, nº especial.
- MOSLEY, Paul (1998), "Una guía sencilla de evaluación de impacto para economistas de desarrollo", en Alonso, J.A. y P. Mosley (eds.) (1999), *La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, Civitas/UIIMP/ICEI, pp. 25-68.
- NORTH, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Méjico, Fondo de Cultura Económica (edición inglesa de 1990).
- NORTH SOUTH INSTITUTE (1996), *A New Solution? Investigating Northern Support to Southern Civil Society. Outline of the Project*. Ottawa.

- ORTEGA CARPIO, Mariluz (1994), *Las ONG y la crisis del desarrollo: Un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid, IEPALA/ITEA.
- (1997), "Desafíos de las ONG ante la globalización", en Maquierra, V. y M.J. Vara (eds.), *Género, clase y etnia en los nuevos procesos de globalización*. Madrid, UAM/ Instituto de Estudios de la Mujer, pp. 245-58.
- OSTROM, Elinor; Roy Gardner y James Walker (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. University of Michigan.
- PEARCE, Jenny (1993), "NGOs and social change: agents or facilitators?", en *Development in Practice*, Vol. 3, nº 3, pp. 222-27.
- PETRAS, James (1997a), "El posmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG", *Viento Sur*, nº 31, pp. 35-46.
- (1997b), "Imperialism and NGOs in Latin America", en *Monthly Review*, Vol. 49, nº 7, pp. 10-28.
- PNUD (1994), *Informe de Desarrollo Humano 1993*. Méjico, Fondo de Cultura Económico.
- PREVAL (1998), *Boletín Informativo nº 4* ([www.fidamerica.cl/preval.htm](http://www.fidamerica.cl/preval.htm))
- RIDELL Roger C., Anthony Bebbington y Lennart Peck (1995), *Promoting Development by Proxy. The Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*. Londres, Overseas Development Institute.
- RIDELL Roger C. y Mark Robinson (1995), *Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Londres, ODI/Clarendon Press
- RIDELL, Roger C. (1999), "La evaluación de las intervenciones de desarrollo de las ONG", en Alonso, J.A. y P. Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, Civitas/UIMP/ICEI, pp. 185-237.
- RITCHEY-VANCE, Marion (1996), "Social Capital, Sustainability and Working Democracy: New Yardsticks for Grassroots Development", en *Grassroots Development*, Vol. 20, nº 1, pp. 3-9.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio (1995), "Experiencias internacionales de cooperación", en Angel Martínez González-Tablas (coord.) (1995), *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*. Barcelona, CIP/Icaria, pp. 109-256.
- (1998), "Los problemas de la evaluación en las ONG: ¿El final o el principio del camino?". Barcelona, documento de trabajo presentado en la Reunión de Investigadores en Cooperación y Desarrollo, 30 de enero, mimeo.
- RUXTON, Robert (1995), *Participation in Impact Assessment*. Oxford, Oxfam UK/I.
- SAXBY, John (1996), "Who owns the Private Agencies?", en Sogge, D; K. Biekart y J. Saxby (eds.), *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press, pp. 36-67.
- SCHLANGER, John (1996), "The South, Three Perspectives: Private Aid Agencies in Brasil", en David Sogge , Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Insitute/Pluto Press, pp. 184-91
- SCHNEIDER, Hartmut (1999), *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*. París, Development Centre (OCDE), Policy Brief, nº 17.
- SENGE, Peter (1992), *La Quinta Disciplina: el arte y práctica de la organización inteligente*. Buenos Aires, Granica. (edición inglesa de 1990)
- SENILLOSA, Ignacio de (1998), "A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making?", en *Development in Practice*, Vol. 8, nº 1, pp. 40-53.
- SIZOO, Edith (1996), "The South, Three Perspectives: The Challenge of Intercultural Partnership", en David Sogge , Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Bussiness of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Insitute/Pluto Press, pp. 179-84.
- SMILLIE, Ian (1993), "Changing Partners: Northern NGOs, Northern Governments", en Smillie, Ian y Henny Helmich (eds.) (1993), *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development*. París, OCDE
- (1996), "The Rise of the Transnational Aid Agency", en David Sogge , Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Bussiness of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Insitute/Pluto Press, pp. 97-106.
- (1999), "At sea in a sieve? Trends and issues in the relationship between Northern NGOs and Northern governments", en Smillie, Ian y Henny Helmich (eds.), *Stakeholders. Governments-NGO Partnerships for International Development*. Londres, Earthscan, pp. 7-35.
- SMILLIE, Ian y Henny Helmich (eds.) (1993), *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development*. París, OCDE
- SMILLIE, Ian y Henny Helmich (eds.) (1999), *Stakeholders: Governments-NGO Partnerships for International Development*. Londres, Earthscan.



- SOGGE, David, Kees Biekart y John Saxby (coord.) (1996), *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press.
- SOGGE, David y Simon Zadek (1996), “‘Laws’ of the Market?”, en Sogge, David; Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press, pp. 68-96.
- SOGGE, David (1999), “Los subalternos en la cadena de la ayuda: La superación de los problemas de aprendizaje en los organismos de ayuda”, en Unidad de Estudios Humanitarios (eds.), *Los desafíos de la acción humanitaria*. Madrid, ICARIA, pp. 153-82.
- TANDON, Yash (1996), “The South, Three Perspectives: An African Perspective”, en David Sogge, Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press, pp. 179-84.
- TVEDT, Terje (1998), *Angels of Mercy or Development Diplomats?* Asmara (Eritrea), Africa World Press.
- UNCETA, Koldo (2000), “Las ONG de desarrollo: de intermediarios financieros a intermediarios sociales”, documento presentado en la *Conferencia sobre ONG 2000*, Bilbao, 13 al 15 de abril. ([www.iigov.org](http://www.iigov.org))
- UPHOFF (1995), “Why NGOs are not a Third Sector: a Sectoral Analysis with some Thoughts on Accountability, Sustainability and evaluation”, en Edwards y Hulme (eds.) (1995), *Non-Governmental Organizations, Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. Londres, Earthscan, pp. 17-30.
- VALDERRAMA, Mariano (1998), “El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas”, en Mariano Valderrama y Luis Pérez Coscio (eds.), *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP, pp. 367-422.
- VALDERRAMA, Mariano y Luis Pérez Coscio (eds.) (1998), *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP.
- Van ROOY, Alison (ed.) (1998), *Civil Society and the Aid Industry*. Londres, Earthscan.
- Van ROOY, Alison y Mark Robinson (1998), “Out of the Ivory Tower: Civil Society and the Aid System”, en Van ROOY, Alison (ed), *Civil Society and the Aid Industry*. Londres, Earthscan pp. 31-70.
- WHAITES, Alan (1996), “Let’s get civil society straight: NGOs and political theory”, en *Development in Practice*, Vol. 6, n° 3, pp. 240-44.
- WHITE, Sarah C. (1999), “NGOs, Civil Society, and the State in Bangladesh: The Politics of Representing the Poor”, en *Development and Change*, Vol. 30, pp. 307-26.
- ZOOMERS, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el Norte de Chuquisca y Potosí*. La Paz, Plural.

## **CAPÍTULO 4: PROPÓSITO de la INVESTIGACIÓN**

Ya se mencionó al comienzo del trabajo la preocupación inicial que impulsó la presente investigación: ¿Por qué no son sostenibles las intervenciones de desarrollo de muchas ONG? ¿Por qué sus proyectos arrojan unos resultados por debajo de lo esperado? Estas preguntas han acompañado las cuatro décadas de cooperación para el desarrollo y, en concreto, los esfuerzos de evaluación alentados en la última década (analizados en el epígrafe anterior). La construcción de una hipótesis de investigación sobre el limitado impacto de los proyectos de las ONG debe partir, como es natural, de las reflexiones aportadas por los estudios de impacto.

### **1. Construcción del ámbito de investigación**

#### **1.1 Las explicaciones acerca de las limitaciones de los proyectos contenidas en los estudios de impacto de las ONG**

Gran parte de los estudios de impacto sobre las ONG acometidos por las agencias donantes han acometido un análisis de los **factores explicativos** del fenómeno del limitado impacto de los proyectos de desarrollo. El estudio de síntesis del CAD (Kruse *et al*, 1997:29-35) ha recogido diversas reflexiones procedentes de una muestra representativa de 13 estudios de agencias donantes, identificando los factores con mayor poder explicativo y calculando incluso las frecuencias de mención (véase cuadro 19).

Pese a que estas frecuencias no constituyen en modo alguno un indicador definitivo sobre la importancia de cada factor, sí dan idea del nivel de preocupación que suscita cada explicación en el colectivo de los investigadores..

Cuadro 19: Factores que contribuyen o impiden el éxito de los proyectos de desarrollo de las ONG (estudios de donantes)

<b>FACTOR</b>	<b>FRECUENCIA: n° de estudios que lo citan</b>
<b><i>Grupo A: mencionados en cinco o más estudios</i></b>	
- Factores externos y vínculos ajenos al proyecto	★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
- Personal profesional/competente	★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
- Implicación de los beneficiarios/ respuesta a necesidades locales	★ ★ ★ ★ ★ ★
- Buen diseño y planificación de proyecto	★ ★ ★ ★ ★
- Visión institucional	★ ★ ★ ★ ★
- Capacidad institucional: administración y gestión adecuadas y capacidad local	★ ★ ★ ★ ★
<b><i>Grupo B: mencionados en, al menos, dos estudios</i></b>	
- Sector	★ ★ ★ ★
- Conocimiento de otras experiencias/documentación e investigación/ capacidad de trabajo en red	★ ★ ★
- Fondos suficientes	★ ★
<b><i>Grupo C: mencionados en solo un estudio</i></b>	
- Capacidad para permanecer pequeño	★
- Tiempo suficiente para alcanzar los objetivos	★
- Heterogeneidad de intervenciones de las ONG	★
- Pertenencia religiosa u otra afiliación	★
- Decisión de no replicar	★
- Presencia en el país	★

Fuente: Kruse *et al* (1997), p. 31. Número total de estudios de las agencias donantes = 13

Al objeto de precisar el análisis, se han agrupado los factores en cuatro grandes rubros:

- Infravaloración de los factores externos y el contexto local
- Incapacidad técnica y organizativa de las ONG
- Escasa participación de los beneficiarios
- Dinámicas perversas del marco institucional de las ONG

### 1.1.1 Infravaloración de los factores externos y el contexto local

Los **factores externos** y los “vínculos ajenos al proyecto” aparecen como uno de los factores más mencionados (siete menciones). Están relacionados con la concurrencia de circunstancias imprevistas, como catástrofes naturales, la irrupción de conflictos armados, crisis económicas y sociales, devaluaciones súbitas de la moneda y otras contingencias. Con frecuencia, las ONG utilizan estas razones, no sólo para explicar el bajo rendimiento de sus proyectos, sino también para *descargarse de responsabilidad*. No obstante, y a pesar de la comprensible dificultad para prever estas circunstancias, muchos proyectos fracasan porque sus gestores asumieron voluntariosamente contextos demasiado favorables.<sup>1</sup>

Dentro de esta categoría hay que incluir también las explicaciones que aluden a la importancia determinante que el **marco institucional local** posee sobre el éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo, aspecto que queda fuera del control del proyecto. En muchas ocasiones, son la debilidad de las instituciones locales, la pervivencia de estructuras de dominación o los intereses de actores poderosos los factores que hacen estériles los propósitos de los proyectos de desarrollo. Así se desprende de la mayoría de los estudios de impacto de las ONG, que reconocen la importancia del contexto local y la tendencia de las ONG a infravalorarlo (Kruse *et al*, 1997: 22). El estudio sueco, de hecho, concluye que una de las razones por las que el impacto en reducción de la pobreza ha tendido a ser mínimo es la debilidad de las ONG para analizar la naturaleza de las causas de la pobreza. Por otro lado, el estudio argumenta la insuficiente atención prestada por las ONG a la construcción de una visión estratégica y realista sobre las oportunidades de desarrollo en las áreas de trabajo (Ridell *et al*, 1995:77):

“(…) uno de los factores clave a la hora de determinar los resultados del proyecto es el contexto en el cual se implementa y, en particular, el grado en que el proyecto guarda coherencia y relevancia con dicho contexto. Los proyectos que no se asientan sobre procesos de actividad y cambio social y económico ya en marcha, ni sobre las preocupaciones prioritarias de las personas implicadas, tienen pocas posibilidades de generar un gran impacto, mucho menos todavía de que sea sostenible”.

---

<sup>1</sup> En los años 80 y 90, la falta de atención a los contextos llevó a los donantes oficiales a incluir en los formularios de solicitud de fondos un apartado de supuestos, en el que es preciso realizar de forma explícita un ejercicio de reflexión sobre las condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los proyectos.

Las ONG tienen, en definitiva, una importante responsabilidad, tanto por su escasa dedicación a analizar el contexto local, como por la alimentación de expectativas irreales acerca de su capacidad para resolver los problemas de la pobreza.

### 1.1.2 Incapacidad técnica y organizativa de las ONG

La segunda explicación comprende un grupo diverso de **factores técnicos**, que aparecen también en la parte alta de la tabla del estudio del CAD, tales como la profesionalidad y competencia del personal o la calidad de la planificación de proyectos. La influencia de estos factores resulta evidente, ya que es muy difícil llevar adelante un proyecto sin las destrezas técnicas necesarias. En el campo de la cooperación, además, la conciencia de la creciente complejidad de los procesos de desarrollo ha ido también acompañado de una extensión del rango de conocimientos requeridos (técnicos, sectoriales, organizativos, metodológicos y de cambio social).<sup>2</sup>

El estudio de síntesis del CAD ha identificado algunos casos en los que la incapacidad técnica de las ONG explica por sí misma el fracaso de los proyectos, como son las ONG que emprenden transiciones apresuradas desde el trabajo en emergencias al trabajo en desarrollo y las ONG que poseen un enfoque demasiado generalista (Kruse *et al*, 1997:32). Con todo, y a pesar de la interminable lista de insuficiencias técnicas de las ONG, su validez como factor explicativo determinante del fracaso de los proyectos resulta **discutible**. En su contra juega el hecho de que la capacidad técnica de las ONG ha mejorado notablemente durante las últimas dos décadas, sin que esa mejora se haya traducido en un incremento paralelo del impacto de los proyectos en reducción de la pobreza. Por otro lado, también puede haber sido decisivo el hecho de que las intervenciones de desarrollo son cada vez más complejas (en términos de género, participación social y gobernabilidad) y que las ONG no han sido capaces de dotarse de nueva capacidad técnica.

---

<sup>2</sup> Entre las capacidades organizativas, hay que incluir gran parte de los factores incluidos en la parte alta de la lista del CAD, como son la visión institucional (planificación estratégica y coherencia institucional), la capacidad de administración y gestión, la capacidad para activar sistemas de investigación, aprendizaje y trabajo en red o la “capacidad para mantenerse pequeño”. Aparte de las razones mencionadas en la lista, el estudio del CAD ha recogido otros atributos organizativos cuya influencia se considera también importante en el desempeño de los proyectos, como son el liderazgo, la motivación del personal, la capacidad para retener al personal capacitado y el fortalecimiento de la base social.

### 1.1.3 Escasa participación de los beneficiarios

La tradición verticalista de la cooperación para el desarrollo ha degenerado, en ocasiones, en la imposición de intervenciones que no surgían de las necesidades y demandas locales, libre o espontáneamente expresadas, y que, por tanto, daban paso a experiencias de fracaso. Esta fue la explicación contemplada en el famoso y difundido estudio de impacto de los proyectos del Banco Mundial realizado por el antropólogo Kottak (1995). De una cartera de 68 proyectos de desarrollo ejecutados en los años 70, el estudio demostró que los proyectos “planificados socioculturalmente” presentaban una tasa de rentabilidad interna más de dos veces superior al resto de proyectos de la muestra.<sup>3</sup>

En los años 90 la irrupción en el terreno de la doctrina de enfoques alternativos de desarrollo, portadores de etiquetas como “humano”, “democrático” o “fortalecimiento institucional”, ha revalorizado el valor de la participación. De acuerdo al estudio de síntesis del CAD, existe entre las ONG, sin embargo, un **uso positivista pero acrítico** del discurso de la participación, no habiendo debatido con precisión, por ejemplo, cómo se traduce éste en aras de un mayor control de los beneficiarios sobre el curso de los proyectos. En la práctica, muchas iniciativas participativas afrontan enormes dificultades técnicas, limitaciones presupuestarias o ausencia de voluntad real, impidiendo su puesta en marcha sobre el terreno.<sup>4</sup> Los esfuerzos todavía incipientes realizados por las ONG (sobre todo, del Sur) para cambiar esta situación motivan que la falta de participación como factor explicativo del fracaso de los proyectos conserve una enorme vigencia.

---

<sup>3</sup> Es preciso mencionar también que algunos estudios han descrito los efectos perjudiciales de una “excesiva participación”. Se trata, por ejemplo, de la falta de operatividad ocasionada por ciertas formas de partenariado que contemplan la implicación de la contraparte local en todas las decisiones. Véase Kruse *et al* (1997), p. 33.

<sup>4</sup> Los estudios de impacto de las agencia nórdicas han sido especialmente críticos con las ONG en este terreno. El estudio danés ha argumentado que las ONG no son mejores que las agencias oficiales en impulsar marcos de “participación real”, al tiempo que el estudio finés no encontró pruebas concluyentes sobre la existencia de participación de los beneficiarios en la fase de formulación de los proyectos. El estudio sueco, por último, revelaba la presencia de actitudes de paternalismo y enfoques verticalistas, en combinación también con notables experiencias de participación exitosa. Véase Kruse *et al* (1997), pp. 32-33.

#### 1.1.4 Dinámicas perversas inducidas por el marco institucional de financiación de las ONG de desarrollo

Ya se ha argumentado a lo largo de los capítulos precedentes que el desarrollo, desde una perspectiva institucional, se explica por la existencia de instituciones eficaces y eficientes. En este sentido, el impacto limitado de los proyectos de las ONG bien podría estar relacionado con la propia ineficiencia del marco institucional que ordena su intervención. Se trata pues de una explicación de carácter institucional, que si bien no aparece incluida en la lista del estudio de síntesis del CAD, reviste gran importancia. Sobre el sentido de su influencia se pueden plantear, al menos, tres ámbitos de estudio:

- La cadena de la ayuda como *factor generador de desmovilización social y nuevo colonialismo*
- La cadena de la ayuda como *factor “inhibidor” del aprendizaje de las organizaciones locales*
- La cadena de la ayuda como *factor “inhibidor” de la formación de capital social*

Como se observa, los tres ámbitos de trabajo están planteados en sentido negativo, en la hipótesis de que la cadena de la ayuda genera mayormente efectos negativos sobre el impacto de las intervenciones de desarrollo. Este planteamiento es apriorístico y, por tanto, equívoco. Si la cadena de la ayuda ejerce una influencia determinante sobre el impacto de los proyectos, lo hará tanto en un sentido como en otro, por lo que se hace necesario añadir un ámbito de estudio complementario a los anteriores:

- La cadena de la ayuda como *factor potencialmente positivo para el impacto de los proyectos*

El desarrollo argumental de estos planteamientos y su potencial para generar una reflexión sobre la intervención de las ONG requieren un análisis más en profundidad, tarea que se ha emprendido en los siguientes epígrafes.

## 1.2 La cadena de la ayuda como factor generador de desmovilización social y nuevo colonialismo

### 1.2.1 Argumentación

Divulgada por James Petras, esta tesis ha explicado la débil capacidad transformadora de las ONG en base al papel que el neoliberalismo les atribuye como agentes protagonistas del desarrollo y, por consiguiente, como “usurpadores del espacio político perteneciente a las organizaciones de base” (Arellano-López y Petras, 1994: 567). Para estos autores, las relaciones verticales en la cadena de la ayuda son expresión de un colonialismo cultural y vertical, ya que los proyectos son aprobados y, a menudo también diseñados, conforme a la agenda de las agencias oficiales donantes, que establecen los lineamientos y prioridades.<sup>5</sup>

El papel conferido a la ayuda privada por el marco institucional de inspiración neoliberal comporta la atribución a las ONG del papel de agentes intermediarios de desarrollo local, con el objetivo de desplegar una **estrategia de tenaza**: por arriba, la sustitución al Estado en el desempeño de las funciones públicas de provisión de servicios básicos y, por abajo, la desmovilización social de las organizaciones locales.

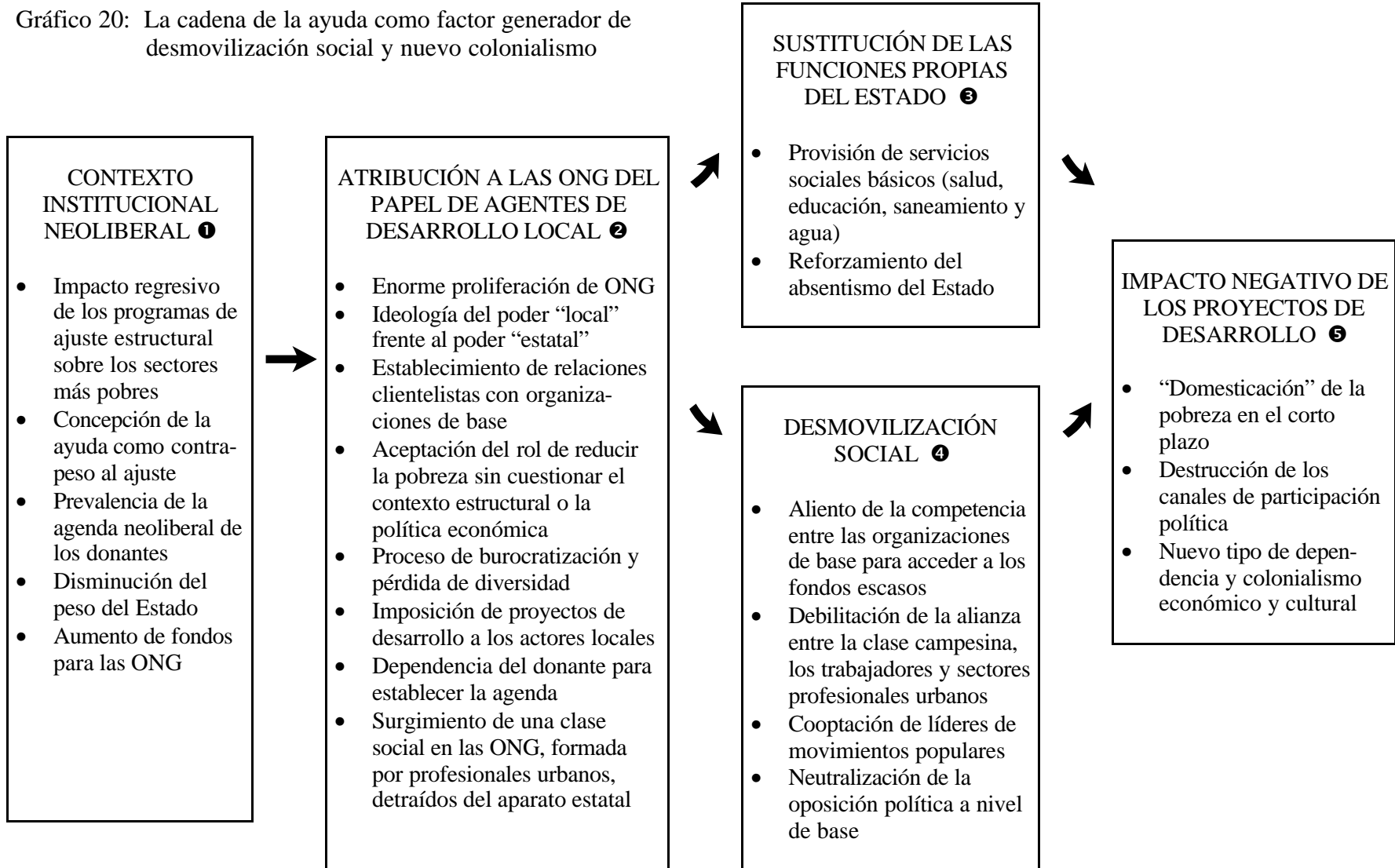
De este modo, se consigue controlar el problema de la pobreza dentro de unos niveles socialmente tolerables, al mismo tiempo que se socavan las bases para que los proyectos de desarrollo impulsen un auténtico proceso de transformación social. En el gráfico 20 se han consignado algunos indicadores empleados en la articulación de la teoría. Se trata de una tesis formulada desde los presupuestos teóricos del marxismo, como lo pone de manifiesto el empleo de categorías de análisis netamente marxistas, tales como la clase social, la ideología de clase o las alianzas entre clases.

---

<sup>5</sup> El pensamiento de Petras a este respecto ya fue expuesto en el capítulo 2. Véase el epígrafe 2.4 de dicho capítulo relativo al debate ideológico-político acerca de la intervención de las ONG.



Gráfico 20: La cadena de la ayuda como factor generador de desmovilización social y nuevo colonialismo



## 1.2.2 Indicios de contrastación y validez

En numerosos trabajos, Petras (1997b) ha enunciado la validez de esta teoría en la realidad de algunos países latinoamericanos, tales como Bolivia, Chile y Brasil. De todos ellos, tal vez el caso más estudiado haya sido el boliviano, uno de los países donde más fuerte se sintió el ajuste estructural en los años 80 y en el que también se experimentó un crecimiento explosivo del número de ONG. El estudio dedicado a Bolivia (Arellano-López y Petras, 1994) constituye, si se quiere, un documento ilustrativo de la teoría, pero adolece al mismo tiempo de una base empírica suficiente y rigurosa. No es el objetivo de este trabajo abordar un análisis crítico de las características o las limitaciones metodológicas del mismo, ni someter nuevamente a contrastación la hipótesis de Petras, pero sí el de reflexionar sobre su validez para formular explicar el fracaso de las intervenciones de las ONG. A este respecto cabe realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, los presupuestos teóricos de esta hipótesis se sitúan de lleno en el enfoque marxista, marco ideológico que difiere de la perspectiva teórica de esta investigación.

En segundo lugar, un análisis de la realidad latinoamericana (en especial, boliviana) a finales de los 90 sugiere un **cambio radical del contexto institucional** que alumbró la formulación de la hipótesis a principios de la década. Entre las transformaciones más relevantes, se pueden citar las siguientes:

- i) *Surgimiento de un nuevo marco de relación entre donantes y receptores de ayuda*  
La continuidad de las políticas de ajuste estructural en América Latina a lo largo de los años 90 se ha visto caracterizada, no sólo por una pérdida del poder coercitivo de los organismos internacionales (FMI y BM), sino también por la transición hacia un nuevo marco de relaciones entre países donantes y receptores de ayuda, caracterizado por el impulso de esquemas de coordinación y discusión de políticas. En esta tendencia hay que situar el Enfoque de Desarrollo Integral (*Comprehensive Development Framework*) promovido por el Banco Mundial (Wolfensohn, 1999).

ii) *Cuestionamiento de la condicionalidad económica de la ayuda*

Por otro lado, algunos estudios empíricos han cuestionado de forma creciente la necesidad de un “clima económico adecuado” en los países receptores como condición para la eficiencia de la cooperación. La política de condicionalidad económica, ampliamente aceptada durante los años 80, se ha visto sometida a una profunda revisión teórica (Collier y Dollar, 1999; Alonso, 1999).<sup>6</sup>

iii) *Apertura de las agendas de los donantes oficiales hacia una mayor participación*

La tendencia a asumir un enfoque de desarrollo participativo ha conferido una importancia creciente a los procesos locales de fortalecimiento institucional y empoderamiento local. Este nuevo contexto de políticas se ha traducido en un cambio de actitud de las ONG hacia una mayor atención a las contrapartes locales de los proyectos, una mayor aplicación de metodologías participativas en los procesos de identificación y formulación de los proyectos de desarrollo, así como un aumento de la prioridad sectorial en favor de los proyectos de desarrollo orientados al fortalecimiento institucional.

iv) *Proceso de descentralización administrativa*

La tendencia hacia una mayor descentralización administrativa es un proceso de dimensiones planetarias, que trae como consecuencia inmediata la prefiguración de nuevos espacios políticos a escala local, confiriendo mayor poder a los actores locales y limitando el campo de actuación de las ONG como agentes de desarrollo, aspecto sobre el que pivota la teoría de Petras. Este proceso ha sido especialmente intenso en Bolivia, con el cambio radical del marco institucional y político iniciado en 1994 con la promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa, que transfirió muchos servicios a los poderes locales.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Un debate sobre los criterios de asignación y la eficacia de la ayuda se encuentra en Alonso (1999). En un estudio de simulación, Collier y Dollar sugieren que si los criterios de asignación de la ayuda se orientasen a los países más pobres (con independencia del clima económico adecuado), la eficacia de la ayuda aumentaría notablemente, pasando de una reducción del número de pobres estimada en 30 millones de personas al año (con los criterios actuales de asignación) a otra de 80 millones de personas al año. Véase Collier y Dollar (1999), *Aid allocation and poverty reduction*, Washington, Banco Mundial, Poverty Research Working Paper, n° 2.041, citado en Alonso (1999), pp. 98-99.

<sup>7</sup> En 1994 la Ley de Participación Popular reconocía además a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) el derecho de participar en la formulación de la planificación municipal y controlar al Consejo Municipal a través de un Comité de Vigilancia. En el capítulo 4 relativo al estudio de caso se ofrece un análisis detallado de las transformaciones surgidas a raíz de la promulgación de la LPP en Bolivia.

Como se observa, los cambios transcurridos a lo largo de los años 90 parecen modificar sustancialmente las condiciones de partida sobre las que Petras construyó su teoría y parecían estar sugiriendo una pérdida de capacidad explicativa de la misma o, cuando menos, la necesidad de su revisión. El contenido fuertemente ideológico y el tono de alegato que subyace en su razonamiento dificulta tanto su contrastación como su discusión y debate. Con todo, la preocupación de Petras está cargada de buenas intuiciones y sigue estando vigente en un mundo en el que las intervenciones de las ONG pueden generar imprevistos de “costes de desregulación” (Chaveau, 1998) y conservan, en muchos casos, un protagonismo excesivo en los procesos de desarrollo. En este sentido, la hipótesis, con independencia de su validez, abre las puertas a la formulación de otras explicaciones alternativas, que fundamentan también el fracaso de los proyectos de las ONG en las dinámicas de la cadena de la ayuda.

### **1.3 La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje organizativo local**

Las conclusiones del segundo capítulo revelaron el marco institucional que determina la financiación de las ONG como un marco que infravalora los costes reales de transacción (y, por tanto, con una “eficiencia” económica menor que la declarada), “eficiente” en el logro del control financiero de los fondos, pero al mismo tiempo “ineficiente” en términos de aprendizaje local (embudo de aprendizaje). En aquel epígrafe se describieron las características de estos fenómenos, su alcance y su operativa. En esta sección se ha pretendido analizar sus implicaciones, con la idea de construir una explicación alternativa acerca del impacto limitado de los proyectos de desarrollo.

#### **1.3.1 Argumentación**

Las restricciones de la cadena de la ayuda (en términos de mecanismos de financiación, sistemas de rendición de cuentas y relaciones dependientes que se establecen al interior

de la misma) alientan que las ONG protagonicen la gestión de los proyectos y se instalen en una cultura de gestión, orientando a tal objetivo todo su sistema de aprendizaje. El resultado final es la exclusión de los actores locales de las oportunidades de aprendizaje organizativo proporcionados por el proyecto.

El **protagonismo de las ONG** en la gestión de los proyectos suele resultar crítico tanto en la fase de identificación como de seguimiento y evaluación, tareas que constituyen una gran oportunidad de aprendizaje. Así, los sistemas de evaluación se encuentran habitualmente orientados a la rendición de cuentas a los donantes; al tiempo que los de investigación aplicada, por su parte, son comúnmente confiados a una pequeña élite del conocimiento, integrada por la clase directivas de las ONG y por la concurrencia de consultores afines (la industria de la ayuda). Desde la perspectiva del aprendizaje organizativo, por otro lado, se pueden identificar numerosos problemas de funcionamiento en las ONG, entre los que se encuentran la rigidez de la estructura y cultura organizativas, las dificultades en el manejo de la información y el desaprovechamiento de los vínculos “débiles” con otras organizaciones.<sup>8</sup> En realidad, lo que ocurre es que las **ONG concentran sus esfuerzos de aprendizaje en la gestión de proyectos**, en detrimento de otros espacios de aprendizaje como el terreno o la elaboración de políticas. En definitiva, ambos fenómenos (tanto el protagonismo de la gestión como la fundamentación en ella de su aprendizaje) comportan que las ONG acaparen las oportunidades de aprendizaje organizativo que brinda un proyecto de desarrollo, con el fin de retener en sus manos (aprehender más que aprender) la capacidad y habilidades de gestión necesarias para conservar su función en la cadena.<sup>9</sup>

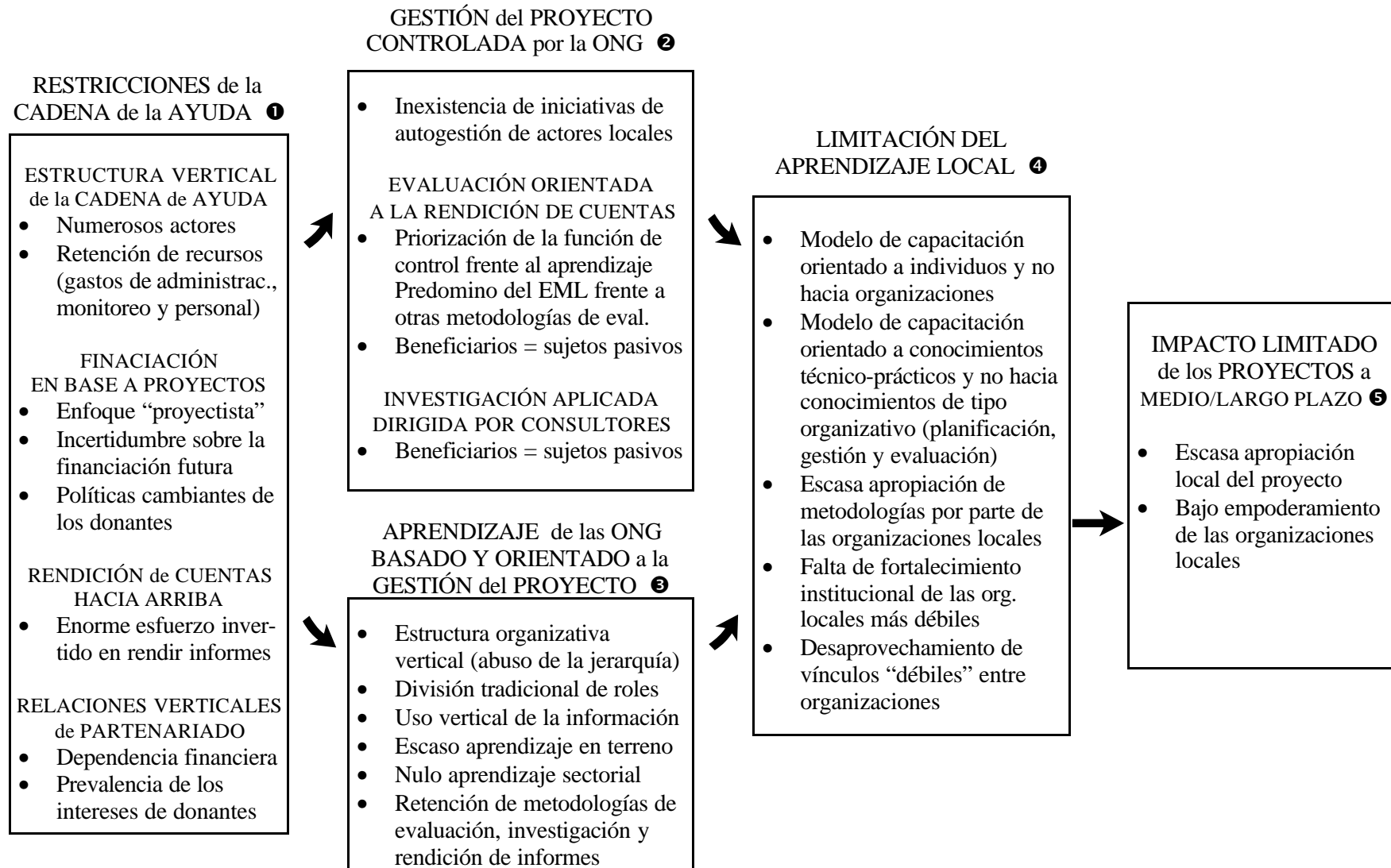
El resultado de tal dinámica supone un **freno para el propio aprendizaje de las organizaciones locales**. De hecho, los proyectos de desarrollo suelen impulsar modelos de capacitación orientados a conocimientos técnicos de aplicación individual y familiar, pero rara vez imparten capacitación en conocimientos organizativos (esto es, metodológicos y de gestión). La interconexión deficiente del proyecto con estructuras organizativas tradicionales, a su vez, suele comportar el desaprovechamiento de

---

<sup>8</sup> En el segundo capítulo se analizó un modelo organizativo de las ONG de desarrollo, basado en cuatro espacios naturales de aprendizaje. En el análisis aquí realizado se ha excluido el cuarto espacio (la creación de nuevo pensamiento), por considerar que excede el propósito de esta investigación.

<sup>9</sup> Una explicación detallada sobre estas cuestiones se encuentra en el epígrafe 8.2 del segundo capítulo.

Gráfico 21: La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje local



vínculos “débiles” entre las propias organizaciones locales, restringiendo la difusión espontánea del aprendizaje. Estas limitaciones, unidas al escaso nivel de capacitación de las organizaciones locales, son capaces de explicar por sí mismas la fragilidad de los procesos de apropiación de los proyectos de desarrollo y, por consiguiente, su bajo impacto en el medio plazo. En suma, la cadena actúa como un “embudo de aprendizaje”, caracterizándose por la existencia de una brecha estructural de conocimiento entre las organizaciones de base y las ONG.

### 1.3.2 Indicios de contrastación y validez

La hipótesis parece contar con ciertos respaldos empíricos proporcionados por diversos estudios emprendidos durante los últimos años. En primer lugar, parece haberse acrecentado la conciencia de la importante influencia que la cadena de la ayuda ejerce sobre los proyectos de desarrollo. Algunos investigadores han defendido la necesidad de introducir el análisis de las dinámicas de la cadena en las evaluaciones de impacto de los proyectos, como es el caso de Biekart (1999b:298-99), quien ha puesto de relieve que son causa frecuente de tensas contradicciones, que desembocan en la adopción de actitudes cortoplacistas, secretismo, burocracia y verticalismo en las organizaciones locales y, por consiguiente, en una merma de su capacidad de aprendizaje.

De mayor consonancia con los postulados de la hipótesis resultan los hallazgos del estudio del PIED-Andino, que ponen de relieve que las prácticas de intervención de las ONG no propician la autogestión comunitaria, limitando así su capacidad de aprendizaje (Le Grand, 1998:410-11):<sup>10</sup>

“En el conjunto de los proyectos revisados, sobre todos los de mayor alcance en términos de infraestructura, las comunidades han realizado pocos esfuerzos realmente por propia cuenta (...) Parece que las comunidades ya consideran a las instituciones como el bien o mal necesario para coejecutar la siguiente tarea en su propio desarrollo. Una de las razones para la escasa gestión campesina es que su participación en el diseño a nivel comunal se limita mucho. Las instituciones definen el *qué, cómo, cuándo* y muchas veces el *para quién* de los proyectos, limitando así un aprendizaje efectivo de las comunidades”.

---

<sup>10</sup> El Proyecto de Investigación sobre Estrategias Campesinas de Desarrollo en el Surandino Bolibiano (PIED-Andino) fue financiado por la cooperación holandesa y coordinado por el Instituto Real del Trópico (KIT, Amsterdam) en colaboración con la Consultora Sur (Sucre). El estudio se centró en el Norte de Potosí y Chuquisaca, arrojando luz sobre el marco institucional que opera en la cultura andina.

La idea de que los proyectos de desarrollo (y sus ofertas de capacitación) se orientan preferentemente a personas individuales en lugar de hacerlo a organizaciones locales está presente en las conclusiones de diversos estudios. Así ocurrió, por ejemplo, en una investigación realizado por la cooperación oficial holandesa en Bolivia, orientado a conocer la percepción de los beneficiarios de los proyectos, que definió el aprovechamiento de las intervenciones como “claramente diferenciado e individualizado” (IOB, 1998:250).

Una fuente de confirmación más contundente podría proceder de los pobres resultados que los estudios de impacto disponibles han atribuido a los esfuerzos dedicados por las ONG del Norte al fortalecimiento de sus contrapartes del Sur. El estudio de la agencia canadiense resulta, en este sentido, bastante elocuente (Kruse *et al*, 1997:34):

“(…) la contribución de las ONG canadienses orientada hacia el fortalecimiento institucional de sus contrapartes del Sur ha sido pequeño. De hecho, los programas de las ONG no contemplan tal posibilidad (…) muchas ONG canadienses se muestran bien incapaces o bien reacias de impulsar programas de desarrollo institucional de sus contrapartes del Sur (…) en las ONG canadienses han dado a entender que no era de la incumbencia de sus quehaceres proporcionar este tipo de apoyo o han afirmado que no contaban con recursos para hacerlo”.

En el estudio regional sobre fortalecimiento institucional de las ONG latinoamericanas, Valderrama (1998:387) ha descrito el proceso de capacitación organizativa experimentado por estas organizaciones en la última década como un proceso de aprovisionamiento metodológico, caracterizado por un mayor rigor en el sistema de planificación y nuevos mecanismos de evaluación institucional.<sup>11</sup>

Todos estos indicios apuntan en la dirección de la pertinencia de la hipótesis, toda vez que la financiación en base a proyectos, los sistemas ascendentes de rendición de cuentas y las cadenas verticales de ayuda son una práctica generalizada en el mundo de la cooperación para el desarrollo y originan que la gestión de los proyectos siga constituyendo un coto privado de las ONG. En este punto, quedaría pendiente, no obstante, una reflexión sobre la **fuerza explicativa** de la hipótesis y la influencia de

---

<sup>11</sup> Los resultados de una encuesta sobre prioridades realizada en el curso del estudio (sobre una muestra de más de 200 ONG) profundizaron en esta línea. De las 10 áreas contempladas, las organizaciones encuestadas priorizaron, en primer lugar, la metodología para incrementar el impacto (7,6), así como la investigación y sistematización (6,8) y la planificación, monitoreo y evaluación (6,2), en los lugares tercero y cuarto, respectivamente. Estos datos sirven para probar la importancia que las ONG conceden al aparato de conocimientos organizativos como garantes de su futuro.



otras variables explicativas, como los contextos institucionales locales, en el éxito o fracaso final de los proyectos. Lo más razonable es pensar que las dinámicas de la cadena de la ayuda constituyen una variable importante, aunque no determinante del fracaso de los proyectos.

## **1.4 La cadena de la ayuda como factor inhibidor de la formación de capital social**

Esta tercera explicación de las limitaciones de los proyectos surge a partir de la influencia perversa que el marco de relaciones de la cadena de la ayuda ejerce sobre la capacidad de las ONG para contribuir a la formación de capital social local y, en última instancia, para generar un impacto profundo y sostenible de los proyectos de desarrollo. Se trata, en realidad, de una proposición ligada a la anterior. Como ya se analizó en el primer capítulo, el aprendizaje organizativo y la formación de capital social son cuestiones estrechamente relacionadas, constituyendo, en última instancia, dimensiones distintas de un mismo proceso de desarrollo. La capacidad de las intervenciones de desarrollo para articular tejido social y redes de aprendizaje redundan en beneficio del propio fortalecimiento de las organizaciones locales y viceversa.

### **1.4.1 Argumentación**

El arranque del argumento se sitúa en los mercados de ayuda, que motivan que las ONG den prioridad a su función de gestión e intermediación frente a su función de articulación de tejidos social, viéndose comprometida, por tanto, su capacidad para contribuir a la generación de capital social. Pero en todo caso, los proyectos de desarrollo no constituyen intervenciones neutrales, sino que generan fenómenos de articulación y desarticulación social a nivel local. El marco institucional que rige la cadena de la ayuda (su estructura y composición, los sistemas de financiación y rendición de cuentas y las relaciones verticales de partenariado) generan tres tipos de

fenómenos.

En primer lugar, son motivo de **desarticulación de tejido social**. El establecimiento de vínculos fuertes (en base a una afinidad ideológica o religiosa) y verticales (en base a una jerarquía) entre donantes y receptores propicia la formación de un tejido social local basado en cadenas de ayuda, aisladas unas de otras. En ocasiones la fortaleza de los vínculos es entendida en términos de exclusividad frente al resto de organizaciones comprometiendo la capacidad de los actores locales para tender vínculos débiles entre sí. Este marco de relaciones propicia situaciones de clientelismo y sobrefinanciación, así como la constitución de alianzas de carácter defensivo. Consecuencia inmediata de ello es la dificultad para articular y fortalecer las redes sectoriales (salud, educación o productivas). En su extremo, esta dificultad se manifiesta incluso en un clima de competencia entre las organizaciones locales y en la proliferación de conflictos.<sup>12</sup>

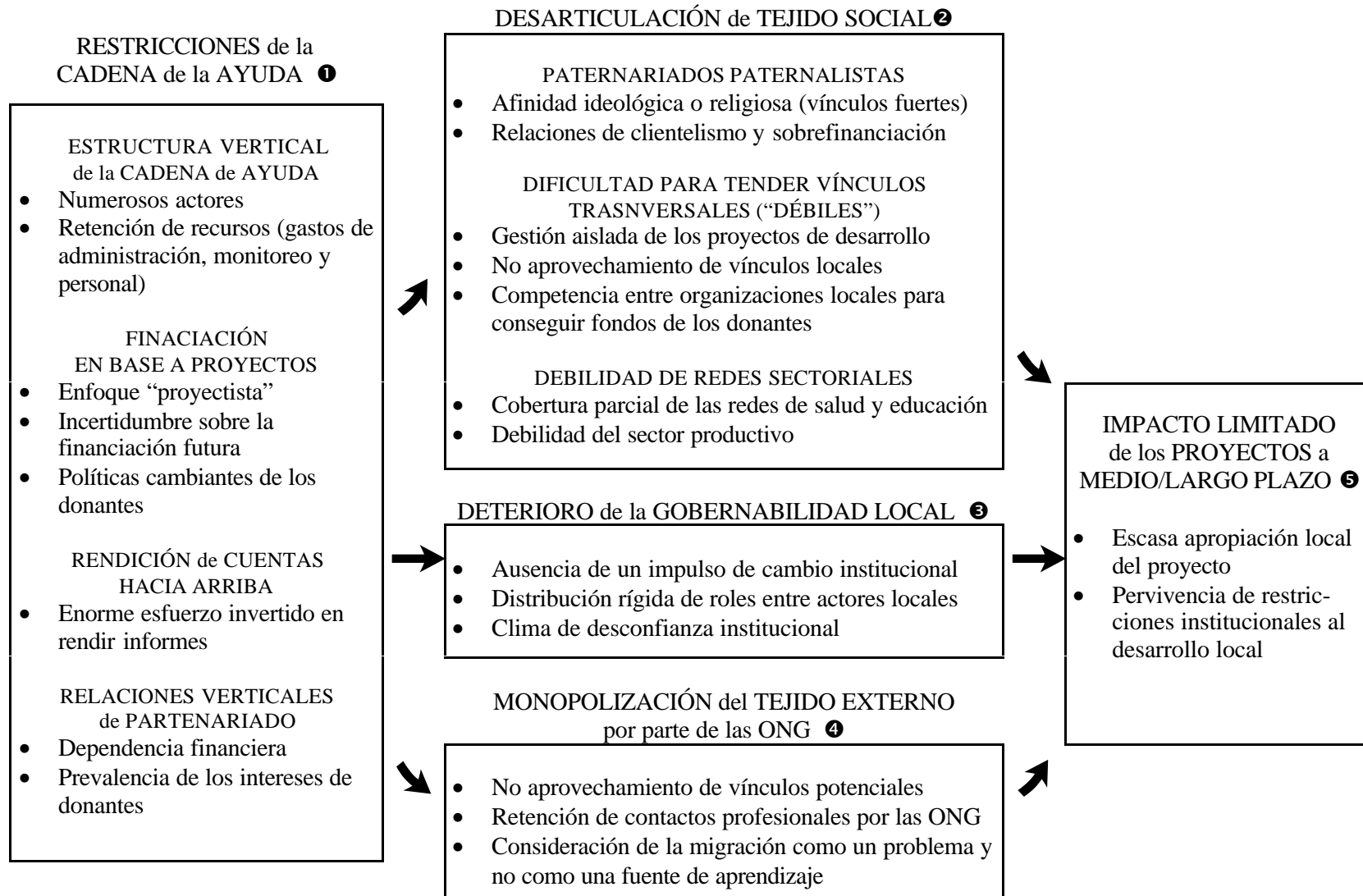
Una segunda variable para explicar la escasa formación de capital social se encuentra en el **deterioro de la gobernabilidad local**. Las prácticas de control y reserva de información, propiciadas por los marcos de financiación de los proyectos, socavan la confianza institucional. La creación de instituciones específicas para la gestión del proyecto y la falta de marcos de cooperación con los gobiernos locales motivan que los proyectos carezcan de la vocación de mejorar las instituciones locales (ya sea de gobierno, participación social o de gestión compartida de recursos naturales), al tiempo que refuerzan la tradicional distribución estanca de roles entre los actores locales.

Por último, las ONG tienden a monopolizar la actividad de **articulación externa** de las comunidades de intervención, no estimulando la diversificación del sistema de vínculos débiles con aliados externos para el desarrollo. En este sentido, la visión cortoplacista de un enfoque de intervención basado en proyectos discretos es incompatible con la visión a largo plazo que requieren los esfuerzos de articulación externa .

---

<sup>12</sup> En este punto la hipótesis de la inhibición del capital social confluye con la tesis de Petras relativa a la cadena de la ayuda como instrumento de desmovilización social y nuevo colonialismo. La diferencia estriba, sin embargo, en el diferente enfoque teórico que las sustenta. De algún modo, esta hipótesis se sirve de las intuiciones de Petras, pero desprende de ellas el tamiz de la ideología.

Gráfico 22: La cadena de la ayuda como factor inhibidor de la formación de capital social



## 1.4.2 Indicios de contrastación y validez

En el capítulo 2 se concluyó que los estudios realizados hasta la fecha sobre el impacto de las ONG en la generación de capital social se encuentran todavía en un estado embrionario, ofreciendo conclusiones incluso contradictorias. Aunque no de forma explícita, algunos estudios de impacto han sugerido la dificultad que experimentan las ONG para generar capital social. Por la lucidez de sus conclusiones, se recurre de nuevo al estudio del PIED-Andino, que ha comprobado la responsabilidad de las ONG en la articulación de un **tejido social “fragmentado”** en contextos rurales (Le Grand, 1999):

- La descoordinación de donantes y la frecuente falta de coherencia en ámbitos y políticas de intervención (por ejemplo, en los sistemas de incentivos) es causa de numerosas “*fragmentaciones*”, tales como duplicidades, solapamientos, vacíos de cobertura y falta de continuidad, así como conflictos entre las propias ONG y entre éstas y las comunidades. La división *de facto* de las ONG más grandes por “territorios de influencia” parece constituir otra prueba en el mismo sentido.
- Aunque en creciente declive, las ONG todavía impulsan la formación de “*organizaciones de beneficiarios*” con funciones parciales de gestión de los proyectos de desarrollo (comités de riego, salud, agua potable y clubes de madres, entre otros), que implican una acción paralela a las organizaciones tradicionales. El estudio concluye que los comités no son dinámicos ni apenas cumplen sus funciones, adoptan un enfoque sectorial (por tanto, limitado) y carecen de la capacidad (y legitimidad) para resolver problemas mayores, pero que, en cambio, sí pueden debilitar las estructuras tradicionales de la comunidad.
- Un impacto más invisible pero no menos certero son los efectos imprevistos que los proyectos de desarrollo (en especial, los de crédito, construcción de infraestructuras o innovación tecnológica) generan en las *instituciones tradicionales de intercambio no monetarizado de recursos* entre redes de familias, pudiendo socavar la dotación de capital social. (De Marrée, 1998a:294)

La incidencia negativa de los vínculos “fuertes” al interior de la cadena ha sido probada por otros estudios empíricos. Así, por ejemplo, en el estudio sobre ONG europeas y

democratización en Centroamérica, Biekart (1999) atribuía el fracaso de los proyectos de desarrollo al desmedido papel desempeñado por las amistades políticas y personales entre las ONG y sus contrapartes, que habían desembocado en relaciones de clientelismo y fenómenos de sobrefinanciación. La investigación, además, constataba la mala coordinación entre organizaciones donantes y la existencia de entornos de competencia entre las ONG. Por otro lado, en un estudio sobre ONG internacionales, Madon (2000:6) ha señalado la responsabilidad de la rendición de cuentas ascendente y financiera en el escaso desempeño de su función de articulación social.

Los efectos de la actuación de las ONG en términos de **governabilidad local** ha merecido pruebas menos claras. El estudio del PIED-Andino ha constatado la existencia de un clima de *desconfianza hacia las ONG*, asentado sobre el incumplimiento histórico de promesas y la falta de comunicación adecuada con las comunidades locales, factores que inhiben el establecimiento de vínculos, tanto horizontales como transversales, entre las organizaciones. En una evaluación realizada por la cooperación holandesa en Bolivia, se puso de relieve la existencia de relaciones de desconfianza por parte de las autoridades municipales (IOB, 1998:249):

“Tanto en Cochabamba como en Potosí, la colaboración entre el municipio y los proyectos fue débil. Políticas de acción y actividades no fueron coordinadas. Dentro del marco de la Ley de Participación Popular, el gobierno municipal debiera incorporar las actividades de los proyectos en su plan de operación anual, sin embargo, resultó dificultoso concertar las políticas heterogéneas de las ONG y de los proyectos a nivel municipal”.

Una última consideración hace referencia a la articulación externa de las comunidades. De acuerdo a diversos estudios empíricos, las intervenciones de las ONG, al tiempo que crean nuevas dependencias externas (del mercado y la ciudad), “no aportan mucho a mejorar las condiciones externas, por ejemplo, en cuanto a precios, aprovisionamiento de insumos, crédito e infraestructura” (Le Grand, 1998b:414). Este hecho podría indicar la incapacidad de las ONG para propiciar el estrechamiento de vínculos débiles orientados a la autonomía, y al suministro de recursos, información y aprendizaje. El estudio del PIED-Andino ha identificado además que las ONG tienen una concepción negativa de la migración rural. Lejos de constituir un problema para los proyectos de desarrollo, las experiencias locales de migración son “fuente de ingresos, inspiración, intercambio y aprendizaje”, es decir, de fructíferos vínculos débiles y transversales

(LeGrand, 1998b:415):<sup>13</sup>

“Mientras que las estrategias campesinas llegan tanto a las ciudades cercanas (trabajo temporal, segunda vivienda, educación para los hijos, mercado de compra y venta) como las más alejadas (migración temporal de varios meses, compras de artefactos y ventas de su producción), las organizaciones aparentemente no saben aprovechar esta dinámica”.

El carácter determinante de los vínculos externos para generar un impacto duradero de los proyectos de desarrollo ha sido también puesto de manifiesto por Biekart (1999), quien, en su estudio sobre el impacto de las ONG europeas en Centroamérica, concluyó que una de las contribuciones más decisivas de las ONG, más allá de la gestión de proyectos de desarrollo, fue la provisión de canales y alianzas a nivel internacional, es decir, vínculos débiles o transversales.

En cuanto a la segunda relación de causalidad de la hipótesis, la intuición y las investigaciones disponibles apuntan a una relación automática entre capital social y un impacto duradero de los proyectos de desarrollo. El propio Banco Mundial ha reconocido la fuerte relación positiva entre formación de capital social e impacto de los proyectos de desarrollo (BM, 2000:16):

“Al invertir en este tipo de relaciones sociales e interorganizativas, el proyecto aspira a mejorar la calidad de las relaciones entre las comunidades y el gobierno local y, de este modo, fortalecer el impacto del (proyecto) en reducción de la pobreza”

## **1.5 La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo**

Por último, el cuarto ámbito de investigación definido al inicio del capítulo apuntaba en la dirección de considerar el marco de financiación y las relaciones que se establecen en la cadena de la ayuda, no como un factor limitante del impacto de las intervenciones, sino como un espacio capaz también de generar efectos positivos. Si existen importantes efectos negativos de la cadena, también será posible encontrar otros, que siendo

---

<sup>13</sup> Los miembros emigrantes de la comunidad son un problema para las ONG porque no participan en los proyectos y no aportan mano de obra. En ocasiones, el énfasis de las ONG hacia la prestación de servicios resulta en una creciente contradicción: cuanto mejores son las condiciones de vida en la comunidad, mayor es la orientación hacia fuera y aumentan los casos de migración.

igualmente influyentes lo hagan en sentido contrario. La voluntad de los donantes de mejorar el actual marco institucional de financiación de las ONG poseería, por tanto, un enorme potencial para generar efectos beneficiosos sobre los proyectos.

### 1.5.1 Argumentación

Como se ha recogido en el gráfico, la asunción de nuevos marcos de financiación de intervenciones basados en la flexibilización de la cadena de la ayuda (su acortamiento, la financiación basada en programas, la rendición múltiple de cuentas y las relaciones de partenariado más horizontales) posee un enorme potencial para mejorar tanto la gestión de las intervenciones, el aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social. La descentralización geográfica de los donantes, la coordinación de sus políticas, la constitución de fondos multilaterales o su mayor compromiso con las perspectivas temáticas transversales (género, medio ambiente, participación y fortalecimiento institucional) son tan sólo algunos ejemplos que demuestran que la cadena de la ayuda es una institución que admite posibilidad de cambios, cambios que pueden suponer una importante contribución positiva al impacto de las intervenciones en el medio y largo plazo.<sup>14</sup>

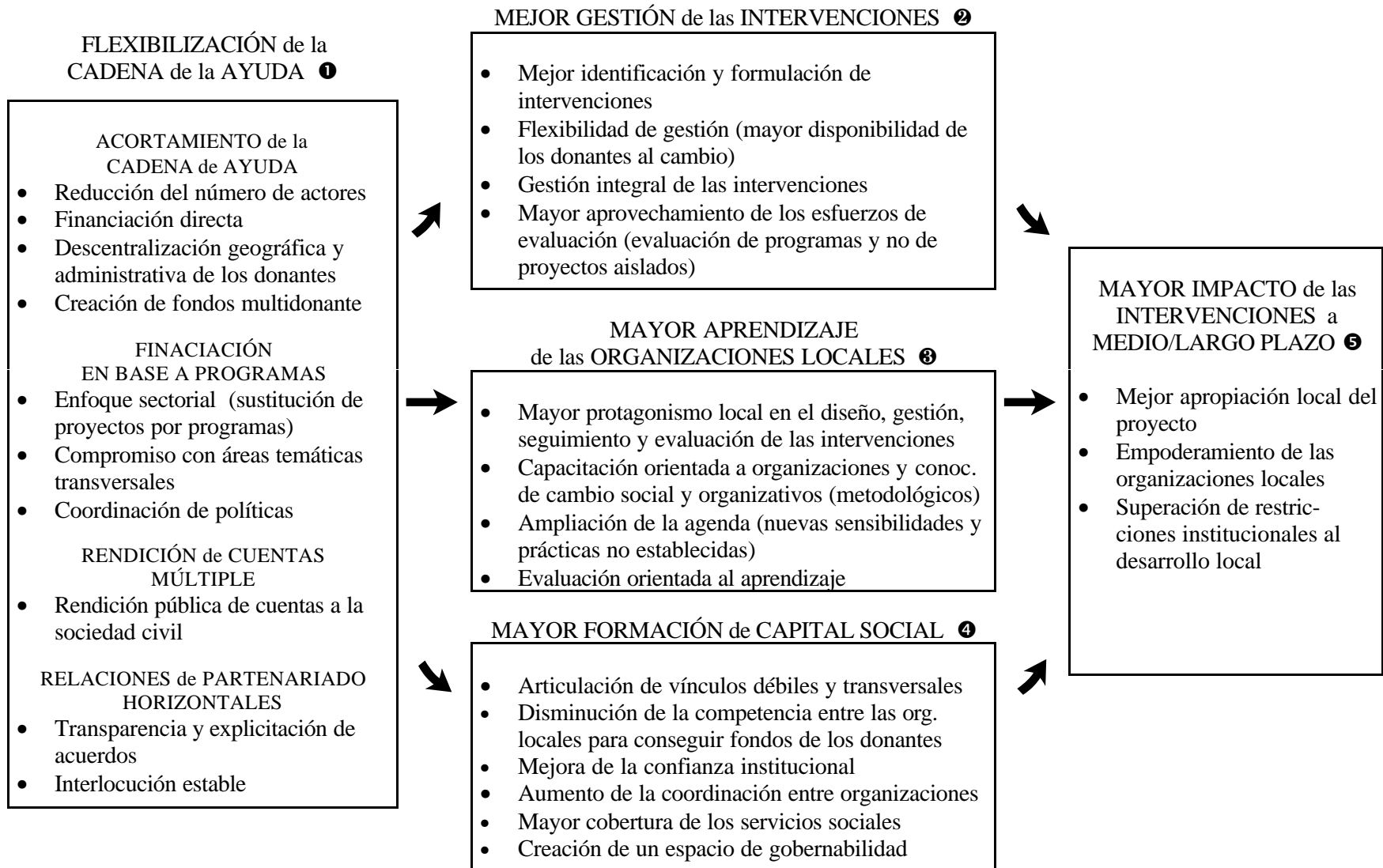
### 1.5.2 Indicios de contrastación y validez

Los estudios disponibles hasta la fecha no se han preocupado de someter a contraste empírico esta hipótesis de trabajo. Hay que reseñar que una de las primeras líneas de investigación se deben al INTRAC sobre el alcance de los esquemas de financiación directa a las organizaciones del Sur (*direct funding*) por parte de los donantes oficiales. Los fenómenos descritos en torno a los problemas para la formación de capital social conducen a una baja apropiación local del proyecto y a la pervivencia de las restricciones institucionales que impiden el desarrollo local (o el de determinados colectivos), lo que sin duda merma el impacto de los proyectos a largo plazo.

---

<sup>14</sup> En el anexo de la tesis se ha profundizado esta línea de reflexión sobre la necesidad de mejora de los marcos de financiación de las intervenciones de desarrollo de las ONG.

Gráfico 23: La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo





## 2. Construcción del estudio de caso

### 2.1 Criterios de selección del estudio de caso

Para el estudio de caso se ha seleccionado un proyecto de cooperación para el desarrollo que se atiene a las condicionantes impuestos por los ámbitos de estudio definidos en el epígrafe anterior, así como a otros aspectos relativos a la cantidad de información disponible y a su accesibilidad. Se han recogido en una lista el conjunto de *criterios de selección* utilizados:

- Concurrencia de una cadena de actores en la financiación del proyecto de desarrollo, pertenecientes tanto al Norte como al Sur
- Existencia de un marco institucional local relevante, en el que las organizaciones locales desempeñen un papel importante
- Ausencia de catástrofes naturales o contextos adversos
- Formulación participativa del proyecto en su inicio
- Relevancia del proyecto por su volumen de fondos
- Presencia del fortalecimiento institucional de los actores locales dentro de los objetivos del proyecto
- Existencia de un enfoque progresista por parte del donante del proyecto
- Finalización del proyecto en el momento de realizar la investigación
- Existencia de un esfuerzo importante de monitoreo y evaluación, documentado y sistematizado

Gracias al interesante proceso de descentralización administrativa iniciado a mediados de los 90 en Bolivia, se decidió trabajar y establecer contactos con el país andino. Tras un largo proceso de búsqueda de experiencias candidatas, se identificó finalmente el proyecto PN-23 denominado “Manejo de Recursos Naturales Renovables en Chuquisaca Centro”, coordinado por CARE Bolivia en el periodo 1993-1999 en el municipio de Villa Serrano, perteneciente al Departamento de Chuquisaca. (véase

capítulo cinco). Además de reunir, las condiciones señaladas, este proyecto de desarrollo gozó de un carácter pionero, merced a su enfoque transversal de género, participación y fortalecimiento institucional, aspectos que fueron integrados en el diseño a instancias del donante holandés. El éxito atribuido al proyecto por las evaluaciones convencionales le convierte en un espacio interesante para contrastar las líneas de investigación definidas anteriormente. En otras palabras lo que se ha pretendido es responder a la pregunta: ¿Cual es el verdadero impacto, en términos de aprendizaje de las organizaciones locales y de formación de capital social, de los proyectos “exitosos” en el cumplimiento de sus objetivos?

## **2.2 Estancias de investigación en el terreno**

Entre los años 1998 y 2000 se realizaron cinco estancias de investigación en Bolivia, en el transcurso de las cuales se fueron afianzando las bases, tanto teóricas como prácticas, del estudio. En el cuadro 20 se han resumido los viajes realizados, incluyendo fechas, lugares de trabajo y actividades realizadas, así como las aportaciones de cada estancia al conjunto de la investigación doctoral. Como se puede observar, la sucesión de viajes constituye un proceso acumulativo de experiencias y establecimiento de contactos institucionales, que fueron creando las condiciones necesarias para seleccionar el estudio de caso y garantizar el acceso a la información.

En ese proceso la contribución del Departamento de Gestión Rural-DPID de la Universidad Nur de Santa Cruz de la Sierra ha sido de vital importancia. Durante los primeros cuatro años de duración del proyecto (1993-1997), el equipo del DPID impartió numerosos talleres de capacitación al personal técnico del proyecto PN-23 de CARE Bolivia en lo relativo al manejo de metodologías participativas con la población campesina beneficiaria. La gerencia del PN-23 contrató incluso los servicios del coordinador del DPID como consultor privado del proyecto. En este contexto, el coordinador ha constituido un informante clave sobre el proyecto PN-23.

Cuadro 20: Viajes de investigación realizados a Bolivia<sup>15</sup>

FECHAS	LUGAR de TRABAJO	ACTIVIDADES REALIZADAS	APORTACIONES a la INVESTIGACIÓN
Jul-Sep 1998	Departamento de Gestión Rural Universidad Nur (Santa Cruz De la Sierra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en diversas experiencias de desarrollo participativo</li> <li>- Recopilación de material bibliográfico sobre metodologías participativas</li> <li>- Participación en el equipo de sistematización y evaluación del departamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio teórico del enfoque del aprendizaje y las redes de aprendizaje</li> <li>- Manejo práctico con técnicas de Diagnóstico Rural Participativo (DRP)</li> </ul>
Nov 1998	Departamento de Gestión Rural- DPID Universidad Nur (Santa Cruz de la Sierra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realización de un sondeo participativo sobre las perspectivas de los pobres para el Banco Mundial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo práctico de metodologías participativas</li> <li>- Establecimiento de una relación personal con una asistente técnico del proyecto PN-23, que trabajó en el equipo del sondeo</li> </ul>
Mar 1999	Departamento de Gestión Rural- DPID Universidad Nur (Santa Cruz de la Sierra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la evaluación del Programa de Fortalecimiento de Organizaciones de Base, coordinado por el DPID, en el marco del proyecto PN-24 de CARE Bolivia</li> <li>- Establecimiento de un convenio de colaboración con CARE Bolivia para abordar el estudio de caso de la tesis sobre el proyecto PN-23</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Experiencia de evaluación de un proyecto de fortalecimiento institucional</li> <li>- Creación de relaciones de confianza con la gerencia departamental de CARE Bolivia</li> </ul>
Jun-Sep 1999	CARE Bolivia (Sucre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de la documentación del proyecto PN-23 (informes técnicos e informes de evaluación)</li> <li>- Realización de entrevistas a personas clave sobre el proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comienzo del estudio de caso</li> </ul>
Nov-Dic 2000	CARE Bolivia (Villa Serrano, Sucre y La Paz)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realización de entrevistas de campo (estancia en Villa Serrano)</li> <li>- Realización de entrevistas a la gerencia de CARE Bolivia de discusión de resultados</li> <li>- Realización de entrevistas en la Embajada de Holanda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finalización del estudio de caso</li> <li>- Validación de resultados</li> </ul>

Fuente: investigación

<sup>15</sup> Algunos de estos viajes se realizaron en el marco de las estancias de investigación financiadas por el Programa de Formación de Personal Investigador (FPI) del Ministerio de Educación.

### 3. Elaboración de un sistema de indicadores

#### 3.1 Proceso de elaboración

La elaboración del sistema de indicadores ha respondido a un **proceso dialéctico** entre un esfuerzo *deductivo*, procedente de la reflexión teórica realizada en los capítulos anteriores, y otro de índole *inductiva*, derivado de la propia dinámica del estudio de caso, a partir del análisis de la información secundaria (informes de evaluación del proyecto con sus propios indicadores) y del trabajo de campo directo en el terreno. Estas dos vías de reflexión se han visto enriquecidas mutuamente mediante un proceso de propuestas tentativas y aproximaciones sucesivas. La matriz final de indicadores contenida en los cuadros 22 representa, por tanto, el resultado final de ese trabajo de ida y vuelta al terreno, de depuración y adaptación a la realidad local de un listado teórico de indicadores. Como se observa en los cuadros, se han recogido algunos indicadores proporcionados por el propio marco lógico del proyecto, contenido en la formulación inicial del proyecto realizada por CARE Bolivia. No obstante, la natural orientación del marco lógico al cumplimiento de objetivos y metas predeterminadas ha motivado que gran parte de los indicadores formulados no tengan reflejo alguno en el marco lógico del proyecto.

Otra característica reseñable del proceso de elaboración de indicadores ha sido la adopción de un **enfoque cualitativo**, al objeto de complementar los indicadores cuantitativos disponibles. Por regla general, las evaluaciones practicadas de los proyectos se atienen a la medición o identificación de logros alcanzados y rara vez reparan en los efectos imprevistos o los impactos colaterales, así como en lo que el proyecto pudo haber hecho y no hizo. Desde la perspectiva del aprendizaje organizativo y de la formación de capital social, estos matices son importantes ya que el impacto de una intervención de desarrollo se concibe como su contribución a un *stock* colectivo -de conocimientos, destrezas prácticas, confianza institucional y contactos- aspectos que no dependen tanto de qué actividades realiza el proyecto, como de la propia forma en que son llevadas a cabo.

## 3.2 Fundamentación de los indicadores

Se ha desagregado el estudio de caso en tres grandes bloques de análisis, que se corresponden con los capítulos 5, 6 y 7 de la investigación. En el cuadro sinóptico 21 se han desarrollado dichos bloques en ámbitos de estudio más concretos, que pretenden recoger las preocupaciones planteadas en el anterior epígrafe. Con el objeto de precisar al máximo la formulación de indicadores, cada uno de los diferentes ámbitos de estudio ha sido desagregado en variables y subvariables, tal y como se puede comprobar en los siguientes epígrafes.

Cuadro 21: Ambitos de análisis del estudio de caso

<b>Bloque I: RESUMEN y CONTEXTO de la INTERVENCIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Resumen y resultados del proyecto PN-23</li><li>• Contexto de intervención</li></ul>
<b>Bloque II: SISTEMAS de FINANCIACIÓN, GESTIÓN y APRENDIZAJE de la INTERVENCIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Marco institucional de financiación del proyecto: la cadena de ayuda del PN-23</li><li>• Sistema de aprendizaje organizativo en CARE Bolivia</li><li>• Sistema de gestión del proyecto PN-23</li></ul>
<b>Bloque III: IMPACTO de la INTERVENCIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Impacto del proyecto en aprendizaje de las organizaciones locales</li><li>• Impacto del proyecto en formación de capital social</li></ul>

### 3.2.1 Marco institucional de financiación del proyecto: la cadena de ayuda

El desarrollo analítico de esta variable ha sido efectuado conforme al propio esquema del segundo capítulo dedicado al estudio del marco institucional en el que operan las ONG, incluyendo las siguientes subvariables:

- *Estructura y composición de la cadena de la ayuda*

El estudio de esta primera variable se ha abordado a partir de diversos indicadores cuantitativos, correspondientes a su *composición* (número de integrantes de la cadena del proyecto), su *estructura de flujos financieros* (dimensión del conjunto de flujos financieros del municipio e importancia relativa del presupuesto del proyecto), pero también al *nivel de retención de recursos* practicado a lo largo de los diferentes eslabones de la cadena, y que se puede estimar a partir de indicadores como el presupuesto del proyecto invertido directamente en los beneficiarios o gestionado por ellos. Por último, se incluye la *distancia de la cadena* (nivel de descentralización administrativa y geográfica del donante).

- *Sistema de financiación del proyecto*

El análisis de este segundo aspecto del marco de financiación presta atención a los *esquemas de intervención* propiamente dichos (tipo de esquema, puntualidad en la recepción de fondos y grado de certidumbre sobre la continuidad de la financiación en el futuro). Una segunda variable crucial del sistema de financiación alude a la *política del donante*. En ese sentido, su enfoque de intervención, sus prioridades sectoriales y geográficas, sus perspectivas transversales temáticas y su política de coordinación entre diferentes intervenciones constituyen, de forma indirecta, rasgos determinantes del marco de financiación del proyecto.

- *Sistema de rendición de cuentas*

Los aspectos de rendición de cuentas han merecido un análisis diferenciado, en función de dos tipos de condicionamientos. En primer lugar, se encuentran los requisitos de periodicidad y contenido que afectan a la entrega de *informes de seguimiento*. Por otro lado, se encuentran todos los requerimientos referentes a la puesta en marcha de la *evaluación externa* del proyecto, y que se determinan a partir de su cantidad y periodicidad, la forma de establecer los términos de referencia, el propio contenido de la evaluación (preguntas clave), las metodologías pertinentes, los productos y formato, el perfil de los miembros del equipo de evaluación, el tiempo de trabajo y, por último, la procedencia de la financiación del esfuerzo de

evaluación. El conjunto de todos estos requerimientos del sistema de rendición de cuentas son importantes ya que ejercen gran influencia sobre la gestión del proyecto.

Cuadro 22a: Indicadores sobre el marco institucional de financiación del proyecto

<b>VARIABLES</b>	<b>SUBVARIABLES</b>	<b>DIMENSIONES e INDICADORES</b>
ESTRUCTURA y COMPOSICIÓN de la CADENA de AYUDA	Composición de la cadena	- <i>Número y tipo de actores presentes en la cadena del proyecto PN-23</i>
	Estructura de flujos financieros	- <i>Dimensión del conjunto de flujos financieros del municipio</i> - <i>Importancia relativa del presupuesto del proyecto en el conjunto de flujos financieros del municipio</i>
	Nivel de retención de recursos	- <i>% del presupuesto del proyecto invertido directamente en los beneficiarios</i> - <i>% del presupuesto gestionado por los beneficiarios</i>
	Distancia de la cadena	- <i>Nivel de descentralización administrativa y geográfica del donante</i>
SISTEMA de FINANCIACIÓN	Esquema de financiación	- <i>Tipo de esquema de financiación (proyecto a proyecto, acuerdos marco...)</i> - <i>Grado de certidumbre sobre la continuidad de la financiación</i> - <i>Puntualidad en la recepción de los fondos</i>
	Políticas del donante	- <i>Evolución del enfoque de intervención</i> - <i>Evolución de las prioridades sectoriales y perspectivas transversales</i> - <i>Evolución de las prioridades geográficas</i> - <i>Nivel de coordinación entre diferentes intervenciones</i>
SISTEMA de RENDICIÓN de CUENTAS	Requisitos de los informes de seguimiento	- <i>Periodicidad de los informes de seguimiento</i> - <i>Contenido de los informes</i>
	Requisitos de la evaluación externa	- <i>Cantidad y periodicidad de evaluaciones externas</i> - <i>Forma de establecer los términos de referencia</i> - <i>Contenido de la evaluación (preguntas clave)</i> - <i>Metodologías pertinentes</i> - <i>Productos y formato</i> - <i>Perfil de los miembros del equipo de evaluación</i> - <i>Tiempo de trabajo</i> - <i>Financiación</i>
RELACIÓN DONANTE-ONG	Interlocución del proyecto con el donante	- <i>Tipo de interlocución (directa o indirecta)</i> - <i>Estabilidad de la interlocución</i>
	Calidad de la relación	- <i>Nivel de flexibilidad</i> - <i>Nivel de confianza</i>

(\*) Indicadores contemplados por el marco lógico del proyecto

- *Relación donante-ONG*

Una última variable del marco de relaciones de financiación del proyecto se refiere a la relación donante-ONG, caracterizada por la *interlocución del proyecto con la oficina donante*, por su forma (directa o indirecta) y su estabilidad, pero también por la *calidad de la relación*, definida a partir de los niveles de flexibilidad y confianza existentes.

### 3.2.2 Sistema de aprendizaje de CARE Bolivia

Para formular indicadores sobre esta categoría se han tenido en cuenta las reflexiones teóricas realizadas en el primer capítulo referidas al enfoque del aprendizaje organizativo. El modelo de aprendizaje organizativo de las ONG desarrollado en el capítulo segundo incluía los siguientes aspectos: contenidos de aprendizaje, espacios de aprendizaje, procesos de manejo de la información y características organizativas. De todas estas variables, se han seleccionado dos para armar un esquema de formulación de indicadores:

- *Características organizativas de CARE Bolivia*

Las características organizativas conforman el primer ingrediente del modelo de aprendizaje de una ONG y se componen de varias subvariables, incluyendo, en primer lugar, la propia *cultura organizativa* (misión y valores organizativos y roles desempeñados por la organización), así como la *estructura organizativa*, reflejada en su forma (grado de verticalidad u horizontalidad) o indicadores relativos al nivel de centralización de la función de evaluación y del sistema informático. La habitual inclinación de las formas organizativas de las ONG en base a proyectos, hace aconsejable trasladar el mismo análisis al equipo de gestión del proyecto, en términos tanto de *estructura organizativa* (niveles jerárquicos y escala salarial) como de *cultura organizativa*, referida en este caso al liderazgo y estilo de gerencia, la existencia de una visión compartida, el modelo de comunicación, el nivel de motivación del equipo o el índice de rotación del personal (externa e interna). Por



último, las *relaciones de género* constituyen otro aspecto que influye en el modelo de aprendizaje y se puede estudiar a través de la política de contratación del proyecto (número de mujeres empleadas y puestos que ocupan en la organización), así como de los conflictos y tensiones existentes.

- *Espacios de aprendizaje*

El modelo de aprendizaje se caracteriza también por la importancia relativa que representan los diferentes espacios, es decir, el aprendizaje en el terreno, el aprendizaje derivado de la gestión del proyecto de desarrollo y el aprendizaje originado en la elaboración de políticas (a nivel sectorial).<sup>16</sup> En este trabajo se asume la hipótesis de que el aprendizaje de las ONG está fuertemente orientado hacia la gestión de los proyectos, por lo que se han elaborado algunos indicadores para calibrar la importancia de cada uno de los espacios. El *aprendizaje en el terreno* se ha estimado a través del porcentaje de miembros en el terreno, el papel desempeñado por la ONG en el terreno (ya sea como facilitador, controlador, gestor o actor extractivo) y el grado de retroalimentación interna del aprendizaje en el terreno.

El segundo espacio de aprendizaje organizativo de la ONG se debe a la propia *gestión de los proyectos de desarrollo*, aprendizaje que se puede estimar a través de indicadores de capacitación recibida (temáticas impartidas y modalidades de capacitación empleadas) esfuerzo invertido en capacitación (porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en formación de recursos humanos del equipo técnico de la ONG) o referentes al propio contenido de esos procesos de aprendizaje, ya sea generador de conocimientos de tipo organizativo (apropiación de metodologías de trabajo) o de cambio social (integración de perspectivas transversales: ambiental, género, participación y gobernabilidad). Un último indicador para valorar la importancia de este espacio de aprendizaje se encuentra en la existencia de cambios inducidos en la organización (en su estructura o cultura organizativa) o en organizaciones terceras.

---

<sup>16</sup> En las ONG el sector de aprendizaje derivado con la elaboración de políticas posee un marcado carácter sectorial, pues en este ámbito donde se elaboran lecciones aprendidas y se establecen estrategias de acción.

Cuadro 22b: Indicadores del sistema de aprendizaje organizativo de CARE Bolivia

<b>VARIABLES</b>	<b>SUBVARIABLES</b>	<b>DIMENSIONES e INDICADORES</b>
CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVAS	Cultura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Misión y valores organizativos</li> <li>- Roles desempeñados por la organización</li> </ul>
	Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma de la estructura organizativa</li> <li>- Nivel de centralización de la función de evaluación</li> <li>- Nivel de centralización del sistema informático</li> </ul>
	Estructura del equipo responsable del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forma de la estructura jerárquica</li> <li>- Escala salarial</li> </ul>
	Cultura del equipo responsable del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderazgo y estilo de gerencia</li> <li>- Visión compartida en el equipo</li> <li>- Modelo de comunicación</li> <li>- Nivel de motivación del equipo</li> <li>- Índice de rotación del personal (externa e interna)</li> </ul>
	Relaciones de género	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de contratación del proyecto (número de mujeres trabajando y puestos que ocupan en la organización)</li> <li>- Conflictos y problemas existentes</li> </ul>
ESPACIOS de APRENDIZAJE	Aprendizaje en el terreno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de miembros en el terreno</li> <li>- Papel desempeñado por la ONG en el terreno</li> <li>- Grado de retroalimentación interna del aprendizaje en el terreno</li> </ul>
	Aprendizaje originado en la gestión del proyecto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temáticas de capacitación recibidas</li> <li>- Modalidades de capacitación empleadas</li> <li>- Porcentaje del presupuesto invertido en formación de recursos humanos del equipo técnico de la ONG</li> <li>- Conocimientos organizativos (apropiación de metodologías de investigación y gestión)</li> <li>- Conocimientos de cambio social (integración de perspectivas transversales: ambiental, género, participación y gobernabilidad)</li> <li>- Cambios inducidos en CARE Bolivia y otras organizaciones de desarrollo</li> </ul>
	Aprendizaje sectorial (elaboración de políticas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Roles de la gerencia de sector</li> <li>- Gama de herramientas de aprendizaje disponibles en el sector (investigaciones, guías de orientaciones, visitas a proyectos, intercambio de personal)</li> <li>- Grado de utilización de las herramientas de aprendizaje en el sector</li> <li>- Grado de utilización de las herramientas de aprendizaje por parte del proyecto</li> <li>- Iniciativas adoptadas de otros proyectos</li> <li>- Problemas de aprendizaje identificados en el sector</li> </ul>

(\*) Indicadores contemplados por el marco lógico del proyecto

Por su parte, el análisis del *aprendizaje sectorial* ha precisado un examen de los roles de la gerencia del sector, la gama de herramientas de aprendizaje disponibles en el sector (investigaciones, guías de orientaciones, visitas a proyectos, intercambio de personal), el grado de utilización de las mismas tanto en el conjunto del sector como por parte de los gestores responsables del proyecto objeto de estudio, el número de iniciativas adoptadas de otros proyectos de desarrollo pertenecientes al mismo sector o los problemas de aprendizaje identificados en el sector.

### 3.2.3 Sistema de gestión del proyecto

El sistema de gestión de un proyecto de desarrollo está conformado por los procesos de planificación, ejecución, investigación aplicada, seguimiento y evaluación. De todos ellos se han seleccionado los tres últimos como los procesos más relevantes a la hora de determinar el nivel de control ejercido por la ONG sobre dicho sistema:

- *Sistema de información y seguimiento*

El primer componente definido como *descripción del sistema* hace referencia a los propios objetivos manifestados por la ONG a la hora de definir su sistema de seguimiento, al flujo de circulación de la información en la organización (visualizado a través de informes, reuniones y talleres), así como al sistema de registro de la información, esto es, al sistema informático. La segunda subvariable consiste en un *análisis de actores implicados* del sistema, prestando especial atención a la participación interna al interior de la ONG, pero también a la participación de los actores locales en dicho sistema (roles que desempeñan).

- *Sistema de evaluación*

En este caso, la *descripción del sistema* precisa un mayor número de indicadores, entre los que se encuentran los objetivos manifestados por la ONG para su actividad de evaluación, los tipos de evaluación realizada (interna/externa), el esfuerzo de evaluación (número de evaluaciones y distribución en el tiempo), el grado de

Cuadro 22c: Indicadores del sistema de gestión del proyecto

<b>VARIABLES</b>	<b>SUBVARIABLES</b>	<b>DIMENSIONES e INDICADORES</b>
SISTEMA de INFORMACIÓN y SEGUIMIENTO	Descripción del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Objetivos manifestados del sistema</i></li> <li>- <i>Circulación de la información (reportes, reuniones y talleres)</i></li> <li>- <i>Registro de la información (sistema informático)</i></li> </ul>
	Análisis de actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Participación del equipo de la ONG</i></li> <li>- <i>Participación de actores locales</i></li> </ul>
SISTEMA de EVALUACIÓN	Descripción del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Objetivos manifestados del sistema</i></li> <li>- <i>Tipos de evaluación realizada (interna/externa)</i></li> <li>- <i>Esfuerzo de evaluación (número de evaluaciones y distribución en el tiempo)</i></li> <li>- <i>Grado de interrelación de los esfuerzos de evaluación</i></li> <li>- <i>Aplicación de perspectivas transversales</i></li> <li>- <i>Iniciativa y coordinación de la evaluación</i></li> <li>- <i>Orientación del sistema (proyecto/proceso, control/aprendizaje)</i></li> <li>- <i>Porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en evaluación</i></li> </ul>
	Cuerpo metodológico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Metodologías de evaluación empleadas</i></li> <li>- <i>Importancia de aplicación</i></li> <li>- <i>Flexibilidad de aplicación</i></li> <li>- <i>Limitaciones de aplicación</i></li> </ul>
	Análisis de actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Participación del donante</i></li> <li>- <i>Participación del equipo de la ONG</i></li> <li>- <i>Participación de actores locales</i></li> </ul>
SISTEMA de INVESTIGACIÓN APLICADA	Descripción del sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Objetivos manifestados del sistema</i></li> <li>- <i>Iniciativa de las investigaciones</i></li> <li>- <i>Temáticas de investigación</i></li> <li>- <i>Porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en investigación</i></li> </ul>
	Análisis de actores implicados	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Participación del equipo de la ONG</i></li> <li>- <i>Participación de actores locales</i></li> </ul>

interrelación de tales esfuerzos, la aplicación de perspectivas transversales, la iniciativa y coordinación de las evaluaciones, la orientación del sistema (proyecto/proceso, control/aprendizaje) y, por último, el porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en evaluación. Una de las influencias del marco de financiación más notables en los sistemas de evaluación es la determinación del *cuerpo metodológico* empleado, cuestión que ha constituido la segunda dimensión a estudiar, comprendiendo un análisis de las diferentes metodologías de evaluación empleadas (fases dominantes de aplicación, flexibilidad y limitaciones de

aplicación). En tercer lugar, se ha abordado un examen de los *actores implicados* en el sistema, deteniéndose en las actividades realizadas, el rol que ocupan en el sistema, así como sus conocimientos y habilidades.

- *Sistema de investigación aplicada*

Las *características básicas del sistema* se definen en función de los propios objetivos manifestados, la iniciativa de las investigaciones, sus temáticas y el porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en llevarlas a cabo. Al igual que se planteó en el sistema de información, la subvariable correspondiente al análisis de *actores implicados en el sistema* ha consistido en el estudio de la participación al interior de la ONG y de la participación de los actores locales en dicho sistema (roles que desempeñan).

### 3.2.4 Impacto del proyecto en aprendizaje local

Con motivo del resumen del proyecto, ya se analizaron los resultados de la evaluación convencional del proyecto relacionados con el cumplimiento de los objetivos y con el aumento de los ingresos, si bien dichos resultados no son suficientes para reflejar el impacto del proyecto a medio y largo plazo. Por esta razón se ha decidido abordar un análisis del aprendizaje local, descomponiéndolo en dos variables: el aprendizaje humano, esto es, el que tiene lugar en el ámbito individual o familiar; y el aprendizaje organizativo, que afecta a las organizaciones locales del municipio. Aunque, a efectos de la investigación resulta más importante el segundo tipo de aprendizaje, se ha incluido el estudio de los dos para ofrecer una visión más general del aprendizaje local propiciado por el proyecto:

- *Aprendizaje humano*

El impacto del proyecto depende, en primer lugar, y como es natural, de la *capacitación recibida*. El modelo de capacitación del proyecto se puede resumir en

varios indicadores como las temáticas de capacitación recibidas y las modalidades de capacitación. Pero la medida más certera del aprendizaje humano viene dada por los cambios en conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas con los *aprendizajes técnicos* del proyecto PN-23 (manejo de recursos naturales, agronutrición y manejo seguro de pesticidas) pero también con los procesos de aprendizaje orientados a *conocimientos de cambio social* (relativos a salud reproductiva, relaciones de género o conciencia ambiental).

- *Aprendizaje organizativo*

Al igual que en el caso anterior, la primera medida del aprendizaje de las organizaciones locales viene dado por la *capacitación recibida* por éstas, resultando interesante hacer una reflexión comparativa de los distintos esfuerzos dirigidos a diferentes organizaciones. En este caso, el nivel de cobertura de las necesidades de capacitación de las organizaciones representa un indicador adicional del esfuerzo de capacitación. Un segundo elemento del aprendizaje organizativo está relacionado con la mejora de *conocimientos organizativos*, consistente en la apropiación de nuevas metodologías de trabajo, ya sea de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, contemplando indicadores como la cantidad y calidad de planes realizados, el porcentaje de planes evaluados sobre realizados o la cantidad y calidad de experiencias de autogestión promovidas por el proyecto. El siguiente aspecto hace referencia a la mejora de *conocimientos de cambio social*, estimado a través de diversos indicadores sobre la integración de las perspectivas ambiental, de género y de participación. Por último, se ha considerado necesario también reflexionar sobre el *fortalecimiento de las organizaciones locales más débiles*, con la ayuda de indicadores tales como el incremento de miembros, el impulso de procesos de concientización de derechos o la presencia de un espíritu emprendedor y el nivel de iniciativas de acción.

Cuadro21d: Indicadores del impacto del proyecto en aprendizaje local

VARIABLES	SUBVARIABLES	DIMENSIONES e INDICADORES
<p>APRENDIZAJE HUMANO</p> <p>(individual/familiar)</p>	Capacitación recibida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Temáticas de capacitación recibidas</li> <li>- Modalidades de capacitación e intensidad de uso</li> </ul>
	Conocimientos técnicos (cambios en conocimientos, actitudes y prácticas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo de recursos naturales (*) (1)</li> <li>- Agronutrición (*) (1)</li> <li>- Manejo seguro de pesticidas (*) (1)</li> </ul>
	Conocimientos de cambio social (cambios en conocimientos, actitudes y prácticas CAPs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud reproductiva (*) (1)</li> <li>- Relaciones de género (1)</li> </ul>
	APRENDIZAJE ORGANIZATIVO LOCAL (org. de base, alcaldía, otras ONG locales)	Capacitación recibida
	Conocimientos organizativos (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad/calidad de planes comunales realizados (*)</li> <li>- % de planes evaluados sobre realizados (*)</li> <li>- Cantidad/calidad de experiencias de autogestión activadas por el proyecto</li> <li>- Grado de incorporación de los planes comunales en la planificación municipal</li> <li>- Mejora de las capacidades de planificación y formulación de proyectos</li> </ul>
	Conocimientos de cambio social (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración de la perspectiva ambiental (1)</li> <li>- Integración de la perspectiva de género (1)</li> <li>- Integración de la perspectiva de participación (1)</li> </ul>
	Fortalecimiento de organizaciones débiles (2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de miembros</li> <li>- Nivel de concientización de derechos</li> <li>- Espíritu emprendedor (cantidad y calidad de iniciativas de acción)</li> </ul>

(\*) Indicadores contemplados por el marco lógico del proyecto

(1) Cada uno de estos indicadores ha sido subdividido en otros indicadores en los estudios de caso

(2) La indicadores aquí consignados deberán ser adaptados a los diferentes rasgos de las organizaciones locales objeto de análisis

### 3.2.5 Impacto del proyecto en formación de capital social

Para construir los indicadores de esta última categoría se han considerado las siguientes variables:

- *Articulación de tejido social local*

La articulación de tejido social originada por el proyecto se compone de cuatro elementos, empezando, en primer lugar por la *articulación del proyecto con la realidad local*, que se puede determinar a partir de la forma en que la ONG resuelve sus conflictos de ingreso en la zona, la creación de estructuras específicas para el proyecto, el nivel de coordinación del proyecto con los actores locales y, por último, el nivel de integración del proyecto con instituciones tradicionales.<sup>17</sup> En segundo lugar, se puede situar la subvariable relacionada con la *articulación de actores*, a través de los siguientes indicadores de interconexión: éxitos de articulación (identificación de vínculos fortalecidos y/o potenciados por el proyecto en el municipio), nivel de sostenibilidad de los mismos, limitaciones y fracasos de articulación, e identificación de los vínculos desaprovechados, que suponen una pérdida de energía del proyecto y un coste de oportunidad. La última subvariable se refiere a la *cobertura de las redes sectoriales*, deteniéndose en el análisis de los sectores cuyas redes locales han sido fortalecidos por el proyecto y de aquellos que permanecen sin cobertura de redes locales de trabajo.

- *Sistema de gobierno local*

Esta variable comprende un análisis de los *cambios normativos* (caso de haberse producido) y que se pueden recoger a través de los cambios de los reglamentos y ordenanzas municipales o de la creación de nuevas instituciones municipales. Un segundo componente de la gobernabilidad viene constituido por la mejora de la dotación de recursos de la alcaldía, bien de sus recursos financieros o humanos. Otro aspecto alude a los *cambios experimentados en el desempeño de los roles* por parte de las diferentes actores locales. Se trata de un aspecto de difícil valoración, pero del

---

<sup>17</sup> Se refiere, por ejemplo, a las instituciones de intercambio de recursos productivos, que son de gran importancia en el mundo andino como el trueque, el *ayni*, la *mink'a* y la faena, entre otros.



que se puede tener una aproximación si se identifica el debate existente en el municipio al respecto, si se detectan roles compartidos y si se registra el surgimiento de nuevos liderazgos o la asunción de nuevos roles por parte de algunos actores. Por último, el sistema de gobierno se asienta también sobre la *mejora de la confianza institucional*. Se trata de la subvariable más abstracta de la gobernabilidad y del capital social y se refiere al tipo de relaciones establecidas en el municipio. Se trata de un aspecto cultural y, por consiguiente, sus cambios sólo son apreciables en el largo plazo, a través, por ejemplo, de la difusión de actitudes de transparencia entre las organizaciones y de iniciativas de trabajo conjunto.

- *Articulación de tejido externo*

La búsqueda de aliados para el desarrollo fuera del municipio constituye la tercer variable del capital social. Un primer elemento para determinar esta variable viene de la mano del trabajo de *articulación de actores*, es decir, de los éxitos de articulación externa (identificación de vínculos fortalecidos y/o activados con actores externos al municipio), de la existencia de fracasos o limitaciones en los ejercicios de articulación externa o la existencia de vínculos desaprovechados con el exterior. Por último, *el nivel de confianza hacia el exterior* constituye otro indicador clave para valorar la mejora del capital social del municipio.

Cuadro 22e: Indicadores del impacto del proyecto en formación de capital social

<b>VARIABLES</b>	<b>SUBVARIABLES</b>	<b>DIMENSIONES e INDICADORES</b>
ARTICULACIÓN de TEJIDO LOCAL	Articulación del proyecto con la realidad local	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolución de conflictos de ingreso en la zona</li> <li>- Creación de estructuras específicas para el proyecto</li> <li>- Nivel de coordinación del proyecto con actores locales</li> <li>- Integración de instituciones tradicionales de intercambio de recursos productivos (trueque, ayni, mink'a y faena)</li> </ul>
	Articulación de actores (vínculos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exitos de articulación (identificación de vínculos fortalecidos y/o activados en el municipio)</li> <li>- Nivel de sostenibilidad de los vínculos potenciados</li> <li>- Limitaciones y fracasos de articulación</li> <li>- Identificación de vínculos no aprovechados</li> </ul>
	Cobertura de las redes sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sectores fortalecidos con redes locales de trabajo</li> <li>- Sectores sin cobertura de redes locales de trabajo</li> </ul>
SISTEMA de GOBIERNO LOCAL	Cambios institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambios en reglamentos municipales</li> <li>- Creación de nuevas instituciones municipales</li> </ul>
	Dotación de recursos de la alcaldía	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotación de recursos financieros</li> <li>- Dotación de recursos humanos</li> </ul>
	Cambios en los roles desempeñados por los actores locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discusión sobre la distribución existente de roles en el municipio</li> <li>- Asunción de nuevos roles en el municipio</li> <li>- Existencia de roles compartidos entre varias organizaciones</li> </ul>
ARTICULACIÓN DE TEJIDO EXTERNO	Confianza institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de confianza institucional en el municipio</li> </ul>
	Articulación de actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exitos de articulación externa (identificación de vínculos fortalecidos y/o activados con actores externos al municipio)</li> <li>- Limitaciones y fracasos de articulación externa</li> <li>- Identificación de vínculos desaprovechados con el exterior</li> </ul>
	Confianza institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nivel de confianza hacia el exterior</li> </ul>

(\*) Indicadores contemplados por el marco lógico del proyecto.

## Bibliografía consultada

- ALONSO, Jose Antonio (1999), “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”, en Alonso, J.A. y Mosley, P. (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, Civitas, pp. 69-123.
- ARELLANO-LÓPEZ, Sonia y James Petras (1994), “Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia”, en *Development and Change* Vol. n° 25, pp. 555-568.
- BANCO MUNDIAL (2000), *New Paths to Social Development: Communities and Global Networks in Action*. Washington, Social Development Department.
- BIEKART, Kees (1999b), *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. Amsterdam, International Books/ Transnational Institute.
- CHAVEAU, Jean-Pierre, P. Lavigne y el grupo de la APAD (1998), “Communiquer dans l’affrontement: La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux defavorisés”, en Deler (coord.) (1998), *ONG et développement: Société, économie, politique*. Paris, Karthala, pp. 193-213.
- IOB (1998), *Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia (informe resumido)*. La Haya, Ministerio de AA.EE. de los Países Bajos, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB).
- KOTTAK, C. Phillip (1995), “Cuando no se da prioridad a la gente: Algunas lecciones sociológicas de proyectos”, en Cernea, Michael M. (ed.) (1995), *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México, FCE, pp. 491-534. (versión inglesa de 1991)
- KRUSE, Stein-Erik et al (1997), *Searching for impact and methods: NGO evaluation synthesis study. A report prepared for the OECD/DAC Expert Group on Evaluation* (Volumen 1, informe principal). Helsinki, Ministro de Asuntos Exteriores.
- Le GRAND, Jan Williem (1998a), “Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de intervención”, en Zoomers, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 361-396.
- Le GRAND, Jan Williem (1998b), “Buscando resultados: estrategias campesinas e impactos colaterales”, en Zoomers, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 397-421.
- MADON, Shirin (2000), *International NGOs: Networking, Information Flows and Learning*. Universidad de Manchester, Institute for Development Policy and Management, Development Informatics Series, documento de trabajo n° 8 ([www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm#devinf\\_wp](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#devinf_wp))
- PETRAS, James (1997a), “El posmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG”, *Viento Sur*, n° 31, pp. 35-46.
- PETRAS, James (1997b), “Imperialism and NGOs in Latin America”, en *Monthly Review*, Vol. 49, n° 7, pp. 10-28.
- RIDELL Roger C., Anthony Bebbington y Lennart Peck (1995), *Promoting Development by Proxy. The Development Impact of Government Support to Swedish NGOs*. Londres, Overseas Development Institute.
- VALDERRAMA, Mariano (1998), “El fortalecimiento institucional y los acelerados cambios en las ONG latinoamericanas”, en Mariano Valderrama y Luis Pérez Coscio (eds.), *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP, pp. 367-422.
- WOLFENSOHN (1999), *Una propuesta de un marco integral de desarrollo*. Washington, mimeo.

**CAPÍTULO 5: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23 de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS NATURALES en CHUQUISACA CENTRO**  
*(Primera parte:  
resumen y contexto de la intervención)*

El estudio de caso se ha centrado en el análisis detallado del alcance del proyecto PN-23 de CARE Bolivia sobre “manejo de recursos naturales renovables en Chuquisaca Centro”, implementado en Villa Serrano (único municipio de la Provincia Belisario Boeta) y en una mínima parte de la Provincia Tomina, perteneciendo ambos territorios al Departamento de Chuquisaca en Bolivia.

Como ya se puso de manifiesto en el capítulo anterior, el estudio de caso se ha desarrollado en los próximos tres capítulos, de acuerdo al esquema de análisis contenido en el cuadro 21. Además, y al objeto de facilitar la lectura del capítulo, se ha incluido un índice de acrónimos en el anexo del capítulo siete.

# 1. Resumen y resultados del proyecto PN-23

## 1.1 Datos básicos

El **objetivo general** del proyecto perseguía la mejora de las condiciones socioeconómicas, a través del manejo racional y sostenible de los recursos naturales de 2.000 familias, distribuidas por más de cuarenta comunidades de la Provincia Belisario Boeta y Tomina, del Departamento de Chuquisaca (Bolivia).

Cuadro 23: Datos básicos del proyecto PN-23

Denominación:	“Manejo de recursos naturales renovables de Chuquisaca Centro (PN-23)”	
Ubicación:	Provincia Belisario Boeta y Tomina Departamento de Chuquisaca (Bolivia)	
Duración:	1993-1999	
Beneficiarios:	43 comunidades	2.000 familias
Presupuesto:	3.907.111 \$ (seis años)	

Dicho proyecto se instrumentalizó a través de cinco **objetos intermedios**:

- Aumento de la capacidad comunitaria para manejar sus recursos naturales
- Mejora de la infraestructura productiva
- Aumento sostenible de la producción agropecuaria
- Incremento de la participación de la mujer en la toma de decisiones en el proceso de manejo de recursos naturales y producción agrícola
- Mejora de la salud reproductiva de las familias

La cantidad de familias atendidas representó un alto nivel de **cobertura** en el conjunto del término municipal de Villa Serrano, si bien no fue universal. Para un promedio de 5,2 miembros por familia (según el estudio de datos iniciales), la población atendida

ascendió a 10.400 personas, lo que representa un 82,4% de la población del municipio.

Los **componentes** del proyecto fueron agricultura de secano, riego, conservación de suelos, agroforestería, infraestructura productiva y manejo de ganado, a las que hay que añadir una línea de trabajo en agronutrición financiada por PROCOSI. Desde agosto de 1995, el proyecto decidió incorporar una línea en salud reproductiva.

La finalidad del proyecto fue la de facilitar un proceso de cambio que permitiera a los mismos comunarios analizar sus necesidades, problemas y oportunidades, mediante la adopción de **estrategias transversales**, como fueron la perspectiva medio ambiental, las relaciones de género, la participación local, la autogestión comunitaria y, más adelante, el fortalecimiento municipal. Para CARE el proyecto constituyó un proyecto pionero en Bolivia debido a los esfuerzos invertidos en la adopción de una estrategia de género y el uso de metodologías participativas desde la propia formulación del proyecto.

El proyecto tuvo una **duración** de seis años, desde julio de 1993 hasta su finalización, en junio de 1999. A finales de 1999, los gestores del proyecto plantearon una segunda fase de cuatro años, pero el donante principal solo aprobó una extensión de seis meses con el único objeto de cerrar la primera fase.

Cuadro 24: Aportaciones al presupuesto

Aportación local	52.210	(1,3%)
PROCOSI	108.469	(2,8%)
CARE	46.907	(1,2%)
Embajada de Holanda	3.699,525	(94,7%)
<i>TOTAL</i>	<i>3.907.111</i>	<i>(100,0%)</i>

Fuente: Reporte semestral del proyecto PN-23 (junio 1999)

El principal **financiamiento** procedió de la embajada holandesa en Bolivia, con una aportación local por parte de la Corporación Regional para el Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH), que nunca se llegó a efectuar. Fruto de los cambios administrativos que sufrió Bolivia hacia un modelo más descentralizado, la función de contraparte local del proyecto fue asumida en una segunda fase por la propia Alcaldía de Villa Serrano.

## 1.2 Implementación

La presencia de CARE en Villa Serrano se había iniciado a finales de los 80, merced al proyecto PN-19 de saneamiento básico (1990-92), realizado con financiación norteamericana. Este proyecto fue muy bien valorado por la población ya que la construcción de las tuberías de agua potable y alcantarillado se hizo con materiales de buena calidad, constituyendo en definitiva un aval importante para la realización del PN-23.

Por su parte, el proyecto PN-23 relativo al manejo sostenible de recursos naturales se ejecutó en tres **fases**:

*1993-94* En el primer año de funcionamiento, la actividad principal fue la realización del estudio de datos iniciales (*base line study*), validando el diseño del proyecto y depurando los indicadores de las metas establecidas. Un aspecto importante en la ejecución del estudio de datos iniciales fue la capacitación previa y la experiencia que el personal del proyecto adquirió en la utilización de métodos participativos. Al término del estudio, se obtuvo un listado de prioridades por comunidades.

*1995-96* En una segunda etapa las actividades del proyecto se concentraron a nivel familiar, en torno a los denominados planes de finca, donde cada familia indicó cuáles eran las actividades que deseaba implementar en sus terrenos. Tras una discusión con los extensionistas del proyecto, se decidían las actividades que entraban dentro del ámbito del proyecto.

*1996-99* Desde 1996 el proyecto ha elevado su apoyo al nivel grupal y comunal con el inicio de las actividades de preparación de planes de microcuenca y la facilitación de planes comunales, al tiempo que seguía con las actividades a nivel familiar. También en esta etapa se intensificaron las actividades de fortalecimiento del gobierno local.

De acuerdo al informe de evaluación final, el planteamiento inicial de una **estrategia progresiva** de implementación desde el nivel familiar al comunal fue acertado, ya que se buscaba mejorar primero la producción agrícola de las familias para crear la confianza suficiente para acometer después la conservación de los recursos naturales. No obstante, parece que este segundo nivel no se llegó a cumplir con satisfacción, llevándose a cabo, de hecho, muchas menos actividades (véase cuadro 25).

Cuadro 25: Principales actividades del proyecto

NIVEL FAMILIAR	⇔	NIVEL COMUNAL
Planes de finca Mapas de finca		Planes de microcuenca Planes comunales
Capacitaciones Visitas familiares Demostraciones de campo Visitas entre agricultores		Capacitaciones Talleres comunales e intercomunales Talleres al gobierno municipal Talleres al Comité de Vigilancia Trabajo con grupos de mujeres)
Trabajos de campo Huertos, terrazas, curvas a nivel Zanjas de ladera y de infiltración Barreras vivas y muertas Cercos vivos y composteras Viveros agroforestales y frutales Riego y uso de pesticidas Desparasitaciones Corrales itinerantes, gallineros Silos de almacenaje Bosquetes y plantaciones frutales		Trabajos de campo Clausura de pastos Huertos grupales y escolares

Los datos más relevantes de la **ejecución financiera** se han consignado en el cuadro 26. La contracción del presupuesto total ejecutado respecto al previsto se explica en su mayor parte por la depreciación que sufrió el florín holandés frente al dólar a finales de los años 90. Por esta misma razón las cifras del presupuesto y de su ejecución no son directamente comparables en términos absolutos, sino que lo son en términos relativos,



a través del porcentaje que representan en el total.<sup>1</sup>

Cuadro 26: Gastos presupuestados y ejecutados (en dólares)

<i>PARTIDAS presupuestarias</i>	PRESUPUESTO		EJECUCIÓN		DESVIACIÓN	
	(en \$)	(en %)	(en \$)	(en %)	(en \$)	(en %)
<i>Personal Internacional</i>	475.807	11,9%	417.562	11,0%	58.245	-12,2%
<i>Personal Nacional</i>	1.089.464	27,1%	1.277.585	33,7%	188.121	17,3%
<i>Gastos operativos</i>	994.759	24,8%	866.262	22,9%	-128.497	-12,9%
<i>Material y equipo</i>	677.697	16,9%	565.337	14,9%	-112.360	-16,6%
<i>Vehículos</i>	204.910	5,1%	154.001	4,1%	-50.909	-24,8%
<i>Evaluación</i>	43.676	1,1%	42.093	1,1%	-1.583	-3,6%
<i>Capacitación</i>	54.891	1,4%	53.511	1,4%	-1.380	-2,5%
<i>Gastos administrativos</i>	451.983	11,3%	413.324	10,9%	-38.659	-8,6%
<i>Contingencias</i>	19.943	0,5%	0	0,0%	-19.943	-100,0%
<b>TOTAL</b>	<b>4.013.130</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.789.675</b>	<b>100,0%</b>	<b>-223.455</b>	<b>-5,6%</b>

Fuente: Auditoría de DATA, diciembre de 2000

Como se puede comprobar en el cuadro, destaca la elevada dotación del presupuesto de personal (internacional y nacional), que alcanza un 39% del total presupuestado y un 44,7% del presupuesto ejecutado. La mayor desviación del presupuesto fue precisamente la registrada por la partida de personal nacional, que aumentó más de un 17% respecto de la cantidad prevista mientras el presupuesto total se contrajo un 5,6%. El sesgo de la partida de recursos humanos responde al propio perfil del proyecto hacia una política de extensión en todo el territorio municipal, intensiva en el empleo de recursos humanos.

<sup>1</sup> La cifra del presupuesto total del proyecto estimada por la auditora (4.013.130 \$) difiere a su vez del montante del presupuesto consignado por la propia CARE Bolivia en sus reportes semestrales de seguimiento (3.907.111 \$). Estas diferencias se explican por la utilización de diferentes tasas de cambio florín/dólar, no siendo en todo caso muy significativas.

## 1.3 Resultados

### 1.3.1 Objetivo intermedios

De acuerdo a los informes técnicos del proyecto y el propio informe de la evaluación final, el proyecto PN-23 alcanzó un nivel satisfactorio de cumplimiento de los objetivos intermedios y las metas contenidas en el marco lógico, superando incluso en algunos casos las expectativas de cobertura (véase cuadro 27).<sup>2</sup> Entre tales logros hay que destacar la introducción de sistemas de riego, infraestructura postcosecha, así como los **aumentos de la producción agraria y ganadera**. Además, el proyecto logró importantes avances en salud reproductiva y agronutrición, si bien tales componentes serán analizados en detalle en los siguientes epígrafes. Un examen del municipio a finales de 2000 (medio año después de la finalización del proyecto) confirmó que los sistemas de riego y las huertos grupales de mujeres habían sido los mayores éxitos del proyecto, pero que la construcción de silos de adobe había sido un rotundo fracaso. Al carecer de ventilación, las cosechas se pudrían en su interior y los campesinos habían dejado de usarlos.<sup>3</sup>

De acuerdo a un primario análisis de coste beneficio realizado por la evaluación final, el proyecto generó un importante incremento de **ingresos en las familias**. Para el cultivo de papa en secano el incremento se estimó en un 15%, pero alcanzó el 185% cuando se introdujeron sistemas de regadío, al pasar el promedio de ingresos netos anuales por familia de 172,11 a 492 dólares. En el caso del cultivo del maíz el ingreso neto anual de las familias pasó de 629,9 a 754,71 dólares, representando un aumento del 20% (véase Informe de Evaluación Final, 1998:38-39). Pese a las importantes limitaciones técnicas de estos cálculos, la evaluación parece poner de relieve el notable impacto económico generado por la introducción del riego en las microcuencas atendidas por el proyecto.

---

<sup>2</sup> Hay que señalar además que la evaluación final se realizó a finales de 1998, pero la financiación del proyecto fue extendido por durante el año siguiente al objeto de consolidar algunas líneas de trabajo. En ese sentido, los resultados finales del proyecto superaron finalmente los indicadores recogidos en el cuadro 4.1.3.

<sup>3</sup> Esta información fue levantada con motivo de una entrevista realizada a D. Fidencio Ortiz, ex-alcalde del municipio en el periodo 1996-99.

Cuadro 27: Grado de cumplimiento de los objetivos intermedios del proyecto

INDICADORES PREVISTOS	INDICADORES LOGRADOS
<b>Mejora de la infraestructura productiva</b>	
- 125 ha. de tierra tendrán sistemas de riego mejorados o nuevos	- 99,5 ha. bajos sistemas de riego
- 25 ha. de tierra marginal y/o huertos familiares recibirán riego multiuso	- 3,2 ha. de tierras marginales y huertos familiares regadas con sistemas multiuso, que benefician a 136 familias
- Todos los sistemas de riego multiuso serán manejados por comités de riego organizados por la comunidad de forma eficiente	- 7 comités de riego organizados con reglamentos aprobados y aplicados
- 1.600 hogares construirán y utilizarán sistemas mejorados de almacenaje de productos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 171 trojes construidos</li> <li>- 245 silos de trigo construidos</li> <li>- 158 silos de papa construidos</li> <li>- Ampliación del periodo de almacenaje de 7 a 10 meses</li> <li>- Disminución del porcentaje de pérdidas por ataque de roedores e insectos</li> </ul>
- Se mejorarán 25 km. de camino vecinal en coordinación con el gobierno municipal	- 46 km. de caminos vecinales mejorados en coordinación con el gobierno municipal y las comunidades beneficiarias
<b>Capacidad de manejo de los recursos naturales</b>	
- Un 90% de las comunidades participantes manejarán eficientemente sus sistemas de riego (El estudio de datos iniciales delimitó el número de comunidades con potencial de riego a 18)	- 16 comunidades (el 89% de las consignadas en el estudio) desarrollaron 48 sistemas de riego, de los cuales 23 son familiares, 20 grupales y 5 comunales
- Todas las comunidades practicarán actividades de <i>agroforestería</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 75 has. de cercos vivos</li> <li>- 18,4 has. de bosquetes</li> <li>- 10,57 has. de barreras vivas</li> <li>- 117.778 plantines introducidos</li> <li>- 6.799 plantines producidos en viveros familiares</li> </ul>
- Todas las comunidades practicarán actividades de <i>conservación de suelos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 68,5 has. protegidas con zanjas de desviación</li> <li>- 1,75 has. de terrazas de formación lenta</li> <li>- 269 has. de barreras muertas implementadas</li> </ul>
- Todas las actividades practicarán actividades de <i>manejo de pastos y ganado</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multiplicación de pasto phalaris (600 familias)</li> <li>- Multiplicación de pasto vetiver (300 familias)</li> <li>- Multiplicación de pasto elefante (50 familias)</li> <li>- Multiplicación por semilla de vicia villosa, trébol, pasto ovillo, pasto llorón, braquiria (80 familias)</li> <li>- 15 has. de praderas nativos en clausura y regeneración</li> </ul>
- Todas las comunidades desarrollarán planes de finca, microcuenca y comunales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1.307 planes de finca</li> <li>- 13 planes de microcuenca (189 familias)</li> </ul>

Cuadro 27: Grado de cumplimiento de los objetivos intermedios del proyecto (cont.)

INDICADORES PREVISTOS	INDICADORES LOGRADOS
<b>Aumento sostenible de la producción</b>	
- La mortalidad del ganado disminuirá un 40% en las comunidades participantes (El estudio de datos iniciales estimó el nivel de mortalidad de bovinos y ovinos en un 11%)	- 50% de la mortalidad del ganado disminuida (Niveles de mortalidad de bovinos y ovinos en un 5% y un 6% respectivamente)
- Los ovinos engordarán un promedio de un 10% por familia participante (el estudio de datos iniciales estimó el peso promedio de los borregos en 16,7 kg.)	- El aumento de peso alcanzó el 4,5% (Peso de los borregos de 17,5Kg.)
- el 50% de las familias diversificarán sus cultivos, planeando al menos dos cultivos anuales	- 960 huertos familiares implementados - 51 huertos grupales implementados - 1280 familias diversificaron su producción (el 64% de la población objetivo)
- La producción de cultivos en tierras bajo riego se incrementará un 100% para la papa y un 50% para el maíz	- 53 ha. de papa establecidas con riego - 81 ha. de maíz a secano con semilla mejorada establecidas
- La producción de cultivos en secano se incrementará un 10% para la papa y el maíz (El estudio de datos iniciales estimó que las producciones anuales eran de 202 qq./ha. para la papa de secano y 92 qq./ ha. para el maíz de secano)	- 230 qq. por ha para la papa (que representa un 14% de incremento) - 111qq. por ha. para el maíz (un 21% de incremento)

Fuente: Informe de Evaluación Final (1998), pp. 5-16

(\*) Los objetivos intermedios del proyecto PN-23 relativos a salud reproductiva, agronutrición y al incremento de la participación de la mujer no han sido incluidos en este análisis, dado que serán analizados en profundidad en el transcurso de los siguientes epígrafes.

(\*\*) Los cultivos de diversificación fueron frejol, haba, vainitas, zanahoria, remolacha, espinaca, apio, acelga, perejil, lacayote, orégano, manzanilla, forrajes, nuevas variedades de papa, maíz y frutales.

La evaluación final también se pronunció sobre el grado de cumplimiento de las **estrategias transversales**. A este respecto, hay que mencionar los buenos resultados cosechados por la estrategia de *transferencia de tecnología* (basada en multitud de talleres de capacitación), la estrategia de *género* puesta en práctica por el proyecto (mejora de la participación de la mujer en los sindicatos campesinos y en las familias), la estrategia de *autogestión comunitaria* (a raíz de la elaboración y el uso de planes comunales en el proceso de planificación municipal), así como la estrategia de *fortalecimiento municipal* (asentada en la enorme actividad desplegada por un asistente técnico del proyecto que fue cedido a la alcaldía). Todos estos aspectos serán objeto de un minucioso análisis en el capítulo siete, pero baste decir por ahora que la evaluación convencional hizo un balance positivo de todos ellos.

### 1.3.2 Objetivo general

A pesar de todos los efectos positivos derivados del proyecto, el informe de evaluación final mostraba cautela en lo relativo al cumplimiento del **objetivo general** del proyecto, al considerar que “no es posible hacer una afirmación tácita sobre la mejora de las condiciones socioeconómicas de 2.000 familias” (Informe de Evaluación Final, 1998: 44):

“El mejoramiento de la problemática del manejo de recursos naturales en la provincia Belisario Boeto, considerada una de las más afectadas por la pérdida de cobertura vegetal y la erosión en el país, requiere de un proceso social y técnico de largo alcance, que ha sido iniciado por el proyecto con un elemento importante que es la introducción de mejoras en el sistema de manejo del suelo y el impulso de medidas para contrarrestar la erosión. Los cinco años de duración han alcanzado además para promover una reacción positiva por parte de las familias campesinas que, en varios casos, ya han tenido la ocasión de vivenciar los beneficios de éstas medidas, pero se precisa un tiempo mayor para ampliar y consolidar estos ejemplos demostrativos a todas las zonas del proyecto y posibilitar un efecto de imitación en los demás pobladores”.

En realidad, la evaluación final afirmaba que se había logrado “avanzar en la generación de una estrategia de manejo agroecológico del espacio, bajo un enfoque sistémico, (tomando) en cuenta las limitaciones y potencialidades de la provincia de Belisario Boeto”, pero también reconocía que “sin embargo, no (era) posible hablar de un manejo de los recursos naturales como concepto que integre producción y manejo de recursos con criterios de sostenibilidad, económicos y ecológicos” (Informe de Evaluación final, 1998:42). En un sentido similar se expresó un técnico de la embajada holandesa cuando señaló que el proyecto PN-23 tuvo un **impacto micro limitado**, ya que generó impactos aislados para las familias pero no tuvo capacidad para impulsar una dinámica productiva de mayor escala en el municipio.<sup>4</sup>

Hasta aquí llegó la evaluación convencional. En las páginas siguientes se tratará de contrastar estas conclusiones con los resultados de una evaluación alternativa del proyecto, que contempla la intervención en términos del aprendizaje protagonizado por las organizaciones locales y la formación de capital social.

---

<sup>4</sup> Tal valoración fue recogida en una entrevista realizada a Marten de Boer en diciembre de 2000.

## **2. Análisis del contexto de intervención**

### **2.1 Contexto nacional (Bolivia)<sup>5</sup>**

Bolivia ocupa una extensión de 1.098.581 km<sup>2</sup> en el interior de América del Sur, de los cuales un tercio corresponde al altiplano andino, otro tercio es territorio de selva en la cuenca del Amazonas, y un último tercio se compone de chaco. El país se divide administrativamente en 9 departamentos, 111 provincias y 311 municipios, que totalizan una población que en 1995 no superaba los 7,5 millones de habitantes. La densidad de habitantes es una de las más bajas del continente, situándose en ese mismo años en 6,8 habitantes por km<sup>2</sup>. La diversidad lingüística del país abarca el uso de cuatro lenguas (castellano, quechua, aymara y guaraní) y la composición étnica comprende un 55% de población indígena, un 30% mestiza y un 15% blanca.

La geografía económica del país se ordena alrededor de tres grandes ciudades (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz) que forman el eje donde se ha concentrado históricamente la atención de las políticas y las inversiones y los servicios comerciales, financieros y administrativos del país. Estos atractivos le han convertido en una fuente permanente de atracción de una migración rural creciente, fenómeno que, sin embargo, en los últimos años, da muestras de empezar a trasladarse a ciudades intermedias. Según datos de 1996, la ocupación de la población se orientaba principalmente hacia el sector de los servicios (42,2% de la población activa) y, en segundo lugar, hacia la agricultura (40,5%) que, sin embargo, contribuía con tan solo un 14% del PIB.

---

<sup>5</sup> Para la elaboración del contexto se ha utilizado la propia documentación del proyecto PN-23, así como CEDEC (1996) y Zoomers (1998).

### 2.1.1 Evolución del modelo de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX

La revolución de abril de 1952 abrió una época de *profundos cambios políticos y socioeconómicos* en Bolivia. La alianza entre el MNR y los líderes sindicales llevó al poder a Paz Estenssoro y activó la puesta en marcha de numerosas reformas, como la introducción del sufragio universal, la reforma agraria, la creación de los sindicatos campesinos, la reforma del sistema educativo o la nacionalización de las compañías mineras. Los gobiernos de esa década acabarían evolucionando, sin embargo, hacia un clima de desorden económico y huelgas nacionales. En ese contexto, las décadas de los 60 y los 70 estarían dominadas por las *cruentas dictaduras* del General Barrientos (1964-69) y del General Bánzer (1971-78) y fueron seguidos por un periodo de caos e incertidumbre institucional, que condujo al país a celebrar elecciones consecutivas en 1978, 1979 y 1980, con acusaciones de fraude, anulaciones de resultados y un nuevo periodo golpista a cargo del General García de Mesa (1981-82). Tras un breve mandato militar, los vínculos del gobierno con las mafias de la droga, la represión de los derechos humanos y la retirada de la ayuda externa forzaron el abandono de los militares del gobierno.

Coincidiendo con la nefasta sequía de 1983, el país atravesó un periodo de caos económico e hiperinflación (en 1984), que condujo a una grave crisis económica y social. En el periodo 1980-85 el salario medio familiar cayó un 28,5% y los gastos sociales del gobierno se recortaron un 77,7% (Arellano-López, 1994:558). La Nueva Política Económica (NEP) del gobierno de Paz Estenssoro (1985-89) impulsó un inevitable *proceso de ajuste económico* y de drásticas reformas estructurales que trajeron como consecuencia el desmantelamiento del sector estatal minero y amplios sectores industriales. Las reformas dieron lugar a la formulación de un nuevo pacto social entre el estado y los nuevos actores económicos de un sector privado que había permanecido como rentista.<sup>6</sup> Se logró así atajar la inflación, pero también se agudizaron otros dos problemas estructurales: la pobreza y la desintegración social. El ajuste condujo a una dualización social y a un aumento del desempleo que afectó especialmente a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Cuadro 28: Evolución de las variables macroeconómicas de Bolivia desde los años 70

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999
<b>Indicadores macroeconómicos</b>							
Crecimiento del PIB (en %)			-0,2 (1981)	-5,4 (1986)	4,6	4,3	1,5
Inflación (en %)	4,1	6,0	23,9	8.170,5	18,0	12,6	3,1
Déficit público (en % del PIB)				20		2,3	
Renta per cápita (en \$)						805	1.026
<b>Indicadores sociales</b>							
IDH							0,652
Incidencia de la pobreza (en %)					53,3	47,8	
(% indigentes)					26,2	20,8	
Informalidad empleo (en %)					45,8	45,0	39,8
(% de mujeres)					65,7	65,8	51,4
Desigualdad social					56,5	56,8	
(% de ingreso del primer quintil)							

Fuente: UDAPE (2000) e INE (2000)

Ante esta situación el gobierno instituyó en 1986 el Fondo Social de Emergencia (FSE), destinado a impulsar programas de alivio a la pobreza, y cuya financiación procedía casi en exclusiva de fondos de cooperación internacional de carácter multilateral. La ayuda internacional fue masiva a finales de la década, pasando de canalizar 392 millones de dólares en 1988 hasta alcanzar 669,4 y 738,2 durante los dos años siguientes.<sup>7</sup>

A principios de los 90, tiene lugar las denominadas *reformas de segunda generación*, de la mano del gobierno de Sánchez de Lozada (1993-97). Inspiradas por las recomendaciones de los organismos internacionales, las nuevas reformas profundizaron el proceso de liberalización económica, pero también se orientaron a un cambio del

<sup>6</sup> El principal objetivo del pacto fue la recuperación del crecimiento económico del país, en base a la potenciación de los sectores más dinámicos de la economía o la inversión extranjera.

<sup>7</sup> El fondo contemplaba cuatro grandes áreas de actividad: infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social (por ejemplo, programas de alimentos en las escuelas), y apoyo a actividades productivas (incluyendo esquemas de crédito). De todas ellas, las dos primeras áreas recibieron la mayor parte de fondos disponibles, dado se consideraba que el FSE no tenía suficiente capacidad institucional para gestionar las dos últimas, áreas que fueron cubiertas mayormente por ONGD. Un resumen del funcionamiento y características del Fondo Social de Emergencia, así como una evaluación de su impacto se encuentra en Arellano-López y Petras (1994), pp. 562-565.



modelo territorial de desarrollo, mediante el impulso de un profundo cambio del marco institucional. Fruto de ese proceso se aprobó la reforma de la Constitución (reconociendo la diversidad étnica) y se promulgaron la Ley del Poder Ejecutivo (con la creación de nuevos ministerios), la Ley de Participación Popular (LPP) (1994), la Ley de Descentralización Administrativa (1995) y la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (1996).

El nuevo marco de desarrollo local supone un nuevo pacto social del estado, esta vez con la sociedad civil, desde una perspectiva territorial, participativa, colectiva y permanente. Como ha señalado Ardaya (1998:68), en esta época se produce no sólo un cambio de modelo de desarrollo, sino también de los actores sociales protagonistas:

“La iniciativa gubernamental es posible una vez que el modelo de desarrollo se ha consolidado y ha debilitado a los actores del Estado del 52 (Central Obrera Boliviana y Fuerzas Armadas). Los movimientos sociales han perdido los horizontes que guiaron a la sociedad boliviana durante décadas. El movimiento social organizado en torno a la Central Obrera Boliviana fue el actor central en la transición democrática a la que otorgaron sentido y vidas. Debilitados ideológica y orgánicamente, ahora, son considerados factores de ingobernabilidad para la democracia y han perdido todo su vigor para intervenir en la coyuntura”.

En este contexto, se produce la emergencia nuevos actores de desarrollo, entre los que destacan una clase empresarial ligada al nuevo polo de desarrollo en Santa Cruz (en torno a los sectores del petróleo, la agroindustria y el comercio), así como el movimiento indígena y el movimiento feminista, que articulan nuevas demandas sociales.

### 2.1.2 Presencia de la cooperación internacional en Bolivia<sup>8</sup>

En la primera mitad de la década de los años 90, los fondos de cooperación internacional al desarrollo alcanzaron los 3.500 millones de dólares, equivalentes a un 10% del Producto Interior Bruto (PIB) del país, desembolso que hizo figurar a Bolivia ese año como uno de los primeros receptores de ayuda per cápita del continente

---

<sup>8</sup> Los datos presentados en esta sección han sido tomados del plan país elaborado por la cooperación oficial danesa. Véase Danida (1997).

latinoamericano. La dependencia de Bolivia, por tanto, de los fondos de cooperación es elevada, si bien ha ido disminuyendo paulatinamente, pasando de representar un 12% del PIB en 1989 a un 6% en 1998. El peso de la cooperación en el presupuesto general del estado sigue siendo muy relevante, alcanzando el 45% del presupuesto de inversión pública en 1998.

Cuadro 29: AOD a Bolivia, 1970-95 (en millones de dólares)

<b>DONANTES</b>	<b>1970-79</b>	<b>1980-89</b>	<b>1990-95</b>	<b>Total</b>	<b>% total</b>
<b>Ayuda bilateral</b>					58,7
EE.UU.	330,0	720,0	556,1	1.606,1	32,6
Alemania	117,2	288,0	498,6	903,8	18,3
Japón	51,7	387,8	443,8	883,3	17,9
Holanda	9,3	112,9	251,7	373,9	7,6
Otros donantes	63,0	458,3	643,9	1.165,2	23,6
Total ayuda bilateral	471,2	1.967,0	2.394,1	4.932,3	100,0
<b>Ayuda multilateral</b>	436,1	1.501,5	1.525,9	3.463,5	41,3
<b>TOTAL AOD</b>	1.007,3	3.468,5	3.920,0	8.395,8	100,0

Fuente: IOB (1998b), p. 52.

Las organizaciones multilaterales han contribuido aproximadamente con más de un 40% del total de la ayuda, destacando las aportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de Desarrollo Andino (FDA) y el Banco Mundial. La mayoría de estos fondos de estos organismos estuvieron condicionados al cumplimiento del acuerdo de préstamo del FMI y al consiguiente plan de ajuste. Los mayores donantes bilaterales fueron Japón (implicado en el sector de construcción de infraestructuras, transporte y desarrollo rural), EE.UU. (orientado a cultivos alternativos a la coca, salud y educación), Alemania (infraestructuras, transporte, medio ambiente y sectores sociales) y, por último, Holanda y Suiza, países centrados en medio ambiente, sectores sociales y desarrollo rural. Desde una perspectiva sectorial agregada, el transporte ha sido el mayor sector, acumulando un 32% del total de los fondos de ayuda, el sector de agricultura lo hizo en un 24%, tras el que se situaron salud (15%), agua y

saneamiento básico (12%) y educación (10%). La inversión en sectores de desarrollo social representó casi un 37% del total de la ayuda.

En 1998 la cooperación internacional dio un vuelco cualitativo a raíz del establecimiento del “nuevo marco de relacionamiento” entre el gobierno y las agencias donantes (bilaterales y multilaterales), que coordinaba las intervenciones de todos los actores en torno a un programa y política comunes. El acuerdo de reparto de sectores entre los diferentes donantes quedó reflejados en una matriz de posicionamiento, en la que se consignaban los diferentes compromisos presupuestarios, así como los diferentes actores involucrados en cada sector. Se pretendía así corregir los problemas de descoordinación en algunos sectores o de excesiva concentración y carencia de financiamiento en otros.<sup>9</sup>

### 2.1.3 Un balance en términos de desarrollo social y humano

En los últimos 30 años los progresos del país en materia de desarrollo han sido notables. El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia del PNUD (1998) ha recogido la evolución positiva de diversos indicadores en ese periodo: la esperanza de vida ha crecido en más de 15 años (de 42,7 a 59,7), la mortalidad infantil ha descendido vertiginosamente de 167 a 74 por cada mil nacidos vivos, el analfabetismo se redujo del 43% al 18%, el ingreso per cápita respecto de la paridad adquisitiva del dólar creció de 1.142 a 2.510 dólares anuales y la participación de la mujer en la economía se elevó del 18 al 38%. Si en 1976 el IDH era de 0,4, a finales de los años 90 se situaba en 0,584, pasando del grupo de naciones de nivel bajo de desarrollo humano al de nivel medio.

---

<sup>9</sup> Un resumen del proceso de negociación del “nuevo marco de relacionamiento”, así como de su contenido y acuerdos finales se encuentra en el documento *Bolivia hacia el Siglo XXI* (MDSPE, 1998). En el sector de desarrollo agropecuario, por ejemplo, se estableció el Servicio de Investigación Boliviano de Transformación Agropecuaria (SIBTA), que funciona como una cesta de fondos patrocinada por diferentes donantes y que consta de cuatro fundaciones que operan en los cuatro ecosistemas del país (altiplano, valles, trópico húmedo y chaco) con el objeto de convocar financiación para proyectos de desarrollo. No es ninguna casualidad que el impulso de este proceso de coordinación de políticas y programas por parte del gobierno boliviano coincida con la adopción de un enfoque sectorial por parte de muchos donantes, entre los que se encuentra la cooperación oficial holandesa. Este aspecto se ha abordado en profundidad en el próximo capítulo destinado al marco de financiación del proyecto.

No obstante, el propio informe advertía también de importantes debilidades que operan como obstáculos del desarrollo:<sup>10</sup>

- *Profundas brechas sociales*

A través de un extenso análisis de equidad, el estudio ha constatado enormes diferencias sociales en base a la ubicación territorial (urbano-rural), étnica (indígenas, mestizos y blancos) y género. En todos los departamentos la situación del campo es mucho peor que la de las ciudades, diferencia relativa que se ve agudizada cuanto más pobre sea el departamento. El 83% de la población rural (en núcleos inferiores a 2.000 habitantes) posee un ingreso por debajo de la línea de pobreza. La desigualdad de género es transversal al resto de desigualdades sociales: las mujeres disfrutan menores índices de desarrollo humano y sus niveles de educación e ingreso están muy por debajo de los de la población masculina.

- *Diferencias estructurales entre regiones*

Las diferencias estructurales entre regiones se han agudizado en los últimos años, resultando abismales, sobre todo, entre la próspera Santa Cruz y el altiplano y las serranías subandinas de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca. Según datos de 1993, Santa Cruz registraba un IDH de 0,61 mientras que Potosí sólo alcanzaba 0,34. De un total de 311 municipios, 151 registraban el nivel más bajo de desarrollo humano (por debajo de 0,395), totalizando una población de 1.595.823 habitantes, ubicados en el altiplano y las serranías subandinas. Por contra, 8 municipios mostraban un nivel de desarrollo humano medio alto, ubicados en las ciudades del eje principal e incluyendo una población de 1.898.840 personas. Para determinar la profundidad de las brechas sociales existentes en el país, el informe hizo uso del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), poniendo de relieve las

---

<sup>10</sup> La lista de factores identificados no agota la lista de obstáculos al desarrollo. Otras limitaciones del modelo de desarrollo boliviano, subrayados en el informe del PNUD, son los niveles precarios de competitividad y productividad y los patrones de sobreexplotación de los recursos naturales. La competitividad de la economía boliviana se basa mayormente en la exportación de materias primas, muy sensible a los términos de intercambio. Según cifras de 1996, los minerales representaban el 37% de las exportaciones y el gas natural, el 12%. Más del 77% de sus exportaciones poseen escaso dinamismo en los mercados internacionales, y tan sólo un 13% de sus ventas corresponden a productos manufacturados (basados en recursos naturales, como la industria alimentaria, textil y de la madera). El país muestra un empobrecimiento de su base productiva como resultado de la explotación no sostenible de los recursos naturales.

diferencias extremas.<sup>11</sup> De un total de 111 provincias, tan sólo 8 muestran una vulnerabilidad baja, 44 un nivel medio, 42 un índice alto, mientras que 17 padecen una vulnerabilidad grave. A nivel departamental, los mayores niveles de vulnerabilidad se registran en aquellos departamentos con mayores niveles de desigualdad interna, como es el caso de Cochabamba, Chuquisaca y Potosí.

- *Persistencia de una cultura política clientelar y corporativista*

Una tercera barrera al desarrollo se encuentra en la debilidad institucional y el arraigo de prácticas patrimonialistas y corporativistas en distintas esferas públicas y privadas. Los partidos políticos, por ejemplo, han tenido una importante trayectoria histórica clientelar y prebendalista, actitudes impregnadas en el resto de ámbitos de la sociedad.<sup>12</sup>

Todos estos parámetros prefiguran una pobre dotación de capital social en el país, caracterizado por la existencia de numerosas fragmentaciones y la vigencia de los vínculos “fuertes” de carácter corporativista sobre los vínculos “débiles” de carácter transversal. Desde esta perspectiva es necesario analizar y evaluar el alcance del proceso de descentralización administrativa emprendido en los años 90.

#### 2.1.4 Dotación de capital social

A pesar de la ricas y tradicionales expresiones de capital social propias de algunas culturas del país (por ejemplo, en la región andina), el conjunto de la sociedad boliviana no ha sabido aprovechar esas potencialidades y, por contra, sufre importantes *problemas* a la hora de articular tejido social. Estas limitaciones han sido analizadas en profundidad por el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2000:

---

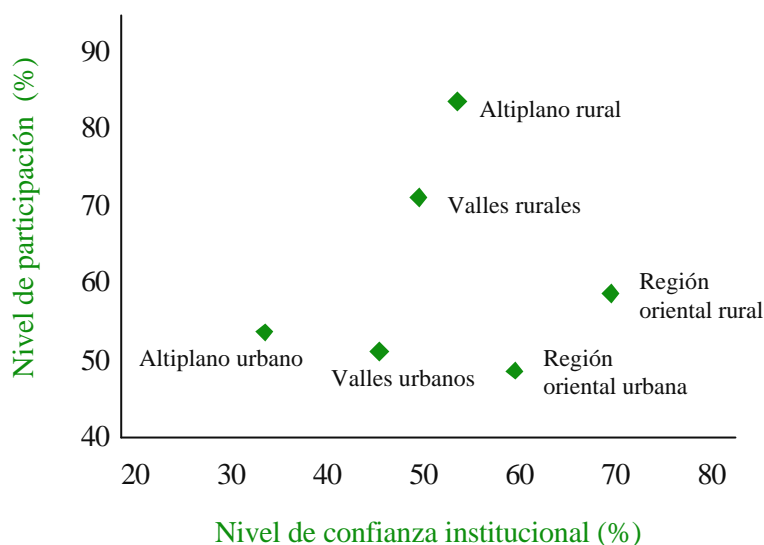
<sup>11</sup> El Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) se construye en base a cinco indicadores sociales, incluyendo aspectos lingüísticos (proporción de adultos que no hablan castellano), educativos (porcentaje de adultos que no la logrado cursar 6 años de escuela), referidos al hábitat (proporción de hogares que no dispone de agua por cañería dentro de la vivienda), económicos (proporción de personas ocupadas sin empleo regular y que trabajan por cuenta propia) y políticos (porcentaje de personas no inscritos en el registro legal).

<sup>12</sup> Los partidos políticos se organizan como tribus de subsistencia, cuidando de los intereses de sus afiliados.

- Una primera limitación se refiere a la persistencia de *enormes diferencias sociales*, asentadas en desigualdades de género, etnia, cultura y región, circunstancia que conduce a un aumento de los conflictos sociales, la desconfianza y el resentimiento.
- En segundo lugar, la debilidad de los *vínculos transversales* de socialización espontánea entre los diferentes grupos étnicos y culturales (como por ejemplo, la escuela o los medios de comunicación) contribuyen a mantener la sociedad boliviana desarticulada. En este sentido, es preciso reseñar la falta de canales de comunicación intercultural y “la distancia crónica entre la sociedad y sus intelectuales, artistas y científicos”.
- Por otro lado, las *élites locales y regionales* han mostrado importantes divergencias de aspiraciones e intereses y, en muchos casos, han operado desde su tradicional desvinculación a los objetivos de desarrollo. Esta carencia de una visión compartida entre los actores supone también un impedimento para la formación de capital social.
- Por último, el país adolece de un débil nivel de desarrollo institucional de las organizaciones gubernamentales, así como la persistencia de una profunda desconfianza hacia el sistema político del país. La falta de confianza institucional se ha traducido en un círculo vicioso de violencia y falta de legitimidad institucional, socavando las bases para la construcción del capital social (PNUD, 2000:19).

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD ha mostrado también la falta de correlación entre confianza institucional a nivel estatal y participación e implicación a nivel local (véase gráfico 24). La participación o capacidad de sociabilidad parece explicarse de acuerdo a la extracción urbana o rural, mientras que el nivel de confianza en las instituciones estatales se explica por medio de la variable cultural (altiplano, valles y oriente).

Gráfico 24: Participación y confianza institucional



Fuente: PNUD (2000), p. 12

En realidad, persiste en el país una profunda disociación entre el marco institucional de la cultura andina del altiplano y los valles, por un lado, caracterizada por una fuerte capacidad de vínculos fuertes (vínculos familiares, redes comunales, sindicales y locales) y una desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y, por otro, la cultura del Oriente, dotada de una mayor capacidad de reflexión, empresa, y una mayor habilidad para entablar vínculos débiles (a partir del uso diversificado de la información y en el manejo de “códigos de modernidad”), pero también afectado por una mayor individualidad y una menor disposición a implicarse en acciones de participación local (PNUD, 2000:16):

“La capacidad de autorreflexión y socialización están concentradas en diferentes grupos sociales (...): la sociabilidad está concentrada en un grupo que pertenece al mundo rural y que ostenta un nivel socioeconómico menor, mientras que la capacidad de autorreflexión para manejar la complejidad de la modernidad reside en otro sector, circunscrito al mundo urbano y compuesto por gente joven por debajo de una edad de 30 años que goza de un nivel socioeconómico mayor. Esta divergencia implica un gran reto para la sociedad boliviana en el futuro: la promoción de un intercambio simbólico entre los diferentes grupos de la sociedad”.

### 2.1.5 El modelo boliviano de descentralización administrativa: La LPP

La Ley de Descentralización Administrativa (LDA) y la Ley de Participación Popular (LPP), promulgadas en el bienio 1994-95, introdujeron importantes cambios en la configuración del marco institucional, que se pueden resumir en los siguientes:<sup>13</sup>

- Se procedió a una importante delegación de poder a los 311 municipios bolivianos. Los gobiernos municipales vieron aumentar sus competencias, principalmente en temas como la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la cultura, el deporte y el desarrollo rural (caminos vecinos o sistemas de riego), que antes formaban parte de las responsabilidades departamentales y nacionales.
- De forma paralela, se produjo la asignación a los municipios del 20% de los recursos que el Estado central obtiene con la recaudación del sistema impositivo nacional (compuesto por ocho clases de impuestos). El sistema de reparto es proporcional de acuerdo al número de habitantes.<sup>14</sup>
- Se reconocía por primera vez al conjunto de organizaciones populares (juntas vecinales, capitanías, *ayllus*, tentas y sindicatos agrarios) el derecho a participar en el proceso político de planificación municipal, bajo la denominación Organizaciones Territoriales de Base (OTB).<sup>15</sup>
- Se crea la figura del Comité de Vigilancia (CV), integrado por representantes de las OTB, con una función de control político del gobierno municipal. Entre las potestades del CV figura la de denunciar los casos de malversación de fondos

---

<sup>13</sup> Las dos leyes citadas arriba constituyen las normas más relevantes del nuevo marco institucional, si bien existen otras de indudable importancia como la Ley de Modificaciones a la Participación Popular (1996) o la Ley de Municipalidades (1999). Un resumen del conjunto de leyes que definen el modelo boliviano de descentralización administrativa y gestión municipal se encuentra en Ardaya (2000), pp. 53-90. Este documento forma parte del proyecto Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana (DDPC), financiado por la agencia norteamericana USAID en colaboración con el gobierno boliviano y que se propuso sistematizar la experiencia de la participación popular en Bolivia, así como construir propuestas de trabajo operativa para los sujetos de la participación popular.

<sup>14</sup> Al contrario que otros países de la región andina, Bolivia no eligió un sistema de reparto basado en criterios subjetivos como el nivel de pobreza para la asignación de recursos. El motivo de esta decisión sería la expresión de una voluntad de transparencia del estado frente al ciudadano.



públicos del municipio ante el poder ejecutivo, iniciándose así un trámite de congelación de fondos.

- Otras novedades fueron la extensión del mandato municipal de 3 a 5 años, lo que confirió mayor importancia a los periodos electorales, y el establecimiento de una estructura para los gastos de administración municipal, que no debían exceder el 15% del total de recursos disponibles en régimen de coparticipación tributaria.<sup>16</sup>

Diversos estudios han reflexionado sobre las virtudes, limitaciones y alcance de estas reformas (Torres, 1998; Blackburn, 2000), y se han detenido en la identificación de sus efectos sobre el sistema de gobierno local (COSUDE, 1999), los esquemas de intervención (Le Grand, 1998a) o las propias ONG (Ardaya, 1998). Entre los **efectos positivos** de la reforma legal se encuentra, sin duda, la irrupción de nuevos actores en la escena política (organizaciones populares), el fortalecimiento de los gobiernos municipales, el surgimiento de nuevos espacios de coordinación y concertación a nivel local (Nicod, 1999) o la difusión de nuevas metodologías participativas de planificación (Blackburn y de Toma, 1998).

Desde una perspectiva crítica, la LPP ha adolecido también de numerosas **limitaciones**. En primer lugar, Blackburn y Goudsmit (1998) han puesto de relieve importantes “deficiencias participativas” en el propio proceso de gestación de la reforma y los efectos disgregadores originados sobre las organizaciones de base en una primera etapa.<sup>17</sup> En un estudio realizado por el PIED-Andino sobre la aplicación de la LPP en el

---

<sup>15</sup> El proceso de planificación municipal se compone de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) de periodicidad quinquenal, que se instrumentalizan a través de los Planos Operativos Anuales (POA).

<sup>16</sup> En un estudio de Calderón sobre la aplicación de la LPP en sus primeros años de funcionamiento, Calderón y Delgadillo (1996) han estimado que el porcentaje promedio de gastos corrientes sobre recursos totales de los municipios alcanzaba el 55,3% en 1994, con notables diferencias departamentales entre Tarija (36,04%) y Santa Cruz (46,72%), por un lado, y Potosí (76,14%) y Chuquisaca (70,41%), por otro.

<sup>17</sup> Hay que reseñar las contradicciones que comporta su diseño de “arriba a abajo”, sin la participación de las organizaciones populares implicadas. Este modelo de planificación participativa sancionado por el estado (*scaling down*) obligó que la planificación participativa se enmarcara en las políticas oficiales a nivel departamental y no siempre respetó los mecanismos existentes de participación comunitaria, por ejemplo, imponiendo la idea de la participación diferenciada. La propia operativa del proceso se concibe sobre un doble protagonismo: los actores locales y el agente planificador, sobre quien recae la tarea de sistematizar la redacción final de los planes. Al final, el planificador no recoge los resultados de la planificación participativa, sino que acaba presentando su propia interpretación de ellos. Esta deficiencia participativa en la propia elaboración de las instituciones de participación motivó los recelos de algunas subcentrales campesinas, que, en una primera etapa y en algunos municipios, se abstuvieron de convertirse en OTB, situación que fue aprovechada por otros vecinos para asumir la de la OTB. Esta ha

Departamento de Chuquisaca, Torres (1998) ha concluido que los avances de la ley han sido mucho mayores en los municipios con buenas comunicaciones por carretera del núcleo central y buena accesibilidad a las diferentes comunidades.<sup>18</sup> El estudio identificaba además numerosos problemas, a nivel de gestión municipal, participación comunal y familiar (véase cuadro).<sup>19</sup>

Algunos problemas vienen de lejos y están relacionados con la yuxtaposición de diferentes sistemas administrativos y ámbitos de gobierno. La complejidad institucional, unida a la variada orografía, han ocasionado multitud de conflictos a la hora de definir el ordenamiento territorial y los ámbitos de intervención de los programas de desarrollo, pudiendo ser de carácter comunitario, municipal (supra-comunitario), hidrológico (microcuencas), ambiental (por pisos ecológicos) o étnico (distritos indígenas) (Le Grand, 1998a:373).<sup>20</sup> A nivel administrativo, otro efecto inesperado de la LPP parece haber sido el vacío de contenido del ámbito administrativo provincial (subprefecturas), atrapado entre la pujante dinámica local y la dotación de recursos de las prefecturas de los departamentos.<sup>21</sup>

---

provocado la duplicidad de instituciones de representación popular y ha sido motivo de violentos enfrentamientos. En este sentido, la LPP fue motivo, en su primera etapa, de enfrentamiento y división sindical.

<sup>18</sup> El Proyecto de Investigación sobre Estrategias Campesinas de Desarrollo en el Surandino Boliviano (PIED-Andino) ha constituido una interesante iniciativa de investigación. Financiado por la cooperación holandesa y llevado a cabo por el Instituto Real del Trópico (KIT, Amsterdam) en colaboración con la Consultora Sur (Sucre), el estudio se ha centrado en el Norte de Potosí y Chuquisaca, arrojando luz sobre el marco institucional que opera en la cultura andina.

<sup>19</sup> La mayoría de los alcaldes de la zona estudiada eran de extracción campesina, con un nivel básico de preparación, experiencia sindical, pero con una experiencia nula en gestión municipal. Los Comités de Vigilancia, por su parte, se han visto sometidos a una extrema falta de recursos y a problemas de coordinación interna, cuestionando enormemente la eficacia de su labor. Un tercer problema ha sido la exclusión de las mujeres del sistema de participación, tanto de los consejos municipales (con una cuota de participación de apenas el 20%) como de los Comités de Vigilancia (casi inexistente). Por último, las comunidades, en general, no están bien informadas sobre los procedimientos de canalización de demandas, los plazos de solicitud, los proyectos aprobados, los presupuestos y el mismo funcionamiento de la LPP. Estas carencias se deben, en parte, a que los municipios no cuentan con mecanismos de difusión y explicación de la aprobación de sus planes. Una explicación más detallada de estos problemas se encuentra en Torres (1998).

<sup>20</sup> Un estudio de la Provincia Chayanta, al Norte de Potosí, ha mostrado la superposición de la estructura de *ayllus* (*ranchos*, *cabildos*, *ayllus* menores y mayores) con subcentralías cantones, municipios y hasta micro regiones. Véase Pacheco D. y P. Guerrero (1994), Machas, tinkipayas y yamparas. Provincia Chayanta (Norte de Potosí), Sucre, IPTK/Ciprés, Serie Reflexión etnohistórica; citado en Le Grand (1998a), p. 374.

<sup>21</sup> A finales de los años 90 se observa en Bolivia un interesante proceso de mancomunización de municipios en torno a problemáticas territoriales comunes o realidades culturales compartidas.

Cuadro 30: Resumen de problemas identificados en la aplicación de la LPP

NIVEL	PROBLEMAS
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiencia de recursos económicos</li> <li>- Bajo nivel de gestión de recursos</li> <li>- Mínima coordinación con los Comités de Vigilancia</li> <li>- Limitaciones para recoger las verdaderas demandas de las comunidades</li> <li>- Falta de mecanismos eficientes para la difusión de Planes Anuales Operativos (PAO) a nivel de comunidades</li> <li>- Influencia partidista sobre decisiones de contratación de ejecutores de obra</li> <li>- Falta de información y estrategias para conseguir financiamiento externo</li> </ul>
Comunal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento mínimo sobre la LPP</li> <li>- Formas ineficientes de expresar sus demandas para ser contenidas en los PAO</li> <li>- Límites administrativos del municipio, que dividen dinámicas intracomunitarias</li> <li>- Preferencia de comunidades con mejor acceso</li> <li>- Falta de conocimiento de las decisiones del municipio</li> </ul>
Familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento limitado o inexistente de los componentes de la familia sobre la participación popular</li> <li>- Las demandas de las mujeres no son tomadas en cuenta en las prioridades comunales</li> <li>- Temor a que el municipio se convierta en una agente recaudador de impuestos</li> </ul>

Fuente: PIED-Andino, 1995-1996, citado en Torres (1998), p. 453.

El marco institucional parece también haber propiciado un sesgo hacia los proyectos de infraestructura (mejora o dotación de servicios básicos), mostrando sus limitaciones para impulsar iniciativas productivas de largo aliento. Por otro lado, la aplicación de la LPP ha revelado también que el encuentro municipal con el sector privado productivo no se materializaba a través de las OTB, sino a través de las organizaciones de tipo funcional (gremios, asociaciones y resto de organizaciones de productores) que, sin embargo, quedaban fuera del modelo de concertación municipal previsto por la ley. En este contexto fueron pocos los municipios que impulsaron la promoción de actividades económicas: como prueba, la inversión en proyectos productivos ascendió tan solo al 11,5% y el 13% de los recursos municipales en 1995 y 1996 respectivamente (Nicod, 1999:45).<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Similares conclusiones han sido obtenidas por el PADER (Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural), proyecto financiado por la agencia suiza COSUDE y auspiciado por el Viceministerio de Desarrollo Rural de Bolivia a finales de los 90. Véase COSUDE (1999).

A lo largo de sucesivas investigaciones, Blackburn ha señalado también las debilidades del proceso boliviano de descentralización administrativa, poniendo de relieve la dificultad del nuevo marco institucional para desmontar las persistentes instituciones tradicionales de control político, como son los obstáculos burocráticos, las prácticas arraigadas de corrupción, las relaciones de prebendas y clientelismo político o los modelos caudillistas (Blackburn, 2000).<sup>23</sup>

La LPP parece haber generado además **efectos específicos sobre las propias ONG**. Por un lado, el marco ha propiciado la ejecución de proyectos en conjunto entre el Estado y las ONG grandes, hasta tal punto de que las diferencias entre las intervenciones de ambos actores son cada vez menos marcadas (Le Grand, 1998a:371). Fruto de la LPP, las ONG se han visto obligadas a incrementar sus esfuerzos de coordinación en el marco municipal, por medio de la firma de convenios para definir líneas de proyectos (Torres, 1998:448), así como a aumentar sus niveles de transparencia, redefinir su relación con las organizaciones de base y reorientar sus prioridades sectoriales de trabajo hacia el fortalecimiento y capacitación municipal (Ardaya, 1998:83 y 88-95).<sup>24</sup>

En resumen, con todas sus carencias y limitaciones, el proceso de descentralización administrativa supone un importante paso hacia la creación de capital social en Bolivia. Se profundiza, a continuación, en el análisis de dos importantes grupos en términos del capital social en el contexto rural: las ONG y las organizaciones económicas campesinas.

### *Evolución del papel de las ONG en Bolivia*

Los estudios disponibles sobre ONG bolivianas (Arellano-López, 1994; y Ardaya, 1998) han puesto de manifiesto que la evolución de las ONG bolivianas guarda una

---

<sup>23</sup> En un estudio de caso sobre la ciudad de Sucre, este investigador ha cuestionado incluso la capacidad de la LPP para crear auténticos espacios participativos, poniendo de manifiesto cómo la ley fue aprovechada por los actores locales hegemónicos para ofrecer un escenario de apariencia participativa (reuniones, planes participativos), por detrás del cual existen prácticas de cooptación de los líderes sindicales presentes en el Comité de Vigilancia.

<sup>24</sup> Según Torres, no se percibe una división clara del trabajo entre los gobiernos municipales y las ONGD. En la mayoría de los municipios, las ONGD se hacen cargo tanto de proyectos de infraestructura básica, como dan cobertura a cuestiones productivas.

estrecha relación con la propia evolución política, económica y social del país, distinguiendo tres grandes etapas:

a) *Periodo dictatorial (años 60 y 70)*

En sus inicios, las ONG nacieron de movimientos de base y resistencia a los regímenes militares. La estrecha relación que unía a las ONG y las organizaciones locales abrió un intenso periodo de activismo político, en oposición a las políticas sociales y económicas, excluyentes, del estado autoritario. Las ONG fueron consideradas por los grupos sociales como canales de participación política y espacios institucionales de capacitación organizativa. El perfil antiestatista de las ONG y su fuerte compromiso ético con las bases condujeron también al impulso de intervenciones micro, concentradas en los sectores en lucha, los campesinos y los mineros.<sup>25</sup> Tal modelo de intervención tenía un carácter de resistencia, con un predominio del compromiso social sobre la economía (Toranzo, 1995): “Observaron la pobreza, la ausencia de organización y de poder, pero no incidieron en la lógica productiva para impulsar la viabilidad de los pobres”.<sup>26</sup>

b) *Transición democrática y ajuste económico (1983-1993)*

El caos político, social y económico registrado durante los primeros años de la década, azuzado por la severa sequía de 1993, originó varios cambios en las actividades de las ONG. En primer lugar, la multiplicación de los fondos de ayuda internacional y el impulso del Fondo Social de Emergencia (FSE) propiciaron un aumento explosivo del número de ONG, al pasar de 100 en 1980 a 530 en 1992 (Arellano Petras, 1994:562). En segundo lugar, las ONG se orientaron de forma creciente hacia la ejecución y gestión de proyectos de desarrollo, en respuesta a los requerimientos de los nuevos financiadores, asumiendo en muchos casos las funciones de prestación de servicios básicos propias del estado.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> La atracción de la cooperación por financiar a las ONGD estuvo motivada por un estado centralizado cuyas políticas no llegaban a los lugares en que sí tenían presencia las ONGD.

<sup>26</sup> Toranzo, Carlos (1995), “El dualismo transformado o la reproducción de la desigualdad”, en Fritz, Will (ed.), *ONG y sus redes en Bolivia*, La Paz; citado en Ardaya (1998), p. 62.

<sup>27</sup> Resultado del proceso, gran parte de las ONG perdieron su carácter antiestatista e incluso su independencia, convirtiéndose en meras brazos ejecutores de los programas de alivio a la pobreza. Como han señalado Arellano-López y Petras, la mayor parte de las ONG se colocó entre las organizaciones

c) *Reformas de segunda generación (a partir de 1993)*

En este periodo de protagonismo estatal y vigencia del mercado, aumenta el número de ONG que colaboran con el antiguo FSE, ahora reconvertido en Fondo de Inversión Social (FIS). El estudio de Ardaya ha identificado algunas tendencias comunes al resto de ONG latinoamericanas, tales como un proceso de creciente profesionalización (basado en procesos de planificación, sistematización y evaluación de sus experiencias), de especialización sectorial, así como de descentralización y concentración en pocas contrapartes y regiones. En este periodo, la oferta financiera y la emergencia de nuevos actores en temas como el medio ambiente, el crédito urbano, los grupos étnicos o el problema de los cultivos de drogas promueven un nuevo tipo de ONG. Poseen un enfoque más pragmático y están desprovistas del discurso político e ideológico característico de otras épocas. Merced a los cambios del marco institucional y de las relaciones de equilibrio en el nuevo modelo de desarrollo, las ONG parecen haberse sumido en una crisis de identidad, como ha señalado Ardaya (1998:56), “el cambio del modelo de desarrollo en el marco de la democracia representativa indujo a una crisis de los referentes ideológicos del movimiento social. Se produjo la emergencia protagónica de la sociedad civil. Nuevos actores y movimientos sociales formulan sus propias demandas en el marco de una lógica en que se tornan cada vez más innecesarias las instancias de mediación como las ONG”.<sup>28</sup>

A finales de 1997, las ONG registradas en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, llegaba a 550 organizaciones, de las cuales la mayoría son organizaciones pequeñas: un 52,2% posee menos de diez empleados y un 45,4% gestiona un presupuesto anual inferior a 100.000\$. Un grupo reducido, no obstante,

---

populares, los organismos del estado y los donantes, actuando como “*brokers* del desarrollo”. El acercamiento mutuo entre las ONG y el estado se pone de manifiesto por el hecho de que, tras tres años de operaciones del FSE (1986-89), las ONG representaban ya el 81% de las organizaciones subcontratadas, además de canalizar el 32% de los recursos totales invertidos. En algunos sectores específicos, como los proyectos de asistencia social o los proyectos productivos, las ONG ejecutaron más del 40% y 99% respectivamente (Arellano y Petras, 1994:564). Pese al acercamiento a las políticas gubernamentales, las ONG continuaron con un discurso alejado del nuevo modelo de desarrollo.

<sup>28</sup> De acuerdo a Ardaya, la crisis de muchas ONGD se debe a que continúan enclavadas en el seno de unos movimientos sociales tradicionales en declive, que han perdido el rumbo histórico y la viabilidad económica. Fueron eficaces ante situaciones autoritarias y los efectos derivados del ajuste estructural, pero una vez transformado el modelo no han demostrado permeabilidad para asumir, en la práctica, nuevos planteamientos y nuevas demandas sociales. Véase Ardaya (1998), p. 79.

presentaba unas dimensiones relevantes: 20 ONG superaban los 100 empleados y 34 disponían de un presupuesto anual superior al millón de dólares. En conjunto, las ONG manejaban unos fondos anuales de aproximadamente 200 millones de dólares. El registro muestra también que las ONG internacionales, la mayor parte de ellas de origen norteamericano, alcanzan la cifra de 83 (un 15% del total) y ostentan mayor financiamiento que las nacionales.<sup>29</sup>

En definitiva, la evaluación del papel social desempeñado por las ONG pone de relieve la priorización creciente de la función instrumental (gestión de proyectos) sobre la función de incidencia política (privilegiada en los años 60 y 70) y la función de articulación social (más presente en los 80). De hecho, las ONG parecen haber hecho dejación de parte de sus funciones (Ardaya, 1998:80 y 87):

“En la mayor parte de los casos han demostrado debilidad para participar, de manera propositiva, en la agenda de desarrollo nacional (...) pese a la capacidad de negociación (...), las ONG no han reproducido este esfuerzo en otros campos y temáticas, y han sido pocos los casos en que han logrado introducir temas de importancia para la agenda social y para los actores vulnerables del país. En pocos casos opinan sobre los diversos temas de la coyuntura e inciden en la resolución negociada de conflictos, lo que refleja la ausencia de liderazgo institucional de las ONG”.

Aquejadas por la cultura corporativista imperante en el país, las ONG han sido tradicionalmente organizaciones cerradas y, en muchos casos, el patrimonialismo (confesional, familiar o político) se vio acompañado de hermetismo y actitudes recelosas basadas en el establecimiento de vínculos fuertes y exclusivistas. Por otro lado, y debido a problemas de burocratización, las redes nacionales impulsadas por las ONG no han logrado ser mecanismos eficaces de coordinación ni de difusión de información, recursos o aprendizaje. Sin embargo, a finales de los 90 las nuevas estrategias de las ONG se orientaban hacia las organizaciones multilaterales, instancias estatales y gremios empresariales. En ese sentido, algunas ONG parecen haber visto el nuevo marco de descentralización como una oportunidad para convertirse en actores catalizadores de desarrollo local.

---

<sup>29</sup> En lo relativo a la ubicación de la sede, más de la mitad de las ONG registradas lo hacían en el Departamento de La Paz, un 19,6% en Cochabamba, un 5,4% en Chuquisaca y tan sólo un 2,7% en Potosí. Las principales fuentes de financiación en ese año eran las agencias donantes bilaterales (31% de los fondos), las ONG del Norte (28%) y los recursos propios (23%). Por último, la mayoría de los proyectos se dirigían al ámbito municipal (un 56%) y al área rural (44,8%) y se destinaban al sector agropecuario (21%), educación y cultura (19%), salud (13%), fortalecimiento institucional (11%), saneamiento básico (9%) y medio ambiente (8%), entre otros. Véase Ardaya (1998), pp. 71-80.

## 2.1.7 Organizaciones económicas campesinas

La historia de las organizaciones económicas campesinas ha estado marcada por las enormes dificultades y el fracaso de diversos modelos hasta llegar a las asociaciones de productores en los años 80 y 90, que han logrado ciertos logros en la cuestión de su rentabilidad económica (véase cuadro).

Cuadro 31: Evolución de las organizaciones campesinas en Bolivia

	COOPERATIVAS AGROPECUARIAS	CORPORACIÓN AGROPECUARIA CAMPESENA (CORACA)	ASOCIACIONES de PRODUCTORES
ORIGEN	años 70 Surgen con apoyo católico, ante la imposibilidad de trabajar en la dictadura con los sindicatos	años 80 Brazo económico de los sindicatos campesinos	años 80 y 90 Canalización de proyectos productivos con independencia de las ONG
ORIENTACIÓN	Multifuncionales (comercialización, crédito, aprovisionamiento, atención veterinaria)	Canalización de las donaciones de fertilizante y la adquisición de tractores	Atención a un solo producto (producción, insumos, capacitación y comercialización)
DESEMPEÑO	Perviven con dificultades: - Mal acceso al mercado - Son copadas por sectores no campesinos	Fracasaron: - Inestabilidad de mercados - Discontinuidad dirigentes - Descapitalización - Escaso apoyo externo	Algunos éxitos: - Reciben financiación y asistencia técnica

Fuente: De Morrée (1998b), pp. 306-8.

El estudio del PADER (Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural) ha analizado las causas internas que debilitan la acción de las organizaciones económicas campesinas, citando las siguientes (COSUDE, 1999):<sup>30</sup> la inexistencia de un desarrollo organizativo propio, la ausencia de claridad en la propiedad, la falta de objetivos y estrategias precisas, el hábito de recibir donaciones, la carencia de estudios de viabilidad técnica y económica, así como una actitud de individualismo. Además, el estudio ponía

<sup>30</sup> A pesar de su debilidad, las organizaciones económicas campesinas han efectuado importantes innovaciones que están poniendo en quiebra el tradicionalismo local. De las 20 iniciativas innovadoras



de relieve la conjunción de una serie de factores externos como las enormes carencias en infraestructuras y servicios dirigidos a atender las necesidades de las organizaciones empresariales, el asistencialismo institucional, la orientación de la financiación pública a la realización de obras comunales o el déficit de información (referido a precios, mercados y vías de comercialización, entre otros muchos).

### 2.1.8 Sistema de gobierno local y desarrollo municipal

En definitiva, la puesta en marcha de la LPP ha motivado la transformación de la gobernabilidad local, pero han surgido importantes problemas de gobernabilidad. En una investigación sobre diez municipios bolivianos de naturaleza rural, el proyecto PADER ha concluido que “los gobiernos municipales han desarrollado acciones y roles equivocados, convirtiéndose en empresarios, ejecutores y fiscalizadores/interventores”, en detrimento de su papel de articulación y promoción económica (COSUDE, 1999).<sup>31</sup> Las razones han sido el apego de las alcaldías al tradicional papel de ejecución y su tendencia a actuar aisladamente, así como el predominio de obras de apoyo a la producción carentes de un objetivo de sostenibilidad económica, pero si duda otra razón de peso ha sido la extrema debilidad de las organizaciones económicas campesinas.

En lo relativo al proceso de planificación participativa, el estudio ha revelado el relativo éxito de estas metodologías de trabajo en los sectores de salud y educación, pero la ausencia de logros en materia productiva. Por otro lado, el consejo municipal formado por los concejales electos ha promovido dinámicas de confrontación, lo que ha motivado que los alcaldes mantengan posturas aisladas y enfatizen su papel ejecutor e interventor.

---

identificadas por el estudio del PADER, alrededor del 50% fueron impulsadas por las organizaciones económicas campesinas.

<sup>31</sup> Desde el enfoque de análisis del “municipio productivo”, el estudio del PADER ha definido el rol de promoción económica como la suma de tres funciones: la articulación de actores económicos locales, la articulación de la oferta de servicios especializados y el impulso del ordenamiento del territorio. Véase COSUDE (1999).

## 2.2 Contexto regional (Departamento de Chuquisaca)

### 2.2.1 Datos básicos

El Departamento de Chuquisaca se ubica en el Sureste boliviano. Limita al Norte con el Departamento de Cochabamba, al Sur con Tarija, al Este con Santa Cruz y Paraguay y al Oeste con Potosí. La población del departamento superaba ligeramente los 450.000 habitantes en 1992, siendo el 67,5% de carácter rural (núcleos de menos de 2.000 habitantes). Gran parte del territorio se corresponde con valles subandinos, sometidos a un régimen irregular de lluvias, sobreexplotación agrícola, erosión y pérdida de fertilidad. Predomina la estructura de minifundio de la tierra. La agricultura, primera actividad económica en importancia, se caracteriza por la enorme variedad de pisos ecológicos, diferenciándose entre zonas aptas para el cultivo (valles cálidos bajos, pampa de puna y punas bajas) donde se ha implantado una producción orientada al mercado, y zonas no tan favorables (puna alta, valle alto, pampas templadas y valles templados) en las que sólo es posible una agricultura de subsistencia.

### 2.2.2 Nivel de desarrollo

El departamento registra **altos índices de pobreza**. A principios de los 90, ocupaba el penúltimo lugar entre todos los departamentos de Bolivia por su nivel de ingreso y los últimos puestos también en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y en el Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), junto al departamento de Potosí (PNUD, 1998). En términos de competitividad regional, el departamento no presentan índices demasiado negativos, si bien su economía muestra un escaso dinamismo exportador, ya que casi el 100% de sus exportaciones están compuestas por productos tradicionales.

Otro aspecto reseñable es el proceso de **nucleamiento** vigente en los municipios rurales de la región, consistente en la concentración de las comunidades dispersas en torno a un

núcleo poblacional. La relevancia del proceso se explica a partir de las enormes diferencias de desarrollo que se producen entre poblaciones dispersas y nucleadas. Le Grand (1998c:425) ha probado la correlación que existe entre el grado de nucleamiento y los niveles de servicios, los accesos y comunicaciones y la presencia institucional (agencias de desarrollo). El proceso se produce a raíz de factores tanto externos (reforma agraria, LPP, sequía, intervención de las ONG)<sup>32</sup> como internos (aspiraciones familiares y factores culturales). Entre las consecuencias que genera se pueden mencionar el incremento de la inversión en infraestructuras y prestación de servicios, la mejora de los accesos, la mejora de las viviendas, el incremento de los niveles de consumo y un ahorro en términos de tiempo (Le Grand, 1998c:431-38).<sup>33</sup>

### 2.2.3 Presencia de ONG de desarrollo

El departamento vivió una explosión de ONG como consecuencia de la devastadora sequía sufrida y la hiperinflación de principios de los años 80. Se impulsó un programa masivo de ayuda de emergencia (plan sequía) que, a largo plazo, ha desencadenado consecuencias no previstas por las agencias de desarrollo (Le Grand, 1998b:402), como han sido el hábito a recibir ayuda alimentaria y la creación de un cierto grado de dependencia de insumos externos (tales como semilla mejorada o fertilizantes). Por otro lado, las duras condiciones de principios de los 80 también contribuyeron a cambiar la percepción de las comunidades acerca de los riesgos climatológico y económicos y la necesidad de capitalizar las tierras (sistemas de riego) e impulsar proyectos productivos. En los últimos años se aprecia una evolución de las ONG más grandes desde enfoques masivos y dispersos de intervención a otros más intensivos, basados en la selección de áreas de trabajo (Le Grand, 1998a:372). En la actualidad, las ONG más grandes (CARE, IPTK y PROAGRO, entre otras) se reparten su área de intervención por provincias.

---

<sup>32</sup> La importancia del tamaño de la población para acceder a los recursos de financiación del estado en el marco de Ley de Participación Popular (LPP) ha operado como un incentivo para que las comunidades decidan unirse. Por otro lado, los proyectos de desarrollo de las ONGD han estimulado la formación de núcleos poblacionales, al centrar su trabajo en tales áreas con el comprensible argumento de abaratar costes en la prestación de servicios. No obstante, no suelen reflexionar sobre las consecuencias que los procesos rápidos o drásticos de nucleamiento ocasionan en la población.

<sup>33</sup> El nucleamiento induce además otros efectos de más difícil valoración, como son el aumento de la migración y cambios en el empleo del tiempo, el acceso a los recursos naturales y la propia organización.

## 2.3 Contexto local (Municipio de Villa Serrano)

### 2.3.1 Ubicación y características geográficas y climáticas

La provincia se halla dentro de la “faja subandina”, en el borde oriental de la cordillera andina, ocupando una extensión de 1.818 km<sup>2</sup> de serranías medias. Su **topografía** montañosa de altitud variable, que oscila entre 1.700 y 2.800 metros sobre el nivel del mar, origina una diversidad de pisos ecológicos y microclimas, que condicionan la vocación agrícola, pecuaria (ganadera) y forestal de las diferentes zonas.

El **clima** es templado, sin cambio invernal bien definido, con los periodos de otoño, invierno y primavera secos. La precipitación anual media es de 816 mm<sup>3</sup>, con fuertes fluctuaciones a lo largo de los años. Las temperaturas sufren bruscas variaciones, desde el calor de la época de lluvias (diciembre a febrero) hasta frío bajo cero cuando soplan los vientos fríos del Sur durante el invierno.

### 2.3.2 Población

El censo de 1992 estimaba la población de la provincia en 12.617 habitantes, de los que el 52,6% es menor de 20 años. Otras estimaciones posteriores elevan la población hasta 15.473 habitantes. El término municipal de Villa Serrano constituye el único de toda la provincia, que posee, por tanto, carácter unimunicipal.<sup>34</sup> Con apenas 2.000 habitantes, el pequeño núcleo urbano de Villa Serrano constituye la pequeña cabeza municipal y principal centro comercial y de comunicaciones de todo la zona. El municipio está formado por un total de 46 comunidades agrupadas en cuatro cantones: Nuevo Mundo, Mendoza, Pescado y Urriolagoitia.

---

<sup>34</sup> El carácter unimunicipal de la Provincia de Belisario Boeto hace de Villa Serrano un lugar en el que el entramado institucional está más concentrado, circunstancia que lo ha convertido en un lugar apropiado para experimentar la aplicación de la LPP. De hecho, el municipio ha sido objeto de múltiples investigaciones en la segunda mitad de los años 90.

La densidad de la provincia es aproximadamente de 8,5 habitantes por km<sup>2</sup>, ligeramente superior al promedio del país. Las condiciones de pobreza han forzado un doble fenómeno de *migración* hacia otras zonas del país. Por un lado, los cultivos extensivos del departamento de Santa Cruz (caña, arroz, soja y algodón) atraen un tipo de migración temporal durante los meses de verano (julio y agosto) y febrero. Pero las condiciones de pobreza en la provincia fuerzan a una parte importante de la población a emigrar definitivamente, en busca de núcleos urbanos (CEDEC, 1996:10).<sup>35</sup>

### 2.3.3 Indicadores sociales

La dotación general de **servicios sociales** en las diferentes comunidades del municipio ha sido recogida en el cuadro 32. Como se observa, la mayoría de las comunidades no disponían de los servicios básicos más elementales como la luz eléctrica.

Cuadro 32: Dotación de servicios sociales en 1992<sup>36</sup>

SERVICIOS	Nº de COMUNIDADES	PORCENTAJE
Hospitales	1	2,2
Postas sanitarias	6	13,0
Colegios	1	2,2
Escuelas	35	76,1
Luz eléctrica	1	2,2
Agua potable	9	19,6
Alcantarillado	1	2,2
Letrinas	10	21,7
Mercado	1	2,2
Guardería	-	-
Puesto policial	1	2,2
<b>TOTAL comunidades</b>	<b>46</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Congreso Regional Campesino (Sucre,1992), citado en CEDEC (1996), p. 12

<sup>35</sup> De acuerdo al diagnóstico realizado por CEDEC: el 63,5% se dirige a Santa Cruz (a las cosechas de caña, algodón y arroz y a actividades de desmonte); el 12,2%, a otras provincias del departamento; el 10,8%, a otros departamentos y tan solo un 8,1%, a la ciudad de Sucre. Las épocas de migración coincidiendo con los meses del verano (julio a septiembre) y la época de lluvias (febrero a abril).

<sup>36</sup> Los porcentajes resultan engañosos ya que se refieren a comunidades y no a población real. De este modo, la luz eléctrica o el hospital localizado en Villa Serrano alcanzan a un 2,2 % de las comunidades, pero representan más de un 15% de la población.

En general, la situación de la **salud** en la provincia es deficiente, careciendo el 63% de la población de servicios de atención médica profesional. A mitad de los años 90 la esperanza de vida en la zona se situaba en 33 años, la mortalidad infantil antes de un año alcanzaba 139 por mil, elevándose a 228 por mil en los primeros cinco años. El mapa de enfermedades frecuentes se compone de la artritis reumatoidea (reumatismo) en el sector occidental de la provincia y el mal de chagas en el sector oriental, debido a la construcción rudimentaria y falta de higiene de las viviendas. Sin embargo, el principal problema de salud es el bocio, ocasionado por una deficiencia de yodo tanto en el agua como en la alimentación.<sup>37</sup>

En lo relativo a **educación**, la tasa de analfabetismo alcanzaba el 46% en 1992, superior a la media departamental, que se situaba en el 39,5% ese mismo año. La tasa desagregada por sexos, revela que el analfabetismo femenino se elevaba al 58,54%.<sup>38</sup> En el municipio existe una red de 35 escuelas rurales de ciclo básico (primaria), distribuidas por los cuatro cantones del municipio. Tan solo los niños de diez comunidades se ven obligados a desplazarse un promedio de 7 kilómetros para acceder a la escuela. Por otro lado, algunas de esas escuelas son seccionales y comprenden el ciclo intermedio (secundaria). La densidad escolar en el área urbana se situaba en 13,34 alumnos por maestro.

#### 2.3.4 Medios de comunicación

El centro urbano de Villa Serrano está conectado por **carreteras** con Sucre, Padilla y Tomina, así como por radiales a los principales cantones del municipio como son Nuevo Mundo, Mendoza, Urriolagoitia y Pampas del Tigre. Estas carreteras son transitables durante todo el año y su mantenimiento corre a cargo del Servicio Nacional de Caminos. Además, existe una red de caminos secundarios que conectan las comunidades entre sí, que permanecen intransitables durante la época de lluvias, y cuyo mantenimiento se realiza gracias al trabajo comunal.

---

<sup>37</sup> Otras enfermedades presentes son la lepra, enfermedades venéreas, afecciones de vías respiratorias (de mayor incidencia en los niños durante la época de invierno), cólicos biliares, hemorragias vaginales, parálisis facial y fiebre tifoidea.

<sup>38</sup> Véase Censo Nacional de Población y Vivienda del INE (1992), citado en CEDEC (1996), p. 11.

Al inicio del proyecto PN-23 en 1993, el municipio apenas contaba con un **teléfono** público de ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) en Villa Serrano y otro en Mendoza que daban servicio a toda la población. Las comunicaciones se han realizado tradicionalmente por radio, a través de los servicios de DITER (Dirección de Telecomunicaciones Rurales). En 1994 inició su andadura la radio “Mauro Núñez” con el fin de cubrir el vacío de comunicación en la región de Chuquisaca Centro, prestando servicio a las provincias de Belisario Boeta, Azurduy y Tomina. Su programación se orienta a la capacitación, las expresiones culturales y el apoyo al deporte local.<sup>39</sup>

### 2.3.5 Dotación de recursos naturales

Ya se ha mencionado previamente que las condiciones geográficas y climáticas varían mucho de un extremo de la provincia al otro. El **agua** es un recurso irregularmente repartido, escaso en Mendoza y Nuevo Mundo, y restringido a las vertientes de los ríos Grande y Pescado, donde existe un potencial de cultivos de riego.

La **tierra** y los suelos son, por lo general, pesados, con presencia de grava y piedra. Las condiciones de la provincia, caracterizada por sus fuertes pendientes, la fragmentación de la tierra, el sobrepastoreo y las prácticas inadecuadas de conservación de suelos, han agudizado de forma creciente el problema de la erosión.<sup>40</sup> De acuerdo al diagnóstico de CEDEC, el 79,4% de la población posee tierras en propiedad, si bien solo la mitad de éstos tenía legalizada la posesión a principios de la década de los 90 (CEDEC, 1996:12).

El territorio provincial presenta pequeños valles con clima húmedo, sin embargo la vegetación natural dominante es de tipo xerofítico, existiendo importantes áreas de **recursos forestales** (sobre todo, en el cantón de Urriolagoitia) con especies maderables nativas, como el cedro, el nogal y el pino moroche. En los últimos años, sometidas a prácticas no sostenibles de tala por parte de madereros de la zona.

---

<sup>39</sup> Cuenta con dos frecuencias: FM de 103.1 y onda corta con 6142 kc. en banda internacional de 49 mts.

<sup>40</sup> La erosión del suelo y el deterioro de los pastizales desencadena una serie de efectos de degradación ambiental y provoca un deterioro de la asociación entre la agricultura y la ganadería, a través de la escasez de guano (estiercol) y de leña. Véase Zoomers (1998), p. 80.

### 2.3.6 Agricultura y ganadería

La **agricultura** constituye la principal actividad productiva de la Provincia Belisario Boeto. De acuerdo a la zonificación agroecológica realizada por el ZONISIG en la zona, de los 1.818 km<sup>2</sup> de extensión de la provincia 6.821,22 ha (3,75% del total) correspondían a superficie cultivable, 13.643,64 ha (7,5%) a pastizales y 7.461,08 (4,1%) a montes y bosques. En las tierras altas y secas de la puna, correspondientes a los cantones Nuevo Mundo y Mendoza, los cultivos de secano predominantes son el trigo y la cebada. En el cantón Pescado, que dispone de mayores recursos hídricos, predominan los cultivos de maíz, maní y frutales. El ají es un cultivo relevante en el Cantón Urriolagoitia, donde se producen importantes excedentes, que son comercializados en todo el departamento. No obstante, se trata por lo general de un modelo de agricultura de subsistencia, de pequeñas explotaciones familiares y una tecnología muy rudimentaria. La superficie de los cultivos de papa alcanzaba un promedio de 0,7 ha frente a las 0,5 ha de los cultivos de trigo y cebada. A principios de los 90, el 86% de los campesinos utilizaba arado de madera en combinación con herramientas como la pala o el pico. El 96,2 % de las explotaciones familiares se servían de abonos naturales. Las inadecuadas prácticas de rotación de cultivos, uso de la tierra y siembra han contribuido a mantener los rendimientos muy bajos.<sup>41</sup>

Aunque la provincia no es ganadera por excelencia, las familias campesinas desarrollan una importante **actividad pecuaria**, que cumple diversas funciones en la economía campesina de subsistencia. El ganado proporciona energía de tracción, fuerza de carga y alimento, pero además constituye una fuente de reserva ante cualquier emergencia. Los hatos de ganado vacuno, ovino y/o caprino pastan en tierras comunales durante la época de cultivos y, tras la cosecha, aprovechan el rastrojo dejado en las tierras de labranza. En las zonas comunes existe un problema de escasez de forraje y sobrepastoreo, agravado en los años de sequía.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, el 92% de las familias campesinas utilizan como semilla parte de la cosecha anterior y sólo el 8% restante introduce una combinación entre semilla antigua y nueva. Véase CEDEC (1996), pp. 15-16.



### 2.3.7 Otras actividades económicas

La **artesanía** constituye una actividad productiva tradicional y complementaria, incluyendo la producción de tejidos (55,6% del total del valor de la producción), trabajos en madera (16,5%), tejería (11,1%), tallados (3,3%) y herrería (3%). Dicho trabajo artesanal es realizado de forma mayoritaria por las mujeres, si bien los varones protagonizan una tercera parte de las actividades.

La producción obtenida en las actividades agropecuarias generalmente está dirigida al autoconsumo. Los sobrantes de las cosechas o pequeños excedentes de producción se **comercializan** a través de ferias agropecuarias organizadas en determinados lugares y épocas de la región o en el mismo lugar de producción, a través de los *rescatistas* o agentes intermediarios que recorren las comunidades. Del total de campesinos que dispone de excedentes, la mayor parte opera al contado, solamente un 7,6% vende por anticipado. Existe además una importante economía de trueque. Por parte de los campesinos, los productos más demandados son comestibles, pan, hojas de coca, ají, medicinas, frutas, kerosene (combustible para iluminación) y semillas. A cambio de estos productos ofrecen maíz, papa y trigo.

## 2.3 Marco institucional del área andina boliviana

En este epígrafe se ha analizado las principales instituciones que integran el contexto rural en el mundo andino boliviano. El análisis comprende el examen de las siguientes cuatro dimensiones: titularidades y derechos individuales, normas y reglas familiares, instituciones comunitarias.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Las instituciones municipales fueron ya analizados, al abordar el estudio del modelo boliviano de descentralización administrativa y la aplicación de la Ley de Participación Popular.

## 2.4.1 Titularidades y derechos individuales

En la cultura rural andina existe una profunda desigualdad de titularidades en base al género, que se pueden resumir en las siguientes.

### *Acceso a la educación y a la participación política*

El tradicional acceso restringido a la educación primaria se ha convertido en un obstáculo para la integración de la mujer en la sociedad en condiciones de igualdad. Ocupada en tareas domésticas y reproductivas, la mujer es responsable además de importantes actividades productivas, como la cría de ganado o la elaboración de artesanías. En gran parte de los hogares incluso, las mujeres se responsabilizan de la economía familiar y la educación de los hijos. Tal peso y relevancia de responsabilidades no se ha visto traducido históricamente en un reconocimiento social ni en la participación en las organizaciones comunales o en los partidos políticos. Son muy escasas las mujeres que ostentan un cargo en el sindicato con poder real de decisión y sienten un complejo de inferioridad para hablar en público. La falta de educación se convierte, en definitiva, en un factor de autopercepción negativa y baja autoestima, que se encuentran fuertemente internalizados entre las mujeres de la región (Tuijtelars, 1995:10)

### *Acceso a los medios de información externa*

Las mujeres andinas manejan mucha menos información “externa” que los varones, entendiendo por información externa la que se produce fuera del hogar. El estudio del PIED-Andino concluye que esta desinformación relativa no es uniforme, sino que se acentúa en los temas clave como son los proyectos de desarrollo y las cuestiones de política (Morales, 1998a:238). Las mujeres evidencian impedimentos para acceder a los medios de información escritos (por la falta de alfabetización), los medios de información oral en castellano (cursillos y talleres de proyectos de desarrollo, radio),

pero también a los medios de información presenciales, como las reuniones comunitarias, dado el reparto de roles en el hogar, que les atribuye el cuidado de los hijos pequeños.

Cuadro 33: Principales medios de información exterior<sup>43</sup>

MEDIOS de INFORMACIÓN	PRECIOS de COMPRA			PRECIOS de VENTA			CURACIONES			PROYECTOS			POLÍTICA		
	TOT	V	M	TOT	V	M	TOT	V	M	TOT	V	M	TOT	V	M
Tienda	76	76	76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mercado	17	18	15	69	81	57	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Radio	1	-	2	6	6	6	13	13	13	-	-	-	73	68	87
Cónyuge	-	-	-	10	-	22	6	-	16	4	-	23	2	-	9
Padres y parientes	-	-	-	-	-	-	26	13	47	-	-	-	-	-	-
Vecino	2	2	2	8	7	9	11	9	13	1	-	6	-	-	-
Profesor	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transportista	2	2	2	6	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reunión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	99	71	17	22	-
Cursillos/talleres	-	-	-	-	-	-	26	40	3	-	-	-	9	10	4
Promotor/ingeniero	-	-	-	-	-	-	19	25	8	-	-	-	-	-	-
No recuerda	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Morales (1998a), pp. 234-36.

La menor información de las mujeres parece explicarse en base a un patrón diferente en el acceso a los medios de información, tal y como refleja el cuadro 33 que recoge los principales resultados de una investigación empírica llevada a cabo por el PIED-Andino entre una población de campesinos del Norte de Chuquisaca. Como se observa en la tabla, los aspectos relativos a la economía familiar (precios de venta y compra) son objeto de un uso muy similar de medios de información por parte de hombres y mujeres, temas en los que el estudio consignó diferencias leves de información. En los casos, en cambio, en que los medios empleados difieren, la desigualdad informativa es significativa. Se aprecia, en suma, que las mujeres utilizan en mayor cantidad los

<sup>43</sup> La expresión principales medios se refiere tanto a los más utilizados como los más confiables. Los datos del cuadro se corresponden con los resultados obtenidos de una encuesta realizada sobre una muestra de 44 parejas (entre 22 y 66 años de edad), seleccionada a través de un método de autoestratificación efectuado por las propias comunidades de diferentes provincias del Norte de Chuquisaca y Potosí. Las encuestas fueron conducidas por una promotora quechuahablante que conocía bien a las personas encuestadas y que procedió a entrevistar por separado a varones y mujeres. Véase Morales (1998), p. 226.

vínculos “fuertes” para informarse (cónyuge, parientes, vecinos) y tienen un acceso restringido a los vínculos “débiles” (mercado, cursillos de proyectos o promotores). Se puede concluir, en este sentido, que las mujeres se benefician en menor medida del capital social existente en la comunidad.<sup>44</sup>

### Acceso al crédito

Algunos estudios han evidenciado que el problema del acceso al crédito de los campesinos no depende del tipo de interés sino de las dificultades de acceso a las entidades financieras (Ardaya, 1998:95). Otro problema añadido que experimentan los campesinos es la imposibilidad de utilizar sus tierras como garantía para un préstamo bancario, en base a una prohibición de las antiguas reforma agraria y refrendada por la nueva Ley INRA en todo la región del minifundio andino.<sup>45</sup>

### Acceso a los espacios y tiempos de ocio

La sobrecarga de trabajo de las mujeres impide el disfrute de un tiempo para el ocio. Los varones, en cambio, gozan de espacios masculinos de ocio en torno a las cantinas o chicherías. Los problemas de alcoholismo derivan con frecuencia en problemas terribles y generalizados de violencia doméstica, preservados en el ámbito doméstico.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Otra conclusión apunta la relevancia de la construcción colectiva de la información frente a la información obtenida individualmente, merced a la importancia de medios de información colectivos como la reunión o los talleres y cursillos.

<sup>45</sup> La ley establece explícitamente que las tierras de la región del minifundio andino “son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles”. Esta prohibición se asentaba en un propósito de protección a la clase campesina de posibles compradores y terratenientes, que pudieran despojarles de su principal medio de producción. La nueva Ley INRA (1996) ha liberalizado el sector de la propiedad de la tierra en el Oriente (Departamento de Santa Cruz), levantando la restricción a la compra, venta, división e hipoteca, con el objeto de promover la creación de fincas de tamaño mediano de mayor productividad y empresas agropecuarias. Véase Zoomers (1998), p. 464.

<sup>46</sup> La violencia doméstica representa, de hecho, otro indicador de la falta de respeto por la mujer. En el estudio sobre mujeres realizado por CARE Bolivia en Villa Serrano, se llegaron a registrar casos de violencia extrema, en los que maridos celosos habían provocado la muerte de sus esposas. Véase Tuijtelars (1995), p. 27.

## 2.4.2 Normas y reglas familiares

### Regímenes de tenencia de la tierra

Tras la Reforma Agraria de 1953 el gobierno Boliviano repartió seis millones de hectáreas a más de 250.000 familias y un millón de campesinos. El objetivo de la reforma fue la protección y el control de la propiedad de la tierra, por lo que la venta de tierra fue formalmente prohibida en la región del minifundio andina. Con el fin de velar la distribución final de las parcelas, los campesinos se organizaron en sindicatos agrarios. Durante la segunda mitad de siglo, el marco normativo, el crecimiento de la población y el deterioro ecológico de las tierras andinas han configurado un sistema de tenencia caracterizado por su dinamismo y complejidad (Zoomers, 1998:464):

- Aunque los sistemas de herencia familiar se caracterizan por su diversidad (pueden heredar los hijos varones o todos los hijos e hijas, no siempre el varón de mayor edad), el crecimiento demográfico ha derivado en una acentuación del minifundio y en un problema de escasez de tierra.<sup>47</sup> La presión sobre la tierra ha agudizado el problema de sobreexplotación de los recursos, la pérdida de fertilidad y el retroceso de la frontera agrícola, creando una espiral minifundista.
- Ante la imposibilidad de vender y comprar tierras, se ha asentado un régimen de tenencia de la tierra basado en nuevas y dinámicas formas de acceso temporal, de carácter tanto no monetarizado (tierra al partir o sentaje, tierra por producto, tierra por guano, tierra por herramientas) como monetarizado (anticrético o alquiler). Otra modalidad está relacionada con el auge de la migración, ya que los campesinos emigrantes suelen dejar en usufructo sus tierras a un residente, con la condición de que cumpla con las obligaciones comunales que le corresponden (Asistencia a reuniones, pago de cuotas, entre otras).<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> En Villa Serrano la costumbre es que los terrenos de los padres son repartidos entre todos los hijos y en muchos casos el hijo que acompaña a sus padres hasta el final recibe un poco más que sus hermanos. Otra norma difundida es la patrilocalidad, consistente en que las parejas recién establecidas se van a vivir a la casa de los padres del varón. Véase Tuijelaars (1995), pp. 12-13.

<sup>48</sup> Los regímenes informales de acceso e intercambio de recursos se encuentran analizados en detalle más adelante, en el epígrafe 2.4.3 dedicado al estudio de las instituciones andinas de ámbito comunitario.

- Estas modalidades de acceso a la tierra han aumentado a su vez la fragmentación de la tierra y la deslocalización de las parcelas, tendencia que se ve fortalecida por la estrategia campesina de mantener parcelas en pisos ecológicos diferentes.

Se trata, en definitiva, de un régimen de tenencia familiar, deslocalizado y de carácter temporal, que, como es natural, ha generado un problema de desactualización de los títulos de propiedad en los sistemas de registro legal. La distribución de la tierra y la concesión de títulos de propiedad ha sido responsabilidad de dos organismos públicos, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INALCO), caracterizados por su alto nivel de burocratización y lentitud, los altos gastos de registro (en términos relativos para un campesino), así como por la incomunicación e incompatibilidad de sus sistemas de registro (Zoomers, 1998:458). Ante la complejidad e ineficiencia de la estructura legal, los sindicatos campesinos han sido los organismos encargados de la seguridad de los derechos de propiedad de la tierra, así como de resolver los litigios sobre linderos, herencias, casos de traspaso y otros conflictos relativos a la propiedad de la tierra.<sup>49</sup>

### *División dinámica de roles al interior de la familia*

La tradicional cosmovisión andina de la familia y la pareja correlaciona el orden familiar con el reparto de roles entre el hombre y la mujer. Esta división natural entre el rol productivo –atribuido al hombre- y los roles domésticos y reproductivos –asociados a la mujer- ha supuesto una infravaloración histórica del papel de esta última.<sup>50</sup> La

---

<sup>49</sup> A este respecto existe un interesante debate en la literatura andina sobre la eficiencia de los derechos de propiedad de la tierra y su influencia en la productividad agrícola. En este sentido, el Banco Mundial (1996) ha defendido la necesidad de mejorar la seguridad de los derechos de propiedad de los campesinos para aumentar su productividad. Las condiciones desfavorables de tenencia, como la producción al partir o la propiedad colectiva, desalientan la adopción de un tipo de agricultura intensiva y desincentivan las inversiones de capital. Es necesario, no obstante, distinguir dos planos diferentes de análisis: la seguridad de los títulos de propiedad y el tipo de propiedad (individual o colectiva). El estudio del PIED-Andino ha refutado la tesis anterior, al señalar que la inversión campesina no depende en última instancia del tipo de propiedad sino de factores, tales como la fase del ciclo familiar (la inversión se produce cuando los hijos son mayores), la calidad de la tierra, el acceso a recursos productivos (agua, semillas, mano de obra, fertilizantes, mercado y habilidad de gestión), la estructura de deudas o la percepción del potencial productivo de la finca. Véase Zoomers (1998), p. 465.

<sup>50</sup> La idea bastante difundida en la literatura andina acerca del poder invisible de la mujer en la familia y el proceso de consulta de las varones a sus esposas antes de tomar decisiones en la vida pública ha sido refutada por algunos estudios. Así, por ejemplo, Tuijelaars (1995:9) reveló que muchas mujeres no saben de qué se discute en las asambleas del sindicato y no están enteradas de las decisiones de sus maridos.

realidad pone de relieve que las mujeres realizan multitud de funciones, experimentando una sobre carga de tareas que les lleva a trabajar 16 horas de promedio al día, dos más que los varones (Tuijtelaars, 1995:8)

Cuadro 34: Distribución más común de roles en la pareja andina

<b>FUNCIONES</b>	<b>VARONES</b>	<b>MUJERES</b>
<b>Productivas</b>	Decisiones sobre el uso de la tierra Labores agrícolas (siembra, cosecha, transporte de insumos)	Algunas labores agrícolas (deshierbe, pero también durante la siembra y la cosecha) Cuidado del ganado mayor Ganado menor
<b>Reproductivas</b>	Recogida de leña	Comida Tejido de prendas
<b>Comercialización</b>	Ventas de productos de valor Realización de compras en los centros urbanos	Realización de trueque No puede tomar decisiones sobre compras y ventas

Fuente: Tuijtelaars (1995), pp. 12-23

No obstante, la realidad ha demostrado ser mucho mas dinámica y la división de roles responde a patrones flexibles tanto en el tiempo como en el espacio (Morales, 1998b:571). En las familias donde la migración temporal es mayor, las mujeres que no emigran asumen gran parte de las tareas consideradas masculinas. Si bien esta adopción de nuevos roles tiene carácter temporal y parcial, representa una parte significativa a lo largo del año. Sin embargo, la distribución de roles no es tan rígida. Las diferencias más notables entre las familias no solo se deben a su diferenciación social, sino también a la propia composición de la familia, tanto en sexo como en edad. Las familias con abundante fuerza de trabajo masculina se organizan de manera diferente a las familias que disponen de fuerza de trabajo principalmente femenina. Otros factores que influyen en la división del trabajo son la disponibilidad efectiva de mano de obra, el coste de oportunidad de la fuerza de trabajo de cada miembro de la familia, así como la estrategia familiar elegida. Un ejemplo de la influencia de estos factores viene constituido por la estrategia de “familia extendida”, donde la organización de los roles de producción se articula sobre la realidad de una familia dispersa geográfica y sectorialmente, buscando la optimización y complementariedad entre las actividades de

los diferentes miembros (De Morrée, 1998:287).<sup>51</sup>

### Instituciones de ahorro

Fruto de las estrategias de creación de seguros, las familias campesinas andinas han generado sistemas de ahorro en *stock* (sobre todo, en ganado, tejidos y alimentos) pero también interesantes instituciones de ahorro y crédito informal. Algunos ejemplos son el *Pasanaku* o la celebración de fiestas de ritual económico-religioso, en la que las familias con excedentes de liquidez ofrecen dinero a las familias deficitarias.<sup>52</sup> Guerrero (1998c) ha reseñado un interesante investigación sobre la vigencia de festividad de Santiago en algunas comunidades del Norte de Chuquisaca, como institución informal de préstamos de periodicidad anual.<sup>53</sup>

### Redes familiares de emigración

La contribución de la familia extensa a la familia nuclear no es fundamental en términos de la subsistencia a corto plazo, pero sí en las posibilidades de desarrollo a largo plazo. El estudio del PIED-Andino, realizado en el Norte de Chuquisaca y Potosí, ha puesto también de relieve el valor que las redes de familiares, parientes y vecinos poseen para

---

<sup>51</sup> Es frecuente que uno de los hijos casados se quede trabajando la tierra de los padres, mientras los otros emigran a la ciudad, bien a estudiar o bien a trabajar, que se hacen cargo de la vivienda familiar en la ciudad. Si uno de los hijos emigrados trabaja como transportista, hace de enlace comercial entre el pueblo y la ciudad, dando preferencia a sus hermanos. En este esquema, las hijas solteras se hacen cargo de los hijos de todos los hermanos que estudian o trabajan fuera de la comunidad.

<sup>52</sup> El *Pasanaku* es un sistema colectivo de ahorro, por el cual un grupo cohesionado de personas, generalmente pertenecientes a un estrato social común, se compromete a depositar en periodos de tiempo definidos y regulares un monto específico igualitario por participante a un fondo común, con el objeto de ser utilizado más tarde por cada uno de los miembros del grupo, de acuerdo a un turno establecido por sorteo. Muchos de estos grupos de *Pasanaku* se componen de diez personas que suelen aportar cien dólares mensualmente. Un análisis de este sistema de crédito se encuentra en Téllez Rivero (1998).

<sup>53</sup> La familia que organiza la fiesta en su casa dispone de arcos con ramos de árboles, donde se colocan frutas, productos agrícolas y billetes de dinero de diverso valor, así como de buenas cantidades de chicha. Durante esa noche se realiza la velada al santo en la casa del pasante, momento que es aprovechado para que se efectúen las transacciones entre los prestamistas y prestatarios. El tipo de interés asciende al 100% y al año siguiente las familias endeudadas deben reponer el doble del dinero que les fue prestado. El secretario de actas del sindicato campesino levanta acta fidedigna de los préstamos transaccionados y recoge la firma del compromiso de devolución. En caso de imposibilidad de devolución, existe flexibilidad para aceptar amortizaciones parciales y aplazamientos hasta el año siguiente. En los últimos años se ha apreciado una tendencia creciente a las transacciones en dólares como forma de evitar los riesgos de la depreciación.



los campesinos a la hora de establecer el “flujo entre dos espacios socioeconómicos distintos” que son fuente de ingreso: el espacio productivo en la comunidad y las oportunidades laborales existentes en la ciudad (Vargas, 1998:150). La principal función desempeñada por estas redes ha sido la facilitación de la migración de otros miembros de la familia: la difusión de información sobre el mercado laboral, el alojamiento o la tutela de adolescentes que acuden a la ciudad a estudiar.<sup>54</sup>

El desarrollo de los nexos campo-ciudad y el desarrollo de la migración temporal ha sido tan extenso, que ha llevado a muchas familias a disponer de una *segunda vivienda* en las ciudades de destino, en la que viven parte del año o que utilizan los hijos para sus estudios. Otro fenómeno paralelo ha sido la formación de *enclaves* en algunas de las ciudades más comunes de destino (Santa Cruz, Sucre), en los que se mantienen ciertas prácticas socioculturales del lugar de origen (como celebración de fiestas y comidas típicas). La conformación de esos espacios, tanto físicos –barrios, segunda viviendas– como sociales –redes de parentesco o amistad– son factores que permiten explicar las diferentes preferencias de los destinos de migración en función de las comunidades y la correlación entre las prácticas de migración temporal y definitiva.<sup>55</sup> En definitiva, la migración, tanto temporal como definitiva, posee un alto valor como fuente de vínculos transversales, que parece estar cambiando la orientación del capital social, desde una orientación tradicional de integración vertical a otra de carácter más horizontal. Como ha señalado Zoomers (1998:81):

“Gracias a la migración, las redes de contactos han crecido rápidamente, tanto a nivel rural-rural, como a nivel rural-urbano. En lugar de la orientación tradicional *vertical* (es decir, de la producción dispersa en varias zonas ecológicas, los viajes interecológicos, los matrimonios de parejas de pisos ecológicos diferentes, etc), ahora hay más casos en los que se puede hablar de una orientación *horizontal*, donde se produce, cada vez más frecuentemente, la *doble residencia*”.

---

<sup>54</sup> Un dato significativo es que el 80% de los emigrantes entrevistados en Sucre y el 74% de los afincados en Santa Cruz recibieron visitantes de su comunidad, porcentaje que coincide con el de los emigrantes que contaban con vivienda propia. Pese a la contundencia de estos datos, el estudio también encontró que la mitad de los emigrantes no tenía familiares o conocidos en el área de destino.

<sup>55</sup> En el marco de la investigación del PIED-Andino, esta relación se probó de forma relativa, ya que de las 17 comunidades estudiadas, siete presentaban una tradición bien definida de migración temporal y definitiva en un mismo destino, mientras en las otras diez los destinos de ambas modalidades de migración eran distintos. El estudio concluye que existe una relación entre los dos tipos de migración, pero que no es estrecha. La migración temporal genera conocimiento comunal y experiencia individual, que facilita la migración definitiva, aunque los emigrantes definitivos no necesariamente hayan tenido experiencia en los destinos finales de la misma. Véase Barrón y Goudsmit (1998), p. 186.

### 2.4.3 Instituciones comunitarias

#### *Instituciones de intercambio de recursos productivos*

La limitación de medios de producción en los Andes ha originado multitud de instituciones de intercambio de recursos entre las familias, basados en esquemas de reciprocidad. La literatura antropológica sobre la zona andina ha prestado tradicionalmente atención a las formas antiguas no monetarizadas de intercambio de fuerza de trabajo, heredadas de los tiempos incaicos y que persisten en la actualidad. Ahora bien, estas instituciones no monetarizadas de intercambio se caracterizan por su gran dinamismo, merced a la introducción de nuevos cultivos, tecnología (camiones), cambios climáticos, los efectos de la migración o la incidencia de los proyectos de desarrollo. El estudio del PIED-Andino ha identificado la existencia de más de ochenta modalidades diferentes de intercambio vigentes en el Surandino Boliviano.<sup>56</sup>

En los Andes estas formas de intercambio tienen lugar a través de las denominadas **redes de intercambio**, conformadas a partir de vínculos fuertes de cercanía, ya sea de parentesco consanguíneo, parentesco ritual (padrinazgo, compadrazgo y alianzas matrimoniales) o de vecindad. Además, las familias se procuran una red extendida para colaboraciones más puntuales y que incluyen contactos en la ciudad y en otras comunidades o municipios situados en zonas agroecológicas diferentes. Por lo general, las modalidades no monetarizadas de intercambio se utilizan entre personas de un estatus socioeconómico similar, pero también entre miembros pobres y ricos de la comunidad, o con rescatistas y comerciantes del pueblo.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Entre ellas cabe destacar el *ayni* (intercambio en el cual se presta un servicio a cambio de otro igual en el futuro, ya sea referido a labores agrícolas, préstamo de bueyes, yuntas o cuidado de animales, entre otros muchos); la *mink'a o choq'o* (mecanismo común de contratación de labor agrícola a cambio de comida o cierta cantidad de cosecha); *faena* (acuerdo por el cual varias familias se juntan para trabajar de forma rotatoria por los terrenos de cada una de ellas); o *tierra por trabajo* (trato que concede a una familia el usufructo de un terreno a cambio de cierta cantidad de jornales de trabajo o de cuidar pastizales en ausencia del dueño). Un estudio en profundidad de las instituciones de intercambio de recursos en el Surandino Boliviano se encuentra en De Morrée (1998a), pp. 283-304 y Zoomers (1998), pp. 606-611.

<sup>57</sup> Los estudios disponibles arrojan conclusiones contradictorias acerca de la bondad de los términos de intercambio entre familias de situación económica desigual. Un estudio en los valles altos de Cochabamba ha identificado en ellos instrumentos de explotación (Sage, 1990). El estudio del PIED-Andino no encontró, sin embargo, signos de explotación tan claros. La desigualdad en los términos de intercambio no parece tener un carácter estructural, sino más bien refleja la escasez relativa de los medios de producción en cada comunidad. Véase Sage (1990), *Petty Producers, potatoes and land: a case study*

El estudio del PIED-Andino ha puesto también de manifiesto un proceso de paulatina monetarización en las comunidades rurales, basado en la introducción de modalidades monetarizadas, tales como el anticrético, el alquiler de tierra, la contratación de peones por dinero y el flete de bueyes. (De Morrée, 1998a:293). A pesar de esa tendencia, las modalidades no monetarizadas no se pierden y mantienen su práctica debido al valor intrínseco que las familias atribuyen a la relación basada en la reciprocidad o en compartir riesgos conjuntamente.<sup>58</sup>

### Organizaciones comunitarias

La cultura andina se caracteriza por la complejidad de organizaciones comunales, que se han ido yuxtaponiendo a lo largo de su historia (véase cuadro 35). Esta riqueza parece corresponder a la necesidad de autogobierno y de crear una reserva colectiva y una “seguridad adicional a las familias”. Las principales funciones que desempeña el tejido comunitario pueden ser resumidas en las siguientes (Zoomers, 1998:76-77):

- Recabar financiación y apoyo del estado y las organizaciones de desarrollo
- Administración y mantenimiento de la infraestructura
- Conservación de los recursos naturales (tierra y agua, entre otros)
- Resolución de conflictos
- Supervisión de las relaciones laborales (de reciprocidad) entre las familias

La coexistencia de diversos entes organizativos, sin embargo, ha creado numerosas **duplicidades y conflictos de legitimidad**. Es el caso de los comités especializados de gestión impulsados por las organizaciones externas de desarrollo (como las ONG), que en algunos casos han funcionado como organizaciones paralelas a las organizaciones tradicionales. Un segundo caso se produjo con motivo de la promulgación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, que articulaba la participación ciudadana en los gobiernos municipales a través de organizaciones populares que debían registrarse bajo

---

*of agrarian change in the Cochabamba Serranía. Bolivia.* Durham, University of Durham; citado en De Morrée (1998a), p. 289.

<sup>58</sup> Las familias pobres, además, pueden acceder a recursos sin la necesidad de incurrir en un gasto monetario y las familias ricas pueden utilizar sus prestaciones como una forma de asegurar fuerza de trabajo para la siembra, la cosecha u otras épocas de escasez de mano de obra.

la denominación de Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Recelosos de las intenciones del gobierno, algunos sindicatos comunitarios rechazaron la posibilidad de registrarse como OTB, circunstancia que fue aprovechado por otros grupos para hacerlo y producir una división comunal.

Cuadro 35: Coexistencia de diversas organizaciones comunales

	<b>ORIGEN</b>	<b>MIEMBROS</b>	<b>AMBITO DE COMPETENCIAS</b>
<b>Organización tradicional del ayllu</b>	Epoca precolonial	Toda la comunidad	- Organización social de la comunidad
<b>Sindicato campesino</b>	Años cincuenta (promovidos por el gobierno para canalizar el reparto de tierras de la reforma agraria)	Varones adultos (La afiliación al sindicato se realiza en función de la tenencia de la tierra)	- Organización productiva de la comunidad - Garantización de los derechos de propiedad de la tierra - Representación de la comunidad frente a personas y organizaciones externas - Presión e incidencia política sobre políticas campesinas
<b>Cooperativas y asociaciones productivas</b>	Desde los años 50	Miembros de la asociación (son independientes del sindicato)	
<b>Clubes de madres</b>	Años 80 (promovidos por las ONG y el gobierno para distribuir la ayuda alimentaria)	Mujeres	- Apoyo a las mujeres en temas de salud y nutrición infantil - Espacio de socialización de las mujeres
<b>Clubes deportivos</b>	Años 80 y 90	Hombres, mujeres y jóvenes	- Organización de los deportes - Espacio de participación de los jóvenes
<b>Comités especializados</b>	Años 80 y 90 (promovidos por las ONG para la gestión de proyectos)	Usuarios de determinadas infraestructuras (riego, escuelas...)	- Administración y conservación de infraestructuras impulsadas por proyectos de desarrollo
<b>Organización Territorial de Base (OTB)</b>	1994 (promovido por el gobierno para canalizar la participación popular en el gobierno municipal)	Miembros de la organización	- Participación en la planificación municipal - Constitución del Comité de Vigilancia para fiscalizar la acción del gobierno municipal

Fuente: De Morrée (1998c), pp. 340-42.

A pesar de que los *ayllus* entraron en declive a principios de siglo, algunas comunidades conservan todavía este tipo de organización tradicional.<sup>59</sup> De forma habitual, es el **sindicato campesino**, reconvertido en los años 90 en OTB, la organización que goza de mayor autoridad y capacidad de articulación comunitaria. Los sindicatos desempeñan numerosos roles, entre los que se encuentran la representación externa, la defensa del territorio comunal, la coordinación de trabajos comunales y la articulación del conjunto de autoridades locales. En realidad, el sindicato es una especie de microestado que combina una democracia de elección de cargos con un rol coercitivo para hacer cumplir las reglas de organización interna.<sup>60</sup>

El papel positivo que ha desempeñado la organización comunitaria, al que por otro lado se ha prestado mucha atención en la literatura, parece, no obstante, haberse debilitado en los últimos tiempos. De hecho, algunos estudios advierten un proceso de “**descomunalización**” en el uso de los recursos divisibles, como es el caso de la tierra, al tiempo que la colectivización se reserva en exclusiva para los recursos indivisibles, que requieren de inversiones cuantiosas, cuya magnitud se encuentra por encima de la capacidad familiar, tales como los caminos, el riego o los servicios de salud (Zoomers, 1998:77).

### *Instituciones de venta e intercambio de productos*

En una sección del estudio del PIED-Andino orientada a investigar la evolución de las ventas campesinas en el Norte de Chuquisaca en el periodo 1983-96, Guerrero (1998a) ha probado el enorme dinamismo experimentado por los productos agrícolas. De la gran variedad de productos campesinos que llegan al mercado, los agrícolas representaban un 83,1% de las ventas totales, frente al 10,1% de los productos pecuarios (cabras y ovejas)

---

<sup>59</sup> En la actualidad, algunas comunidades están recuperando la estructura organizativa de los *ayllus* con el objeto de poder convertirse en Distrito Indígena y acceder así a fondos especiales.

<sup>60</sup> La enorme cantidad de cargos y dirigentes sindicales parecen haber operado como una factor de reequilibrio de poder. Por medio de una encuesta realizada a 136 familias, el estudio del PIED-Andino ha estimado que la rotación de los cargos alcanza a la mayoría de las familias en un plazo no superior a los tres años. De esta manera, se consigue que la distancia entre la base y la clase dirigente sea corta, y que el poder sea bastante difuso, a costa de perder efectividad de gestión. El mismo estudio ha identificado otras debilidades en el funcionamiento de los sindicatos, como son la falta de funcionalidad de algunos cargos dirigentes, la falta de agilidad para tomar decisiones, la escasa instrucción de sus dirigentes, la exclusión de mujeres y jóvenes, la existencia de grupos internos de poder o su excesiva politización (De Morrée, 1998c:341, 349 y 360).

o el 6,4% de los productos transformados (chuño, ladrillo y trago).<sup>61</sup> Los mayores incrementos en las ventas se han registrado en la papa, cuyo cultivo se ha orientado hacia nuevas variedades que tienen mayor aceptación en el mercado. Además, en las zonas bajas que disponen de riego se ha procedido a una importante diversificación de cultivos (melón, camote, guayaba, especias, flores o cría de pollo) y de flujos de comercialización. La mayor orientación de la producción hacia el mercado ha debilitado la producción para el autoconsumo, incrementando la dependencia urbana.

En otro orden de cosas, y pese al aumento de las ventas en el mercado, el problema de la escasez de dinero explica en gran parte la persistencia de diferentes modalidades no monetarias de intercambio de productos. La racionalidad subyacente de la mayoría de los intercambios no monetarios es la transferencia de excedentes, ya sea horizontal (entre vecinos) o vertical (entre comunidades situadas en diferentes pisos ecológicos), basada en vínculos “interesados” (débiles) de complementariedad y en tratos de reciprocidad, que constituyen, en definitiva, una forma ancestral de capital social. En términos de volúmenes de intercambio, el trueque urbano-rural parece ser la modalidad más importante, basado en la transferencia de grandes cargamentos de papa, que se destinan a los mercados urbano o al autoconsumo de las familias emigradas a la ciudad.

### *Incidencia de la corrupción*

Dados los enormes costes sociales que entrañan en contextos comunitarios, los dirigentes sindicales no suelen incurrir en prácticas de corrupción. Antes al contrario, ocupar un cargo dirigente es una tarea sacrificada, en términos de tiempo y dinero, debido a los enormes gastos (viajes, asistencia a reuniones) que comporta el cargo. Para muchos dirigentes su situación económica empeora, y en algunos casos incluso se ven obligados a endeudarse para cumplir sus cometidos. No obstante, se ha constatado la existencia de manipulación de las organizaciones comunales por parte de actores externos (partidos políticos, ONG). Esta actitud nace de la visión “instrumentalista” que estos actores tienen de las organizaciones comunitarias (De Morrée, 1999c:359).

---

<sup>61</sup> El estudio ha registrado hasta 110 productos campesinos diferentes, lo cual contradice la percepción generalizada de que las culturas rurales campesinas producen solo para la subsistencia y el autoconsumo, y de que solo los sobrantes se destinan a la venta de forma aislada y desorganizada.

## 2.5 Análisis de actores implicados en la zona

Se han considerado tres categorías diferentes de actores: organizaciones gubernamentales (municipales, departamentales y estatales), organizaciones de base (asociaciones y cooperativas) y organizaciones de desarrollo (ONG, consultoras y universidades).

### 2.5.1 Organizaciones gubernamentales

- Honorable Alcaldía Municipal de Villa Serrano

La alcaldía se compone de un consejo municipal (elegido en las elecciones), un alcalde y el cuerpo funcional. El rol normativo corresponde al consejo municipal, que tradicionalmente ha decretado ordenanzas, patentes y tasas relativas, por ejemplo, a impuestos locales. El alcalde y el equipo de gobierno son responsables, a su vez, de la función ejecutiva del gobierno. Como la mayoría de los municipios bolivianos, Villa Serrano participa de una cultura política prebendalista, basada en acuerdos entre partidos políticos para repartirse no sólo las concejalías sino también diversos puestos de trabajo, como los plazas de profesor en la escuela normal, los puestos de enfermeras auxiliares o los propios puestos de confianza en la alcaldía. La cantidad de intereses en juego y el carácter provisional de los pactos provocan una enorme inestabilidad de los equipos municipales de gobierno. Durante la década de los 90, no obstante, Villa Serrano gozó de una cierta hegemonía del Movimiento Bolivia Libre (MBL), partido político de izquierdas que tiene una implantación política histórica en todo el departamento de Chuquisaca y especialmente en Villa Serrano.<sup>62</sup> Con todo, el gobierno municipal sufrió numerosos avatares y conflictos durante este periodo (véase cuadro).

---

<sup>62</sup> En las elecciones municipales de diciembre de 1995 el MBL sufrió un importante revés electoral perdiendo representación política en una gran cantidad de municipios bolivianos. Villa Serrano fue una de las pocas alcaldías retenidas por el partido. El hecho de que el MBL haya logrado cierta hegemonía y continuidad de gobierno, que no es una característica presente en otros municipios, fue calificado como un factor positivo por diversas personas entrevistadas a lo largo de la investigación.

Cuadro 36: Incidencias del gobierno municipal

FECHA	ALCALDE	INCIDENCIAS
1994-95	Fernando Rivera (MBL) (profesor)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acusado por el Comité de Vigilancia, fue sometido a juicio de malversación de fondos.</li> <li>- Se produjo la congelación de fondos y una crisis política, instigada por la oposición (ADN)</li> <li>- Una revuelta campesina, apoyada por el MBL, tomó la alcaldía para impedir la investidura de la concejala del ADN y recuperaron el poder para el partido</li> </ul>
<b>ELECCIONES de 1995</b>		
1996	Jimmy Andía (MNR) José Lambertín (MBL) Dora Ovando (MBL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tras las elecciones se sucedieron varios alcaldes</li> <li>- Dora Ovando se vio obligada a renunciar por motivos personales</li> </ul>
1996-99	Fidencio Ortiz (MBL) (extracción campesina)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disfrutó del periodo más largo de gobierno</li> <li>- Dimitió para permitir que un compañero del partido se hiciera con las riendas de la candidatura</li> </ul>
1999	Victor Miranda (MBL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asumió la alcaldía para encarar la campaña electoral</li> </ul>
<b>ELECCIONES de diciembre de 1999 (2 concejales el MBL, 2 el MIR, 1 el ADN)</b>		
2000	Jaime Salame (MNR)	
2000	Telésforo Quintana (MIR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accedió al poder mediante un acuerdo de gobierno de todos los partidos con representación municipal</li> </ul>

Fuente: Entrevistas realizadas en Villa Serrano (noviembre de 2000)

Desde la aprobación de la LPP en 1994, la alcaldía de Villa Serrano se ha beneficiado de diversos programas de fortalecimiento institucional a nivel estatal y departamental, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Planes de Desarrollo Comunitario Rural (PDCR I y II), a través de los cuales la prefectura ha subvencionado la contratación de personal técnico de proyectos
- Plan piloto de capacitación en temas de género, a cargo de la Subsecretaría Estatal de Asuntos de Género
- Apoyo de la Unidad de Fortalecimiento Institucional (UFI), órgano de capacitación y asesoramiento dependiente de la Corporación Regional para el Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH)
- Programas de capacitación, a cargo de consultoras y ONG locales (CEDEC).



Por otro lado, la alcaldía cuenta con algunas instituciones específicas, como es el caso de la *Oficina de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia* (ODNA), oficina con una vocación de convertirse en un servicio legal integral en todo el municipio, cubriendo también los asuntos de género.<sup>63</sup>

- Organismos departamentales y provinciales<sup>64</sup>

Tras el proceso de descentralización administrativa impulsado en el país en 1994, los organismos administrativos de ámbito departamental y provincial han quedado muy limitados en sus competencias y en su disponibilidad de recursos financieros. Con anterioridad a la LPP, la *Corporación Regional de Desarrollo de Chuquisaca* (CORDECH) era el organismo responsable de la gestión de gran parte de los fondos y se encargaba de la planificación del desarrollo del departamento, siendo responsable de la realización de diagnósticos y el establecimiento de prioridades. En la actualidad, la CORDECH desempeña funciones de asesoramiento, a través de la Unidad de Fortalecimiento Institucional (UFI), que cuenta con una oficina en Villa Serrano.

El *Consejo Departamental de Desarrollo Social (CDDS)*, dependiente de la Prefectura de Chuquisaca, fue creado en 1990 con el objeto de coordinar el proceso de descentralización administrativa y, en concreto, el apoyo a los gobiernos municipales.<sup>65</sup> A nivel provincial, las *subprefecturas* constituyen otro ejemplo de organismo en declive, si bien siguen conservando algunas competencias como es el nombramiento de los corregidores.

---

<sup>63</sup> Financiada con los escasos recursos procedentes de la propia la alcaldía y UNICEF, la oficina ha tenido un funcionamiento muy limitado. Entre sus actividades ha desarrollado servicios de asesoría a mujeres maltratadas y programas educativos sobre los derechos de la niñez y la violencia doméstica, que han comprendido la difusión de cuñas en la radio local Mauro Núñez.

<sup>64</sup> El Estado boliviano posee una organización administrativa de prefecturas a nivel departamental y subprefecturas a nivel provincial. El proceso de descentralización administrativa ha generado una superposición de organismos y en muchos casos existen organizaciones que, desde distintos ámbitos administrativos comparten las mismas funciones.

<sup>65</sup> Con el fin de abordar los retos de participación de las mujeres en el nuevo marco de la LPP, el CDDS creó una Coordinadora de la Mujer, que auspició un estudio sobre la “Integración de la Mujer en los Consejos Provinciales de Desarrollo” y cuyas conclusiones eran muy pesimistas. La Subsecretaría Nacional de Asuntos de Género (SAG) tenía también interés en promocionar la participación de la mujer en los gobiernos municipales, escogiendo en Chuquisaca dos municipios para ejecutar un plan piloto de capacitación en género, uno de los cuales fue Villa Serrano.

- Dirección Distrital de Educación

El sistema de educación en la provincia es responsabilidad del estado y está conformado por 45 escuelas que atienden a un total de 3170 alumnos aproximadamente. El conjunto de las escuelas comunales solo alcanzan el nivel básico, mientras que la enseñanza del bachillerato queda cubierta en Villa Serrano por el Colegio Secundario “Eduardo Avaroa” y el Centro Educativo Integral Técnico Humanístico Acelerado Rural (CEITHAR), dependiente de la Iglesia. Este último centro brinda a la juventud campesina la oportunidad de estudiar el bachillerato y formarse como técnicos medios (en rama agropecuaria y artes del hogar). La oferta educativa se completa además con el Instituto Normal Superior de Educación Alternativa (INSEA), también denominado como Escuela Normal Rural “Frantz Tamayo”, orientada a formar maestros rurales para todo el municipio. Los maestros conforman una pequeña élite de poder económico y político en Villa Serrano, que ocupan la mayor parte de los puestos de concejal del ayuntamiento representando a diferentes partidos políticos (MBL, MNR, MIR y ADN).

- Secretaría Regional de Salud/Dirección Distrital de Salud

La Dirección Distrital de Salud está presente en el municipio a través del Hospital San Miguel y una red de postas en los distritos, además del personal médico y enfermeras que atienden y dan servicios de salud en el territorio municipal (provincial). A partir de las nuevas leyes (LPP y LDA), el servicio de salud pasó a ser jurisdicción municipal, quien actualmente supervisa el trabajo del Hospital en las comunidades.

- Comité de Análisis de Información (CAI)

Instancia de coordinación de todas las instituciones que trabajan en salud en la zona (Hospital San Miguel, postas de salud, promotores de salud, IMCC y CARE).

- ZONISIG (Proyecto de Zonificación Agroecológica y Sistema de Información Geográfica)

El objetivo del proyecto ZONISIG, financiado por diversas agencias donantes (entre las que se encuentra la embajada holandesa y la GTZ alemana), ha sido el de procurar un ordenamiento del suelo de todo el Departamento.<sup>66</sup> Para ello, se ha realizado una zonificación agroecológica de la región y se ha puesto en marcha una base informática de datos a través de un Sistema de Información Geográfica (SIG).

### 2.5.2 Organizaciones de base

- Organización sindical en Villa Serrano

Al ser una provincia unimunicipal, Villa Serrano cuenta con una Centralía Campesina, dividida en siete subcentralías repartidas por el territorio del municipio.<sup>67</sup> Como es costumbre en Bolivia, la filiación al sindicato es automática a la edad de los 18 años, quedando los socios comprometidos al pago de cuotas y a la asistencia a las reuniones sindicales. Los cargos dirigentes son elegidos anualmente de forma democrática. La dirección está formada por un nutrido grupo de dirigentes, registrándose un alto índice de rotación. Las mujeres han sido tradicionalmente relegadas a las reuniones del sindicato, participando en calidad de sustitutas de sus maridos o de forma autónoma cuando se encuentran en situación de viudedad.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> El Proyecto Zonisig está operativo en varios departamentos del país, y es financiado con recursos de la cooperación internacional de acuerdo a un reparto de departamentos entre las agencias donantes. Los donantes holandeses insistieron en la necesidad de una coordinación operativa entre los técnicos que trabajaban en el Zonisig y los extensionistas del proyecto PN-23, que les brindaron información socioeconómica. No obstante, no fue posible una utilización de la información geográfica elaborada por Zonisig en el proyecto PN-23, debido a problemas de escala en los mapas.

<sup>67</sup> En Bolivia los sindicatos campesinos se agrupan en subcentralías a nivel cantonal y en centralías a nivel provincial.

<sup>68</sup> En el caso de la participación de la mujer en el sindicato, se inició un proceso interesante de cambio a partir del congreso sindical departamental celebrado en 1991 en Tarabuco. Un análisis de esos cambios se encuentra en Tuijelaars (1995), pp. 31-35.

Gracias a la rapidez con que llegó la información básica sobre la LPP, nunca se produjo en Villa Serrano conflicto alguno de conversión de los sindicatos en OTB ni de duplicidad de organizaciones representativas. Sin embargo, la organización sindical en Villa Serrano sí presenta algunas peculiaridades, como la existencia de la figura del “medianero” o la pérdida del quechua (Tuijtelaars, 1995:31).<sup>69</sup>

- Comité de Vigilancia (CV)

Se trata de la instancia de control del gobierno municipal constituida, de acuerdo a las disposiciones de la LPP, por las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) presentes en el municipio, es decir, los sindicatos campesinos de cada comunidad y las juntas vecinales del centro urbano de Villa Serrano. El CV de Villa Serrano cuenta con la participación de seis personas y seis miembros suplentes. Debido a las enormes restricciones presupuestarias y al escaso nivel de preparación técnica de sus integrantes, el CV de Villa Serrano, al igual que la mayoría de los CV del país, no ha mostrado un desempeño dinámico. La Ley de Municipalidades de octubre de 1999 vino a cambiar esta situación, al conferir un pequeño porcentaje de los recursos de la coparticipación tributaria a los CV, circunstancia que contribuyó notablemente a un despertar de esta institución en Villa Serrano a finales de la década.

- Comité Cívico

Se trata de una institución formada por representantes de la sociedad civil y las principales organizaciones del municipio. De una importancia histórica indudable, esta institución ha perdido influencia peso específico tras la promulgación de la LPP, debido entre otras cosas a la escasez de recursos y al ascenso del CV.

---

<sup>69</sup> La cantidad de familias campesinas que tienen terrenos divididos en diferentes lugares ha hecho proliferar la figura del “medianero”, afiliado a dos o más sindicatos, que cumplen con sus obligaciones de forma parcial en cada una de las comunidades. Otro aspecto particular de Villa Serrano reside en el hecho de que la mayoría de los dirigentes comunales no dominan el quechua, idioma utilizado en congresos y ampliados (reuniones sindicales) a nivel departamental, lo que dificulta su participación.

- Cooperativa San José Obrero y Red de Promotores Agropecuarios

De orígenes vinculados a la iglesia católica, la Cooperativa San José Obrero es una asociación de productores cuyo objetivo es proporcionar servicios agropecuarios, tales como almacenaje, producción de cultivos y transporte. Se financia con ingresos propios, en un marco de afiliación con *Agrocentral*, cooperativa de carácter departamental con sede en Sucre, que apoya con personal técnico para realizar cursos de capacitación en temas agropecuarios, además de llevar la contabilidad de su filial en Villa Serrano.

La estructura organizativa está conformada por un directorio, un gerente, tres consejeros (administración, vigilancia y educación), una red de promotores agropecuarios, una red de promotores veterinarios y diverso personal de apoyo (encargado de almacén y chófer). Sus principales limitaciones han venido determinadas por una larga trayectoria de ineficiencia económica y su política de discriminación a los no socios. Su gran aportación, en cambio, ha sido una activa política de capacitación sindical. La red de promotores agropecuarios contaba a mediados de los años 90 con una implantación que tan solo abarcaba la mitad de la provincia, y adolecía además de unos débiles lazos de coordinación con los sindicatos campesinos, no teniendo un reconocimiento comunal visible.<sup>70</sup>

- Asociaciones de Productores

Desde principios de los años 90, existía en el Norte del municipio una asociación de productores de papa, con una notable presencia pero una escasa organización. La constitución de una asociación de productores de fruta es posterior y agrupó a los extractos más pudientes del centro poblado de Villa Serrano. Los gestores del proyecto PN-23 no contemplaron la posibilidad de trabajar con estas organizaciones por considerar que no representaban a los sectores más pobres de la localidad.

---

<sup>70</sup> La figura de promotor veterinario suele coincidir con la de promotor agropecuario, pero no de forma necesaria. Históricamente, la red de promotores agropecuarios ha sido más sostenible, gracias a la posibilidad de poder cobrar por los servicios prestados, circunstancia que no favorece a los promotores agropecuarios de igual manera por cuanto sus servicios carecen de una facilidad de cobro.

- APROSIC (Asociación de Promotores en Salud Integral Campesina)

Se trata de un grupo de promotores rurales fortalecido por el IMCC (ONG danesa) que canalizan proyectos de salud en coordinación con el hospital y la alcaldía. Cada comunidad cuenta con un promotor de salud, que atiende un botiquín comunal, coordina las relaciones con la posta de salud más cercana y ofrece ayuda en casos de emergencia. La prestación de estos servicios posee un carácter gratuito, pero la comunidad a cambio les concede determinados favores o les libera de ciertas obligaciones comunales. La asociación cuenta además con una “casa del promotor”, construida por el IMCC al lado del hospital, donde más de 60 promotores recibieron capacitación en bocio, primeros auxilios, infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas, planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual y atención de partos. No obstante, tras la retirada del IMCC en 1998, la red de promotores evidenció algunos problemas, entre los que se encontraban la cobertura incompleta en todas las comunidades del municipio, la falta de asistencia de los promotores a las reuniones, la falta de incapacidad técnica para administrar la “casa del promotor”, el escaso apoyo brindado por los dirigentes sindicales, la coordinación irregular con el hospital o la dejación de funciones motivada por la migración temporal de los promotores jóvenes (IT n° 51, 1999).

- Organizaciones de mujeres

Al igual que ocurre en el resto de Bolivia, el nacimiento de las organizaciones de mujeres ha estado vinculado a proyectos externos de salud y reparto de alimentos. En un estudio sobre Villa Serrano, Tuijtelaars (1995) ha identificado el origen de los grupos de mujeres en los Clubes de Madres promovidos por un proyecto asistencial de CARITAS (1982-1987) y financiado por el *Catholic Relief Services* (CRS).<sup>71</sup> La organización integraba solamente a madres con hijos menores de 5 años y estaba orientada a la distribución de alimentos y a la celebración de charlas sobre salud e higiene. La asistencia era obligatoria y el proyecto contemplaba la capacitación de promotoras locales, pero, como es natural, al finalizar el proyecto los grupos decayeron.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> El estudio se llevó a cabo en ocho comunidades de los términos municipales de Villa Serrano (provincia de Belisario Boeto) y Padilla (provincia de Tomina), en Chuquisaca Centro.

<sup>72</sup> En el vecino municipio de Padilla estos grupos persistieron con el apoyo de las madres franciscanas.

Un segundo paso se produjo en el marco del proyecto PN-19 de CARE Bolivia de Agua Potable y Saneamiento Básico (1989-1993), que promovió la reconstitución de grupos de mujeres (de amplia base, no sólo de madres) orientados a actividades productivas. De igual modo, el final del proyecto también trajo consigo el decaimiento de la iniciativa, si bien parecieron perdurar dos experiencias concretas, en torno a una panadería (en la comunidad de Ovejeros) y una pensión (en Nuevo Mundo).<sup>73</sup> A mediados de los años 90, las organizaciones de mujeres se articularon alrededor de la visita mensual de las enfermeras. En esta ocasión, el control del peso y desarrollo de la vacunación de los niños motivaba una ocasión para impartir charlas sobre temas de salud. Algunas enfermeras, de motu proprio, aprovechaban la ocasión para realizar otras actividades como prácticas de cocina y de confección.

A pesar de sus enormes deficiencias, la sucesión de experiencias fallidas de organización ha propiciado un proceso de concientización y de acumulación de capacidades organizativas. Así parece demostrarlo el hecho de la mayoría de las mujeres más activas en las comunidades participaron como presidentas o promotoras de las organizaciones antiguas, tal y como ha señalado Tuijtelaars (1995:39-40):

“Estas organizaciones tienen experiencia con diferentes actividades económicas -algunas mujeres recibieron formación en contabilidad- como por ejemplo tiendas comunales. De estas actividades, completadas con cuotas y multas han tenido o aún tienen algunos fondos propios, que a veces destinan a la compra de artículos para todas las afiliadas (platos, frazadas) o también prestan dinero a miembros del grupo en caso de emergencia (...) Ellas reconocen que ha sido la primera vez que han sido tomadas en cuenta como personas, que han aprendido cosas y que han merecido más respeto por parte de los hombres”.

Otras organizaciones locales presentes en el municipio son la Asociación Campesina de Recursos Naturales de Mendoza (ACRENAM), las cooperativas de crédito COSAL y San Roque, la cooperativa de agua (en el área urbana), la Federación de Estudiantes Normalistas de la Escuela Normal Rural ‘Franz Tamayo’ y los clubes juveniles de fútbol.

---

<sup>73</sup> En ambos casos el proyecto no resultó rentable a largo plazo debido a la falta de mercado y de clientes. Cuando se inició la pensión en Nuevo Mundo existía mucha demanda debido a la construcción de una carretera en la zona y la asistencia del personal del Servicio Nacional de Caminos, pero una vez acabado el trabajo la demanda se hundió. Fruto de la falta de mercado, los dos proyectos atravesaron un proceso de individualización, por el que las afiliadas a la organización utilizan los equipos del proyecto a título individual o de forma colectiva cuando ocasionalmente surge una oportunidad.

### 2.5.3 Organizaciones de desarrollo

- Centro de Estudios para el Desarrollo Chuquisaca (CEDEC)

Fundada en 1986, el CEDEC inició sus actividades en Belisario Boeto a principios de los 90. A pesar de tratarse de una organización no gubernamental, posee una identidad política implícita cercana a la línea del MBL, el partido hegemónico en el gobierno municipal. Sus bases, por otro lado, proceden del mundo sindical y mantienen, por tanto, buena relación con la centralía campesina. Por su carácter híbrido y su cantidad de vínculos y recursos es la organización de desarrollo más relevante en el mapa institucional de Villa Serrano, desempeñando multitud de roles, como la planificación, la gestión de proyectos y el asesoramiento al gobierno municipal.

En sus orígenes trabajaba con enfoques y metodologías de trabajo propias de la agricultura de la revolución verde de los años 70, pero a lo largo de los años 90 fue incorporando progresivamente la perspectiva de sostenibilidad ambiental y de género en su forma de trabajo. En la actualidad, coordina proyectos de desarrollo en cuatro áreas de trabajo: salud (seguridad alimentaria y chagas), educación (alfabetización, capacitación organizativa, capacitación para mujeres y radio), producción agropecuaria (producción de semilla, asistencia técnica) y medio ambiente (energías alternativas y tratamiento de desechos). Además ha asesorado a la alcaldía en la realización de diversos diagnósticos y planes. Para realizar todas estas tareas cuenta con un amplio equipo técnico, personal de apoyo y una red de extensionistas en el terreno.

- CARE Bolivia ([www.carebolivia.org](http://www.carebolivia.org))

CARE es una ONG internacional de desarrollo fundada a finales de los 40 en EE.UU. con el objeto de prestar ayuda de emergencia a las víctimas de la Segunda Guerra Mundial en Europa. Nacida con fines humanitarios, la organización posee una larga tradición asistencialista y participó incluso de una cultura paternalista, como da idea se



propio nombre, CARE (que significa cuidar en castellano).<sup>74</sup>

En Bolivia la organización inició sus actividades en 1996, gracias a la firma de un convenio de cooperación con el gobierno boliviano. En sus inicios, la organización se especializó en agua y saneamiento básico, sector del que ha llegado a ser líder entre las ONG que operan en Bolivia. A mediados de los 80, CARE amplió su programación para incluir proyectos de agricultura, recursos naturales y atención primaria de salud rural, en especial, salud reproductiva. En los años 90 la organización entró en un proceso de cambio, evolucionando de una modalidad de intervención extensiva hacia otra de carácter intensivo, concentrando su actividad en determinadas zonas. Fruto de la LPP, se produjo también una orientación del trabajo hacia el fortalecimiento institucional, lo que ha conducido a la organización a adoptar una estrategia de asociación con ONG locales para implementar los proyectos de desarrollo.<sup>75</sup> En la actualidad, CARE Bolivia cuenta con una estructura propia en el país centralizada en La Paz, pero con oficinas regionales en toda Bolivia. Así mismo, CARE cuenta con una oficina en Villa Serrano para gestionar el proyecto sobre el terreno.

La puesta en marcha del proyecto PN-23 en Villa Serrano en 1993 representó una experiencia piloto para la organización. De hecho, el proyecto, cuya actividad principal era la agricultura y la gestión de recursos naturales renovables, incorporó componentes de salud reproductiva y fortalecimiento institucional, así como una innovadora perspectiva transversal de género y participación local. La presencia de CARE en Villa Serrano se había iniciado a finales de los 80, con el proyecto PN-19 de saneamiento básico (1990-92), con financiación norteamericana. El proyecto fue muy bien valorado por la población ya que la construcción de las tuberías de agua potable y alcantarillado se hizo con materiales de buena calidad. Tras un proceso de dos años de identificación, estudios ex-ante y formulación de un perfil, comenzó en 1994 el proyecto PN-23.

---

<sup>74</sup> En la actualidad, CARE es una organización internacional, con oficinas en más de diez países donantes y una red de proyectos de desarrollo y emergencia en el Sur.

<sup>75</sup> La propia información corporativa disponible en el portal electrónico, señala que “CARE reconoce que no puede y no debe ser la única organización trabajando con familias pobres para que satisfagan sus necesidades básicas. La estrategia de CARE es formar socios con otras organizaciones (gubernamentales, no gubernamentales, locales) cuando sea posible a fin de concentrar esfuerzos y recursos, aumentar el impacto y sostenibilidad y extender el nivel de participación en el proceso de desarrollo. CARE ofrece desarrollo técnico e institucional a sus asociados para aumentar las capacidades de organizaciones locales, para dirigir las necesidades emergentes cuando CARE ya no esté presente”.

- Programa de Coordinación en Salud Integral (PROCOSI)

Se trata de una red de más de 24 ONG bolivianas y extranjeras que trabajan en el área de salud, con especial atención a los sectores de mujeres, niños y adolescentes. La red nació en 1988 como organización paraguas para canalizar fondos procedentes, en su mayoría, de *Save The Children* y la agencia americana USAID.<sup>76</sup> La organización financió el componente de salud reproductiva del proyecto PN-23.

- IMCC (Comité Internacional de Cooperación Médica) ([www.imcc.dk](http://www.imcc.dk))

El *International Medical Cooperation Committee* (IMCC) es una organización danesa de voluntarios que inició sus actividades en 1985 con la apertura de una oficina en Sucre y la financiación de proyectos de desarrollo en el sector de la salud. Tras la financiación de varios proyectos de desarrollo y la promoción de la red de promotores APROSIC, el IMCC concluyó sus actividades en la zona en diciembre de 1998.

- PLAFOR (Plan Agroforestal de Chuquisaca)

Se trata de una ONG local pequeña, ligada al campo ambiental, que ha recibido financiación del gobierno suizo, pero que no ha tenido un gran impacto. Durante los años 80 la organización fue pionera en la introducción en Bolivia de innovaciones metodológicas en el campo del desarrollo, como la aplicación del Diagnóstico Rural Rápido (DRR), si bien también mantuvieron tradicionalmente una política de subvención del 100% de sus servicios.<sup>77</sup> A finales de los 90, la organización se reconvirtió en la Fundación Ceibo, orientada al desarrollo de los recursos naturales renovables y el medio ambiente e investigación.

---

<sup>76</sup> Los resultados obtenidos por PROCOSI a lo largo de los años 90 la han permitido erigirse como la organización responsable de la gestión de un fondo de inversión social procedente de los recursos liberados de una operación de “canje de deuda por desarrollo” efectuada entre el gobierno boliviano y diversos bancos privados de EE.UU.

- CARITAS

Presente en gran parte de Bolivia, Cáritas cuenta con una pequeña presencia en la zona (cuatro técnicos, pero no tiene oficina propia). Su actividad se ha centrado en la construcción de obras de saneamiento básico y de caminos vecinales, con financiación municipal y mano de obra local. En muchas ocasiones, la organización ha empleado el sistema tradicional de intercambio de trabajo por alimentos (mink'a).

- GNT-MP (Grupo Nacional de Trabajo sobre Metodologías Participativas)

Establecido en 1994, el GNT-MP es una red de instituciones e individuos, cuyo objetivo es la aplicación, experimentación, sistematización y difusión de métodos participativos para el desarrollo. El grupo está conformado por más de 35 miembros y desarrolla actividades de capacitación y aprendizaje en todo el territorio boliviano.<sup>78</sup>

Otras instituciones de desarrollo presentes en la provincia o en territorios adyacentes y con , existiendo algún tipo de relación son: IPTK (Instituto Politécnico Tomás Katari), ACLO (Acción Cultural Loyola), PI (Plan Internacional), ETAPAS (Equipo de Técnicos Asociados para la Acción Social), PSCU (Proyecto Sucre Ciudad Universitaria), Departamento de Gestión Rural-DPID de la Universidad Nur, CIAC (Centro Integrado de Capacitación Campesina), SISTAC (Consultora boliviana de capacitación), CODERA (Consultora de Desarrollo Rural).

---

<sup>77</sup> El estudio sobre desarrollo económico rural impulsado por COSUDE (proyecto PADER) ha sugerido las consecuencias negativas a largo plazo que tienen las políticas de generosas subvenciones impulsadas por organizaciones de desarrollo como PLAFOR. Véase Viceministerio de Desarrollo Rural (1998).

<sup>78</sup> A nivel internacional, forma parte de diversas redes de participación a través *del Institute of Development Studies (IDS)* de la Universidad de Sussex y del *International Institute of Environment and Development (IIED)*. Véase GNT-MP (2000).

## 2.6 Dotación de capital social local

Iniciado ya en el epígrafe anterior, se completará en éste un diagnóstico del capital social existente en el municipio a principios de los años 90, con anterioridad a la implementación del proyecto PN-23.

### 2.6.1 Articulación de tejido social

#### Cobertura de redes sectoriales

En el municipio operaban diversas redes sectoriales, lo que constituye sin duda una de los indicadores más claros de la dotación de capital social del municipio:

#### a) *Red de salud*

La red de organizaciones que trabajan en salud trabaja está compuesta por la Dirección Distrital de Salud, el Hospital San Miguel, las postas de salud, los promotores de salud comunales (APROSIC) y algunas ONG (IMCC y CARE). Una muestra de la complejidad y riqueza de esta red se encuentra en el propio presupuesto del hospital, compuesto a partir de aportaciones muy diversas.<sup>79</sup> El hospital además ha coordinado históricamente las diferentes actividades de salud a través del Comité de Análisis de Información (CAI), el Hospital coordina todas las organizaciones de salud (IMCC, PRODEC y CARE), lo que ha permitido el aprovechamiento de la red de promotores de salud (surgida a partir de un proyecto del IMCC a principios de la década) para el impulso de la línea de trabajo de CARE sobre salud reproductiva.

---

<sup>79</sup> Los salarios y otras partidas corrientes se cubren con fondos procedentes del gobierno central (Dirección Distrital de Salud), al tiempo que el seguro médico infantil y de vejez corren a cargo del presupuesto municipal. Gran parte de la infraestructura (movilidades, quirófanos y otros insumos) han sido donados por el IMCC, al tiempo que CARE ha cubierto los gastos de salud reproductiva.

b) *Red de educación*

No es ninguna casualidad que sea la educación el sector que mejor funciona en Villa Serrano, dada la gran cantidad de actores involucrados en él, entre los que se encuentran las 45 escuelas comunales, el Colegio Secundario “Eduardo Avaroa”, el Centro Educativo Integral Técnico Humanístico Acelerado Rural (CEITHAR) y el Instituto Normal Superior de Educación Alternativa (INSEA).

c) *Agricultura y recursos naturales*

Los diversos actores que trabajan en agricultura y recursos naturales han formado tradicionalmente una red desarticulada. La Cooperativa Agraria San José, brazo económico del sindicato, se ha visto incapaz de impulsar iniciativas productivas eficientes y sostenibles y las redes de promotores agropecuarios han sufrido un proceso de descapitalización, que las inhabilita como prestadores de servicios de calidad. Estos factores explican el progresivo auge experimentado por las asociaciones de productores a lo largo de los años 90, tanto en el cultivo de la papa, la fruta como en la explotación forestal. A mediados de los años 90, algunas ONG, como PLAFOR, CEDEC y CARE, pasaron a formar parte del tejido social de organizaciones que trabajaban en este sector, colaborando en procesos de capacitación campesina, programas de reforestación y en la conformación de políticas ambientales en el municipio. La debilidad de su actuación, sin embargo, residió en el carácter temporal de su trabajo en el municipio y en su limitada capacidad de propiciar procesos de aprendizaje en las organizaciones locales.

a) *Cuestiones productivas*

Las cuestiones productivas han adolecido igualmente de actuaciones desarticuladas por parte de los diferentes actores productivos del municipio, entre los que cabe citar a las familias, el sindicato o las organizaciones de mujeres. A finales de los 90, sin embargo, parecieron ponerse en marcha algunas iniciativas innovadoras como la que tuvo lugar en Mendoza, a propósito de la actividad de la Asociación Campesina de Recursos Naturales de Mendoza (ACRENAM). Constituida a partir de PLAFOR y con un funcionamiento independiente del sindicato, la organización se ha orientado al mantenimiento de viveros, explotación forestal y producción maderera. Al objeto de impulsar estos temas, funciona además una coordinación operativa entre el sindicato, ACRENAM y las organizaciones de mujeres.

En definitiva, el análisis de las redes sectoriales evidencia importantes vacíos en los temas de agricultura, recursos naturales y promoción económica. La experiencia demuestra que la organización tradicional del sindicato ha sido más eficaz para resolver temas sociales, pero que el impulso del sector productivo en el municipio trasciende el ámbito sindical.

### Identificación de vínculos (organizaciones e instituciones de interconexión)

Además de los vínculos de carácter sectorial mencionadas antes, se pueden identificar los siguientes vínculos:

- *Consejo de Desarrollo Provincial/ ETACI*<sup>80</sup>

Desde principios de la década y, con el apoyo financiero de la cooperación oficial holandesa, funcionó en el municipio el Consejo de Desarrollo Provincial, orientado a coordinar los esfuerzos de planificación y ejecución de los proyectos gestionados por las diferentes organizaciones presentes en la localidad. Su impulso, sin embargo, se veía limitado por la escasa capacidad técnica del alcalde. En 1996 el consejo se reformuló en una nueva instancia de coordinación denominada Equipo Técnico de Asesoramiento Municipal y Coordinación Institucional (ETACI), mejorando notablemente su labor de coordinación e interconexión.

- *Radio “Mauro Núñez”*

La radio constituye un importante conector a nivel regional (Chuquisaca Centro) y una fuente, tanto de vínculos “fuertes” e identidad regional (acontecimientos deportivos y eventos culturales) como “débiles” (contactos e información). Una investigación del PIED-Andino sobre medios de comunicación en el Norte de Chuquisaca estimó la importancia de la radio para proporcionar información exterior, en especial, sobre política nacional (el 73% de los encuestados lo citaban como fuente primordial de información), precios de venta (69%), precios de compra (17%) y curaciones (13%) (Morales, 1998a). En la subregión Chuquisaca Centro la

---

<sup>80</sup> El Consejo de Desarrollo Provincial es una institución contemplada en la LPP de 1994, pero que en la práctica no ha funcionado en muchos municipios. En principio, posee funciones exclusivas de coordinación y no de asistencia técnica.

radio “Mauro Núñez” ha funcionado también como un catalizador de acuerdos de cooperación en materia educativa, como lo pone de manifiesto el convenio alcanzado entre numerosas ONG (ACLO, PLAFOR, IPTK, Cáritas, PI, CDF, ETAPAS y CEDEC) para impulsar proyectos de capacitación radiofónica orientados al manejo sostenible de recursos naturales.

- *Ferias culturales y comerciales*

Las ferias comerciales, culturales (gastronómicas y textiles) proporcionan otro espacio de interconexión, que facilita el trabado de vínculos entre actores del mismo extracto social (los denominados vínculos “fuertes”), pero también entre actores de diversas comunidades y pisos ecológicos (vínculos “transversales”).

- *Sistema de salud*

Las visitas de las enfermeras a las comunidades, destinadas al control y peso del desarrollo de los niños, han funcionado tradicionalmente como un factor catalizador de los grupos de mujeres, ya que éstas aprovechan sus visitas para impartir charlas de salud, realizando diversas actividades de sensibilización y capacitación.

- *CEDEC*

La naturaleza híbrida y semigubernamental de esta organización le ha convertido en fuente de interconexión y vínculos en el municipio. La cantidad de convenios firmados por CEDEC con organizaciones (gubernamentales, locales y externas y medios de comunicación) da cuenta de su capacidad de articulación de tejido social en Villa Serrano.<sup>81</sup> No obstante, hay que señalar que la función articuladora de CEDEC se ha basado en el establecimiento y conservación de vínculos “fuertes”, en el contexto de una cultura prebendalista y una vinculación implícita al MBL, partido hegemónico en el municipio durante los años 90.

---

<sup>81</sup> De acuerdo a un informe de CEDEC, la organización había firmado más de veinte convenios institucionales con diversas organizaciones del país, entre los que se encontraban organizaciones gubernamentales (Secretarías Nacionales de Asuntos de Género y de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Estadística, Alcaldía de Villa Serrano, Dirección Distrital de Salud, Consejo Regional de Semillas Chuquisaca, PROINPA y PROSEMPA), organizaciones de base (sindicato campesino), y diversas organizaciones de desarrollo (ACLO, AIPE, PLAFOR, IPTK, Cáritas, PI, CDF, ETAPAS, CARE Bolivia, GTZ alemana, UNITAS y Proyecto Sucre Ciudad Universitaria, entre otros). Véase CEDEC (1996), pp. 23-4.

## 2.6.2 Sistema de gobierno local (governabilidad)

### Identificación de actores más relevantes

Los criterios utilizados para determinar los actores más relevantes en la zona han sido la movilización y gestión de recursos, y la capacidad de liderazgo político y sectorial en el municipio (ya sea en infraestructuras, salud o medio ambiente). En la matriz del cuadro 38 se ha realizado un análisis comparativo de los actores, en base a sus recursos, su papel en el municipio y sus fortalezas y debilidades estructurales.

Durante los años 80, los actores más relevantes eran la prefectura, el cuerpo de profesores, el hospital, el cura de la parroquia y algunas ONG que ejecutaban proyectos en colaboración con la CORDECH. La promulgación de la LPP supuso un importante cambio en este sistema, al fortalecer la alcaldía y conferir a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) un importante papel de control popular. La década de los 90, en cambio, fue testiga de un auge de las ONG en el municipio. A mediados de los años 90, existía un equilibrio entre tres grupos de actores relevantes:

- Organizaciones públicas (alcaldía, dirección distrital de educación y de salud)
- Organizaciones de base (sindicato campesino, Comité de Vigilancia y asociaciones de productores)
- ONG grandes (CARE, CEDEC y PLAFOR)

### Dotación de recursos financieros de la alcaldía (en términos absolutos y relativos)

Un primer examen de las fuentes de financiación del presupuesto municipal señala la importancia de los fondos procedentes de la coparticipación tributaria, representando un 66% y un 52% del total de recursos en los años 1998 y 1999, respectivamente (véase cuadro 37).<sup>82</sup> Por contra, los recursos propios representaron un porcentaje muy escaso

---

<sup>82</sup> Lamentablemente no es posible ofrecer la información del presupuesto municipal relativa a los años anteriores a 1998, debido al carácter farragoso de los POA de dichos años, que no incluyen un resumen financiero consolidado ni ofrecen garantías de fiabilidad.



Cuadro 37: Presupuesto de la alcaldía de Villa Serrano (en pesos bolivianos)

<b>PARTIDAS</b>	<b>1998</b>	<b>(en %)</b>	<b>1999</b>	<b>(en %)</b>
<b>INGRESOS</b>	<b>3.324.236</b>	<b>100,00</b>	<b>4.825.089</b>	<b>100</b>
	<b>(600.000 \$)</b>		<b>(845.024 \$)</b>	
<b>Coparticipación tributaria</b>	<b>2.205.727</b>	<b>66,35</b>	<b>2.507.153</b>	<b>51,96</b>
<b>Recursos propios</b>	<b>136.624</b>	<b>4,11</b>	<b>140.904</b>	<b>2,92</b>
Venta de bienes y servicios	75.502		75.480	
Impuestos y patentes	60.762		65.424	
<b>Recursos de cooperación</b>	<b>421.306</b>	<b>12,67</b>	<b>1.586.654</b>	<b>32,88</b>
Entidades públicas (FIS, FDC, Prefecturas)			1.271.526	
Cooperación Internacional (UNICEF, IMCC, PLAFOR...)	421.306		315.128	
<b>Otros recursos</b>	<b>560.839</b>	<b>16,87</b>	<b>590.358</b>	<b>12,24</b>
Deuda IVA e IT Hidrocarburos	73.997		-	
Apropiaciones financieras (desahucio, indemnizaciones)	36.380		52.582	
Saldo caja y bancos (31 diciembre)	450.462		537.776	
<b>GASTOS</b>	<b>3.324.236</b>	<b>100,00</b>	<b>4.825.089</b>	<b>100,00</b>
<b>Desarrollo económico</b>	<b>1.180.307</b>	<b>35,51</b>	<b>1.483.432</b>	<b>30,74</b>
Agropecuario	820.307		118.000	2,44
Infraestructura vial	360.000		1.365.432	28,30
<b>Rec. Naturales y Medio ambiente</b>	<b>67.470</b>	<b>2,03</b>	<b>67.500</b>	<b>1,40</b>
<b>Desarrollo Humano</b>	<b>1.618.614</b>	<b>48,69</b>	<b>2.753.093</b>	<b>57,06</b>
Educación	890.108	26,78	1.525.419	31,61
Salud	278.934	8,39	705.373	14,62
Saneamiento básico	229.460	6,90	78.100	1,62
Urbanismo	168.354	5,06	422.686	8,76
Cultura y deporte	51.758	1,56	21.515	0,45
<b>Fortalecimiento institucional</b>	<b>36.000</b>	<b>1,08</b>	<b>50.118</b>	<b>1,04</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>385.365</b>	<b>11,59</b>	<b>418.344</b>	<b>8,67</b>
Personal alcaldía	271.342			
Otros	114.023			
<b>Partidas no asignables</b>	<b>36.380</b>	<b>1,10</b>	<b>52.602</b>	<b>1,09</b>

Fuente: Honorable Alcaldía de Villa Serrano

Las tasas de cambio utilizadas han sido 1\$= (1998) y 1\$= 5,71 bs. (1999)

del presupuesto, no superando en ningún caso el 5% del total. La tercera partida de interés son los recursos de cooperación, que parecen experimentar un comportamiento muy volátil, alcanzando en 1998 el 12% del presupuesto, pero triplicándose en términos absolutos al año siguiente hasta representar casi un 33% del mismo.

Un análisis comparativo del presupuesto municipal respecto a otras organizaciones presentes en el municipio pone de relieve que la alcaldía gestiona un volumen de fondos significativo, si bien inferior a otras organizaciones. Mientras ésta manejaba el equivalente a 600.000 dólares en 1998, la propia CARE superaba ligeramente esta cifra con un promedio de 630.000 dólares de presupuesto anual en el periodo 1993-1999.<sup>83</sup> Del mismo modo, el presupuesto de CEDEC alcanzó cifras similares o incluso superiores a las de CARE. Este hecho tiene su importancia en términos de gobernabilidad, ya que pone de manifiesto que algunas de las ONG presentes en Villa Serrano contaban con más recursos que la propia alcaldía.

### *Protagonismo de la alcaldía en la canalización de fondos*

Tal vez este indicador sea más apropiado que la dotación absoluta de recursos para estimar el peso específico de la alcaldía en el sistema de gobierno local. En ese sentido, el análisis del presupuesto municipal pone de manifiesto la importante labor de la alcaldía a la hora de movilizar y gestionar recursos (véase cuadro 37).<sup>84</sup> Una contrapartida a esta importante labor de captación y canalización de recursos de cooperación llevada a cabo por la alcaldía ha sido la pérdida de autonomía de gasto que conlleva el establecimiento de numerosos compromisos de cofinanciación.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Este hecho es común en el conjunto de los municipios bolivianos, correspondiéndose con la etapa inicial de descentralización administrativa en el país. A finales de la década de los 90, el presupuesto municipal de Villa Serrano se había más que duplicado, superando los presupuestos de las ONG.

<sup>84</sup> La información contenida en este cuadro se completará con el análisis de los flujos financieros abordado en el epígrafe 1.1. del próximo capítulo. En este contexto, la *alcaldía* se revela como la organización que mantiene mayor número de relaciones financieras con el resto de actores del municipio, tanto de recepción como de entrega de fondos. En el gráfico 25 se ha visualizado dicho papel central de la alcaldía con la ayuda de un flujograma.

<sup>85</sup> Como regla general, tan solo el 15% de los recursos procedentes de la coparticipación tributaria pueden destinarse a gastos corrientes. Las limitaciones de gestión no terminan ahí. Al igual que muchos ayuntamientos, la alcaldía de Villa Serrano compromete parte de sus recursos municipales como aportación local en un marco de cofinanciación de programas de inversión más amplios, para traer así recursos procedentes de entidades públicas o de la cooperación internacional. Esta práctica permite apalancar fondos y aumentar el presupuesto municipal, pero disminuye al mismo tiempo el porcentaje de fondos de libre disposición.

Cuadro 38: Sistema de gobierno local en Villa Serrano

	ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES y de BASE					ORG. de DESARROLLO		
	ALCADÍA MUNICIPAL	COMITÉ de VIGILANCIA	CENTRAL Y SUBCENTRAL CAMPESENA	DIR.DISTRITAL SALUD	DIR. DISTRITAL EDUCACIÓN	CEDEC	CARE Proyecto PN-23	PLAFOR
<b>RECURSOS</b>								
<b>Presupuesto anual</b> <i>(promedio anual 1993-99)</i>	Inferior a 600.000 \$	Careció de presupuesto hasta el 2000	No disponible	Convenio de financiación	Diversas fuentes de financiación	No disponible (pero, en todo caso, elevado)	630.000 \$ (aprox.)	No disponible (inferior a las otras dos ONG)
<b>Recursos Humanos</b> <i>(cantidad de personal y categorías laborales)</i>	15 1 alcalde 4 concejales 3 personal técnico 2 secretarías 5 auxiliares  Mayoría varones (con excepción de las secretarías)	6 6 líderes sindicales (uno por cada distrito municipal) 6 suplentes  6 varones	Filiación automática dirigentes secretarios cartera tesorero vocales  Mayoría varones	21 3 médicos 8 enfermeros/as 10 personal de servicio	180  (entre personal de educación formal y alternativa)	≅30  1 gerente 3 directores área 3 asist. técnicos 14 extensionistas 9 aux. técnicos	28/31 2 gerentes 6 asist. técnicos 1 topógrafo 13 extensionistas 9 aux. técnicos  11 mujeres 20 varones	4/6 3 psnal técnico 2 auxiliares
<b>Cultura organizativa</b>	Prebendalismo Burocracia Clientelismo Personalismo	Falta de medios Descoordinación Reivindicativo	Reivindicativo Verticalista	Prebendalismo Prestación de servicios	Prebendalismo Elite cultural	Tecnocracia Vinculación política al MBL	Supervisión Gestión Innovación de metodologías de trabajo	Gestión Tecnocracia Innovación

Cuadro 38: Sistema de gobierno local en Villa Serrano (continuación)

	ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES y de BASE					ORG. de DESARROLLO		
	ALCADÍA MUNICIPAL	COMITÉ de VIGILANCIA	CENTRAL Y SUBCENTRAL CAMPESENA	DIR.DISTRITAL SALUD	DIR. DISTRITAL EDUCACIÓN	CEDEC	CARE Proyecto PN-23	PLAFOR
<b>ROL en el GOBIERNO LOCAL</b>								
<b>Actividades desempeñadas en el municipio</b>	- Legislar - Coordinar políticas - Gestionar proyectos (licitación y subcontratación) - Captar financiación	- Control político del gobierno municipal	- Representación y llave de entrada a las comunidades - Convocatoria de reuniones - Toma de decisiones - Designación de cargos	- Prestación de servicios de salud - Coordinación programas de salud	- Coordinar programas de educación	- Asesoría a la alcaldía (planes y diagnósticos) - Gestionar proyectos - Capacitar - Asist. técnica - Captar financiación	- Obtener financiación - Gestionar proyectos - Capacitar - Asistencia técnica	- Obtener financiación - Gestionar proyectos
<b>Tipo de liderazgo</b>	Político		Político	Sectorial (salud)	Político y económico	Metodológico (ambiental, género y participación)	Técnico y político	Técnico sectorial (ambiental)
<b>BALANCE</b>								
<b>FORTALEZAS</b>			- Legitimidad democrática y/o popular - Vocación de permanencia en la zona			- Estabilidad de gestión - Legitimidad técnica y política	- Estabilidad de gestión - Gestionan una cantidad relevante de recursos - Estabilidad frente a la coyuntura política municipal	
<b>DEBILIDADES</b>	- Inestabilidad - Hábitos de corrupción - Falta de capacidad de gestión	- Falta total de recursos - Ignorancia de su propio rol	- Desunión			- Desconfianza hacia afuera	- Compromiso temporal en la zona	

Fuente: Datos de las instituciones y entrevistas

(1) Se refiere a Dirección Distrital de Educación y la Dirección del Hospital Local

### Dotación de recursos humanos de la alcaldía (en términos absolutos y relativos)

A mediados de los años 90, la dotación de recursos humanos del equipo municipal se reducía a un oficial mayor administrativo, un auxiliar contable, un responsable del departamento técnico, un intendente y diverso personal de apoyo (secretarias, portero, chófer, almacenero y jardinero). La debilidad institucional de la alcaldía se ponía de manifiesto, sobre todo, en el capítulo del personal técnico, conformado por solo tres personas, del todo insuficientes para satisfacer las necesidades de planificación y formulación de proyectos en el conjunto del municipio. Esta **limitación de recursos humanos** contrastaba, no sólo con el despliegue humano de las Direcciones Distritales de Salud y Educación, sino también con las ONG grandes que operaban en la zona. Tanto CEDEC como CARE Bolivia dispusieron de plantillas superiores en ambos casos a las 30 personas, incluyendo gerentes, técnicos y una amplia red de extensionistas.

Un segundo aspecto que se deriva del análisis comparativo de los recursos humanos se refiere a la **inestabilidad laboral**. A diferencia de otras organizaciones locales, la alcaldía adolece de una fuerte rotación de su personal técnico, como consecuencia de la prevalencia de una cultura prebendalista y personalista en el municipio. Al ser considerados cargos de confianza política, los integrantes del equipo municipal son renovados en su totalidad tras los cambios de color político en la alcaldía, cambios que se suceden con inusitada frecuencia (véase epígrafe 2.5).

### Distribución de roles en el municipio

De acuerdo a la LPP, la *alcaldía* goza de la potestad de planificar, gestionar y articular el desarrollo del municipio. Sin embargo, y dada las limitaciones de recursos humanos y financieros, la alcaldía se ha visto obligada, bien a desempeñar estos roles de forma parcial, bien a delegarlos o a aceptar la concurrencia de otros actores:

#### *a) Rol de planificación*

El diagnóstico de problemas y el diseño de políticas locales ha contado tradicionalmente con el asesoramiento de organizaciones ajenas a la alcaldía. En el curso de la última década se pueden encontrar numerosos ejemplos, como fue la

realización de talleres de priorización de proyectos por parte de CORDECH (1994), la elaboración de un Plan Seccional Participativo del Municipio y del PDM a cargo de CEDEC (1994 y 1996) o el proceso de reformulación del PDM a cargo de la consultora CODERA (2000).<sup>86</sup> Estos procesos de planificación han sido sin duda provechosos, pero han estado también marcados por algunas **limitaciones**:

- Pese a los buenos propósitos, las demandas locales no se formularon de forma *participativa*. A menudo, los planes se confeccionaban en base a formularios cumplimentados por los dirigentes comunales, que discutieron en reuniones sindicales las necesidades y proyectos prioritarios. Estos procesos “participativos” supusieron, por tanto, la incorporación preferente de la perspectiva de los dirigentes del sindicato campesino (excluyendo, de este modo, la óptica de las mujeres, los campesinos jóvenes, los emigrantes o los niños y ancianos).
- Las *prioridades sectoriales* han estado fuertemente orientadas hacia el sector de infraestructuras de servicios básicos (caminos, escuelas y agua potable), debido, en parte, a la carencia histórica de infraestructuras en el municipio, pero también a las propias percepciones de la clase dirigente campesina o de los técnicos de CEDEC y, sobre todo, a la oferta disponible de fondos de entidades públicas (FIS, FDC y prefectura).<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Los técnicos de la Unidad de Fortalecimiento Institucional (UFI) de la Corporación Regional para el Desarrollo de Chuquisaca (CORDECH) coordinaron diversos talleres seccionales en el municipio con el fin de consolidar un diagnóstico básico, definir políticas sectoriales y priorizar los proyectos que deberían ser incorporados en el PAO de 1996 (CORDECH, 1996). En 1994 la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural encargó a CEDEC un Plan Seccional Participativo del Municipio, así como un diagnóstico complementario de género. Dos años después la alcaldía designó al CEDEC la realización de una propuesta del PDM de carácter cuatrienal (1996-2000), que diera continuidad a los programas de desarrollo que se venían implementando en el municipio.

<sup>87</sup> El propio Plan de Desarrollo Integral y Sostenible (1996-2000) formulado por CEDEC advirtió del sesgo hacia demandas de construcción de infraestructuras de saneamiento básico, educativas y de salud y la relegación de los aspectos productivos a un segundo plano (CEDEC, 1996:29-30): “Por las características de la demanda, el municipio en cumplimiento de la LPP, prioriza la atención de demandas sociales, en menor medida la parte productiva y el eje articulador del desarrollo humano y sostenible como es la organización de las bases y la implementación de mecanismos de participación de las mujeres, jóvenes y grupos organizados, no cuenta con atención alguna”. Como resultado, la política de inversiones de desarrollo ha mostrado un sesgo hacia las obras de infraestructura básica (salud, agua potable, entre otros). En algunos casos, incluso, la construcción de infraestructuras ha ido más allá de las necesidades del municipio. En la construcción de las postas de salud, por ejemplo, la inversión física acometida superó las capacidades de las enfermeras que los atienden, suponiendo un desperdicio de recursos.

b) *Rol de captación de financiación*

Este rol ha sido compartido entre la alcaldía y las ONG operativas en el municipio. En las entrevistas realizadas a los políticos locales, éstos expresaban que el principal papel de las ONG era precisamente éste: atraer recursos al municipio.

c) *Rol de gestión y ejecución de proyectos*

La gestión de los programas municipales de desarrollo ha venido determinada por la carencia de recursos humanos del gobierno municipal y su delegación a ONG de desarrollo, tanto locales como internacionales. En este esquema, los sectores de la salud y la educación han supuesto una tradicional excepción, debido a la existencia de sólidas entidades públicas estatales (las Direcciones Distritales de Educación y Salud) y de tupidas redes sectoriales (véase epígrafe 2.6.1). La participación de ONG ha sido relevante en algunos sectores tradicionales (agua y saneamiento básico, caminos vecinales) y, de forma especial, en los nuevos sectores de desarrollo (medio ambiente, género y salud reproductiva). Los procedimientos utilizados han sido la subcontratación y licitación de proyectos financiados con cargo al presupuesto municipal, los acuerdos de cofinanciación con organismos públicos o la libre captación de fondos de cooperación internacional.<sup>88</sup>

d) *Rol de promoción económica*

Como la mayoría de los municipios bolivianos de la región, la alcaldía de Villa Serrano se ha mostrado incapaz de impulsar proyectos productivos, habida cuenta de la debilidad de las organizaciones económicas campesinas y de la inexistencia de organizaciones empresariales locales.

e) *Rol de articulación social*

El papel de articulación social del gobierno municipal se ha visto reducido con frecuencia a la mera articulación de demandas locales de desarrollo con ofertas externas de financiación, tanto de procedencia gubernamental como de la cooperación internacional. En este contexto, el papel del municipio ha sido el de asignar áreas de trabajo a las diferentes organizaciones, a través de un proceso de

---

<sup>88</sup> Se recuerda que entre las ONG más importantes figuran CEDEC (programas sociales, educativos y ambientales), CARE (saneamiento básico, gestión sostenible de recursos, salud reproductiva) y PLAFOR (reforestación) y, en una segunda línea, el IMCC (salud), Cáritas (caminos vecinales y agua potable).

filtrado de sus ofertas de cooperación. En este sentido, la Central Provincial del sindicato campesino desempeña un importante papel de articulación social en el municipio, merced a los procesos consuetudinarios de aceptación de ONG en la zona. Por otro lado, las tareas de coordinación entre organizaciones de desarrollo se vieron impulsadas, en primera instancia, desde el Consejo de Desarrollo Provincial, y, posteriormente, por el Equipo Técnico de asesoramiento Municipal y Coordinación Institucional (ETACI) (véase epígrafe 2.6.1).

*f) Rol de creación de normativa de rango local*

El impulso de normas y reglas de funcionamiento ha descansado en la organización tradicional del sindicato y en la práctica del derecho consuetudinario. En la actualidad, sin embargo, el auge de sectores no tradicionales de desarrollo (gestión de recursos naturales) ha incrementado la necesidad de nuevas normas (en materia, por ejemplo, de recogida de basuras y quema de residuos). El papel de la alcaldía, a este respecto, se ha visto limitado por la falta de preparación técnica de su personal.

*g) Rol de control social y político de la alcaldía*

La LPP de 1994 facultaba al Comité de Vigilancia (CV) a desempeñar un ambicioso papel de control social y político. La ausencia de un presupuesto operativo ha limitado enormemente estas funciones, reduciéndolas en la práctica a la realización de una auditoría básica del presupuesto con carácter anual.<sup>89</sup> La incapacidad del CV de Villa Serrano para cumplir su cometido comenzó, sin embargo, a ser superada con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades (1999), que atribuyó a los CV un presupuesto operativo. El sindicato campesino ocupa un papel de control poco visible, pero trascendental en el sistema local de gobierno: en primer lugar, de forma directa con su presencia en las discusiones y en las reuniones de planificación municipal, pero también de forma indirecta a través de su presencia en el CV o en la ONG CEDEC. Carece, no obstante, de capacitación y conocimientos técnicos para impulsar iniciativas de desarrollo.

---

<sup>89</sup> La LPP contempla la posibilidad de que los CV desempeñen, no sólo la función tradicional de control sobre el correcto uso de los fondos públicos, sino también otras de seguimiento y evaluación de los programas locales de desarrollo, así como de participación en los procesos de planificación municipal.



#### *h) Rol de asesoramiento técnico a la alcaldía*

Las ONG más grandes han desempeñado, por último, un papel de asesoramiento municipal en el marco de las reuniones del ETACI. En el caso de CARE Bolivia ese papel fue llevado a cabo por el AT que fue cedido a la alcaldía durante el periodo que se extendió el proyecto.<sup>90</sup>

En definitiva, el sistema de gobierno local descansa en la significativa delegación de responsabilidades del gobierno municipal a los actores locales, pero parece haber dejado en manos de los donantes la orientación última del modelo de desarrollo. En este contexto, la alcaldía sólo puede impulsar un modelo de desarrollo a instancias de terceros, a partir del filtro de fondos ofertados por los donantes, pero pierde margen para diseñar políticas endógenas. Por una parte, el flujo de esos fondos no es constante sino que experimenta fuertes vaivenes, viéndose sometido a la liberalidad del donante y a la incertidumbre de su recepción en el futuro (véase cuadro 37). Por otro lado, la frecuente lentitud de los organismos públicos (FIS, FDC, prefectura) en el desembolso de los fondos comprometidos provoca retrasos y cuellos de botella. Estas preocupaciones fueron recogidas en el informe de evaluación final del proyecto PN-23 (1998:27-8):

“Esta etapa inicial ubica al gobierno municipal en proceso de asunción de las responsabilidades que le confiere la Ley de descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, proceso éste que le ha permitido atender principalmente las prioridades de mejoramiento urbano con muy poca incidencia en el área rural de su jurisdicción administrativa, tareas que según la versión del alcalde “están siendo atendidas” por las instituciones no gubernamentales presentes en la zona. Sin embargo, es necesario tomar conciencia de la fragilidad que representa esta delegación indirecta de funciones que hacen los gobiernos locales a las entidades de apoyo, que no aportan la capacidad del gobierno local para asumir estas responsabilidades luego de concluidos los proyectos”.

#### *Análisis de debilidades y fortalezas*

El análisis de fortalezas y debilidades arroja una conclusión interesante sobre el sistema local de gobierno, al poner de manifiesto la complementariedad existente entre las diferentes organizaciones que lo componen. Por un lado, las organizaciones internas gozan de legitimidad democrática, pero padecen numerosas limitaciones organizativas.

---

<sup>90</sup> En el caso de CEDEC, este apoyo se operativizó en un acuerdo con la Secretaría Nacional de Desarrollo Rural hacia tres líneas de trabajo: registro de organizaciones de base, conformación de CV, apoyo a la gestión de inversiones y seguimiento de la ejecución del PAO de 1996 (CORDECH, 1996:29).

Las organizaciones externas (ONG internacionales), en cambio, parecen disfrutar de mayores recursos humanos y de una mayor capacidad de gestión, pero su vocación de permanencia en la zona es temporal, y está siempre supeditada a la corriente de fondos de cooperación. En el cuadro 39 se han resumido las principales conclusiones de un análisis FODA aplicado al municipio de Villa Serrano a mediados de los años 90.

Cuadro 39: Análisis FODA del sistema de gobierno local a mediados de los 90

<b>DEBILIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>
<p>Escaso personal técnico en el municipio</p> <p>Relación conflictiva entre el consejo municipal y el ejecutivo (conflictos político partidistas)</p> <p>Migración temporal y discontinuidad de las organizaciones locales</p> <p>Debilidad de mecanismos de coordinación interinstitucional</p> <p>Persistencia de una marcada tendencia a la donación (y actitudes clientelares)</p> <p>Ausencia de organizaciones económicas sostenibles y emprendedoras</p> <p>Incapacidad operativa del Comité de Vigilancia</p> <p>Limitaciones participativas en el proceso de planificación municipal</p>	<p>Buena interrelación entre el partido en el gobierno (MBL) y el sindicato campesino</p> <p>Papel articulador y capacidad técnica del CEDEC</p> <p>Estabilidad del personal de salud y educación en el municipio</p> <p>Voluntad de coordinación interinstitucional por parte de las ONG</p>
<b>AMENAZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<p>Lentitud de los organismos públicos (FIS, FDC, prefectura) en el desembolso de los fondos comprometidos</p> <p>Incertidumbre en la recepción de los fondos externos</p> <p>Recelos externos y cultura basada en vínculos “fuertes” y exclusivos por parte de algunas organizaciones locales (CEDEC)</p>	<p>Nutrida presencia institucional de organizaciones locales y externas</p> <p>Capacidad de innovación de las ONG en lo referente a áreas de trabajo (género, medio ambiente) como a métodos</p> <p>Contactos proporcionados por la migración</p>

Fuente: entrevistas y documentos

### *Nivel de confianza institucional en el municipio*

Como herencia de una cultura indígena campesina, Villa Serrano dispone de un patrón de confianza basado en el establecimiento de vínculos “fuertes”, en especial, de vínculos familiares (ya sea de familias cortas o extensas). Este sistema social se

fundamenta en la existencia de una desconfianza ancestral hacia el estado y los actores modernizadores, en la idea de que no han entendido o incluso han explotado durante siglos a las culturas indígenas. En un estudio de la cooperación holandesa en Bolivia, referido a las percepciones de los beneficiarios de la ayuda, se ponía de manifiesto que las relaciones entre los proyectos de desarrollo y las autoridades municipales están normalmente presididas por la desconfianza mutua (IOB, 1998b:249):

“Los funcionarios de los proyectos acusaron a las autoridades de estar interesadas principalmente en los réditos políticos de los proyectos, mientras que las instituciones (ONG, proyectos) fueron vistos con cierto recelo por el gobierno municipal porque éstos manejaron presupuestos importantes y consecuentemente disponían de poder ejecutivo”.

El estudio del PIED-Andino ha analizado las razones de esta desconfianza existente en la cultura andina hacia las organizaciones de desarrollo. Una primera razón se debe a la falta de una comunicación adecuada entre las organizaciones y los campesinos, que conduce a frecuentes malentendidos. Otro factor radica en la existencia de una larga lista de promesas incumplidas o de “desapariciones” no explicadas, como ocurre en los casos en que una organización impulsa un diagnóstico o plan comunal y luego no vuelve a dar señales de vida. La última razón se debe a la existencia arraigada de una cultura electoralista, que convierte las elecciones en el momento de entrada en las comunidades de organizaciones con fines políticos, pero cuyos argumentos carecen luego de continuidad (Le Grand, 1998a:378-79).

En la década de los 90, algunos factores han incidido para ablandar la dura coraza de este sistema tradicional, basado en vínculos fuertes y hondas desconfianzas:

- La llegada de las *ONG de desarrollo* ha traído consigo la introducción en la escena de un nuevo actor, que si bien ha podido dar lugar a un aumento de la desconfianza, por otro lado, ha originado que la población local aprenda a relacionarse en función de vínculos “débiles”, basados en el interés y en el acceso a los recursos y la información, y no tanto en base a lazos de identidad.
- Por otro lado, el incremento de la *migración* temporal y definitiva ha contribuido a ensanchar las redes de contactos campesinas hacia nuevas modalidades de vínculos de carácter transversal.

**CAPÍTULO 6: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23 de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS NATURALES en CHUQUISACA CENTRO**  
*(Segunda parte del estudio de caso: sistemas de financiación, gestión y aprendizaje de la intervención)*

De acuerdo al esquema de análisis del estudio de caso definido en el capítulo cuarto, este capítulo abordará los siguientes aspectos:

- Marco de financiación del proyecto PN-23
- Sistema de aprendizaje organizativo en CARE Bolivia
- Sistema de gestión del proyecto PN-23

Estos tres ámbitos de estudio proporcionan la clave para abordar, en el próximo capítulo, un análisis del impacto del proyecto en términos del aprendizaje de las organizaciones locales y de formación de capital social. Se recuerda que, al final de dicho capítulo, el lector encontrará un listado de acrónimos correspondientes al estudio de caso.

# 1. Marco de financiación del proyecto PN-23

## 1.1 Estructura de la cadena de la ayuda

### 1.1.1 Estructura de flujos financieros

#### Número y tipo de actores presentes en la cadena del proyecto PN-23

En el siguiente esquema se han reflejado los diferentes actores presentes en la cadena, desde donantes oficiales hasta organizaciones de base. Entre los principales actores se encuentran:

<i>Donantes:</i>	Embajada de Holanda (La Paz, Bolivia) CORDECH (se recuerda que, ante el impulso de la LPP en el país, esta organización nunca hizo efectivo su compromiso financiero) PROCOSI (financia el componente de salud reproductiva)
<i>Ejecutores:</i>	CARE Bolivia
<i>Consultores:</i>	Consultores/as extranjeros/as en funciones de evaluación e investigación (procedentes de EE.UU. y Holanda) Organizaciones locales en funciones de capacitación (SISTAC, DPID-Universidad Nur, entre otras) <sup>1</sup> Consultores locales en funciones de investigación y diseño de estrategias del proyecto
<i>Beneficiarios:</i>	Familias individuales Sindicato Campesino Grupos de mujeres Alcaldía de Villa Serrano

La cadena posee las siguientes **características** :

- Las *distancias físicas* entre los eslabones son cortas, ya que todos los actores se encuentran ubicados físicamente en Bolivia, desde los receptores, la ONG ejecutora (CARE Bolivia con oficinas en Villa Serrano, Sucre y La Paz), los actores consultores locales (Sucre, Santa Cruz) y el propio donante, la Embajada Holandesa (La Paz).<sup>2</sup> La única excepción fueron algunos consultores independientes procedentes de EE.UU.
- Por otro lado, no se trata de una cadena muy extensa, ya que sólo existe un actor intermediario, CARE Bolivia, que asume la gestión del proyecto.
- Una tercera característica llamativa reside en la *multiplicidad de actores receptores* en el municipio, si bien las familias individuales concentraron los esfuerzos del proyecto.

#### Dimensión del conjunto de flujos financieros del municipio

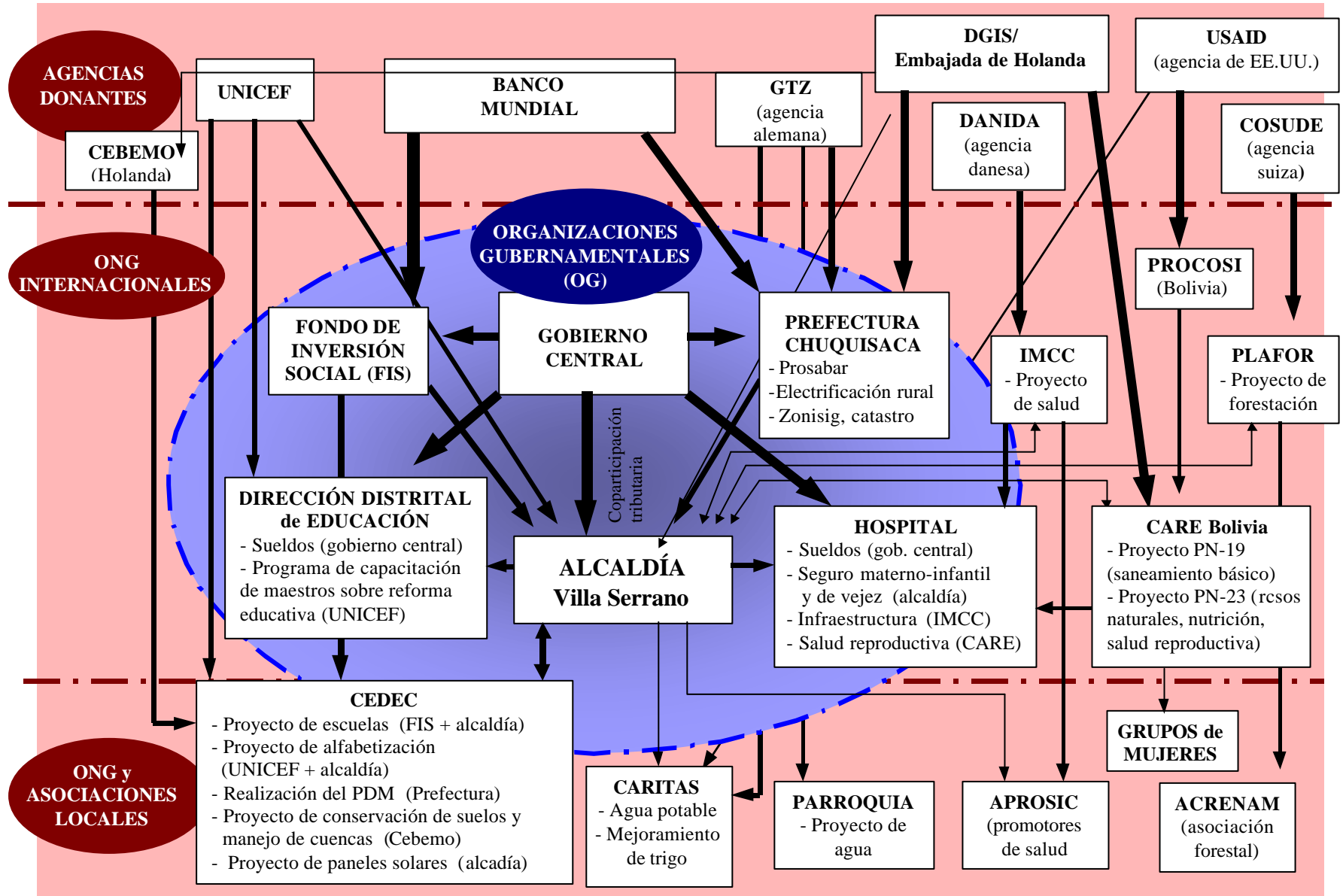
La cadena de financiación del proyecto PN-23 se inserta en medio de una compleja articulación de actores, financiamientos y proyectos activos en Villa Serrano (véase gráfico). No existen cadenas aisladas ni tampoco una dinámica exclusivamente vertical y descendente desde los donantes hasta los receptores, sino que se constata más bien un entramado en el que se dan casos de:

---

<sup>1</sup> SISTAC ofreció capacitación al personal del proyecto PN-23 sobre valores, destrezas y elaboración de materiales educativos. Por su parte el Departamento de Gestión Rural (DPID) de la Universidad Nur se hizo cargo de la capacitación referente al uso de metodologías participativas.

<sup>2</sup> En 1995 la cooperación holandesa sufrió una reforma administrativa, que delegó la responsabilidad de gestión de los fondos de cooperación de las oficinas centrales a las embajadas, incluyendo decisiones de financiación y tareas de evaluación de proyectos. Se trata de una experiencia innovadora de descentralización de la ayuda en el conjunto de los países donantes del Norte, que ha depositado en las embajadas holandesas la responsabilidad también del diálogo de políticas con el gobierno y sociedad civil receptores (centrado en buen gobierno y derechos humanos), así como la labor de realizar un informe de seguimiento anual del país en dichas materias. Una descripción de este proceso se encuentra en CAD (1997), mientras que un análisis de las ventajas e inconvenientes del sistema ha sido realizada por Smillie y Helmich (1999), p. 174. El sistema ha supuesto un reto de gestión para las embajadas, que han sido reforzadas con recursos humanos capacitados para hacer frente a las nuevas funciones de gestión de la ayuda. Un resultado de este proceso ha sido la priorización de las ONG locales sobre las ONG holandesas a la hora de repartir los recursos, lo que ha motivado algunas suspicacias en la comunidad de las ONG holandesas. Existe también el temor de que el proceso desemboque en una falta de coordinación o en una competición entre las ONG holandesas y la propia embajada para lograr contrapartes locales en el país. Entre las ventajas del sistema se encuentra, sin duda, la visibilidad y cercanía que tienen los proyectos de desarrollo para las personas que tienen que tomar decisiones de financiación.

Gráfico 25: Diagrama de flujos de financiación entre las diferentes instituciones de Villa Serrano



- *Financiación múltiple*

Por ejemplo, la cooperación holandesa financió a CARE Bolivia, pero también a la prefectura (proyecto Zonisig) y a CEDEC, a través de CEBEMO.

- *Financiación mutua* (representados en el gráfico por flechas de doble sentido)

Tal vez, el caso más evidente sea la relación que ha existido entre la alcaldía y la ONG local CEDEC, relación que se ha fundamentado en el beneficio mutuo.

- *Organizaciones híbridas*

En este caso, la alcaldía de Villa Serrano es el exponente más claro de una organización que combina, al mismo tiempo, el papel de donantes y receptores de fondos, insertándose en diversas cadenas de ayuda.

### *Importancia relativa del volumen del proyecto PN-23 en el conjunto de flujos financieros del municipio*

Como ya se concluyó en el epígrafe 2.6 del anterior capítulo, con ocasión del análisis del sistema de gobierno local, el proyecto PN-23 representó una dotación de recursos **significativa** en el conjunto de recursos del municipio, de un volumen similar, por ejemplo, al presupuesto anual de la alcaldía.

#### 1.1.2 Nivel de retención de recursos

### *Porcentaje del presupuesto del proyecto invertido en gastos indirectos*

La agregación de las partidas del presupuesto que supusieron una inversión en CARE Bolivia y que alcanzaron de forma indirecta a la población de Villa Serrano ofrece una primera estimación de la cantidad de recursos retenidos por el proyecto. De las nueve partidas consignadas en el presupuesto, cuatro reunían esas características: contratación



de personal internacional, capacitación, evaluación y gastos de administración. El resto de las partidas podrían considerarse como gastos directos, ya que representan un gasto invertido directamente en la población.

La agregación de estos rubros representó un 24,4% del presupuesto ejecutado del proyecto. Se trata, en todo caso, de una manifiesta infravaloración del porcentaje de gastos indirectos retenidos por la ONG debido a las siguientes consideraciones:

- El grueso de la plantilla del proyecto PN-23, extensionistas y asistentes técnicos, llevaban a cabo su trabajo la mayor parte del tiempo en Villa Serrano y su salario puede considerarse como un gasto directo del proyecto al constituir un servicio personalizado de capacitación para la población. Sin embargo, otra parte no despreciable de la partida de personal nacional cubría puestos de trabajo puramente administrativos en la oficina de Sucre, pudiéndose considerar como un gasto indirecto.
- La estimación de gastos indirectos no incluye los honorarios de los consultores responsables de la evaluación externa y que fueron sufragados por la Embajada de Holanda.
- Lo mismo se puede decir de los gastos ocasionados por el proyecto en las agencias donantes (Embajada de Holanda y la DGIS del Ministerio de Asuntos Exteriores en Holanda), gastos que, aunque no es costumbre computarlos en el presupuesto de los proyectos, constituyen en realidad gastos ocultos de administración.

#### *Porcentaje del presupuesto gestionado directamente por los actores locales*

El proyecto fue gestionado en su práctica totalidad por CARE Bolivia, dejando sólo algunas pequeñas partidas en mano de los actores locales. Tal es el caso de la cesión de un remanente del presupuesto al ayuntamiento destinado a la compra de diesel para realizar caminos vecinales. En su conjunto, estas pequeños rubros supusieron un porcentaje insignificante, inferior al 1% del presupuesto del proyecto.

## 1.2 Sistema de financiación del proyecto

### 1.2.1 Esquema de financiación

#### Tipo de esquema de financiación

La intervención de desarrollo se financió en base a un clásico esquema de subvención “proyecto a proyecto”, perteneciente a una línea de financiación de la cooperación holandesa destinada a ONG, que era gestionada desde la embajada de Holanda en Bolivia. Estas condiciones de financiación, habituales por otro lado en el terreno de la cooperación para el desarrollo, están en la raíz de numerosas restricciones estructurales de las ONG de desarrollo y de sus problemas de aprendizaje. En el caso del proyecto PN-23, la influencia de este enfoque “proyectista” se dejó sentir en la mentalidad del propio equipo técnico de CARE Bolivia.<sup>3</sup>

#### Grado de certidumbre sobre la continuidad de la financiación

El horizonte de trabajo del proyecto aprobado por los donantes incluía una primera fase de seis años de duración (1993-1999) y la posibilidad de extender la financiación del proyecto en una segunda fase (2000-2003), de acuerdo a los progresos demostrados y a la pertinencia de la misma. Esta incertidumbre se mantuvo hasta la finalización de la primera fase, creando en los gerentes de CARE Bolivia las falsas expectativas de que la

---

<sup>3</sup> La presencia de un enfoque proyectista se puede detectar con claridad en el lenguaje de algunos de los documentos elaborados en el transcurso del proyecto. Tal es el caso del IT n° 36, documento que consignó el diseño de la estrategia de manejo agroecológico de microcuencas del proyecto. En el apartado reservado a diseñar la comunicación efectiva de los miembros del equipo con los campesinos locales el informe afirmaba (IT n°36, 1997:59): “A veces no sabemos qué pensar los unos de los otros pero... lo cierto es que muchas familias desaprovechan los proyectos! Por todo lo anterior se necesita reflexionar sobre varias preguntas: ¿Hacemos buena o mala venta de lo que nuestro proyecto promueve? ¿Están bien o mal informados los compradores (comunidades) sobre nuestro proyecto? ¿Vendemos lo que a ellos les interesa... o sólo compran parte de lo que se les ofrece? Podemos tener al final un resultado nada satisfactorio; sólo se interesan por créditos, subsidios, semillas, insumos, materiales, pero desaprovechan lo fundamental (...) Recordemos que cuando sólo se interesan por una parte de nuestra mercancía (actividades), el impacto se reduce”.

consecución de los fondos para la segunda fase dependía de los resultados dictaminados por las evaluaciones externas al proyecto. Sin embargo, y a pesar de los resultados positivos obtenidos por las evaluaciones y de los enormes esfuerzos invertidos por los gestores de CARE Bolivia, el proyecto no fue prorrogado. Tras arduas negociaciones con CARE Bolivia, la embajada holandesa optó por aprobar finalmente una extensión de tan solo seis meses de duración (1999-2000), con el objeto de cerrar los últimos flecos. Las razones aducidas por la embajada fueron dos:

- El cambio de política de la cooperación holandesa hacia un enfoque sectorial
- Las dudas sobre la sostenibilidad del impacto económico del proyecto y el fortalecimiento de las organizaciones de base

En el proceso de negociación, sin embargo, CARE Bolivia invirtió muchos esfuerzos, como la facilitación de numerosos talleres de diagnóstico participativo con los actores locales (véanse IT n° 46, 48, 50 y 51), así como la contratación de consultorías de investigación orientadas al establecimiento de una estrategia de municipio productivo aplicable en la segunda fase (véanse IT n° 49, 52, 53 y 54). Se pone así de manifiesto que el esquema de subvención ampliable operó como un factor distorsionador del empleo de los recursos. Los gestores del proyecto PN-23 trabajaron siempre con la perspectiva de la extensión, lo que condujo a postergar (y finalmente truncar) la culminación de muchos procesos locales.

#### *Puntualidad en la recepción de los fondos*

La embajada holandesa en Bolivia atendió los plazos de entrega de fondos acordados con CARE Bolivia, sin sufrir retrasos ni problemas técnicos. Esta puntualidad se vio, sin duda, facilitada por el hecho de que la entidad pagadora era la propia embajada holandesa, ubicada en La Paz y, con un elevado grado de cercanía y comunicación institucional con la entidad receptora, es decir, CARE Bolivia que cuenta con sede en La Paz.

## 1.2.2 Políticas del donante

Durante los años 90 la cooperación oficial holandesa experimentó importantes transformaciones a nivel de enfoque, políticas y prioridades sectoriales y geográficas. Las huellas de ese dinamismo se pueden también rastrear en la gestión del PN-23.<sup>4</sup>

### Nivel de descentralización administrativa

Como consecuencia de la reforma de la política exterior acometida en 1995, el gobierno holandés decidió reestructurar la administración de su aparato de ayuda, impulsando una delegación de responsabilidades desde las oficinas centrales en Holanda a las embajadas. Entre las diferentes **actividades delegadas** se encontraban, por ejemplo:<sup>5</sup>

- Diálogo de política con las autoridades y sociedad civil del país anfitrión
- Discusión con las autoridades de asuntos de política general (tales como buen gobierno y respeto de derechos humanos)
- Elaboración de un informe anual sobre buen gobierno y derechos humanos (con un resumen destinado al parlamento holandés)
- Gestión de los programas de cofinanciación de ONG (aprobación y seguimiento)
- Coordinación de las evaluaciones finales de proyecto y programas (fijación de los términos de referencia y contratación de consultores para realizar las misiones de evaluación)

Estas atribuciones fueron ejercidas durante buena parte del proyecto PN-23, lo que contribuyó a mejorar la gestión del mismo. La proximidad física del donante permitió,

---

<sup>4</sup> Durante los años 90 la cooperación oficial holandesa experimentó importantes transformaciones, a partir de la sucesión de diversos impulsos de reforma y la publicación de sendos documentos de política, entre los que se encuentran *A World of Difference* (1990), *A World of Dispute* (1993) y *The Foreign Policy of Netherlands: A Review* (1995). Un resumen del contenido de este proceso de reformas se encuentra en las evaluaciones de la cooperación holandesa impulsadas por el CAD (1994 y 1997). Para una versión resumida en castellano véase Rodríguez-Carmona (1995), pp. 125-30.

<sup>5</sup> Con anterioridad a la descentralización el seguimiento de los proyectos se hacía desde La Haya, lo que implicaba el envío de los informes de rendición de cuentas. A partir de 1995, la embajada holandesa redactaba un informe anual de seguimiento del conjunto de sus actividades y programas de cooperación, siendo la responsable última de la rendición de cuentas de los mismos. Para un análisis detallado del proceso de descentralización de la cooperación holandesa véase CAD (1997) y Smillie (1999), p. 174

por ejemplo, una coordinación más eficaz de las misiones de evaluación externa y la discusión de sus términos de referencia con la propia CARE, logrando, de esta forma, mejorar también los mecanismos de retroalimentación de las recomendaciones efectuadas por los evaluadores y propiciar su posterior aplicación por los gestores del proyecto.<sup>6</sup>

### *Evolución del enfoque de intervención*

A finales de los años 90, la adopción de un **enfoque sectorial** por parte de la cooperación holandesa originó un cambio radical en sus esquemas de intervención en el conjunto de los países receptores de ayuda (Ministerio de AA.EE. Holandés, 2000:14):<sup>7</sup>

“La ayuda sectorial es la piedra angular de la política neerlandesa para la cooperación al desarrollo. El objetivo es (impulsar) la ayuda programática donde sea posible y la ayuda a proyectos donde no quede más remedio. La financiación de proyectos puede resultar necesario si el país tiene poca capacidad institucional y el enfoque sectorial todavía se encuentra en un fase de preparación. Pero incluso en esta situación, existen posibilidades de trascender la forma del proyecto.”

El enfoque sectorial supuso una profunda reestructuración de la sección de cooperación de la embajada de Holanda en La Paz, así como la paralización de la ventanilla de financiación de proyectos de desarrollo a las ONG, en espera de una identificación de sectores prioritarios y de políticas sectoriales de acción, en un proceso lento y coordinado con el gobierno boliviano.

A este cambio de enfoque también contribuyó la dura autoevaluación realizada por la propia cooperación holandesa en 1998 acerca del impacto de su cartera de proyectos en

---

<sup>6</sup> Con todo, la política de descentralización administrativa trajo consigo algunos problemas. En su afán de incorporar personal local, las agencias donantes no activan los mecanismos necesarios de control de sus recursos humanos. Es el caso de un técnico boliviano de la embajada holandesa, cuyas decisiones de financiación parecieron favorecer a las alcaldías gobernadas por un determinado partido político.

<sup>7</sup> El enfoque sectorial consiste en la sustitución de un esquema de intervención en base a proyectos aislados por otro en el que se fortalece todo un sector con el compromiso por parte del donante de una cooperación duradera de carácter plurianual. Un sector es un conjunto coherente de actividades a nivel macro, micro e intermedio, que cuenta con marcos institucionales y presupuestarios definidos, así como con una política formulada por el gobierno. Las bases para establecer los objetivos del apoyo sectorial están contenidas en los propios planes de desarrollo del gobierno receptor o en los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza financiados por los organismos multilaterales. La ayuda presupuestaria sectorial suele tener lugar además en coordinación con otros donantes en el ámbito del Marco de Desarrollo Integral, negociado entre el gobierno receptor y los países donantes.

el sector agropecuario. En dicho informe de evaluación se arrojaban muchas dudas sobre los resultados en términos de reducción de la pobreza (IOB, 1998a:34-36):

“Aunque existen algunos nichos productivos (cultivos andinos), en general la producción de cultivos en condiciones de alto riesgo (valles estrechos con microclimas específicos) no brinda una base sólida para combatir la pobreza de forma efectiva. Más aún, la producción agropecuaria pierde vigencia dentro de las estrategias de supervivencia familiares. La migración temporal o permanente de los integrantes del hogar ha ampliado la base del sustento familiar, y las prioridades de inversión de los hogares ya no se dirigen (más, o en forma exclusiva) a la agricultura. Los proyectos financiados por Holanda han prestado poca atención a dichos factores (...) No se hizo hincapié sobre la transferencia de responsabilidades, destrezas y capacidades administrativas a las organizaciones de base y/o a los beneficiarios. Los proyectos tendieron a brindar servicios de apoyo a la producción”.

La evaluación constató algunos logros a nivel *micro* (proyectos de riego, investigación, innovación y algunos monocultivos), que resultaron, en cambio, del todo inoperantes a nivel *macro*, poniendo de relieve la existencia de duplicaciones, incoherencias, debilidades estructurales (como la desarticulación de mercados) y, en suma, la ausencia de un enfoque integral de las intervenciones.

En lo que al proyecto PN-23 se refiere, los **cambios motivados** por la adopción del enfoque sectorial tuvieron una repercusión dramática:

- En primer lugar, supusieron un retraso de la decisión de la embajada acerca de la eventual aprobación de su extensión, circunstancia que prolongó el compás de espera e incertidumbre en CARE Bolivia.
- Por otro lado, la adopción del enfoque sectorial constituyó gran parte de la motivación que condujo a la embajada a su desestimación final.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En sendas entrevistas realizadas en la embajada holandesa en La Paz, Marten de Boer (el último responsable del seguimiento del proyecto PN-23) y Janette Trujillo (especialista de género vinculada al proyecto) declararon que la adopción del enfoque sectorial supuso una congelación de las líneas de cooperación de la embajada. En algunos sectores como desarrollo empresarial y gobernabilidad, sin embargo, se prorrogaron diversos proyectos, primando un criterio de preservación de los capitales invertidos. En el sector de desarrollo rural (al que pertenecía el proyecto PN-23) se decidió esperar al proceso de planificación emprendido por el propio Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR) boliviano, que finalmente fue concluido a principios del 2000 (véase MAGDR, 2000). A pesar de todo, el equipo de la embajada albergaba serias dudas sobre el impacto económico de la segunda fase del proyecto PN-23, dudas que fueron suficientes para desecharlo del reducido grupo de proyectos que recibieron una financiación excepcional.

*Evolución de las prioridades sectoriales y perspectivas transversales*

De acuerdo al Plan para la Región de los Andes de 1987, la DGIS holandesa formuló una **política regional** para el conjunto de los países de la región que perseguía el desarrollo socioeconómico mediante el fortalecimiento del proceso democrático. La estrategia específica para Bolivia se concentró en desarrollar los sectores agropecuarios y de desarrollo humano. Como se puede observar en el cuadro 40, los sectores sociales han caracterizado tradicionalmente la cooperación holandesa en Bolivia, al tiempo que el sector agropecuario ha recibido un impulso más reciente.

Cuadro 40: Ayuda holandesa por sectores, 1969-96 (en millones de florines)

SECTOR	1969-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-96	1969-96	
	%	%	%	%	%	Mill.fl.	%
Agropecuario	1,0	14,4	5,4	13,0	25,9	175,2	20,9
Industria, minería y energía	2,0	2,7	0,8	0,7	8,4	48,7	5,8
Educación, salud, población e infraestructura social	92,0	59,3	26,9	33,8	26,3	244,5	29,1
Transporte, comunicaciones, servicios financieros	0,0	0,5	4,2	3,3	3,4	28,2	3,4
Multisectorial	3,2	20,4	23,2	32,0	11,5	147,5	17,6
Ayuda no sectorial a programas	0,0	0,0	21,4	14,7	13,8	120,2	14,3
Otros (incluyendo ayuda de emergencia y alimentaria)	1,8	2,7	18,1	2,5	10,7	75,9	8,9
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>840,2</b>	<b>100,0</b>
Ayuda a programas	2,6	0,0	53,2	55,0	22,5	271,4	32,3
Ayuda a proyectos	97,4	100,0	46,8	45,0	77,5	568,8	67,7

Fuente: IOB (1998a), pp. 4 y 5.

A mediados de los años 90, el impulso de determinadas **estrategias transversales** (relativas a género, medio ambiente y gobernabilidad) se materializó en la constitución de diversos programas en la embajada holandesa: desarrollo rural, género y educación, medio ambiente, desarrollo empresarial y gobernabilidad, así como otros de menor dimensión, como tecnologías apropiadas y cultura. Cada uno de esos programas estaba

gestionado por un especialista sectorial, que tenía a su cargo una cartera de proyectos.<sup>9</sup>

A finales de los 90, y con motivo de la adopción del enfoque sectorial, la cooperación holandesa reformuló su orientación sectorial, acordando con el gobierno boliviano tres sectores prioritarios: agropecuario, educación y gobernabilidad. Las perspectivas de medio ambiente, género e indigenismo pasaron a funcionar como sectores transversales. No cabe duda de que los continuos esfuerzos de definición de políticas sectoriales y sensibilidades transversales, protagonizados por la cooperación oficial holandesa, han dejado también su impronta en el proyecto PN-23.<sup>10</sup> Buena muestra de ello fue la intensa fase de identificación y formulación del proyecto que duró mas de dos años (1993-95) y en la que se realizaron tres estudios ex-ante (desde la perspectivas de género, medio ambiente y lucha contra la pobreza) y un estudio de datos iniciales.

### *Evolución de las prioridades geográficas*

Los Andes constituyen una de las regiones del planeta priorizadas tradicionalmente por la cooperación holandesa.<sup>11</sup> Dentro de Bolivia, la cooperación holandesa se ha dirigido tradicionalmente hacia los departamentos de La Paz y Cochabamba, con una presencia de Potosí y Santa Cruz. A finales de la década de los 90, la embajada holandesa decidió reorientar la ayuda hacia las **zonas con mayor índice de pobreza**, identificando cuatro departamentos prioritarios: Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija.

---

<sup>9</sup> Además, se produjo la emergencia de nuevos sectores de desarrollo, como la condonación de la deuda y la ayuda de emergencia, si bien se conservó la tradicional orientación de la ayuda holandesa hacia el sector de infraestructura social (educación, salud, saneamiento básico y planificación familiar, entre otros) (CAD, 1994 y 1997). En este contexto, la agenda holandesa impulsó los denominados programas especiales, orientados que inciden en áreas prioritarias de ayuda: medio ambiente, mujer y desarrollo, investigación y pobreza urbana. Estos programas poseen una naturaleza transversal, debiéndose integrar con los programas regionales y los programas país. Las cuatro áreas transversales constituidas en programas especiales recibieron un presupuesto específico y fueron gestionadas por una unidad especial, el Departamento de Programas Especiales y Asesoramiento Técnico, que se encargó de velar por su integración en los programas regionales. Una explicación en profundidad de la planificación por sectores de la cooperación holandesa en Bolivia se puede consultar en IOB (1998b), pp. 57-60.

<sup>10</sup> A pesar de que algunos de los cambios mencionados se produjeron con posterioridad a la aprobación del proyecto PN-23, su influencia ha sido importante en el desarrollo del proyecto, ya sea a la hora de organizar las evaluaciones de medio término o de estudiar la posibilidad de un proyecto de continuación.

<sup>11</sup> Durante la primera mitad de los años 90, la cooperación holandesa sufrió una concentración hacia los países menos desarrollados, en torno a siete regiones del planeta. Las siete regiones planetarias priorizadas por la cooperación holandesa son Nilo y Mar Rojo, Este de Africa, Cono Sur de Africa, el Sahel, los Andes, Centroamérica y el Mekong. Véase CAD (1994).



Cuadro 41: Presencia de la cooperación holandesa en Chuquisaca (años 90)

<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>PROGRAMAS/ PROYECTOS</b>	<b>CANALIZACIÓN</b>
<b>ORGANISMOS PÚBLICOS</b>		
Prefectura	Proyecto Zonisig (zonificación agroecológica mediante un Sistema de Información Geográfica) Catastro rural legal Proyecto de electrificación rural PROSEMPA	Cooperación bilateral Embajada de Holanda (La Paz)
CDDS (prefectura)	Programa de apoyo multisectorial	SNV (org. holandesa de voluntarios)
Municipios	Programa de Apoyo a la Gestión Municipal (fortalecimiento institucional del gobierno municipal en el marco de la LPP. Los cinco municipios seleccionados en el departamento fueron Monteagudo, Sopachuy, Villa Serrano, Huacareta y Presto)	Fondo de Gobernabilidad Embajada de Holanda (La Paz)
<b>ONG de DESARROLLO</b>		
CARE Bolivia	Proyecto PN-23 en Villa Serrano (manejo sostenible de recursos naturales)	Fondo de Desarrollo Rural Embajada de Holanda (La Paz)
CEDEC	Proyecto en Villa Serrano	Cebemo (ONG holandesa)
ACLO	Proyecto de desarrollo en Chuquisaca	Fondo de Desarrollo Rural Embajada de Holanda (La Paz)
Consultora Sur	PIED-Andino (proyecto de Investigación sobre Estrategias Campesinas de Desarrollo en el Surandino Boliviano)	DGIS (La Haya)
<b>ORGANIZACIONES de BASE</b>		
Federación de Org. Económicas Campesinas	Mejora de la calidad de producción de organizaciones artesanales y productivas Mejora de la organización campesina	SNV (org. holandesa de voluntarios)
ADEPLECH	Proyecto de apoyo a la producción lechera	SNV (org. holandesa de voluntarios)

Fuente: IOB (1998b) y entrevistas.

Nota: El presente cuadro no ha pretendido recoger todas las actividades de la cooperación holandesa en el Departamento de Chuquisaca, sino tan solo mostrar la diversidad y dispersión de intervenciones.

La evolución de las prioridades geográficas no cambió de forma sustancial durante el periodo de vigencia del proyecto PN-23, no ocasionando, por tanto, perjuicio alguno al desarrollo del proyecto PN-23 ni a sus posibilidades de extensión. En todo caso, la priorización de Chuquisaca a partir de 1998 debería haber actuado a favor de su extensión. Con todo, el departamento fue destino de creciente intervenciones holandesas en la región, tal y como pone de relieve el siguiente cuadro. En el caso de Villa Serrano, se produjo la financiación múltiple de la cooperación holandesa a varias organizaciones, entre las que se encontraron ONG de desarrollo y la propia alcaldía.

### *Nivel de coordinación entre diferentes intervenciones*

El cuadro 41 revela que la intervención de la cooperación holandesa en Chuquisaca durante los años 90 estuvo dominada por una cierta **dispersión**, tanto en sectores, organizaciones financiadas, como en canales de financiación. En ese contexto, resulta procedente analizar el nivel de coordinación entre las diferentes intervenciones. A este respecto, la coordinación entre las actividades de CARE Bolivia y CEDEC, organización financiada por la cooperación oficial holandesa a través de Cebemo, fue muy problemática. Es más, la financiación múltiple pudo fomentar la rivalidad entre ambas ONG, tal y como sugieren algunos gerentes de CARE Bolivia. No contento con el apoyo alcanzado, el CEDEC siempre pretendió acceder a los fondos de cooperación de la embajada, llegando a formular propuestas de proyecto que nunca fueron aprobados. Esta actitud de competencia provocó no pocos celos institucionales e impidió una mayor articulación de las dos organizaciones.<sup>12</sup> Se puede concluir que existió una dejación de responsabilidades por parte del donante, ya que podía haber alentado un marco de coordinación entre ambas organizaciones financiadas en la zona.

El donante holandés, en cambio, mostró un activo e insistente interés en la coordinación del proyecto PN-23 con el proyecto ZONISIG, que constituía tan solo uno de los múltiples proyectos financiados por la cooperación holandesa en la zona (véase cuadro 41). De hecho, los términos de referencia de la evaluación del proyecto PN-23, elaborados por la embajada holandesa, incluían la coordinación de los dos proyectos

---

<sup>12</sup> Un ejemplo fue la imposibilidad de utilización de la radio local Mauro Núñez por parte de CARE, lo que habría, sin duda, multiplicado el alcance e impacto de sus programas de educación.

como una de las tareas que la misión de evaluación debía explorar. ¿Cuál era le objetivo de tal coordinación? ¿Por qué no se realizaba con el resto de proyectos que los holandeses financiaban en Chuquisaca? La respuesta a estas preguntas sugiere que la embajada holandesa mantenía una **política puntual y arbitraria de coordinación** entre proyectos. La coordinación se llevó a efecto a niveles operativos, de modo y manera que el equipo técnico del proyecto PN-23 brindó apoyo para el levantamiento de información socioeconómica. Los mapas de uso de suelo elaborados por Zonisig no pudieron ser aprovechados por el proyecto PN-23, debido a un problema de escala. En definitiva, se trató más bien de una colaboración puntual, de carácter unidireccional, pero en ningún caso de una verdadera articulación de intervenciones.

### **1.3 Sistema de rendición de cuentas**

#### **1.3.1 Requisitos de los informes de seguimiento**

Los indicadores se refieren, por un lado, a la *periodicidad*, que tuvo un carácter semestral; y, por otro, al propio *contenido*, basado en el logro de resultados y un avance del presupuesto.

#### **1.3.2 Requisitos de la evaluación externa del proyecto**

El examen de los términos de referencia de las evaluaciones permiten identificar los requisitos establecidos por el donante relativos a la forma de realizar las evaluaciones externas (véase cuadro 42). Los donantes fueron ambiciosos en la definición de los objetivos y contenidos del proceso de evaluación, existiendo multitud de preguntas clave. Sin embargo, las preocupaciones contenidas en los términos de referencia fueron variando a lo largo de los tres procesos de evaluación, lo que pone de relieve que los donantes adoptaron un *enfoque dinámico* a la hora de determinar la orientación de cada

evaluación, a tenor de circunstancias internas y externas al proyecto.<sup>13</sup>

Cuadro 42: Requisitos de las evaluaciones externas

<i>Cantidad y periodicidad</i>	Bianual
<i>Forma de establecer los términos de referencia</i>	Realización de una propuesta por parte del donante y discusión de la misma con la gerencia de la ONG
<i>Contenido y preguntas clave</i>	Apreciación de los resultados cualitativos y cuantitativos Cumplimiento de objetivos, metas e indicadores Calidad del trabajo y diseño del proyecto (adecuación de actividades, política de sostenibilidad) Sistema de información y seguimiento (calidad del estudio de datos iniciales, oportunidad de la información) Perspectiva de participación (niveles de comprensión, participación, asimilación y apropiación local) Perspectiva de género (participación de la mujer en el proyecto y en los procesos locales de toma de decisiones) Rol del proyecto en el marco de la LPP (contribución al proceso de planificación participativa, relaciones de coordinación municipal y fortalecimiento institucional) Coste del proyecto (coste por ha. rehabilitada y por beneficiario) Recomendaciones (sobre el proyecto, grado de aplicación de recomendaciones anteriores y recomendaciones para el posible proyecto de continuación)
<i>Metodología pertinente</i>	Fuentes de información: participantes del proyecto, observaciones de campo, personal del proyecto, registros y documentación del proyecto, gobiernos municipales y otras organizaciones locales Recolección de datos: planificación con el equipo del proyecto, revisión de documentación, entrevistas y visitas de campo
<i>Productos y formato</i>	Informe provisional con descubrimientos, hallazgos y conclusiones Informe final incorporando los comentarios de CARE Bolivia
<i>Perfil de los miembros del equipo de evaluación</i>	Líder del equipo: experiencia considerable en sistemas de producción agrícola y desarrollo rural (español e inglés) Asistente: Especialista en relaciones de género, desarrollo comunitario, relaciones institucionales y salud reproductiva
<i>Tiempo de trabajo</i>	15 días (primera evaluación de medio término) 17 días (segunda evaluación de medio término) 20 días (evaluación final)

Fuente: Término de Referencia de las evaluaciones de medio término (1995 y 1997) y final (1999)

<sup>13</sup> La primera evaluación se orientó más al grado de cumplimiento de los resultados cualitativos del proyecto, poniendo especial énfasis en las cuestiones de diseño del proyecto, así como en el análisis de las estrategias de género y participación. El propósito de la segunda evaluación fue evaluar aspectos técnicos e incorporar la evaluación de la línea de trabajo de fortalecimiento institucional incorporada en respuesta al cambio trascendental de contexto que supuso la LPP. Por último, el objetivo de la evaluación final comprendía una apreciación de los resultados del proyecto y la formulación de recomendaciones para el diseño de un proyecto de continuación.

## **1.4 Relación entre donante y ONG**

### 1.4.1 Interlocución del proyecto con el donante

#### *Tipo de interlocución*

El proyecto PN-23 contó con una interlocución directa con la embajada holandesa en La Paz. Los funcionarios de la embajada insistieron en tener teléfono directo con el gerente del proyecto en Sucre y realizar visitas de campo sin la intermediación de los gerentes de CARE Bolivia en La Paz. La responsabilidad de seguimiento del proyecto PN-23 recaía en una pareja de funcionarios, conformada por un experto holandés (personal expatriado) y un adjunto boliviano, si bien este último cumplía tan solo un mero papel de potencial suplencia.

#### *Estabilidad de la interlocución*

Durante los seis años de duración del proyecto PN-23, la interlocución del proyecto en la embajada holandesa sufrió una importante inestabilidad, conociendo más de cuatro responsables de seguimiento: Anna Roskoski (especialista de género), Francis Kettenis (especialista en género), Arturo Moscoso y Marten de Boer (especialista de desarrollo rural). De acuerdo a las entrevistas con los gerentes de CARE Bolivia, esta rotación tuvo algunas implicaciones negativas. En primer lugar, la atención que el proyecto recibió de la embajada se veía modificada como consecuencia de los frecuentes cambios de responsable y de acuerdo al peso específico del nuevo responsable y de su ubicación en el entramado de poder de la embajada. Cada nuevo responsable contaba además con su propio perfil profesional e imprimía su sesgo personal al seguimiento del proyecto. El proceso de transición de unos responsables a otros comportó, por último, una notable pérdida de tiempo, invertido, a la postre, en una actualización continua al donante sobre el desempeño del proyecto.

## 1.4.2 Calidad de la relación

La relación entre los responsables del proyecto PN-23 y la embajada holandesa fue calificada como excelente por el diagnóstico que realizó la consultora Omicrón sobre las capacidades de diseño, monitoreo y evaluación de CARE Bolivia (Rivas, 2000:5).

### Nivel de flexibilidad

A este respecto, el gerente del proyecto PN-23 reconoció que la embajada holandesa permitía un cierto margen de negociación en la discusión de los problemas, a diferencia de otros donantes rígidos en sus resoluciones, como la agencia americana USAID.

### Nivel de confianza existente

La creación de confianza entre el donante y la ONG se vio sin duda facilitado por el origen norteamericano de la primera gerente del proyecto (Catherine Plume), que contribuyó a impulsar las relaciones personales con los funcionarios holandeses. Esa relación se forjó además en torno a una visión compartida sobre la necesidad de adoptar una perspectiva de género y ambiental en el proyecto con carácter transversal. El segundo gerente del proyecto (Joél Alcócer), de origen boliviano, heredó mucho de esa confianza construida y de esa visión compartida.

## 2. Sistema de aprendizaje organizativo en CARE Bolivia<sup>14</sup>

### 2.1 Características organizativas

En este epígrafe se han analizado las estructuras, valores, actitudes y modelos mentales presentes en CARE Bolivia y que conforman los cimientos de su modelo organizativo de aprendizaje.

#### 2.1.1 Cultura organizativa de CARE Bolivia

##### Misión y valores organizativos

Como ya se señaló en el capítulo anterior, las dos largas décadas de presencia de CARE en Bolivia se han caracterizado por la transformación progresiva de la misión institucional, desde una visión de corte asistencialista y de emergencia hacia otra de desarrollo especializado. Este proceso de **especialización progresiva** ha estado fuertemente inducido por los donantes y por la cambiante evolución de las modas en los

---

<sup>14</sup> Las fuentes de investigación más relevantes utilizadas para elaborar este epígrafe han consistido en información secundaria de CARE Bolivia de carácter corporativo (perfiles de puestos de trabajo y planificación estratégica, entre otros), una serie de entrevistas a personal de CARE Bolivia (incluyendo gerentes de sector, y gerente y AT del propio proyecto PN-23) y un diagnóstico sobre las capacidades de CARE Bolivia relativas al diseño, Monitoreo y Evaluación (DME) realizado por la consultora boliviana Omicrón (Rivas, 2000). El objetivo de este estudio era evaluar la situación de CARE Bolivia respecto a la nueva política de gestión de los proyectos, impulsada desde CARE USA en 1999 y fundamentada en la asunción del enfoque de la Seguridad de Medios de Vida del Hogar (SMVH). El estudio se basa en la revisión sistemática de una batería de indicadores relativos a la forma en que se aplicó el ciclo de gestión del proyecto en una muestra de diez proyectos de la organización. Entre los diferentes indicadores, cabe citar, por ejemplo, la autoría de la propuesta inicial, los procedimientos de revisión, la existencia de estudios ex-ante y estudios de datos iniciales, la coherencia interna del marco lógico, la calidad del diseño, la existencia de planes de monitoreo y evaluación, la satisfacción del sistema de administración de información o la existencia de una capacitación en monitoreo y evaluación al personal del proyecto. A pesar del dudable interés de la estimación de estas variables, el estudio adolece de un análisis de los problemas de la organización desde la perspectiva del aprendizaje. Subyace también en el estudio una visión “proyectista” de las intervenciones de desarrollo, basada en la creencia de que la corrección de los sistemas de gestión de los proyectos es capaz de asegurar su impacto positivo final.

mercados de ayuda.<sup>15</sup>

Uno de los principales valores de CARE Bolivia ha sido su identidad no gubernamental y apolítica, así como su compromiso de servicio a los pobres. A finales de los años 90, la organización parecía encontrarse en un proceso de **revisión de sus valores**. En primer lugar, la cultura de emergencia de la organización ha distorsionado, en ocasiones, el impulso de una línea nítida de trabajo en desarrollo a largo plazo. Por otro lado, el compromiso con los más pobres ha motivado también la desatención de los aspectos productivos. La promoción del desarrollo económico trasciende en muchos casos las organizaciones tradicionales campesinas y requiere de nuevas conexiones con asociaciones de productores, con independencia de consideraciones sobre su nivel de pobreza. Por último, la organización se plantea como una debilidad su falta de base social, lo que plantea un problema de representatividad y legitimidad en el seno de la sociedad civil.<sup>16</sup>

### *Roles desempeñados por la organización*

En sus dos décadas de existencia, CARE Bolivia se ha orientado casi exclusivamente al tradicional rol de **gestión de proyectos**, actuando como organización de ejecución directa en el terreno. La financiación de esos proyectos estaba asegurada por la captación, que bien la matriz o la propia subsidiaria realizaban de los fondos disponibles en los mercados de ayuda. En los años 90 la subsidiaria boliviana inició experiencias de implementación indirecta de proyectos a través de socios locales, asumiendo, por consiguiente, un papel menos protagonista.

A finales de los años 90, la adopción creciente de enfoques sectoriales por parte de los donantes bilaterales y multilaterales motivó un nuevo y profundo cambio de orientación.

---

<sup>15</sup> La realización de proyectos de salud reproductiva a principios de los 90 fue alentada por la agencia americana USAID, a través de su organización paraguas PROCOSI. En el caso del sector de recursos naturales el detonante de su impulso fue la celebración de la cumbre de Río de Janeiro en 1992 y el interés de los donantes holandeses y danés.

<sup>16</sup> La adopción de estos nuevos roles implica un importante cambio cualitativo en la organización, al tiempo que pone de relieve un abandono de la función de gestión de proyectos hacia otras de incidencia política y articulación de tejido social. El desarrollo de esas nuevas pautas se ve, no obstante, fuertemente condicionado por las inercias de una organización que posee una cultura asistencialista muy reciente y unos profundos problemas de aprendizaje institucional, extremo que será analizado más adelante.



Con ocasión de la planificación estratégica a largo plazo (PELP) realizada en 2000, la organización ha identificado **nuevos roles estratégicos** para desarrollar en los siguientes años (CARE Bolivia, 2000:18):<sup>17</sup>

- Participar de manera activa y efectiva en procesos de cambio
- Facilitar la articulación de procesos sociales y económicos
- Fortalecer las capacidades locales para promover el desarrollo sostenible
- Influir en políticas regionales y nacionales mediante procesos de cabildeo
- Facilitar el aprendizaje interinstitucional, rescatando, analizando y difundiendo experiencias entre entidades nacionales, internacionales y las propias de CARE

## 2.1.2 Estructura organizativa de CARE Bolivia

### Forma de la estructura organizativa

CARE Bolivia mantiene una extensa estructura organizativa en el país con una oficina central, con sede en La Paz. La organización está orientada a la gestión de los proyectos de desarrollo, por lo que cada proyecto de desarrollo cuenta con una estructura organizativa propia. Históricamente, las necesidades de gestión de los proyectos han motivado que la organización combine una estructura organizativa **geográfica** (de carácter administrativo) con otra de carácter **sectorial** (de carácter técnico):

#### *a) Oficinas regionales*

Las oficinas regionales se conforman a partir de la confluencia de diversos proyectos de desarrollo en una determinada zona del país, sobre la base de compartir los costes indirectos. En este sentido, la razón de ser los departamentos regionales no es otra que la de resolver la labor de administración de los proyectos. Su

---

<sup>17</sup> La adopción de estos nuevos roles implica un importante cambio cualitativo en la organización, al tiempo que pone de relieve un abandono de la función de gestión de proyectos hacia otras de incidencia política y articulación de tejido social. El desarrollo de esas nuevas pautas se ve, no obstante, fuertemente condicionado por las inercias de una organización que posee una cultura asistencialista muy reciente y unos profundos problemas de aprendizaje institucional, extremo que será analizado más adelante.

financiación y sostenibilidad en el tiempo depende de la cantidad de proyectos gestionados en cada área geográfica.

*b) Gerencias sectoriales*

La constitución de gerencias sectoriales se corresponde con el posicionamiento sectorial de CARE Bolivia en el mercado de la ayuda. De este modo, se crearon la gerencia de Salud Reproductiva (SR, 1994), Agricultura y Recursos Naturales (ARN, 1996) y Agua y Saneamiento Básico (ASB, 1997) y, más recientemente, DPAE. Los gerentes de sector desempeñan funciones de apoyo a la gestión técnica y administrativa de los proyectos, así como la realización de programas y nuevas formulaciones de proyectos (véase epígrafe siguiente).

A finales del año 2000 y con motivo de la reformulación de su planificación estratégica, CARE Bolivia se encontraba inmersa en un proceso de reestructuración tendente hacia una mayor integración de las gerencias sectoriales con los departamentos territoriales, al objeto de incorporar la perspectiva regional en la programación de la organización.

*Nivel de centralización de la función de evaluación*

De acuerdo al diagnóstico realizado por la consultora Omicrón, CARE Bolivia carece de un departamento específico de evaluación y su responsabilidad está **difuminada** entre diversos actores (Rivas, 2000:2):

“No existe un equipo formalmente establecido en el ámbito de la Oficina de País que se dedique a temas de monitoreo y evaluación, si bien esta responsabilidad recae en el Subdirector de Programación (una tarea entre unas muchas) y está delegada/repartida entre los gerentes de área y el gerente de Asistencia de Seguridad de Medios de Vida del Hogar (ASMVH), no están organizados formalmente en un grupo de trabajo, y no se trabaja con un sistema de administración de información estandarizada”.

A nivel de CARE Internacional, el Departamento de Programas ubicado en las oficinas de la matriz en Seattle ha desempeñado funciones en el ámbito de la evaluación, con capacidad de influir en las diversas oficinas de CARE a lo largo del mundo. A finales de la década de los 90, un grupo de trabajo sobre temas de evaluación de impacto perteneciente a dicho departamento impulsó una profunda revisión del sistema de

monitoreo y evaluación en toda la organización.<sup>18</sup>

### Nivel de centralización del sistema informático

No existe una función centralizada de informática en la organización ni tampoco un sistema de administración de la información estandarizado. Relacionado con este asunto, el diagnóstico que realizó la consultora Omicrón sobre CARE Bolivia puso de manifiesto numerosas **limitaciones** relativas al sistema de administración de la información, de las que se han destacado las siguientes (Rivas, 2000: 2 y14):

- Los *sistemas informáticos no son homogéneos* al interior de la organización: no existen una red nacional, sino que el mantenimiento de los equipos informáticos corresponde a cada oficina regional. El sistema de cada proyecto es independiente y, con frecuencia, los programas informáticos utilizados por los diferentes proyectos no son compatibles entre sí.<sup>19</sup>
- Tan solo un 40% de los proyectos estudiados (cuatro de diez) contaban con un *sistema computerizado* de información. En muchos casos se trataba de aplicaciones de *software* realizados a mano, a partir de paquetes estandarizados de uso frecuente, quedando estos diseños como recursos de uso interno en el proyecto.
- Tan solo en un 10% de los casos estudiados (uno de cada diez), el sistema de información permitió hacer más eficiente el *proceso de redacción de informes*.

De estas limitaciones se derivan importantes **consecuencias** desde el punto de vista del aprendizaje, ya que:

- La pérdida de tiempo ocasionada por la conversión de archivos, de unos formatos a otros, desincentiva el intercambio de información en la organización
- Además, la duplicidad de sistemas informáticos supone un importante desperdicio de recursos, ya que anula la existencia de economías de escala e

---

<sup>18</sup> De toda su actividad, cabe destacar algunos documentos de orientación como los que se refieren a: herramientas para la evaluación situacional de la capacidad de *Diseño, Monitoreo y Evaluación* (DME) en las oficinas país (CARE Bolivia, 1999b) y el menú de indicadores estándares para el impacto en *Seguridad de Medios de Vida del Hogar* (SMVH) (CARE Bolivia, 1999c).

<sup>19</sup> En una entrevista la gerente de recursos naturales aseguró que ni siquiera los sistemas antivirus están

impide que las mejoras en el diseño de unos sistemas sean aplicables al resto.

### 2.1.3 Estructura organizativa del equipo del proyecto PN-23

#### Forma de la estructura jerárquica

El nutrido equipo del proyecto PN-23 se organizó conforme a una **estructura funcional**, formada por tres niveles jerárquicos: gerencia y subgerencia, asistentes técnicos (que combinaban una función técnica sectorial con una responsabilidad de carácter territorial) y extensionistas (responsables del funcionamiento operativo en el terreno). El equipo se completaba con una estructura de apoyo formada por personal auxiliar (secretaria, choferes, auxiliar de almacén y cuidadores) (véase gráfico 26). Reforzada por la estricta división de roles al interior del equipo, la verticalidad de la jerarquía parece responder al modelo organizativo imperante en el país y a un enfoque tradicional de eficiencia organizativa.

#### Escala salarial

La escala salarial da una idea de la horizontalidad en una organización. En el caso de CARE Bolivia, la relación entre el nivel salarial más alto (gerencia) y el más bajo (extensionistas y personal auxiliar) era de diez a uno. Tales diferencias guardan una relación con los estándares del país, pero no dejan de significar un alto nivel de verticalidad en la estructura de la organización.<sup>20</sup>

#### Niveles salariales

Gerencia	1.200-2.500\$
Asistente técnico	500 \$
Extensionista	300 \$
Personal auxiliar	200 \$

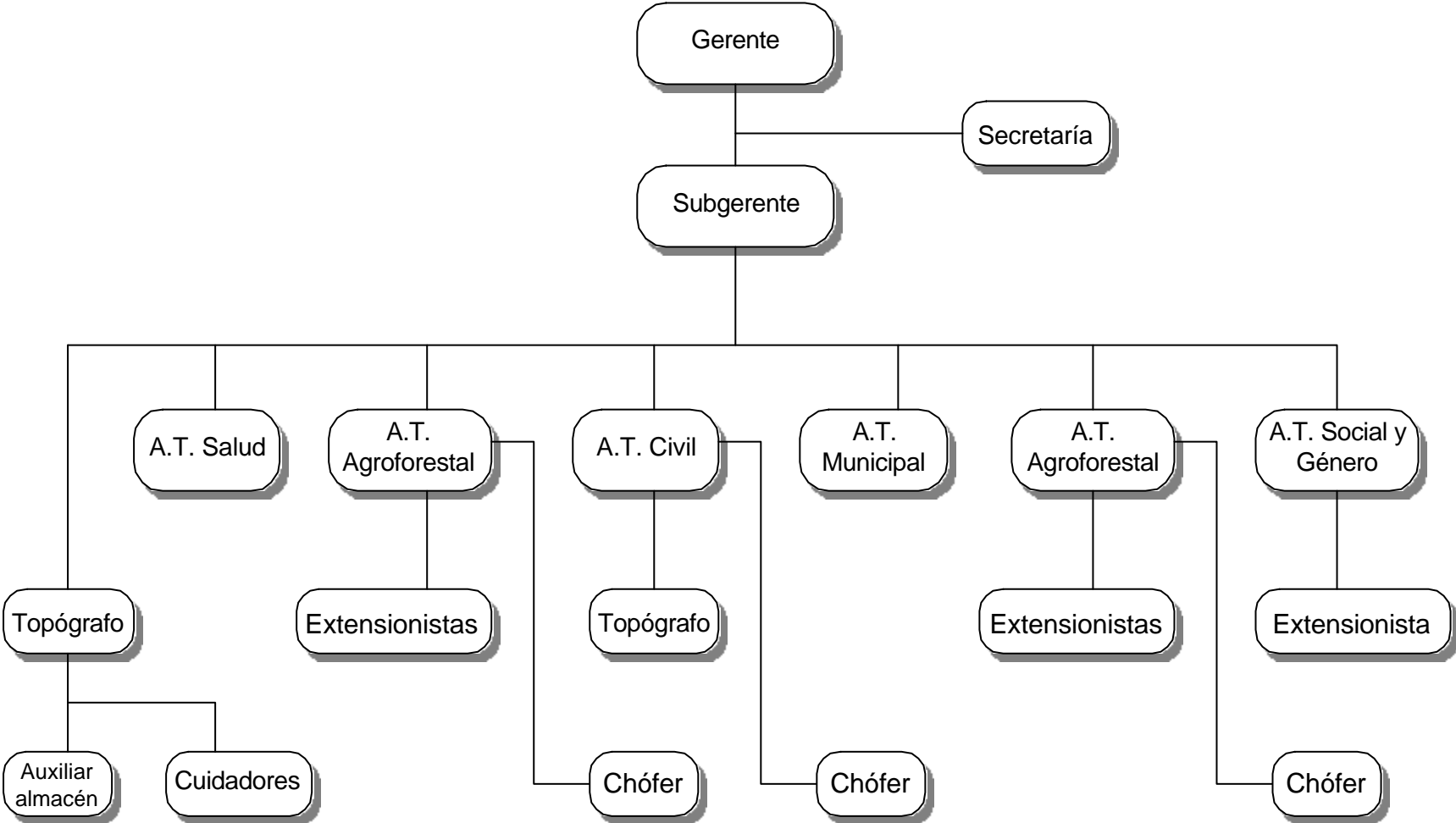
Fuente: Entrevista

---

estandarizados en la organización.

<sup>20</sup> La escala salarial fue motivo de un conflicto institucional porque los extensionistas cobraban en un principio lo mismo que el personal auxiliar (200 dólares al año). Tras un proceso de reivindicaciones se consiguió incrementar la escala salarial de los extensionistas a 300 dólares al mes.

Gráfico 26: Organigrama del proyecto PN-23



Fuente: Gerencia del proyecto

## 2.1.4 Cultura organizativa del equipo del proyecto PN-23

### Liderazgo y estilo de gerencia

El proyecto PN-23 supuso un aldabonazo en la cultura de CARE Sucre, que a principios de los años 90 era el reino de los técnicos medios, que controlaban la gestión de los proyectos y practicaban un enorme hermetismo hacia fuera. En ese contexto, el PN-23 incorporó por primera vez gerentes con preparación universitaria. A través de un **liderazgo técnico**, operativo y de gran dinamismo, fueron capaces de impulsar innovadoras políticas transversales de género, participación y sostenibilidad ambiental, que supusieron un importante salto cualitativo respecto de las formas organizativas habituales en la generalidad de las organizaciones de desarrollo en Bolivia.<sup>21</sup> Este proceso se asentó sobre un intenso proceso de capacitación interna, que produjo algunos conflictos de asimilación y bajas de algunos trabajadores.

El estilo de gerencia fue **controlador** del proceso, si bien se flexibilizó una vez que el equipo asimiló la visión de trabajo.<sup>22</sup> Por otro lado, y a diferencia de muchas instituciones en Bolivia, la gerencia del proyecto ha estado limpia de toda sospecha de corrupción, lo cual fue muy valorado por el equipo técnico del proyecto, constituyéndose en fuente adicional de autoridad.

### Visión compartida en el equipo

Uno de los grandes esfuerzos del proyecto fue la creación de una visión compartida en el proyecto en torno a la importancia de las metodologías participativas, la adopción de la

---

<sup>21</sup> Se pueden apreciar algunas diferencias entre los dos directores del proyecto. Catherine Plume, la primera directora, contó con la colaboración de un núcleo de expertas norteamericanas en temas de género y metodologías participativas (las “gringas”), cuyo trabajo comportó una innovación en la organización a nivel nacional. Al ser una mujer norteamericana, del mismo origen por tanto que la propia CARE, la directora contó además con la autoridad de pertenecer a la clase social de los donantes. El segundo director, Joél Alcócer, de origen sucreño, basó exclusivamente su liderazgo, en cambio, en su capacidad profesional y en la experiencia acumulada durante su etapa de subgerente.

<sup>22</sup> En este sentido, el propio gerente del proyecto manifestó en una entrevista que “no todo lo participativo está bien, ni las decisiones tomadas en grupo son siempre las mejores decisiones”, siendo, por tanto, necesario dirigir el proceso de continua acción-reflexión del equipo.

perspectiva de género y el fortalecimiento institucional de las organizaciones locales. Dichas políticas de trabajo conferían al proyecto una identidad y un perfil diferenciado e innovador en Villa Serrano, respecto a otras organizaciones de desarrollo trabajando en la zona. El proceso, sin embargo, produjo una **crisis** en el personal contratado para el proyecto, que venían de la escuela de la educación formal con título y que percibían las metodologías participativas como una pérdida de tiempo consistente en “hacer dibujitos”. El cambio se vio impulsado, no obstante, por la determinación de la gerencia, lo que provocó abandonos entre las personas más escépticas sobre la filosofía de trabajo.

A pesar de las carencias que el equipó mostró sobre el conocimiento de las estrategias (IT n° 15, 1995:5), el nivel de apropiación del proyecto por parte del equipo se incrementó de forma paulatina hasta alcanzar un nivel satisfactorio. Así se pronunció la segunda evaluación externa del proyecto (1997:45), cuando aseguró que “el personal del proyecto tenía un claro entendimiento del significado de la visión del proyecto”.<sup>23</sup> En algunos talleres de capacitación se trabajó la construcción de una visión compartida, con técnicas de aprendizaje organizativo, como las técnicas de construcción individual y colectiva de valores (IT n° 25, 1996:4).

### *Modelo de comunicación y nivel de motivación del equipo*

A pesar de la filosofía horizontal de trabajo, y como consecuencia de la estructura organizativa, la comunicación se produjo en la organización de forma **piramidal, vertical y ascendente**, quedando restringidos los espacios de comunicación horizontal. En el primer taller de autoevaluación del equipo de junio de 1995 se identificó, de hecho, como problema la existencia de pocos momentos de intercambio en el equipo, la falta de confianza y mucha reserva para hablar. Además se evidenció la necesidad de promover más reuniones entre la gerencia y los asistentes técnicos para la planificación de actividades y entre asistentes técnicos y extensionistas para planificar e intercambiar experiencias (IT, n°15, 1995: 6-8). El sistema de información y seguimiento del proyecto

---

<sup>23</sup> El informe ponía de relieve que el personal conocía bien los indicadores y las metas del marco lógico habiendo internalizado las estrategias y políticas que enmarcaban el trabajo del proyecto (participación, género). Por medio de una entrevista grupal la misión de evaluación comprobó la conciencia generalizada entre los integrantes del equipo acerca de su papel de facilitador de un proceso local de desarrollo que debía quedar en “propiedad” de las familias. Sin embargo, y en base a entrevistas individuales, la misión también

consolidó un sistema de rendición ascendente de informes de seguimiento, desde los extensionistas a los AT y de éstos a la gerencia del proyecto. Dicho esquema responde a una cultura de supervisión y reserva la mayor parte de la información y el aprendizaje en los niveles superiores de la jerarquía.

Algunos trabajadores entrevistados manifestaron haber de un **alto nivel de motivación**, debido al enfoque innovador de trabajo y las posibilidades de aprendizaje y promoción personal, ya sea al interior de la organización o en otras.

#### Indice de rotación del personal (externa e interna)

De un total de 31 miembros, el equipo sufrió 20 bajas a lo largo de sus seis años de duración, por lo que la **rotación externa** afectó a un 64,5% de la plantilla y el periodo medio de trabajo se situó en tres años y siete meses. Si se analizan los datos de forma desagregada se pueden apreciar algunos matices interesantes. Desde la perspectiva profesional, por ejemplo, las bajas afectaron más a los asistentes técnicos (100%) que a los extensionistas (50%). Gran parte de las bajas parecieron además concentrarse en la primera fase como resultado de las personas que abandonaron el proyecto, al no estar de acuerdo con los enfoques de trabajo adoptados.<sup>24</sup>

Por otro lado, los niveles de **rotación interna** (esto es, al interior del proyecto) se vieron motivados por la necesidad de cubrir bajas, existiendo un alto índice entre los asistentes técnicos. En una segunda fase, el proyecto impulsó una política activa de rotación de los extensionistas con el fin de evitar que las comunidades se habituasen a un extensionista (Informe de Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:35).

---

afirmaba que aún persistían diferencias entre las diferentes personas en cuanto al contenido de la visión, pero que los eventos de capacitación habían contribuido notablemente a reducirlas.

<sup>24</sup> Desde la perspectiva de género, las bajas afectaron sensiblemente más a las mujeres (72,7%) que a los varones (60%), y el periodo medio de trabajo de las mujeres se redujo hasta tres años y cinco meses, mientras que el de los varones alcanzaba tres años y nueve meses. Para un análisis de este asunto véase el epígrafe siguiente.



## 2.1.5 Relaciones de género<sup>25</sup>

### Número de mujeres trabajando y puestos que ocupan en la organización

De un total de 51 personas que trabajaron en el equipo del proyecto a lo largo de sus seis años de vida, 19 fueron mujeres (37,2%), que ocuparon cargos en todos los niveles jerárquicos. Las mujeres que ocuparon cargos en los niveles jerárquicos superiores - gerencia y cuerpo de asistentes técnicos- se correspondieron con mujeres de origen extranjero (gringas), que constituyeron una suerte de “tercer género”, al proceder de fuera con el puesto dado y no competir con el personal local para obtenerlo. De todos modos, el nivel de equidad es elevado si se sitúa en el conjunto del contexto boliviano e incluso en muchas organizaciones del Norte. De acuerdo a la primera evaluación externa esta política generó una importante función de ejemplo hacia las comunidades campesinas (Informe de Primera Evaluación de Medio Término, 1995:28).

Como se ha señalado anteriormente, la **rotación** del personal afectó más a las mujeres que a los varones. De hecho, en la primera fase del proyecto, la rotación de mujeres extensionistas constituyó un serio problema, ya que se produjeron seis bajas en tan solo dos años de funcionamiento, ocasionando problemas y enormes esfuerzos de capacitación e incorporación del nuevo personal. Las razones aducidas para explicar este fenómeno tiene que ver con la dureza del trabajo (estancias fuera del hogar, peligros de conducción de motos), pero también hay que señalar que existía una demanda laboral de mujeres en otras organizaciones donde pagaban sueldos mayores.

### Conflictos y problemas existentes

La segunda evaluación de medio término dibujó un panorama satisfactorio de las relaciones de género al interior del equipo. Fruto de unas entrevistas semi-estructuradas con el personal femenino, la misión concluyó que las mujeres se encontraban satisfechas con el trabajo que desempeñaban, superando miedos y dificultades como el manejo de bicicletas, caminar solas

---

<sup>25</sup> Para la conformación de este capítulo fue de especial valor la entrevista realizada con la última Asistente Técnico Social y de Género que desempeñó su cargo en el proyecto.

u orientarse por las rutas (Informe de la Segunda evaluación de Medio Término, 1997:35). Sin embargo, una mirada más profundidad hace aflorar diversas **tensiones** en las relaciones de género:<sup>26</sup>

- En primer lugar, la *política de contratación y equiparación laboral de las mujeres* originó tensiones en el equipo del proyecto PN-23. En la tradicional sociedad boliviana las relaciones de género están dominadas por estructuras y modelos mentales machistas. Los varones bolivianos tendían a percibir como amenaza el éxito profesional de sus compañeras de trabajo y tienen dificultades para aceptar la competencia profesional por alcanzar cargos de responsabilidad.
- La *política de permanencia del personal en el terreno* adoptada por CARE (estancias de 20 días consecutivos al mes) generó importantes presiones sociales a las mujeres casadas que trabajaban en el proyecto, tanto desde sus familias como desde el resto de compañeros varones, que hacían comentarios del tipo: “Pobrecita, tu marido te va a dejar, estás sufriendo para nada”.
- El personal del proyecto atribuía al *papel de la Asistente Técnico Social y de Género* funciones predominantemente relacionadas con el cuidado del equipo, como la celebración de cumpleaños, festejos y la organización de los espacios de ocio. La lucha de la AT por querer llenar su trabajo de contenido en el terreno (trabajo con los grupos de mujeres) motivó que sufriera importantes tensiones personales y profesionales, estando obligada a demostrar constantemente los resultados de su trabajo y no pudiendo cometer equivocaciones.

---

<sup>26</sup> De hecho, la gerencia del proyecto decidió, con buen criterio, impulsar diversos talleres internos para abordar toda la problemática surgida en torno a las relaciones de género.

## 2.2 Espacios de aprendizaje

### 2.2.1 Aprendizaje en el terreno

#### Presencia del equipo en el terreno

La presencia de extensionistas y asistentes técnicos fue continua en el terreno, basándose en estancias ininterrumpidas de veinte días, por lo que se crearon las condiciones de un espacio de aprendizaje en el terreno. A este respecto, fue muy relevante la relación que se estableció entre el extensionista y los campesinos de cada comunidad, dando lugar a un proceso continuo de aprendizaje.

#### Iniciativas del proyecto impulsadas por los actores locales

En gran medida, el desarrollo del proyecto PN-23 se vio influenciado por las opiniones locales acerca de sus prestaciones, creándose un espacio de aprendizaje sobre el terreno. Merced incluso a algunos conflictos con otras organizaciones locales, el proyecto mejoró sus actividades. Así ocurrió, por ejemplo, con la implantación de alambrados de púas, que fueron duramente criticados por PLAFOR y que finalmente fueron retirados por CARE Bolivia. Un campo privilegiado para analizar el aprendizaje organizativo de CARE Bolivia e identificar las influencias locales se encuentra en la formulación del proyecto Belisario Boeto (continuación del PN-23), realizado en 1999. Una de las principales novedades del programa es la introducción de la estrategia de “asocio-transferencia” en la formulación del proyecto, estrategia que pone el énfasis no solo en la horizontalidad de las relaciones de partenariado sino también en la necesidad de diseñar una transferencia gradual de la gestión del proyecto a los actores locales, así como una salida de la zona.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> La adopción de este enfoque en la formulación del proyecto Belisario Boeto (1999-2003) supuso una importante aprendizaje respecto a la formulación del proyecto PN-23 (1993-1999).

## 2.2.2 Aprendizaje sectorial (sector de ARN)

La ausencia de una dinámica regional en las oficinas regionales motivó que no existiera un espacio de aprendizaje de carácter regional. Por el contrario, la estructura funcional de CARE Bolivia apunta, en principio, hacia un modelo de aprendizaje basado en los sectores técnicos de trabajo. En este epígrafe se ha analizado el aprendizaje impulsado en el sector de Agricultura y Recursos Naturales (ARN), sector cuya constitución se formalizó en 1996 y en el que se inscribió el proyecto PN-23.

### Roles de la gerencia de sector

Las funciones de las gerencias sectoriales no están orientadas a facilitar el aprendizaje sectorial, sino que se centran en reforzar las funciones de gestión técnica y administrativa de los mismos (véase cuadro 43). En una entrevista con la gerente sectorial del sector de ARN, ésta manifestaba que la mayor parte de su tiempo era consumida por funciones de apoyo al manejo administrativo y por la formulación de nuevas propuestas para asegurar la sostenibilidad de la organización.

### Gama disponible de herramientas de aprendizaje y uso de las mismas en el sector

En el cuadro 44 se han recogido las diferentes herramientas utilizadas en el sector de ARN para facilitar la identificación y difusión de lecciones aprendidas, así como el intercambio de experiencias al interior del sector. En la columna de la derecha se ha realizado una valoración sobre el grado de aprovechamiento de las mismas. Pese a la existencia de un variado y nutrido número de herramientas, su uso no se correspondió con un diseño previo del sistema de aprendizaje, sino que se produjo sobre la marcha de forma **intuitiva**. El resultado final fue un predominio de las herramientas formales y de carácter escrito, que plantearon algunos problemas de difusión. El grado de utilización de las herramientas informales, por su parte, pareció depender en exceso de las afinidades personales existentes en la organización.

Cuadro 43: Perfil del gerente sectorial

**a) Apoyar y orientar con una comunicación fluida y amplia a diferentes proyectos que supervisa**

- Analizar comunicaciones recibidas de diferentes proyectos, redactar y orientar a los gerentes de proyecto en pasos a seguir en la parte técnica y administrativa del proyecto que requiera.
- Efectuar el seguimiento de instructivos de subdirección que deben implementarse en los proyectos, cuidando que todas las personas involucradas estén informadas oportunamente.
- Informar sobre los eventos, reuniones y comunicaciones que se generan dentro la Misión y sean útiles para el cumplimiento de los objetivos tanto de cada proyecto como de la organización.
- Compartir documentación relevante para diferentes proyectos del sector, para que estén informados de hechos, y/o información técnica que sirva para mantener al personal actualizado.
- Mantener un ambiente agradable de relaciones interpersonales dentro y fuera de los proyectos.
- Mantener comunicaciones e información entre proyectos del sector
- Apoyar las comunicaciones y relaciones de los proyectos con entidades socias
- Apoyar la elaboración y seguimiento del desarrollo institucional de los socios

**b) Apoyar en manejo administrativo de cada proyecto**

- Seguimiento al desarrollo administrativo de los proyectos en lo que se refiere a selección y contratación de personal para cada proyecto que supervisa.
- Velar por el bienestar del personal de cada proyecto supervisado, verificando la correcta administración de RRHH, y su bienestar institucional.
- Supervisar la elaboración de presupuestos de cada proyecto, asegurando la aplicabilidad de normas de la organización y de los donantes
- Supervisar el manejo presupuestario de cada proyecto, para asegurar la eficiencia

**c) Apoyar en el manejo técnico de cada proyecto**

- Supervisar la elaboración de POAS de cada proyecto, verificando que cumplan con los planes establecidos en el Plan Estratégico de CARE en los que se refiere a la responsabilidad de cada proyecto que supervisa.
- Supervisar las técnicas y metodologías apropiadas aplicadas en la implantación de cada proyecto
- Apoyar al logro en el cumplimiento de Planes Operativos Anuales de cada proyecto supervisado
- Convocar y dirigir reuniones con contrapartes, autoridades locales, social, etc, cuando el proyecto lo requiera, o cuando el gerente de sector vea conveniente su intervención.
- Desarrollar y/o revisar planes de evaluación del proyecto
- Coordinar Asistencia Técnica del proyecto
- Revisar los PIRS de cada proyecto y sus indicadores

**d) Coordinación**

- El (la) gerente de sector debe coordinar actividades con dirección, subdirección de programación, subdirección de administración, gerencias nacionales de departamentos administrativos, gerentes de proyectos y personal en general

Fuente: CARE Bolivia (1999), Perfil de puestos de trabajo.

Cuadro 44: Herramientas de intercambio/aprendizaje en el sector ARN (CARE Bolivia)

HERRAMIENTAS	DESCRIPCIÓN	UTILIZACIÓN
<b>HERRAMIENTAS FORMALES</b>		
Investigaciones de carácter sectorial	Constitución de un equipo de investigación al interior de la organización e impulso de talleres	Escasas investigaciones en el marco de formulación de la estrategia del sector. La investigación sobre generación de ingresos se realizó a instancias del donante danés. <sup>28</sup>
Guía sobre orientaciones	Identificación y sistematización de lecciones aprendidas relativas al sector de ARN	Se elaboró una guía con ocasión de la formulación de la estrategia del sector.
Reuniones sectoriales	Discusión de estrategias de sector Identificación de lecciones aprendidas a partir de la presentación de éxitos y fracasos por parte de los responsables de los proyectos	Carácter semestral. La participación en estas reuniones se encuentra limitada a gerentes y AT de proyectos, pero excluye a los extensionistas.
Planes anuales de trabajo	Explicitación de las tareas de innovación, sistematización y aprendizaje en los planes anuales de los gerentes de proyecto	No se conoce su seguimiento
Capacitaciones sectoriales	Capacitaciones que incluyen al conjunto de equipos de todos los proyectos del sector	Se realizó un taller sobre “cadenas de valor” en el ámbito de la estrategia de generación de ingresos. <sup>29</sup>
<b>HERRAMIENTAS INFORMALES</b>		
Visitas de gerente de sector	Sugerencia del gerente de sector sobre conexiones de aprendizaje entre los diferentes proyectos	La sobrecarga de trabajo del gerente de sector ha impedido que cumpla esta función de forma satisfactoria
Visitas de intercambio entre proyectos	Visitas del personal de un proyecto a otro con el objeto de compartir lecciones aprendidas	Relevante al interior de la organización (una visita al año por proyecto) Afectan a todos los niveles (gerentes, asistentes técnicos y extensionistas)
Intercambios de personal	Intercambio de recursos humanos entre diferentes proyectos	Se han realizado de forma ocasional (la gerente de sector mencionó cinco casos en tres años)
Consultas personales	Contactos entre el personal de diferentes proyectos a través del teléfono o del correo electrónico	Siguen un patrón de utilización de acuerdo a afinidades personales
Lista electrónica sectorial	Lista de personas en la organización que reciben, de forma electrónica, información relativa a un sector	Herramienta adoptada a finales de 2000, cuya utilidad no ha sido todavía suficientemente explorada.

Fuente: Entrevista con Brigitte Herrera, gerente de sector de ARN (diciembre de 2000)

<sup>28</sup> La cooperación holandesa financia programas y no proyectos aislados, por lo que en muchas ocasiones existe personal compartido por varios proyectos. Esta forma de financiar las intervenciones de desarrollo motiva además el impulso de investigaciones compartidas.

<sup>29</sup> No se invitó al taller a los socios de CARE Bolivia, por temor a mostrar debilidades.

### Grado de utilización de las herramientas de aprendizaje por parte del proyecto PN-23

El proyecto PN-23 gozó de una imagen de proyecto innovador y estrella en el seno de CARE Bolivia. Paradójicamente, este hecho motivó que el proyecto siguiera un modelo de aprendizaje desligado del resto del sector de ARN y conectado con otras redes de aprendizaje al margen de la organización. A esta realidad contribuyó el perfil dinámico y avanzado de la gerencia del proyecto, sus conocimientos universitarios y sus valiosos contactos profesionales, así como la conciencia del conjunto del equipo de tener un nivel de preparación superior al resto de proyectos de la organización. Entre las herramientas de aprendizaje más utilizadas cabe citar las siguientes **iniciativas**:

#### *a) Visitas de intercambio con otros proyectos de desarrollo*

La actividad de visitas y giras a otros proyectos de desarrollo fue considerable. Su realización fue recomendada por los propios informes técnicos y, en otras ocasiones, impulsada por la gerencia del proyecto.<sup>30</sup> Predominaron las visitas a proyectos fuera de CARE, entre los que cabe destacar el proyecto de manejo ecológico de microcuencas de FAO en Samaipata (Santa Cruz), al proyecto de manejo de microcuencas impulsado por BROMIC en Cochabamba y diversos proyectos sobre sistemas de riego en Tarija. Dentro de CARE se visitó un proyecto de salud reproductiva en Potosí y otro de sistemas de riego en Tarija.<sup>31</sup> Por otro lado, la cantidad de proyectos de CARE que han visitado el proyecto es aún más notable, incluyendo proyectos pertenecientes al área de Santa Cruz, de La Paz (tres), pero también de otras oficinas de país, como Perú, Ecuador y El Salvador.

#### *b) Participación en redes de aprendizaje*

Otra interesante iniciativa impulsada por la gerencia del proyecto fue la participación de dos AT en las reuniones periódicas del Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas (GNT-MP). Esta red se convirtió en un instancia de consulta periódica, que servía para reciclar conocimientos, compartir experiencias y, en definitiva, como

---

<sup>30</sup> Algunos informes técnicos hicieron recomendaciones en este sentido. Por ejemplo, el IT n° 43 (1998) recomendó que el personal responsable de salud del proyecto visitara otros proyectos de salud reproductiva de CARE, en especial, el proyecto de El Alto, debido a los buenos resultados obtenidos con una estrategia de trabajo orientada a la promoción de distribuidores basados en la comunidad y también debido a la calidad de sus material educativo y sus programas de radio (IT n° 43, 1998:31-33).

<sup>31</sup> La gerente de sector comentó que la actitud de los gerencia del proyecto PN-23 fue de cierta soberbia intelectual puesto que no devolvieron visitas de intercambio de otro proyectos de desarrollo, lo que

punto de referencia.

Lejos de ser apreciadas como valiosas, estas iniciativas motivaron un enorme recelo al interior del sector de ARN. Su gerencia no supo ver en este proyecto la oportunidad de abrir la organización a otras redes externas de aprendizaje ni de persuadir al gerente del proyecto para que desempeñara un liderazgo más activo en el sector.

### *Iniciativas adoptadas de otros proyectos de desarrollo*

Otro indicador para medir el aprendizaje sectorial del proyecto PN-23 viene constituido por la cantidad de iniciativas que se adoptaron como consecuencia de extraer lecciones de otros proyectos. En este sentido, se pueden citar algunos casos:

- La visita al proyecto de manejo de microcuencas de BROMIC en Cochabamba puso de relieve la necesidad de considerar una buena relación calidad-precio a la hora de seleccionar la tecnología. Altamente tecnificado, el proyecto de BROMIC resultó demasiado costoso.
- La visita a diversos proyectos de sistemas de riego sirvió para mostrar el peligro de iniciar su construcción por los canales primarios y desatender los secundarios.
- La visita al proyecto de salud reproductiva de CARE en El Alto ofreció el acceso a un importante material educativo.

### *Problemas de aprendizaje identificados en el sector*

Por último, se ha reservado este indicador para reseñar los problemas de aprendizaje más importantes que afectan al sector de ARN de CARE Bolivia. A lo largo de diversas entrevistas de trabajo se han consignado las siguientes dificultades:

#### *i) Formatos no apropiados de sistematización*

El primer problema se refiere a la dificultad que tiene el personal de campo para leer

---

contribuyó a crear una sensación de injusticia y tratamiento desigual.



documentos (actas de reuniones, guías de lecciones aprendidas, entre otros), debido a un predominio de una cultura del activismo. El problema no reside tanto en la falta de lectura de documentos como en la orientación pesada de los formatos de sistematización, a menudo en lenguaje escrito, prolijo y poco amistoso.

*ii) Multiplicidad de formatos de rendición de cuentas*

La multiplicidad de donantes que financian proyectos de desarrollo pertenecientes a un mismo sector se traduce, a su vez, en múltiples modelos de rendición de cuentas y en diferentes requisitos de periodicidad al interior del sector.

*iii) Dependencia excesiva de las afinidades personales*

La ausencia de un diseño adecuado del sistema de aprendizaje originó que recayera en el terreno subjetivo de las relaciones personales, dependiendo en exceso, por tanto, de las afinidades personales entre los miembros de la organización.

*iv) Distribución desigual de la información*

La gerente de sector manifestó haber detectado una sobrecarga de información en los niveles gerenciales, al tiempo que se producía un enorme déficit en otros niveles de la organización, en concreto, en los subgerentes y AT.

*v) Conformación de una élite de aprendizaje*

Derivado de los problemas anteriores, se conformó un grupo de aprendizaje en la organización, formada por las personas que lideraron los procesos de sistematización y redacción de los documentos (que el resto no leía).

*vi) Incapacidad para articular diferentes niveles de aprendizaje*

Un último problema fue la incapacidad para articular diferentes niveles y ritmos de aprendizaje. De este modo, el sistema fue percibido como una pérdida de tiempo por algunos gerentes (en concreto, por el gerente del proyecto PN-23) que impulsó un sistema de aprendizaje desligado del resto de proyectos de la organización.

En definitiva, no existió un diseño del sistema de aprendizaje, lo que motivó que no se existiera una buena complementariedad de los mecanismos formales e informales de aprendizaje y sí, en cambio, un funcionamiento impulsivo del mismo.

### 2.2.3 Aprendizaje originado en la gestión del proyecto

Se refiere al espacio de aprendizaje impulsado por la propia gestión del proyecto y que comprende los sistemas de seguimiento, evaluación e investigación aplicada, sistemas que serán objeto de un análisis en detalle en la siguiente sección. En este epígrafe se ha tratado de apreciar tan solo el alcance de tal espacio de aprendizaje.

#### Temáticas de capacitación recibidas

Las capacitaciones del personal de CARE Bolivia suelen realizarse en el ámbito de cada proyecto. En el caso del PN-23 el proceso de capacitación fue intenso y continuo a lo largo de los seis años de duración del mismo, abordando las siguientes temáticas.

Cuadro 45: Temáticas de capacitación recibidas en el equipo del proyecto PN-23

CONTENIDOS de la CAPACITACIÓN					
Conocimientos técnicos	V	M	Metodológicos	V	M
- Manejo de plaguicidas	•	•	- Metodologías participativas (4)	•	•
- Producción de hortalizas	•	•	- Relaciones de género (3)	•	•
- Conservación hortalizas	•	•	- Relaciones interpersonales y	•	•
- Consumo de hortalizas	•	•	construcción de una visión		
- Dietas complementarias	•	•	compartida		
- Conservación de suelos	•	•	- Métodos para el manejo de	•	•
- Desparasitación	•	•	microcuencas		
- Manejo de viveros	•	•	- Técnicas de comunicación	•	•
- Injertos	•	•	- Manejo de títeres	•	•
- Sistemas de riego	•	•			
- Infraestructura productiva	•	•			
- Ley INRA y LPP	•	•			
- Salud reproductiva	•	•			
- Liderazgo	•	•			

Fuente: Informes Técnicos del proyecto PN-23 y entrevista con el gerente del proyecto

En lo relativo a metodologías de gestión, el estudio de Omicrón señaló que la mayor parte de la capacitación que se imparte en CARE Bolivia está relacionada con el marco lógico (Rivas, 2000:15). El estudio además realizó un sondeo en el conjunto de la organización sobre la forma en que el personal de campo (AT y extensionistas) priorizaba sus necesidades de capacitación en este campo. Leído a la inversa, el cuadro 46 pone de manifiesto la percepción que el personal de CARE Bolivia poseía sobre sus propios conocimientos en metodologías de gestión. En ese sentido, los sistemas de administración de la información constituyen el área donde las capacidades eran más débiles.

Cuadro 46: Priorización de necesidades de capacitación en CARE Bolivia

ORDEN	TEMA	DESCRIPCIÓN
1	<i>Sistemas de administración de información</i>	Programas de software de base de datos y refinamiento de datos, entre otros
2	<i>Análisis de datos</i>	Técnicas cualitativas y cuantitativas, así como sistemas de información geográfica
3	<i>Diseño de evaluaciones</i>	Estudios de datos iniciales, grupos de control, preguntas clave para evaluaciones intermedias y finales
4	<i>Visión completa</i>	Perspectiva amplia de los ciclos de diseño, monitoreo y evaluación, a nivel de oficinas de país y de proyecto
5	<i>Componentes de un plan de monitoreo y evaluación</i>	Indicadores y medios de verificación objetiva, así como el establecimiento de plazos y responsabilidades
6	<i>Marco Lógico</i>	Relaciones causa-efecto, criterios para formular objetivos, metas e indicadores
7	<i>Planes para la recopilación de datos</i>	Conocimientos de cómo, cuándo y cómo combinar los diferentes métodos
8	<i>Muestreo</i>	Diseño del tamaño y marco de las muestras
9	<i>Técnicas para presentar la información</i>	Redacción de informes adecuación de los mismos a los diferentes actores implicados, uso de tablas, gráficos, presentaciones verbales
10	<i>Técnicas cualitativas de recolección de datos</i>	Entrevistas con informantes clave, debates con grupos focales y otras herramientas
11	<i>Técnicas cuantitativas de recolección de datos</i>	Técnicas de encuestación, entrevista y observación, diseño y prueba de cuestionarios
12	<i>Diseño de proyectos</i>	Diagnóstico de necesidades y oportunidades, análisis de problemas (árbol de problemas)

Fuente: Rivas (2000), p. 18

### Intensidad de uso de las diferentes modalidades de capacitación

Las modalidades de capacitación interna utilizadas en el equipo del proyecto PN-23 han sido recogidas en el cuadro 47. Los *talleres presenciales* fueron la modalidad más utilizada para la capacitación del conjunto del equipo técnico. La gerencia, por su parte, contó, al principio del proyecto, con un *servicio de consultoría de confianza*, que funcionó como una neurona de refuerzo al sistema de aprendizaje.<sup>32</sup>

Cuadro 47: Modalidades de capacitación interna dentro de CARE

MODALIDADES	DESCRIPCIÓN	APLICACIÓN (temática o grupo meta)
a) <i>Talleres de capacitación</i>	Modalidad presencial de uno o varios días de duración	Modalidad aplicada en la mayor parte de la capacitación recibida
b) <i>Servicio de consultoría</i>	Reuniones y charlas informales de la dirección del proyecto con consultores locales, conocedores de la zona del proyecto	Servicio disponible exclusivamente para la gerencia del proyecto
c) <i>Visitas de los AT a otros proyectos de CARE-Bolivia</i>	Intercambios de los Asistentes Técnicos del proyecto PN-23 con otros AT de otros proyectos de CARE Bolivia	Preparación y difusión de material educativo (Potosí) Trabajo con municipios (Amboró, Santa Cruz)
d) <i>Investigación aplicada</i>	Coordinación de un consultor externo con experiencia en investigación aplicada.	Estudio de base (en el que participó todo el equipo) Diseño de actividades y formulación de políticas

Fuente: Diversos informes técnicos del proyecto

### Porcentaje del presupuesto invertido en capacitación del equipo técnico de la ONG

De acuerdo a las cuentas auditadas por TADA (2000), la cantidad total de recursos invertidos en capacitación ascendió a 53.511 dólares, lo que representó el 1,4% del presupuesto ejecutado al final del proyecto. El *ratio de inversión en capacitación por trabajador* asciende a 2.432 dólares, cifra que resulta de dividir el montante de capacitación entre el personal técnico del proyecto (22 personas).

<sup>32</sup> El aprendizaje generado por esta dinámica fue, sin embargo, monopolizado por un pequeño grupo.

### Conocimientos de cambio social (integración de perspectivas transversales)

Ya se ha señalado que la formulación de la propuesta de la segunda fase del proyecto proporciona un buen espacio para apreciar los aprendizajes del equipo gestor, en el ámbito de la asunción de perspectivas transversales de trabajo. La lectura de dicho documento permite detectar, entre otros, los siguientes **avances**:

- Formulación de una *estrategia de “asocio-transferencia”*, consistente en la entrega gradual de la gestión del proyecto a las organizaciones locales
- Formulación de una *estrategia de salida* de CARE Bolivia de la zona, que se llevaría finalmente a efecto al término de la segunda fase (2000-2004).

Ambas estrategias supusieron un importante aprendizaje, si bien CARE Bolivia no tuvo oportunidad de ponerlas en práctica, ya que la segunda fase no fue finalmente aprobada.

### Cambios inducidos en CARE Bolivia y otras organizaciones

La disolución del equipo en junio de 2000, al finalizar la breve extensión de la primera fase, siembra una interrogante en torno al aprendizaje organizativo en CARE Bolivia. Desmembrado el equipo, las habilidades y conocimientos adquiridos por sus miembros no parecieron, a primera vista, permanecer en la organización. Resulta, en este sentido, interesante abordar un seguimiento de los diferentes miembros del equipo. La realidad fue que algunos AT y extensionistas fueron reubicados en nuevos proyectos de CARE Bolivia en Chuquisaca, pero otros muchos cambiaron de empleo.<sup>33</sup>

En general, se puede concluir que la experiencia del PN-23 contribuyó a que su personal encontrara un empleo de mayor responsabilidad en otras organizaciones. Este hecho apunta a la existencia de posibles **efectos de multiplicación y arrastre** de la capacitación de los miembros del equipo en nuevas organizaciones.

---

<sup>33</sup> El gerente pasó a trabajar como técnico de un programa de gobernabilidad en la organización holandesa SNV. El subgerente asumió la gerencia de un proyecto de la organización PASACH, en el propio departamento de Chuquisaca. La AT Social y de Género desempeñó diversas responsabilidades como consultora de desarrollo en diversas organizaciones, como KAAIYA, una organización que trabaja con indígenas en la zona del Izozog (Santa Cruz).

### **3. Sistema de gestión del proyecto**

El sistema de gestión del proyecto se compone de diversos subsistemas, de los que se ha abordado el estudio del sistema de información y seguimiento de actividades, el sistema de evaluación y el sistema de investigación aplicada.<sup>34</sup>

#### **3.1 Sistema de información y seguimiento de actividades**

##### 3.1.1 Descripción del sistema

###### Objetivos manifestados del sistema

El diseño del sistema de información y monitoreo de actividades (SMA-INFO) consideraba tres objetivos principales (IT n° 16, 1995):

- Ofrecer a la gerencia información consolidada de forma trimestral sobre el grado de avance de los indicadores del marco lógico el proyecto
- Ofrecer al personal de campo del proyecto información comparativa de las actividades planificadas y ejecutadas
- Proporcionar una herramienta de supervisión a la gerencia sobre el desempeño del proyecto

---

<sup>34</sup> Se ha excluido de la investigación el sistema de planificación del proyecto por entender que excede a los propósitos de esta tesis. No obstante, y de acuerdo al estudio de las capacidades de CARE Bolivia relativas al Diseño, Monitoreo y Evaluación (DME) realizado por la consultora Omicrón, el diseño del proyecto PN-23 fue calificado como regular. La propuesta inicial del proyecto fue redactado por el donante; el proceso de formulación contó con un diagnóstico holístico; los objetivos no eran sensibles, medibles, apropiados, fiables y se podían estimar a tiempo; el diseño no fue claro, pero sí flexible; y no se realizaron planes detallados de monitoreo y evaluación del proyecto (Rivas, 2000:5).

### Circulación de la información en la organización (reportes, reuniones y talleres)

El sistema de información y seguimiento estaba compuesto de los siguientes **mecanismos**:

a) *Reuniones de seguimiento entre los AT y los extensionistas*

Se realizaban tres reuniones mensuales, cuyos objetivos eran la planificación de actividades, el intercambio de experiencias y resolución de problemas y, por último, el análisis y seguimiento de las actividades del proyecto.

b) *Reportes de seguimiento*

Al objeto de facilitar su cumplimiento, los reportes contaban con formularios altamente estandarizados. En el cuadro 48 se ha descrito el contenido de los diferentes reportes de seguimiento.<sup>35</sup> La gran cantidad de informes da idea del gran esfuerzo (en tiempo y recursos) invertido en seguimiento por el proyecto PN-23.

El sistema presenta, en resumen, las siguientes **características**:

- Diseño de forma piramidal ascendente de abajo (extensionistas) hacia arriba de la estructura organizativa del proyecto (gerencia), tal y como se muestra en el cuadro 48.
- Orientación al marco lógico y, por tanto, predominio de un enfoque cuantitativo
- Percepción del sistema como una herramienta de control por el equipo de campo del proyecto.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> El SMA-INFO incluía numerosos reportes de seguimiento, entre los que se encuentran los reportes mensuales de ejecución de actividades (extensionistas), los reportes mensuales de seguimiento de capacitación (extensionistas), los reportes trimestrales de actividades de capacitación (extensionistas), los reportes trimestrales zonales de implementación del proyecto (AT zonales), el reporte trimestral consolidado de implementación del proyecto (subgerencia) y el reporte semestral de avance al donante (gerencia). El sistema incluía además informes de planificación: plan de finca, plan de actividades (nivel familiar) y programa trimestral de actividades (nivel familiar y comunal). La presente investigación no ha analizado el sistema de planificación del proyecto, si bien una descripción en profundidad de estos reportes se encuentra en el IT n° 16 (1995).

<sup>36</sup> De acuerdo a la primera evaluación de medio término, el sistema tenía un enfoque muy cuantitativo y era percibido por el equipo técnico de CARE Bolivia como una herramienta de control. Véase Informe de la Primera Evaluación de Medio Término (1995), p. 24.

Cuadro 48: Sistema de reportes de seguimiento

RESPONSABLE	REPORTE	SUPERVISIÓN	INFORMACIÓN RECOGIDA
Extensionista	<p>REPORTE MENSUAL de EJECUCIÓN de ACTIVIDADES <i>(por familia y por comunidad)</i></p>	AT agroforestal zonales	<p>Información cuantitativa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance de actividades por cada componente del proyecto (CS, AGF, GAN, IP, MAS y SR) en unidades físicas de acuerdo a los indicadores del marco lógico</li> </ul> <p>Información cualitativa (tres preguntas):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Logros, dificultades y sugerencias</li> </ul>
	<p>REPORTE MENSUAL de SEGUIMIENTO de PARTICIPACIÓN <i>(por comunidad)</i></p>		<p>Información cuantitativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N° de planes de finca, grupales y comunales</li> <li>- N° de grupos de mujeres y reuniones</li> <li>- N° de mujeres en posiciones importantes</li> <li>- Asistencia a reuniones comunales (n° de hombres y mujeres)</li> </ul>
	<p>REPORTE TRIMESTRAL de ACTIVIDADES de CAPACITACIÓN</p>		<p>Información cuantitativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- N° de eventos de capacitación por tipo</li> <li>- Asistencia (n° de hombres y mujeres)</li> </ul> <p>Información cualitativa: Observaciones</p>



AT agroforestal AT zonales	<p>REPORTE TRIMESTRAL ZONAL de AVANCE</p>	Subgerencia PN-23	Consolidados de los reportes mensuales
-------------------------------	---	-------------------	--



Subgerencia PN-23	<p>REPORTE TRIMESTRAL de IMPLEMENTACIÓN del PROYECTO (PIR)</p>	Gerencia PN-23	Consolidados de los reportes trimestrales zonales
Gerencia PN-23	<p>REPORTE SEMESTRAL de AVANCE (al DONANTE)</p>	Gerente Sector ARN	<p>Reporte cuantitativo y cualitativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resumen ejecutivo</li> <li>- Avance de actividades del proyecto (% de logro de actividades)</li> <li>- Análisis de estrategias</li> <li>- Monitoreo y seguimiento</li> </ul> <p>Reporte financiero:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendición de cuentas (periódica y acumulada)</li> </ul>

Fuente: IT n° 16 (1995) y entrevistas

AT = Asistente Técnico; CS = Conservación de suelos; AGF = Agroforestería, GAN = Manejo de Ganado, IP = Infraestructura Productiva, MAS = Medio Ambiente Sano y SR = Salud Reproductiva



### 3.1.2 Análisis de actores implicados

#### Participación del equipo de CARE Bolivia

Ya se ha descrito como todo los miembros del equipo del proyecto PN-23 formaban parte del sistema de seguimiento, si bien lo hacían con diferentes roles.

#### Participación de actores locales

El seguimiento del proyecto PN-23 fue un proceso en clave interna del equipo de CARE Bolivia, ajeno al resto de actores locales del municipio. El objetivo último de control explica porqué el sistema tiene tan poca conectividad con las redes locales. En este mismo sentido se expresó el estudio de CARE Bolivia realizado por la consultora Omicrón, cuando concluye que ningún proyecto de desarrollo “satisface plenamente la necesidad de información de los participantes” (Rivas, 2000:14).

## **3.2 Sistema de evaluación**

### 3.2.1 Descripción del sistema

#### Objetivos manifestados del sistema

Llama la atención la enorme riqueza de objetivos de las evaluaciones externas de medio término, que incluyen entre otros:

- Appreciar el grado de cumplimiento del marco lógico
- Analizar cambios y rediseños introducidos en el proyecto

- Analizar estrategias transversales del proyecto (género y participación)
- Analizar coordinación interinstitucional
- Revisar ejecución presupuestaria
- Aportar recomendaciones

### *Tipos de evaluación realizados*

El sistema de evaluación comprende hasta seis tipos diferentes de evaluación, tanto de carácter interno como externo, incluyendo un estudio de datos iniciales, talleres de evaluación participativa en las comunidades, talleres de autoevaluación del equipo, evaluaciones internas de la gerencia, evaluaciones externas del donante y talleres de retroalimentación del equipo. En el cuadro 49 se ha realizado un análisis minucioso de las características de los seis tipos de evaluación identificados a lo largo del proyecto.

### *Esfuerzo de evaluación*

Como se observa en el cuadro 49, el proyecto desplegó un esfuerzo importante en evaluación, a lo largo de los seis años de duración del proyecto. Buena muestra de ello fueron los 24 *reportes trimestrales de avance*, 12 *reportes semestrales de seguimiento* y los 19 *documentos de evaluación* (incluyendo estudios de datos iniciales, evaluaciones participativas, talleres de autoevaluación del equipo interno, evaluaciones internas de la gerencia, evaluaciones externas y talleres de retroalimentación del equipo del PN-23).<sup>37</sup>

La **enorme producción de informes** da cuenta de una “cultura del mamotreto”, que confunde cantidad con calidad de información. Esta práctica supone un importante problema de sobredosis de información y bloqueo de los sistemas internos de aprendizaje. Tal y como reconoció el propio gerente del proyecto, la sistematización del proyecto del proyecto PN-23 fue fallida: “Hemos producido mucho papel, pero hay un problema de formato. Podíamos haber sistematizado mucho mejor el proyecto”.

---

<sup>37</sup> Hay que precisar que gran parte de esta cifra se debe a que los componentes de salud reproductiva (SR) y agronutrición y manejo seguro de pesticidas (medio ambiente sano) fueron evaluados por separado.

Cuadro 49: Tipos de evaluación realizada en el transcurso del proyecto

	<b>ESTUDIO de DATOS INICIALES</b> <i>(Line Base Study)</i>	<b>EVALUACIÓN PARTICIPATIVA en las COMUNIDADES</b>	<b>TALLER de AUTO-EVALUACIÓN del EQUIPO</b>	<b>EVALUACIÓN INTERNA de la GERENCIA</b>	<b>EVALUACIÓN EXTERNA del DONANTE</b>	<b>TALLER de RETRO-ALIMENTACIÓN del EQUIPO</b>
<b>Iniciativa y diseño</b>	Gerencia del proyecto y asistente de género (demanda del donante)	Gerencia del proyecto	Gerencia del proyecto	Gerencia del proyecto (obligación en contrato con el donante)	Cooperación holandesa	Gerencia del proyecto
<b>Coordinación</b>	Gerencia del pyto, asesora de género y subdirección responsable de programación (tres mujeres)	Talleres comunales (en 10 comunidades) facilitados por un extensionista, con la Supervisión de un AT agrónomo	Taller de todo el equipo facilitado por AT (Gerardo Romero?) (varón) y AT (MAS) (varón?)	Gerencia del proyecto (mujer y varón, a partir del tercer año)	Consultores externos (varón holandés y mujer en la evaluación de medio término) (dos mujeres bolivianas en la evaluación final)	Taller del equipo, facilitado por la gerencia/subgerencia (mujer y varón, a partir del tercer año)
<b>Distribución en el tiempo (1)</b>	2 (feb-oct 94) (MAS: mar 95)	3 (jun 95, may 97, ago 98)	2 (jun 95) (MAS: dic 96)	2/3 (jun 95, may 97, ago 98)	5 (jul 95, jun 97, nov 98) (MAS: feb 97 y jun 98)	4 (jn 95, sep 97, ene 99) (MAS: ago 97)
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar un proceso de planificación participativa</li> <li>- Consolidar la formulación del proyecto</li> <li>- Establecer los datos iniciales de los indicadores de evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer la opinión de los beneficiarios locales sobre las actividades que realiza el proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer la opinión del personal</li> <li>- Preparar el personal para la evaluación externa</li> <li>- Reforzar el nivel de apropiación del proyecto por parte del personal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinar el grado de avance de actividades y resultados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar rediseño y cambios del proyecto</li> <li>- Apreciar resultados (avance de actividades y metas)</li> <li>- Analizar estrategias transversales (género, capacitación, participación local y sostenibilidad ambiental)</li> <li>- Revisar políticas del proyecto</li> <li>- Analizar problemas surgidos y soluciones</li> <li>- Revisar ejecución presupuestaria</li> <li>- Dar recomendaciones de seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Socializar el documento de evaluación externa</li> <li>- Identificar nuevas iniciativas</li> </ul>

Cuadro 49: Tipos de evaluación realizada en el transcurso del proyecto (continuación)

	<b>ESTUDIO de DATOS INICIALES</b> ( <i>Line Base Study</i> )	<b>EVALUACIÓN PARTICIPATIVA en las COMUNIDADES</b>	<b>TALLER de AUTO-EVALUACIÓN del EQUIPO</b>	<b>EVALUACIÓN INTERNA de la GERENCIA</b>	<b>EVALUACIÓN EXTERNA del DONANTE</b>	<b>TALLER de RETRO-ALIMENTACIÓN del EQUIPO</b>
<b>Orientación</b>	- Componentes del proyecto	- Componentes del proyecto - Rendimiento de extensionistas	- Fortalecimiento interno del equipo (discusión de estrategias)	- Actividades - Gestión del proyecto	- Procesos cualitativos - Resultados - Estrategias y políticas - Aprendizaje institucional - Autosostenibilidad del proyecto	
<b>Metodologías empleadas</b>	- EML (uso de indicadores) - Entrevistas grupales y familiares - DRP (mapas y calendarios) - Observación - Mediciones físicas - Análisis cualitativo - Encuestas CAPs (componente MAS)	- Preguntas abiertas/cerradas con grupos focales de discusión (mujeres, hombres, dirigentes) - DRP - Análisis cuantitativo (tabulación de respuestas y análisis de frecuencias) - Análisis cualitativo de respuestas	- Análisis FODA (grupos de discusión) - Análisis de estrategias - Análisis de la comunicación interna: grupos focales de discusión según responsabilidades en la organización (AT, extensionistas, auxiliar técnico)	- EML - ACB de actividades productivas	- EML flexible/ampliado - Análisis cualitativo de estrategias transversales - Análisis de actores implicados - Revisión de documentación - Entrevistas (informantes clave) y visitas de campo (asistencia a reuniones comunales) - Observación	- Lectura y discusión del documento de evaluación (grupos mixtos de discusión)
<b>Problemas mostrados en la evaluación</b>	- Analfabetismo - Timidez inicial de las mujeres - Epoca inadecuada - Creación de falsas expectativas - Falta de experiencia del personal con metodologías participativas	- Aspectos positivos, negativos y sugerencias operativas (reportes de los AT)	No se muestran problemas	No se muestran problemas	No se muestran problemas	No se muestran problemas

Cuadro 49: Tipos de evaluación realizada en el transcurso del proyecto (continuación)

	<b>ESTUDIO de DATOS INICIALES</b> ( <i>Line Base Study</i> )	<b>EVALUACIÓN PARTICIPATIVA en las COMUNIDADES</b>	<b>TALLER de AUTO-EVALUACIÓN del EQUIPO</b>	<b>EVALUACIÓN INTERNA de la GERENCIA</b>	<b>EVALUACIÓN EXTERNA del DONANTE</b>	<b>TALLER de RETRO-ALIMENTACIÓN del EQUIPO</b>
<b>Resultados</b>	- Consolidación del diseño del proyecto	- Nivel de satisfacción y aceptación del proyecto por parte de los actores locales (No hay resultados negativos)	- Identificación de fortalezas y debilidades - Lecciones aprendidas	(Sólo se muestran resultados positivos)	- Recomendaciones de cambios en el proyecto	- Modificaciones al documento de evaluación - Aspectos a mejorar en el futuro
<b>Devolución y retroalimentación de los resultados</b>	- Talleres de devolución a la comunidad (listado de actividades prioritarias por comunidad) - Recomendaciones para el proyecto (identificación de líneas de trabajo) - Recomendaciones para la evaluación		- Recomendaciones al proyecto - Recomendaciones a los evaluadores externos		- Devolución al equipo técnico de CARE - Cambios en el diseño del proyecto - Análisis de adopción de recomendaciones anteriores	Cronograma de iniciativas y tareas
<b>Idioma de publicación</b>	Español	Español	Español	Español	Español	Español
<b>Presupuesto</b>	Tarea propia del funcionamiento del proyecto	Tarea propia del funcionamiento del proyecto	Tarea propia del funcionamiento del proyecto	Tarea propia del funcionamiento del proyecto	Presupuesto a cargo de la Embajada de Holanda	Tarea propia del funcionamiento del proyecto

Fuente: Informes de evaluación e IT n° 1, 5, 9, 14, 15, 19, 27, 31, 33, 34, 45 y 47.

MAS = Componente de "Medio Ambiente Sano" del proyecto

EML = Enfoque de Marco Lógico; DRP = Diagnóstico Rural Participativo; ACB = Análisis Coste Beneficio; CAP = Conocimientos, Actitudes y Prácticas

(1) Del total de evaluaciones realizadas en el proyecto PN-23, cuatro se refieren exclusivamente al Componente de Medio Ambiente Sano, incorporado en enero de 1995. Dichas evaluaciones son: un estudio de datos iniciales (marzo 1995), un taller de autoevaluación del personal (diciembre 1996), dos evaluaciones externas (febrero 1997 y junio 1998) y un taller de retroalimentación del personal (agosto 1997).

### Grado de interrelación de los esfuerzos de evaluación

Las diferentes modalidades de evaluación muestran un **elevado grado** de interrelación y retroalimentación. El estudio de datos iniciales (*base line study*) sentó las bases del sistema y consolidó los indicadores. Los reportes semestrales de seguimiento (descritos en el epígrafe anterior), los talleres de evaluación participativa y los talleres de autoevaluación del equipo de CARE Bolivia constituían la materia prima para las evaluaciones internas de la gerencia, que a su vez alimentaban las evaluaciones externas de medio término. Por último, las recomendaciones contenidas en los informes de las evaluaciones externas daban lugar a que la gerencia organizara nuevamente talleres de retroalimentación del equipo, con el fin de discutir la inclusión en el proyecto de las propuestas de la misión.

### Iniciativa y coordinación de la evaluación

Como se observa en el cuadro, la iniciativa de las evaluaciones parte de los donantes, que son los que redactan los términos de referencia de las evaluaciones externas y de la propia gerencia de CARE, que ha conducido los esfuerzos de las evaluaciones internas. Resulta interesante que las mujeres hayan tenido una presencia activa en la coordinación de las evaluaciones, lo que sin duda se refleja en una perspectiva de género que permea toda la evaluación, como lo pone de relieve, por ejemplo, el estudio de datos iniciales.

### Orientación del sistema

La orientación predominante del sistema de evaluación fue el **logro de resultados** cuantitativos, combinado con un enfoque pragmático de gestión del proyecto (formulación de recomendaciones y resolución de problemas). De hecho, algunos esfuerzos de evaluación constituyen un híbrido ente evaluación, planificación e investigación, combinando objetivos de ambos procesos (el ejemplo más claro fue el estudio de datos iniciales). La evaluación externa, por último, fue capaz de entrar también en el terreno cualitativo de las estrategias y las políticas.

### Porcentaje del presupuesto invertido en evaluación

De acuerdo a los datos de ejecución presupuestaria, la evaluación consumió un 1,2% del presupuesto del proyecto (véase cuadro 26, en el capítulo quinto). Se trata, sin duda, de una subestimación, ya que la cifra no incluye algunos gastos como la parte del coste del personal proporcional al tiempo destinado por el equipo a las tareas de seguimiento y evaluación, o los gastos de las misiones de evaluación externa sufragados directamente por la Embajada de Holanda, con cargo a un presupuesto ajeno al proyecto PN-23.

#### 3.2.1 Cuerpo metodológico

En todo el proceso de evaluación se puede apreciar el empleo de un conjunto de metodologías, las cuales serán analizadas a continuación:

- (1) Enfoque de Marco Lógico (EML)
- (2) Muestreos y mediciones
- (3) Enfoques participativos
- (4) Análisis cualitativo de estrategias transversales
- (5) Análisis Coste Beneficio

#### (1) Enfoque de Marco Lógico (EML)<sup>38</sup>

La adopción del Enfoque de Marco Lógico (EML) es común a todos los esfuerzos de evaluación, convirtiéndose en el eje vertebrador del sistema. En todos los informes de evaluación del proyecto se ofrece un seguimiento riguroso del estado de los indicadores del EML, contenidos en la matriz de planificación del proyecto (véase cuadro 50).

---

<sup>38</sup> En términos exactos, el EML es una metodología de planificación de proyectos, que incluye la formulación de indicadores de evaluación y fuentes de verificación. En este sentido, aunque no aporta un aparato técnico de evaluación, el marco lógico se constituye en toda una hermenéutica de evaluación, condicionando los procesos de evaluación hacia indicadores cuantitativos y evaluadores externos.

Una característica llamativa de la aplicación del EML fue su **uso flexible** a lo largo del proceso. El estudio de datos iniciales y las evaluaciones externas de medio término fueron fuente de diversos cambios y mejoras. En el cuadro 50 se ha ofrecido una visualización de los principales cambios introducidos a lo largo de la vida del proyecto, que se pueden resumir en los siguientes:<sup>39</sup>

- *Cambios de los objetivos del propio proyecto*

La aprobación de la LPP en 1994 motivó, entre otros cambios, la sustitución del objetivo de creación de los comités de manejo de recursos por el de fortalecimiento de los sindicatos campesinos.

- *Depuración del valor de las metas*

Producto de los hallazgos del estudio de datos iniciales del proyecto, se modificó el valor de algunas metas esperadas al objeto de alcanzar un valor más preciso y realista acerca de las posibilidades del proyecto PN-23. Así ocurrió, por ejemplo, con la meta de ha. de regadío a implantar por el proyecto.

- *Exploración de algunos de los supuestos de algunos objetivos*

El estudio de datos iniciales también condujo a la exploración de algunos de los supuestos, por ejemplo, los referidos a los objetivos de participación de la mujer.

- *Introducción de indicadores cualitativos*

Merced a una de las sugerencias de la primera evaluación de medio término, el equipo del proyecto realizó un taller de diseño de indicadores cualitativos, con el fin de “reflejar mejor el uso de métodos participativos en la promoción de actividades del proyecto” (IT n° 25, 1996:1).<sup>40</sup> Como se puede comprobar en el cuadro 50, la mayoría de los indicadores cualitativos se refieren al proceso de apropiación de técnicas o de rescate del conocimiento local. Son, sin embargo, demasiado genéricos.

---

<sup>39</sup> En el cuadro 50 los cambios han sido resaltados en negrita.

<sup>40</sup> La primera evaluación de medio término recomendaba: “Deben formularse indicadores adicionales que se basarán más que todo en la opinión de la población misma al respecto. Indicadores más cualitativos pueden incluir aspectos como la capacidad de realizar reuniones eficientes, la participación efectiva de las mujeres, la libertad de expresión y en general la intención expresa de defender organizadamente sus propios recursos”. Véase Informe de la Primera Evaluación de Medio Término (1995), p. 39.



Cuadro 50: Comparación del marco lógico al inicio y al final del proyecto

MARCO LÓGICO en su formulación inicial (febrero 1993)		MARCO LÓGICO al final del proyecto (junio 1999)	
METAS	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUALITATIVO
<b>META FINAL</b>			
Mejorar las condiciones socioeconómicas de 2000 familias en por lo menos 40 comunidades en la región de Chuquisaca Centro mediante el manejo de racional y sostenible de los recursos naturales hasta 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Incremento de la producción de alimentos en un promedio de un 20% por familia</li> <li>b) Las pérdidas postcosecha de tres cultivos básicos (trigo, maíz y papa) disminuyen en un promedio de 20% por familia</li> <li>c) Prácticas de tala y quema son reducidas en un 25% en comunidades participantes</li> <li>d) Se duplican la producción agrícola par agricultores que se benefician en el sistema de riego en pequeña escala</li> </ul>		
<b>METAS INTERMEDIAS</b>			
1. Fortalecer la capacidad de las comunidades participantes para MANEJAR sus RECURSOS NATURALES y su producción agropecuaria hasta 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>15</b> comunidades participantes desarrollan planes de manejo de cuencas y 50% de estos planes son manejados eficientemente</li> <li>b) 90% familias desarrollan planes integrados de uso de tierra y 50% de estos planes son manejados eficientemente</li> <li>c) 90% de las comunidades participantes manejan eficientemente sus sistemas de riego</li> <li>d) Todas las comunidades practican actividades de agroforestería, conservación de suelos, manejo de pastos y ganado, cuyo resultado es la disminución de la erosión en las cuencas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Todas</b> las comunidades participantes desarrollan planes de manejo de cuencas y 50% de estos planes son manejados eficientemente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las familias de las comunidades participan en el proceso de desarrollo usando <i>metodologías participativas</i> en la planificación de actividades para el manejo de sus recursos naturales</li> <li>b) Los participantes en el proceso de intercambio de conocimientos entre técnicos y agricultores <i>aceptan las nuevas prácticas y las incorporan</i> en sus actividades de manejo de los recursos naturales</li> </ul>

Cuadro 50: Comparación del marco lógico al inicio y al final del proyecto (continuación)

MARCO LÓGICO en su formulación inicial (febrero 1993)		MARCO LÓGICO al final del proyecto (junio 1999)	
METAS	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUALITATIVO
2. Aumentar de forma sostenible la PRODUCCIÓN AGROPECUARIA y manejo de ganado hasta 1999	a) 60% de las familias realizan <b>prácticas silvopastoriles</b> b) Engorde de ovino en un promedio de 10% por familia c) 50% de los agricultores diversifican su producción de cultivos plantando por lo menos 2 cultivos nuevos anuales d) La producción agrícola en tierras bajo riego se incrementa: 100% y 50% para papas y maíz e) 50% de las familias participantes practicarán técnicas de <b>manejo integrado de plagas</b>	a) Disminución de la <b>mortalidad del ganado</b> en 40% en las comunidades participantes  e) La producción de cultivos en <b>tierras sin riego</b> aumenta: 10% para papa y 10% para maíz	a) Los participantes en el proceso de intercambio de conocimientos entre técnicos y agricultores <i>mejoran sus prácticas de manejo</i> de sus sistemas de producción agrícola y ganadería
3. Comunidades participantes mejoran su INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA hasta 1999	a1) <b>150 has.</b> de tierra tienen sistema de riego mejorado a2) <b>300 has.</b> de tierras nuevas reciben sistemas de riego, cuyo 80% es manejado eficientemente b) 25 has. de tierra marginal y/o huertos fam. reciben riego del sistema de riego multiuso c) Todos los riegos multiuso son manejados por comités organizados de la comunidad, de los que el 70% son manejados eficientemente d) 1.600 hogares construyen y utilizan sistemas mejorados de almacenaje de cultivos	a) <b>125 has.</b> de tierra tienen sistema de riego mejorados o nuevos  e) Mejoramiento de 25 km. de <b>camino vecinal en coordinación con el gob. municipal</b>	a) Los participantes utilizan adecuadamente el agua incorporando <i>obras de conservación</i> y prácticas de manejo y mantenimiento del sistema b) Los participantes de riego <i>diversifican y mejoran</i> la producción de sus cultivos  d) Los participantes construyen y mejoran sistemas de almacenaje <i>rescatando los diseños tradicionales</i> que disminuyen pérdidas postcosecha

Cuadro 50: Comparación del marco lógico al inicio y al final del proyecto (continuación)

MARCO LÓGICO en su formulación inicial (febrero 1993)		MARCO LÓGICO al final del proyecto (junio 1999)	
METAS	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUANTITATIVO	INDICADOR CUALITATIVO
<p>4. Incrementar la PARTICIPACIÓN de la MUJER en la toma de decisiones en el proceso del manejo de los recursos naturales y la producción agrícola (Se exploraron supuestos)</p>	<p>a) Por lo menos 60% de los <b>comités de manejo</b> tienen <b>por lo menos 2</b> mujeres como miembros                      b) 25% de los <b>comités de manejo</b> tienen mujeres en posiciones importantes                      c) 80% de las comunidades participantes tienen por lo menos una mujer como <b>promotora del proyecto</b></p>	<p>a) Por lo menos 60% de los <b>sindicatos</b> tienen mujeres como miembros                      b) 25% de <b>sindicatos</b> tienen mujeres en posic. importantes                      c) 50% de las comunidades participantes integran <b>grupos de mujeres</b> en las actividades del proyecto                      d) 90% del manejo de los planes de tierra son desarrollados con la participación de la mujer</p>	<p>a) Las mujeres participantes adquieren <i>confianza en sí mismas</i> y reconocen la importancia que tienen en la familia y en la comunidad                      b) Las comunidades participantes <i>valoran y respetan</i> las intervenciones de las mujeres en la toma de decisiones</p>
<p>5. Mejorar la SALUD REPRODUCTIVA para 1.000 mujeres y hombres en unión para bajar las tasas de mortalidad materno-infantil, por medio de:</p> <p>a) mayor dilatación el tiempo de los embarazos                      b) disminución de embarazos en mujeres menores de 18 años o mayores de 35 (meta nueva incorporada en 1996)</p>	<p>a) mayor dilatación el tiempo de los embarazos                      b) disminución de embarazos en mujeres menores de 18 años o mayores de 35 (meta nueva incorporada en 1996)</p>	<p>a) 40% de hombres y mujeres en unión conyugal pueden mencionar por lo menos 3 métodos modernos de PF                      b) 80% de las mujeres conocen el examen PAP y pueden explicar su importancia                      c) 40% de mujeres y hombres pueden mencionar 2 síntomas de ETS y pueden indicar una acción apropiada en casos de infección                      d) 80% del personal de SRS en la zona recibieron curso sobre SR y consejería                      e) 2 vendedores de productos de PF son orientados sobre SR: ventajas, desventajas y contraindicaciones de cada método</p>	<p>a) Los participantes confían en la información recibida y <i>transfieren</i> la misma a otros miembros en la comunidad (hijos, hermanos, etc.)</p>

Cuadro 50: Comparación del marco lógico al inicio y al final del proyecto (continuación)

<b>MARCO LÓGICO en su formulación inicial (febrero 1993)</b>		<b>MARCO LÓGICO al final del proyecto (junio 1999)</b>	
<b>METAS</b>	<b>INDICADOR CUANTITATIVO</b>	<b>INDICADOR CUANTITATIVO</b>	<b>INDICADOR CUALITATIVO</b>
<b>META FINAL del “MEDIO AMBIENTE SANO” (Componente nuevo financiado por PROCOSI desde enero de 1995)</b>			
Contribuir a mejorar la salud de 700 niños menores de 5 años y sus familias mediante la implementación de actividades de salud dentro de un proyecto de Agricultura PN-23			
<b>METAS INTERMEDIAS de AGRONUTRICIÓN (Componente nuevo financiado por PROCOSI desde enero de 1995)</b>			
1. Mejorar el consumo familiar de 750 familias (mayormente de menores de 5 años y mujeres) promoviendo el CONSUMO DE HORTALIZAS, FRUTAS y plantas tradicionales nutritivas	a) 750 familias cultivan en sus huertos y consumen por lo menos 4 hortalizas o frutas ricas en vitaminas A y/o C durante un mínimo de 4 meses al año (en terrenos sin riego, 6 meses con riego hasta el fin de 1997) b) 600 madres incluirán en la alimentación complementaria de niños menores de 5 años frutas y hortalizas del huerto familiar o comunal hasta fines de 1997 c) 500 familias hacen conservación de productos como frutales y hortalizas para consumo familiar durante los meses que no existen hortalizas o frutas frescas hasta fines de 1997		

Cuadro 50: Comparación del marco lógico al inicio y al final del proyecto (continuación)

<b>MARCO LÓGICO en su formulación inicial (febrero 1993)</b>		<b>MARCO LÓGICO al final del proyecto (junio 1999)</b>	
<b>METAS</b>	<b>INDICADOR CUANTITATIVO</b>	<b>INDICADOR CUANTITATIVO</b>	<b>INDICADOR CUALITATIVO</b>
2. Un programa de CAPACITACIÓN PARA MUJERES en temas sobre nutrición	a) 750 mujeres capacitadas en la preparación de frutas y hort. al final del tercer año b) 750 mujeres capacitadas en la conservación de frutas y hort. a nivel casero al final del tercer año c) 750 mujeres capacitadas en la alimentación durante el embarazo y lactantes al final del tercer año d) 750 mujeres capacitadas en la lactancia materna a fines del tercer año e) 750 mujeres capacitadas en el manejo de dietas complementarias al final del tercer año		
<b>METAS INTERMEDIAS de MANEJO SEGURO de PESTICIDAS (Componente nuevo financiado por PROCOSI desde enero de 1995)</b>			
1. Disminuir el riesgo en la salud de 600 familias por el uso inapropiado de pesticidas	a) 600 agricultores implementan prácticas seguras de aplic. de pesticidas en su chacra b) 600 agricultores almacenan de manera segura sus pesticidas c) 500 agricultores eliminarán los envases y pesticidas de manera permitida d) 600 familias utilizan una mochila para la aplicación de los pesticidas al final del tercer año e) 600 familias utilizan un almacén para guardar sus pesticidas y materiales al final del tercer año	(Indicador excluido)	

Fuente: Informes de evaluación intermedia

PAP = Examen Papanicolau; ETS = Enfermedades de Transmisión Sexual; SRS = Secretaría Regional de Salud; SR = Salud Reproductiva

NOTA: Se han destacado en negrita los cambios sufridos por los indicadores del marco lógico.

El análisis de las metas e indicadores utilizados en el proyecto pone de relieve las siguientes **limitaciones**:

- Los indicadores identificados para la meta final (“mejora real de las condiciones socioeconómicas de las 2.000 familias”) están ligados exclusivamente a aumentos de la producción agrícola, echándose en falta otros indicadores económicos y sociales (niveles de ingreso, nutrición, niveles de salud o educación).
- Existe, en segundo lugar, una incapacidad para recoger aspectos intangibles que tienen que ver con la asunción de estrategias transversales, la capacitación o el fortalecimiento institucional.

## (2) Muestreos y mediciones

En el estudio de datos iniciales del proyecto se plantearon diversos procesos de muestreo y medición para levantar información precisa sobre el estado inicial de algunas variables. Los muestreos y mediciones se utilizaron, por tanto, en las fases de seguimiento de algunas variables del proyecto. El estudio de datos iniciales decidió, no obstante, prescindir del uso de *grupos de control*, aduciendo tres motivos (IT nº 1, 1994:anexo a):

- Dificultad de disponer de *grupos con idénticas condiciones* socioeconómicas, tamaño de finca, educación, género, edad, número de personas en la familia, tipo de terrenos y cultivos, disponibilidad de agua.
- Dificultad de mantener a un *grupo de personas al margen* de las influencias del proyecto cuando uno de los objetivos del propio proyecto es la difusión de la información y las nuevas prácticas.
- *Problema ético* para requerir el tiempo de un grupo de personas que han quedado al margen del proyecto.

La realización de muestreos y mediciones presentó serios **problemas técnicos** en el proyecto PN-23:

- *Determinación del tamaño y selección de la muestra*

El tamaño de la muestra depende del tamaño de la población total, de la proporción de la población objeto de estudio y del nivel de confianza deseado. Pese a las ventajas de los muestreos probabilísticos (aleatorio simple o segmentado), el proyecto optó por los muestreos de conveniencia. Así ocurrió, por ejemplo, en las encuestas sobre agronutrición y manejo seguro de plaguicidas (IT n° 27, 1996:anexo).

- *Mala calidad de los datos*

El estudio de datos iniciales concluyó que existía “muy poca información cuantitativa que (fuese) representativa en términos estadísticos” (IT n° 5, 1994: 14). Los censos de supervivencia de plantaciones, por ejemplo, se vieron dificultados por la ausencia de datos para algunas especies de árboles, así como la dispersión de los datos en multitud de comunidades con censos de seguimiento poco significativos y, por tanto, poco confiables (IT n° 29, 1996:7-8).<sup>41</sup>

- *Precisión y representatividad de las muestras*

Los ensayos realizados en el estudio de datos iniciales ofrecieron numerosos problemas de desviaciones típicas en diversos componentes del proyecto. Las desviaciones típicas elevadas en las series de datos de las muestras recogidas cuestionaban la validez de las medidas de tendencia central.

El grado de complejidad de los métodos de selección y muestreo y análisis de los datos motivó que el estudio de datos iniciales desaconsejara la utilización de mediciones físicas en varias variables (por ejemplo, en la erosión) y subrayase la conveniencia de triangulación con otras metodologías de evaluación, entre las que sugería la observación y estudios de caso (IT n° 5, 1994). Otro fuerte inconveniente de la complejidad técnicas de esta metodología es la dificultad de participación de los actores locales, que deben recibir una capacitación para poder seguir el proceso.

---

<sup>41</sup> Una solución propuesta fue la clasificación de las comunidades por pisos y zonas ecológicas, de tal modo que se pudiera realizar una segmentación de la muestra, seleccionando comunidades representativas de los zonas ecológicas y aumentar así el grado de confianza de los resultados del seguimiento.

### (3) Enfoques participativos

La adopción de los enfoques participativos surge de la voluntad de adoptar un enfoque de desarrollo más participativo, impulsada por el donante del proyecto: la cooperación oficial holandesa. Al interior de CARE existía un pequeño grupo de gerentes que participaban de esta visión e impulsaron notablemente el proceso de apropiación metodológica en todo el equipo. Para ello el proyecto realizó un importante esfuerzo en *capacitación*, con la celebración de cuatro talleres de capacitación.<sup>42</sup> Las metodologías participativas fueron empleadas, sobre todo, en el estudio de datos iniciales y en la evaluación participativa en las comunidades, incluyendo algunos **logros**:

- El estudio de datos iniciales supuso un esfuerzo importante y una interesante experiencia de aprendizaje colectivo de metodologías participativas con la participación activa de todo el personal del proyecto, incluyendo cuatro asistentes técnicos y diez extensionistas.
- Las metodologías participativas empleadas se corresponden con técnicas de Diagnóstico Rural Participativo (DRP) (como mapas y calendarios) junto al manejo de grupos focales separados (hombres, mujeres y dirigentes). La mayoría del equipo, al final, se había apropiado de estas técnicas. Fruto del proceso se consiguió rescatar la perspectiva de género y la visión de los dirigentes.

El análisis de la participación de los actores locales muestra como, lejos de participar en todo el proceso de evaluación, los actores locales tuvieron la oportunidad de hacerlo tan solo en las fases de levantamiento de la información. El personal técnico de CARE Bolivia conservó el control del proceso de evaluación, tanto el diseño de las preguntas como la sistematización de la información. Un reflejo de ese control se puede advertir en las conclusiones de la evaluación, que fueron bastante favorables, no existiendo resultados negativos. Por otro lado, perdura en los actores locales actitudes

---

<sup>42</sup> Las capacitaciones estuvieron orientadas a una dimensión instrumental, al uso y aplicación de herramientas. Las evaluaciones de los talleres por parte de los participantes ponen de manifiesto la existencia de un cierto efecto de deslumbramiento técnico y una infravaloración de los aspectos filosóficos, actitudinales, estratégicos y las consecuencias institucionales que tienen las metodologías participativas. Los talleres celebrados versaron sobre Técnicas de “Diagnóstico Rural Participativo” (diciembre 1993), al inicio de la elaboración del estudio de datos iniciales; “Alcances y aplicaciones en metodologías participativas” (agosto 1994), realizado al final del estudio de datos iniciales; “DRP aplicado a la formulación de Planes de acción Comunal” (mayo 1996); y “Retrealimentación y actualización del enfoque participativo” (diciembre 1996), debido a la necesidad que identificó la



“complacientes”, en la expectativa de recibir servicios de los proyectos de desarrollo. La incidencia de estos factores, unido a la tradición de cooperación asistencialista existente en la zona, motivó que las metodologías participativas desempeñaran un cierto papel de *legitimación del sistema*. Las evaluaciones participativas presentaron además notables

**limitaciones técnicas:**

- La *escala cerrada de respuestas* a las preguntas del cuestionario presentan problemas: Se trata, en primer lugar, de una escala muy corta, formada tan sólo por tres respuestas posibles (peor-igual-mejor), lo que contribuye a generar información poco precisa. Por otro lado, hace referencia a la situación anterior y posterior al proyecto y no, por ejemplo, al nivel de expectativas creadas. El empleo de esta escala propicia una respuesta favorable hacia el proyecto, por lo que se podría decir que hay un *sesgo metodológico*.
- Los informes de la evaluación participativa poseen una *orientación más cuantitativa que cualitativa*, al hacer hincapié en la tabulación de las respuestas cerradas de los grupos focales y no recoger con igual precisión la riqueza del proceso local de reflexión y los debates generados en el transcurso de los talleres.
- El análisis cualitativo de las razones es demasiado *mecánico y lineal*, no profundizando en las causas de los fracasos. La comparación en el tiempo de los resultados cuantitativos de los talleres en las comunidades ofrece un análisis interesante acerca de la evolución de la percepción que las comunidades tenían sobre el proyecto, pero es meramente descriptivo y no profundiza en las razones.
- Al principio del proyecto, los sondeos se vieron afectados por un *sesgo de respuestas interesadas* por parte de los actores locales. Los comunarios parecían tener una actitud estratégica frente a la evaluación participativa, respondiendo en función de lo que creían que podían conseguir del proyecto.<sup>43</sup>

---

gerencia del proyecto para reforzar la cultura de la participación.

<sup>43</sup> De esta forma, las respuestas sobre su situación eran positivas si los actores recibían del proyecto los servicios esperados, pero se volvían negativas cuando percibían que no estaban recibiendo los servicios que otras comunidades estaban disfrutando o cuando creían que una respuesta negativa podía inducir a CARE a mejorar su oferta. Este sesgo, que limitaba la validez de la información generada al inicio, pareció haberse corregido en el transcurso del proyecto y a medida que el proyecto fue cumpliendo expectativas y generando relaciones de confianza. Incluso en la última evaluación participativa apareció

Cuadro 51: Análisis comparativo del empleo de las metodologías participativas

<i><b>FASES de la EVALUACIÓN</b></i>	<b>ACTIVIDADES REALIZADAS</b> (se consigna entre paréntesis y en cursiva los actores participantes)	
	<b>ESTUDIO de DATOS INICIALES</b> ( <i>Base Line Study</i> )	<b>EVALUACIÓN PARTICIPATIVA en las COMUNIDADES</b>
<b>1. Diseño</b>	- Diseño de indicadores, selección de metodologías, selección de la muestra y cronograma (realizado por asesora de género y gerente del proyecto)	- Elaboración del cuestionario y selección de las comunidades ( <i>gerencia y subgerencia del proyecto</i> ) - Validación del cuestionario en una comunidad
<b>2. Levantamiento de información</b>	- Talleres con las comunidades ( <i>facilitados por extensionistas y AT del proyecto PN-23</i> ) - Empleo de DRP (calendarios, mapas y ránking de prioridad) - Entrevistas grupales ( <i>por sexos separados</i> )	- Talleres con las comunidades ( <i>facilitados por extensionistas</i> ) - Empleo de DRP - Grupos focales (mujeres, hombres y dirigentes) con análisis de las respuestas
<b>3. Sistematización</b>	- Trabajo de gabinete ( <i>asesora de género y gerencia del proyecto</i> )	- Llenado de una ficha resumen por comunidad y archivo de los papelógrafos en la Oficina de CARE en Villa Serrano ( <i>extensionistas</i> ) - Reporte comparativo de supervisión de los talleres ( <i>AT</i> ) - Cuadros de todas las respuestas ( <i>gerencia</i> )
<b>4. Análisis de la información</b>	- Tabulación de resultados, análisis de frecuencias y análisis cualitativo ( <i>asesora de género y gerencia</i> )	- Tabulación de respuestas y análisis de frecuencias ( <i>gerencia</i> )
<b>5. Retroalimentación de resultados</b>	- Publicación de un IT - Talleres de devolución de resultados a las <i>comunidades</i>	- Publicación de un IT - Entrega de los informes a los <i>evaluadores externos</i>

Fuente: IT n° 1 y 5 (estudio de datos iniciales); e IT n° 14, 31 y 46 (evaluación participativa)

Nota: Entre paréntesis figuran los sujetos principales del proceso de evaluación.

un ejercicio de autocritica por parte de los beneficiarios. Véanse IT n° 14 (1995), p.10 y n° 45 (1998), p.9.

En resumen, se puede concluir que los problemas experimentados por el PN-23 son los propios de una **etapa inicial de aplicación de las metodologías participativas**. En este sentido, la adopción de un enfoque participativo requiere no sólo de conocimientos metodológicos y técnicos, sino fundamentalmente de un proceso de cambio de actitudes y filosofía de trabajo, que debe impregnar a toda la organización, cuestionando las relaciones de poder tanto al interior como al exterior de la misma.

#### (4) Análisis cualitativo de estrategias transversales

Aunque de forma dispersa, los informes de evaluación externa abordaron interesantes análisis cualitativos de las estrategias transversales del proyecto PN-23 incluyendo género, participación local, sostenibilidad ambiental, capacitación y transferencia de tecnología y fortalecimiento del gobierno local. Se trata de aspectos cruciales del proyecto que no tuvieron cabida en el marco lógico, tal vez con la excepción de la estrategia de género.

En el terreno metodológico, no se aprecia un procedimiento de evaluación muy depurado o normalizado. En realidad, los análisis cualitativos se realizaron de forma muy **versátil**, en función de cada estrategia. No obstante, se pueden advertir algunas pautas comunes de análisis, tales como la revisión de objetivos de la estrategia, la revisión posterior de las líneas de trabajo, la descripción de los logros alcanzados, así como la formulación de recomendaciones.

En el cuadro 52 se han sistematizado además las peculiaridades de los análisis particulares de cada estrategia, identificando algunas **carencias**. Sin desmerecer el enorme acierto y la valiosa aportación que supuso impulsar evaluaciones de este tipo, los análisis cualitativos de estrategias realizados presentaron importantes limitaciones. En primer lugar, no existía un enfoque de proceso, sino más bien una relación de logros alcanzados. Por otro lado, se trató de análisis muy descriptivos, que no profundizaban en el análisis de los problemas y dificultades, por lo que tampoco propiciaban el aprendizaje.

Cuadro 52: Análisis de la evaluación de estrategias transversales del proyecto PN-23

<b>ESTRATEGIAS TRANSVERSALES</b>	<b>ORIENTACIÓN</b>	<b>LIMITACIONES</b>
<i>Sostenibilidad ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de un cambio de mentalidad hacia una gestión colectiva de los recursos naturales:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visiones y estrategias integradas de manejo sostenible de recursos naturales y producción agrícola-ganadera (basado en ciclos de experimentación y aprendizaje local)</li> <li>- Descripción del sistema integrado de planes (finca-microcuenca-comunal)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un análisis de estudios de caso sobre el manejo de recursos naturales (tal y como se contemplaba en el estudio de datos iniciales)</li> <li>• Ausencia de un análisis de impacto ambiental de algunas actividades del proyecto (por ejemplo, el uso de abonos)</li> </ul>
<i>Participación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración del proyecto en las estructuras y organizaciones locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se analiza la participación de los sectores excluidos de la comunidad en el proyecto</li> <li>• No se realiza un análisis de las diferentes esferas y niveles de participación (consulta, toma de decisiones, gestión del presupuesto)</li> </ul>
<i>Fortalecimiento municipal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción de actividades de capacitación orientadas al gobierno local (LPP)</li> <li>• Identificación del problema de la delegación de funciones de los municipios en las instituciones de apoyo</li> </ul>	
<i>Género</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de la presencia de mujeres en el personal del proyecto</li> <li>• Análisis de la perspectiva de género en la capacitación del proyecto</li> <li>• Análisis de participación de la mujer en diferentes ámbitos tanto en el ámbito <i>familiar</i> (planificación y ejecución de actividades de trabajo) como en el ámbito <i>comunal</i> (presencia, participación activa y toma de decisiones en organizaciones y planes comunales)</li> <li>• Descripción del trabajo con las organizaciones de mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de un enfoque de relaciones de género que incluya:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de roles y relaciones de poder (más allá del reparto de tareas)</li> <li>- Niveles de acceso y control de los recursos</li> <li>- Identificación y análisis de problemas que afectan las relaciones de género (alcoholismo, violencia familiar, conflictos de roles, entre otros)</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Informe de la segunda evaluación de medio término e informe de evaluación final.  
LPP = Ley de Participación Popular

## (5) Análisis Coste Beneficio

La aplicación de una metodología tan compleja se vio incentivada por las continuas **demandas de los donantes** sobre una conclusión de la rentabilidad del proyecto y las

posibilidades de financiar una segunda fase del mismo. Con este estímulo, el personal de CARE realizó dos primeros intentos con resultados desiguales. En diciembre de 1997 se realizó un primer ejercicio de ACB de las infraestructuras postcosecha y, con ocasión de la evaluación final del proyecto, se realizó un ACB general de todo el proyecto, muy rudimentario y cuyos resultados adolecían de rigor metodológico. A principios de 1999, el equipo técnico finalmente decidió emprender un ACB de toda una microcuenca en el ámbito del proyecto PN-23. Ante la complejidad técnica de la metodología, un asistente técnico se capacitó específicamente. El estudio contemplaba un ACB para cada una de las actividades del proyecto, así como un agregado posterior de toda la microcuenca. La principal *aportación positiva* del análisis fue la identificación del riesgo como una de las actividades con mayor impacto desde el punto de vista de la generación de ingresos para las familias (IT n° 52, 1999).<sup>44</sup>

Con todo, el ACB presentaba serias **limitaciones técnicas** que ponían en cuestión la validez de sus conclusiones. Entre las más destacadas se pueden citar las siguientes:<sup>45</sup>

- Un *horizonte temporal excesivo* de quince años, en el que los beneficios futuros estaban sometidos a un elevado grado de incertidumbre.
- La *tasa de descuento* situada en el 8% parece muy reducida en un contexto en el que la inflación media boliviana alcanzó el 7,5% en el periodo 1993-99.<sup>46</sup>
- El análisis agregado de microcuenca es incompleto ya que solo incluye parte de las actividades realizadas por el proyecto en la zona, omitiendo los componentes de fortalecimiento de organizaciones de mujeres, salud reproductiva y medio ambiente sano (agronutrición y uso seguro de plaguicidas). Entre las actividades de agricultura y recursos naturales, se han excluido gran parte de las actividades de conservación de suelos, manejo de ganado e infraestructura postcosecha.
- El análisis no incorpora los costes indirectos de las actividades implementadas en la microcuenca (como, por ejemplo, capacitación y asistencia técnica personalizada, componentes que representaron un elevada inversión)

---

<sup>44</sup> El ejercicio contó con la *participación local* en la fase de identificación de beneficios, a través de un taller con los campesinos de la microcuenca en el que se reflexionó sobre los efectos económicos, ambientales y sociales ocasionados por las actividades del proyecto. El resto de las fases del análisis fueron llevadas a cabo por el equipo técnico del proyecto.

<sup>45</sup> Los análisis realizados poseen un carácter más de análisis financiero que de ACB propiamente dicho.

<sup>46</sup> Los datos económicos han sido tomados de UDAPE (2000). Las familias campesinas, por su lado, son actores conservadores con una propensión moderada al ahorro y una preferencia por los beneficios

- El análisis tampoco imputa los costes indirectos del proyecto (gastos administrativos, operativos, personal y evaluación).
- El estudio no ofrece, por último, la estimación de las tasas internas de rendimiento (TIR), lo que permitiría, en primer lugar, una comparación más clara entre las diferentes actividades del proyecto, y también la comparación de la rentabilidad del proyecto frente a otras intervenciones similares.

### 3.2.3 Análisis de actores implicados

#### Participación del donante

La embajada holandesa mantuvo el **control** de la evaluación, al ejercer la potestad de fijar los términos de referencia de la evaluación, así como de contratar a los consultores encargados de la misma.

#### Participación del equipo de CARE Bolivia

Al interior de CARE, los roles estaban muy establecidos entre los diferentes niveles jerárquicos. La gerencia del proyecto PN-23, en tanto que responsable de la rendición de cuentas, desempeñó la **coordinación** de los diferentes esfuerzos de evaluación.

#### Participación de los actores locales

Los actores locales se ven relegados a un papel de carácter **pasivo**, ya sea como informantes clave o como participantes en los talleres de evaluación participativa. Su participación, por consiguiente, se limitó a las fases de levantamiento de la información, pero no permeó las fases de sistematización y análisis de la información generada.

---

presentes frente a los futuros. Para este perfil de actores, las tasas de descuento deben aumentarse.

### **3.3 Sistema de investigación aplicada**

El sistema de estudios e investigaciones aplicadas forma una tercera pieza angular del sistema de gestión del proyecto.

#### **3.3.1 Descripción del sistema**

##### *Objetivos manifestados del sistema*

Los objetivos de las investigaciones eran engrasar los procesos de planificación, establecimiento de políticas y estrategias, así como impulsar los procesos de seguimiento y evaluación del proyecto. En este sentido, el sistema de investigación se encuentra estrechamente ligado a los otros sistemas de aprendizaje del proyecto, sobre todo a la planificación y el seguimiento (véase cuadro 53).

##### *Iniciativa de las investigaciones*

Muchas de esas investigaciones fueron promovidas por el donante, a través de las recomendaciones de los estudios ex-ante o de las evaluaciones externas. En otros casos fue la propia gerencia del proyecto la que tomó la decisión de emprender algunos estudios.

##### *Temática de investigación*

Como se puede comprobar en el cuadro, las investigaciones abordadas mostraron un predominio de la temática de *género* y la de *agricultura y recursos naturales*, con siete estudios cada uno de ellos. En segundo lugar, se situó el componente de *agronutrición y manejo seguro de plaguicidas* (seis estudios) y *salud reproductiva* (cuatro estudios).

Cuadro 53: Investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto

INVESTIGACIÓN		OBJETIVOS	INICIATIVA y EJECUCIÓN	TEMATICAS				
				ARN	GEN	PZA	SR	MAS
1993/4	Estudio ex-ante de medio ambiente	- Formular estrategia transversal de medio ambiente en el proyecto		●				
1993/4	Estudio ex-ante de género	- Formular estrategia transversal de género en el proyecto			●			
1993/4	Estudio ex-ante de pobreza	- Formular estrategia transversal de reducción de la pobreza en el proyecto				●		
Abr 94	Potencial de proyectos de riego en Belisario Boeto	- Determinar el área potencial de riego	O'Brien (Consultor del proyecto)	●				
Jun y Oct 94	Diseño y Estudio de datos iniciales	- Consolidar la formulación del proyecto - Establecer los datos iniciales de los indicadores de evaluación	- Coordinación de Marcy Vigoda (Asesora de Género) - Participación de todo el personal de campo del PN-23 (extensionistas y AT)	●	●			
Sep 94	Validación y producción de dibujos	- Validar dibujos para utilizar en la técnica participativa de la rutina diarias de la mujer (datos iniciales)	- Lithzy Flores (AT Social) y Elisabeth Montaña (extensionista) - Apoyo de Marcy Vigoda (Asesora de Género) - Visitas familiares a hombres y, sobre todo, mujeres (jóvenes, solteras, casadas y jefes de familia)		●			
Mar 95	Diseño del estudio de datos iniciales del Componente MAS (Agronutrición y uso seguro de plaguicidas)	- Determinar tamaño de la muestra y diseñar encuesta - Identifica estudios de investigación necesarios	- Catherine Plume (Gerente del proyecto) - Apoyo de Marcy Vigoda (Asistente de Género)					●



Cuadro 53: Investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto (continuación)

INVESTIGACIÓN		OBJETIVOS	INICIATIVA y EJECUCIÓN	TEMÁTICAS				
				ARN	GEN	PZA	SR	MAS
Nov 94 Mar 95	Componente de Salud Reproductiva del proyecto PN-23	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer la situación de la salud reproductiva de las familias del municipio</li> <li>- Formular el marco lógico del componente</li> <li>- Diseñar instrumentos de seguimiento y evaluación (encuesta CAP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudio de conocimientos sobre salud reproductiva coordinado por Lithzy Flores (AT Social)</li> <li>- Informe de viaje de M. Vanderbroucke (Gerente de Salud Reproductiva)</li> <li>- Apoyo en formulación de Marcy Vigoda (Asesora de Género)</li> <li>- Formulación del componente de Renée Charleston (consultora)</li> </ul>				●	
Mar 95	Investigaciones agroforestales en las Provincias de Belisario Boeta y Tomina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar un inventario de especies nativas y exóticas de árboles, arbustos y pastos</li> <li>- Determinar configuraciones agroforestales existentes y potenciales</li> <li>- Recomendaciones para el proyecto (producción de especies)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oscar Murguía (consultor forestal)</li> <li>- Coordinación con actividades de extensionistas en las comunidades</li> <li>- Revisión de información secundaria</li> <li>- Observación de prácticas locales</li> <li>- Encuestas semi-estructuradas a comunarios (mujeres y varones) de las comunidades del PN-23</li> <li>- Entrevistas a las instituciones ambientales que trabajan en la zona (CEDEC y PLAFOR)</li> </ul>	●				
Abr 95	“Es un poco difícil, Pero no imposible”: La mujer en la toma de decisiones a nivel familiar (1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determinar el acceso y el control de ingresos, bienes y gastos dentro de la familia, así como la dinámica de la toma de decisiones</li> <li>- Recomendaciones sobre la estrategia de género y los indicadores del marco lógico del proyecto relativos a género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación de Christiane Tuijelaars (consultora)</li> <li>- Colaboración de Lithzy Flores (AT Social del Proyecto)</li> <li>- Entrevistas semi-estructuradas con dirigentes (varones y mujeres), mujeres residentes, grupos de mujeres y familias</li> <li>- Dinámicas de inversión de roles</li> <li>- Taller de devolución de resultados</li> </ul>		●			

Cuadro 53: Investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto (continuación)

INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS	INICIATIVA y EJECUCIÓN	TEMÁTICAS				
			ARN	GEN	PZA	SR	MAS
Abr 95	“Es un poco difícil, Pero no imposible”: La mujer en la toma de decisiones a nivel comunal (2)	- Determinar la dinámica en la toma de decisiones dentro de las organizaciones comunales y los grupos de mujeres		●			
Nov 95	Mujeres campesinas y migración (3)	- Conocer las dinámicas y tipos de migración y su influencia en los miembros que permanecen en la comunidad (en especial, mujeres) - Identificar implicaciones y recomendaciones para el proyecto		●			
Dic 95 May 97 Jun 98	Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud Reproductiva (tres encuestas)	- Establecer datos iniciales - Monitorear y evaluar el componente de Salud Reproductiva del proyecto - Recomendaciones para el proyecto				●	
Jun- Dic 95	Plantas tradicionales nutritivas y medicinales	- Conocer la realidad local de conocimientos, creencias y utilidades que se otorgan a las plantas de la zona en función de la salud de la gente - Sugerencias para el proyecto					●
		- Observación (no participante) de reuniones sindicales y grupos de mujeres (formales e informales) - Coordinación de Christiane Tuijelaars (consultora) - Colaboración de Lithzy Flores (AT Social del Proyecto)					
		- Lithzy Flores (AT del proyecto) - Entrevistas semi-estructuradas grupales e individuales (hombres y mujeres) - Dinámicas y sociodramas					
		- Félix Hidalgo (AT de Salud) - Participación de todo el personal de campo del proyecto (extensionistas) en las entrevistas - Encuestas a 300 hombres y mujeres - Información devuelta al Comité de Análisis de Información (CAI) que se realiza de forma mensual en el Hospital San Miguel					
		- Félix Hidalgo (AT de Salud) - Entrevistas semi-estructuradas a grupos de mujeres, hombres, niñas, niños e informantes clave (parteras, curanderas/os y mujeres ancianas)					

Cuadro 53: Investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto (continuación)

INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS	INICIATIVA y EJECUCIÓN	TEMÁTICAS				
			ARN	GEN	PZA	SR	MAS
Dic 95 Creencias y Conocimientos Nutricionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer los conocimientos, creencias y hábitos locales de consumo de frutas y hortalizas</li> <li>- Recomendaciones para el proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Félix Hidalgo (AT de Salud)</li> <li>- Entrevistas semi-estructuradas a grupos de mujeres, hombres, niñas y niños</li> <li>- Observación directa y fotografías</li> </ul>					●
Dic 95 Conocimientos, Actitudes Dic 96 y Prácticas en el Uso de Jun 98 Pesticidas y Agronutrición (tres encuestas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer datos iniciales</li> <li>- Monitorear y evaluar el componente de Medio Ambiente Sano del PN-23</li> <li>- Recomendaciones para el proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Félix Hidalgo (AT de Salud)</li> <li>- Participación de todo el personal de campo del proyecto (extensionistas) en las entrevistas</li> <li>- Encuestas a 264 familias</li> </ul>					●
Dic 95 Estratificación Socioeconómica y Análisis de Estrategias en las Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar grupos socio-económicos para poder diseñar estrategias diferenciadas de intervención</li> <li>- Llevar a cabo una experiencia piloto y extraer lecciones aprendidas</li> <li>- Reformular la política de subvenciones del proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Joél Alcócer (Subgerente del proyecto) con AT Agroforestales, AT Social/Género y los extensionistas que vivían en las comunidades</li> <li>- Selección de dos comunidades para un estudio piloto</li> <li>- Reunión explicativa con líder e informantes clave de la comunidad para hacer el censo e identificar el número de categorías con sus características</li> <li>- Trabajo en parejas con cada uno de los informantes clave para clasificar las familias</li> <li>- Taller de consolidación con la comunidad y discusión de estrategias</li> </ul>			●		

Cuadro 53: Investigaciones realizadas en el transcurso del proyecto (continuación)

INVESTIGACIÓN	OBJETIVOS	INICIATIVA y EJECUCIÓN	TEMÁTICAS				
			ARN	GEN	PZA	SR	MAS
Dic 96 Dic 97 Sobrevivencia de árboles plantados (tres censos)	- Hacer un seguimiento de las plantaciones de árboles forestales, por comunidad, especie y modalidad de plantación (riego o secano) - Analizar las causas de mortalidad de las plantaciones - Recomendaciones para el proyecto	Joél Alcócer (Gerente del proyecto)	●				
Feb 99 Evaluación del Potencial Productivo y de los Recursos Naturales del Territorio Municipal de Villa Serrano			●				
Feb 99 Análisis del Estado de Promotores y Mujeres Líderes				●			
Feb 99 Análisis de la Viabilidad para la Implementación de Actividades de Microcuencas	- Determinar la “rentabilidad” de las diferentes actividades - Identificar condiciones y acciones para la sostenibilidad del proyecto	Guido Siñániz y Romualdo Berrios (AT Agroforestal y Técnico Civil)	●				
		<b>TOTAL</b>	7	7	2	4	6

ARN = Agricultura y Recursos Naturales; GEN = Género ; PZA = Pobreza; SR = Salud reproductiva y MAS = Medio Ambiente Sano (agronutrición y uso seguro de plaguicidas)

NOTA: En el transcurso del proyecto se realizaron 3 encuestas CAPs sobre Salud Reproductiva Sólo se ha considerado investigación la

### 3.3.2 Análisis de actores implicados

#### Participación del equipo de CARE

En una *primera fase* las investigaciones fueron coordinadas por un grupo de investigadoras extranjeras (americanas y holandesas), tanto gerentes del proyecto como consultoras externas (véase cuadro 54). Este grupo formó una especie de **élite del conocimiento** ya que la mayoría de esas investigaciones eran realizadas de forma personal, bajo fórmula de consultoría. A veces incluso, la consultora contaba con los servicios de un asistente exterior al proyecto.

Cuadro 54: Grupo de investigadoras del proyecto PN-23

<i>Marcy Vigoda</i>	AT de Género	- Estudio de datos iniciales	(1994)
<i>Renée Charleston</i>	Consultora	- Formulación del componente de Salud Reproductiva	(1995)
<i>Mary Vandembroucke</i>	Gerente de Salud Reproductiva	- Apoyo en la formulación	(1995)
<i>Christiane Tuijelaars</i>	Consultora	- Investigación de Género: La mujer en la toma de decisiones	(1995)
		- Primera evaluación de medio término	(1995)
<i>Lynn Johnson, M.P.H.</i>	Consultora	- Evaluación del componente de Salud Reproductiva	(1998)
<i>Cathy Plume</i>	Gerente PN-23 (1993-96)	- Supervisión de investigaciones	
<i>Kirsten Johnson</i>	Gerente Regional CARE	- Supervisión de investigaciones	

Fuente: Diversos IT del proyecto

En una *segunda etapa*, los asistentes técnicos (varones y mujeres) del proyecto empezaron a asumir la responsabilidad de coordinar y llevar adelante las investigaciones, bajo la supervisión de la gerencia. De acuerdo a cada una de las responsabilidades sectoriales, se produjo un proceso de especialización técnica y de aprendizaje de técnicas y métodos de investigación, produciéndose de facto la incorporación de los AT en la élite del conocimiento del proyecto. En este nuevo esquema, los extensionistas continuaron participando en la realización de entrevistas en

el terreno y otras labores de levantamiento de la información, pero no se incorporaron al proceso de reflexión. Tampoco existieron mecanismos apropiados de retroalimentación al interior de la organización. Una muestra de ello fue que el personal de campo de CARE no tuvo tiempo de leer los estudios *ex-ante*, tal y como reconoció la propia primera evaluación de medio término (1995).

### Participación de los actores locales

Si bien los actores locales gozaban de cierto protagonismo en la evaluación (al menos, en los talleres de evaluación participativa), su papel en el sistema de investigación aplicada del proyecto se reduce al de meros **objetos de estudio**. En algunas ocasiones, ni siquiera se llevó a cabo una devolución de resultados o la disposición de la información al resto de organizaciones que trabajaban en la zona. En otros casos, la nula participación local en la discusión de los objetivos de la investigación fue fuente incluso de conflictos, que acabaron invalidando la propia utilidad de la investigación, como fue el caso del estudio de estratificación socioeconómica.<sup>47</sup>

En resumen, el sistema de investigación cumplió con creces su cometido de reforzar la gestión del proyecto, ya que sirvió para reformularlo y adaptarlo a la realidad local. No obstante, el sistema se basó en la creación de una élite del conocimiento al interior de CARE -formada por la gerencia, los consultores y los asistentes técnicos- que protagonizó la capacidad de generar conocimiento sobre la realidad local.

---

<sup>47</sup> El objetivo del estudio sobre estratificación socioeconómica, impulsado por CARE Bolivia en las comunidades de Piedra Grande y La Quebrada, era segmentar la población para ajustar la política de subvenciones hacia los sectores más necesitados. A pesar de que se diseñaron talleres participativos en las comunidades, los objetivos nunca fueron explicados ni discutidos con los actores locales porque tal medida “ocasionaría que todos desearían ingresar al grupo con menos recursos económicos” (IT n° 24, 1995:3). Sin embargo, esta forma de actuar generó suspicacias y produjo enfrentamientos entre los más pobres que miraban con resentimiento a los más ricos, debido a las prácticas de préstamo de dinero a tasas elevadas o de fijación del monto de los jornales de trabajo. Resultado del taller se descubrió también que la comunidad tiene su propio sistema de bienestar social, a través del cual existen aportes comunales menores para los más pobres, en especial, para los inválidos. En el apartado final de conclusiones y futuras iniciativas, el informe de la investigación se caracteriza por una ausencia de autocritica y una actitud de cierto paternalismo (IT n° 24, 1995:10): “La estratificación socioeconómica es una excelente metodología para que la comunidad se identifique y con la facilitación del proyecto se puedan iniciar una serie de actividades y estrategias para que las diferencias entre los estratos socioeconómicos no sean tan marcadas y la comunidad se una más y sea más solidaria con las familias más pobres”. A pesar de la vehemencia de esta recomendación, el proyecto decidió finalmente suspender la política de estratificación “para no crear conflictos internos en la comunidad o entre la comunidad y el proyecto” (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:11).



## **CAPÍTULO 7: La EXPERIENCIA del PROYECTO PN-23 de CARE Bolivia sobre MANEJO de RECURSOS NATURALES en CHUQUISACA CENTRO (Tercera parte del estudio de caso: *impacto de la intervención*)**

De acuerdo al esquema de análisis del estudio de caso definido en el capítulo cuarto, este capítulo abordará un estudio del impacto del proyecto, en términos de aprendizaje local y de formación de capital social. El capítulo termina con un epígrafe de conclusiones sobre el impacto del proyecto.

### **1. Impacto del proyecto en aprendizaje local**

El grueso de los esfuerzos del proyecto se orientaron hacia el aprendizaje de las familias (recogido en el apartado de aprendizaje humano), mientras que los esfuerzos en aprendizaje de las organizaciones fueron menos decididos y estuvieron menos planificados. Debido a las propios objetivos de esta investigación se ha realizado un análisis más superficial del aprendizaje de las familias, pero se ha examinado con detalle el aprendizaje acumulado por las organizaciones locales.



## 1.1 Aprendizaje humano (familias)

### 1.1.1 Capacitación recibida

#### Temáticas de capacitación recibidas

Un primer indicador del proceso de aprendizaje son las líneas de capacitación recibidas por los beneficiarios del proyecto. El análisis de los temas abordados en la capacitación pone de manifiesto una orientación hacia contenidos de *manejo sostenible de recursos naturales, salud reproductiva y agronutrición*. Las evaluaciones externas realizaron un análisis de la *perspectiva de género* en los procesos de capacitación, identificando una fuerte **participación de las mujeres** en las capacitaciones (véase cuadro). De acuerdo a

Cuadro 55: Temáticas de capacitación recibidas por las familias

CONTENIDOS DE LAS CAPACITACIONES	V	M
- Manejo de plaguicidas	•	•
- Producción de hortalizas	•	•
- Conservación hortalizas		•
- Consumo de hortalizas		•
- Dietas complementarias		•
- Conservación de suelos	•	•
- Desparasitación	•	•
- Manejo de vivero	•	•
- Injertos	•	•
- Infraestructura productiva.	•	•
- Sindicalismo	•	•
- Ley INRA y LPP	•	•
- Lactancia materna (2)		•
- Salud reproductiva (3)	•	•
- Liderazgo	•	•

Fuente: Informe de la Evaluación Final (1999), pp. 16-21 y 29 y entrevistas.

Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término (1997), pp. 39-40.

Nota: Entre paréntesis figura el número de capacitaciones recibidas.

otras fuentes de información, la participación femenina se vio, sin embargo, mucho más restringida en la realidad debido a numerosas impedimentos, como fueron la atención de los niños o el cuidado del ganado menor, entre otras actividades (IT n° 44, 1998:8). El análisis del cuadro permite, en todo caso, concluir que las mujeres recibieron capacitación sobre temáticas que no guardan relación con su tradicional rol reproductivo (como fueron marco legal, sindicalismo e infraestructura productiva); los varones, en cambio, recibieron capacitación mayormente en los temas que tiene relación con su rol productivo en la familia y comunidad.

### *Intensidad de uso de las diferentes modalidades de capacitación*

Para la estimación de este indicador se han confeccionado dos cuadros: en el primero se ha incluido una descripción de las modalidades de capacitación utilizadas por el PN-23 (cuadro 56), mientras en el segundo se han recogido las diferentes intensidades de uso de tales modalidades en términos absolutos y relativos (cuadro 57). Del examen de los cuadros se desprende que el proyecto aprovechó una gran **riqueza de modalidades** de capacitación. Destacan, en primer lugar, las modalidades de *carácter oral* (adaptadas por tanto, al medio de comunicación natural de los participantes locales). Se trata también de una *capacitación personalizada*, con una gran importancia de las visitas de campo, representando el 83% de todos los eventos de capacitación y un 40% del total de personas atendidas (véase cuadro 57). En la relación extensionista-comunario se generó aprendizaje a partir de la confluencia de conocimientos técnicos con el conocimiento y la experiencia de los agricultores locales.

Desde el punto de vista de la articulación de redes de aprendizaje, el proyecto no aprovechó al máximo el potencial de algunos vínculos. De hecho, las *experiencias de intercambio* entre comunidades y actores locales tuvieron un peso relativo menor. De todas las modalidades de capacitación, las actividades de visita entre actores locales registra los porcentajes más bajos en relación al total de eventos y personas atendidas, un 0,7% y un 3,1%, respectivamente. El modelo de capacitación sigue, en definitiva, un **esquema lineal**, basado en la transmisión de conocimiento en cadena, desde los consultores que capacitan al equipo de CARE hasta los beneficiarios del proyecto que son los destinatarios finales. Para que el modelo funcione bien debe asentarse sobre un

Cuadro 56: Modalidades de capacitación comunitaria

<b>MODALIDADES</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>APLICACIÓN (temática o grupo meta)</b>
a) <i>Visitas familiares</i>	Asistencia técnica personalizada que proporcionan los extensionistas del proyecto a las familias	- Agricultura, ganadería - Conservación de recursos - Relaciones de género - Salud reproductiva
b) <i>Demostraciones de campo</i>	Realización de una práctica en público (más de una familia) orientada a reforzar conocimientos, prácticas y destrezas. Al final, se incluye una discusión sobre ventajas y desventajas de su aplicación.	- Agricultura (en la parcela de un agricultor interesado o en un área de validación de la comunidad) - Conservación de recursos - Agronutrición
c) <i>Giras de observación</i>	Visita de uno o más agricultores a la finca de otro agricultor de la misma comunidad, con el objeto de ver y conocer obras físicas, preguntar y discutir criterios sobre determinada actividad.	- Agricultura y ganadería - Conservación de recursos - Almacenaje - Microcuencas
d) <i>Visitas entre actores locales</i>	Visita organizada de un grupo organizado de personas a otra grupo de otra comunidad para observar, conocer, preguntar y discutir criterios sobre temas afines.	- Agricultura y ganadería - Conservación de recursos - Grupos de mujeres - Sindicatos - Comités de riego
e) <i>Talleres comunales e intercomunales</i>	Reuniones/encuentros formales que conlleva un enfoque más teórico y tiene mayor contenido político	- Grupos específicos de interés (promotores de salud, promotores veterinarios, parteros tradicionales, mujeres líderes, líderes sindicales)
f) <i>Ferias educativas</i>	Exposición de materiales, insumos, herramientas, productos y resultados, que tengan una directa relación con las actividades del proyecto. Los participantes locales explican de forma rotatoria sus conclusiones al resto.	- Aprovechamiento de las ferias distritales de carácter comercial y agropecuario, tradicionales en Belisario Boeto

Fuente: elaborado a partir del IT n° 7 revisado (1998), pp. 3-6.

intenso proceso de capacitación del personal técnico de CARE, que aborde no sólo los conocimientos técnicos que son objeto de transmisión, sino además todo el conjunto de conocimientos organizativos necesarios para la transmisión: herramientas participativas, facilitación de talleres y perspectiva de género, entre otros. El resultado final es un **embudo de aprendizaje**, ya que muchas de las capacidades generadas en la ONG no son transmitidas a los beneficiarios ni organizaciones locales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A este respecto hay que señalar que el modelo de capacitación puesto en práctica en el componente de salud reproductiva difirió del modelo general, puesto que se introdujo en el proceso a las organizaciones

Cuadro 57: Intensidad de uso de las modalidades de capacitación (entre 1994 y 1998)

TIPO DE MODALIDAD	TEMÁTICAS	NÚMERO EVENTOS	NÚMERO FAMILIAS	PARTICIPANTES		TOTAL PERSONAS
				M	V	
<i>Visitas familiares</i>	Planes de finca	2.521	1.307	1.250	1.317	2.567
	Agroforestería	841	1.092	657	988	1.645
	Agronutrición	1.234	2.831	2.952	2.115	5.067
	Conservación de suelos	372	570	352	754	1.106
	Silos	1.173	1.148	661	1.376	2.037
	Asistencia técnica en cultivos	541	741	654	801	1.455
	Manejo de ganado	689	864	719	998	1.717
	Salud reproductiva	213	239	136	148	284
	Sistemas de riego	109	125	88	177	265
<i>Total</i>		<b>7.693</b> (83,4%)	<b>8.917</b> (33,8%)	<b>7.469</b>	<b>8.674</b>	<b>16.143</b> (39%)
<i>Demostraciones de campo</i>	Agroforestería	201	1.030	678	1.125	1.803
	Agronutrición	330	4.638	4.903	1.882	6.785
	Conservación de suelos	291	1.232	609	1.543	2.152
	Asistencia técnica en cultivos	73	308	203	220	429
	Manejo de ganado	151	686	478	569	1.047
<i>Total</i>		<b>1.046</b> (11,3%)	<b>7.794</b> (29,6%)	<b>6.871</b>	<b>5.339</b>	<b>12.216</b> (29,5%)
<i>Talleres comunales e intercomunales</i>	Organización comunal	156	3.894	1.701	4.101	5.802
	Agronutrición	56	1.157	1.021	525	1.546
	Salud reproductiva	58	834	696	435	1.131
	Fortalecimiento OM	134	2.191	2.338	340	2.678
	Leyes nacionales	18	506	261	334	595
<i>Total</i>		<b>423</b> (4,6%)	<b>8.582</b> (32,6%)	<b>6.017</b>	<b>5.735</b>	<b>11.752</b> (28,4%)
<i>Visitas entre agricultores</i>	Conservación de suelos	27	340	175	283	450
	Fortalecimiento OM	17	570	569	42	611
	Giras de observación	21	159	118	113	231
<i>Total</i>		<b>65</b> (0,7%)	<b>1.069</b> (4,1%)	<b>862</b>	<b>438</b>	<b>1.292</b> (3,1%)
<b>TOTAL</b>		<b>9.227</b> (100%)	<b>26.362</b> (100%)	<b>21.219</b>	<b>20.186</b>	<b>41.403</b> (100%)

Fuente: elaborado a partir del Informe de Evaluación Final (1999), pp. 20-21.

OM = Organizaciones de Mujeres

locales, entre las que se encontraba el Hospital San Miguel y la red de promotores de salud (APROSIC). De este modo, gran parte de la responsabilidad de la tarea de capacitación a la población fue asumida por estas organizaciones y formaron parte de la cadena de capacitación.

### 1.1.2 Conocimientos técnicos (cambios en actitudes y prácticas)

Al haber sido tomados del marco lógico del proyecto, la mayor parte de los indicadores utilizados en este epígrafe se refieren a prácticas, si bien unos pocos aluden también a conocimientos y actitudes, gracias a la información recabada por diversas encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), realizadas en Villa Serrano.

#### Manejo sostenible de recursos naturales

Como ya se indicó al analizar el grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto (capítulo 5), los **logros** en materia de capacidad de manejo de los recursos naturales se vieron propiciado por la estrategia del proyecto de asentar tal capacitación en la mejora de la producción. De este modo, la apropiación de prácticas de manejo sostenible fue intensa, incluyendo desde el manejo eficiente de sistemas de riego, pastos y ganado hasta las prácticas de conservación de suelo y agroforestería o las destrezas para realizar planes de finca y de microcuenca (véase cuadro 27).<sup>2</sup> El propio informe de la evaluación final (1999:23) se hizo eco de estos logros:

“(…) los comunarios han tomado varias decisiones ligadas a la conservación de los recursos naturales. Por ejemplo, los que han trabajado sistemas de riego han avanzado en el concepto de relación entre presencia de vegetación y existencia de agua, aspecto que les motiva a proteger la cobertura vegetal de la intervención de otros en la tala de árboles y la generación de reglas que limitan a los propios en el corte de árboles para la construcción (...) Para los casos de presencia de extensiones de áreas de pastoreo común existen ejemplos en los que se ha avanzado en la planificación del pastoreo con técnicas de clausura temporal de áreas para la regeneración de la cobertura; en estos casos la comunidad ha logrado organizarse en base a la toma de acuerdos en el manejo de sus hatos ganaderos”.

#### Agronutrición

Los indicadores de agronutrición fueron también objeto de un seguimiento a través de una serie de encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) (IT n° 39, 1998).

---

<sup>2</sup> Los *planes de finca y microcuenca* constituyeron un interesante instrumento de planificación del uso de los recursos. Los planes de finca experimentaron un elevado seguimiento por parte de las familias; los planes de microcuenca, en cambio, ofrecieron un desempeño menor.

Dichas encuestas sirvieron de base para elaborar los indicadores del marco lógico respecto a agronutrición. La evaluación final puso de manifiesto que los **logros** alcanzados superaron los objetivos previstos, debido a que la implicación de los extensionistas en las actividades de capacitación hizo posible una cobertura poblacional mucho más grande de lo esperado. Las entrevistas realizadas durante el seguimiento del proyecto indicaron que la mayoría de las familias conocía el valor nutritivo de las frutas y hortalizas, sabía como hacer la conservación y había asumido los mensajes básicos sobre lactancia materna, alimentación de madres embarazadas y lactantes, así como sobre dietas complementarias.<sup>3</sup>

Cuadro 58: Conocimientos y prácticas en agronutrición

<i>INDICADORES</i>	1996	1998	Meta
<i>% de familias que cultivan en sus huertos y consumen por lo menos cuatro hortalizas o frutas ricas en vitaminas A y/o C durante un mínimo de 4 meses al año</i>	32%	48%	37%
<i>% de madres que incluyen frutas y hortalizas del huerto en la alimentación complementaria de niños menores de 5 años</i>	32%	42%	30%
<i>% de familias que hacen conservación de frutas y hortalizas para consumo familiar durante los meses que no existen hortalizas y frutas frescas</i>	11%	26%	25%

Fuente: Informe de Evaluación Final del Componente “Medio Ambiente Sano” (1998), pp. 8-15.

Nota: Los porcentajes se han estimado sobre el total de la población atendida que ascendió a 2.000 familias, representando aproximadamente el 80% de la población total de Villa Serrano.

Con todo, se pueden advertir algunas **carencias** (Evaluación Final de MAS, 1998:14):

- Un predominio de los cultivos hortícolas frente a los frutícolas, existiendo una gran demanda no satisfecha de frutales por parte de las familias.
- El consumo en alimentos ricos en vitaminas A y C durante cuatro meses al año no garantiza la mejora nutricional.
- El diseño del componente no contemplaba indicadores de impacto de mejora nutricional, por lo que no es posible saber en qué medida las estrategias del

<sup>3</sup> La última encuesta CAP reveló que las familias habían establecido 822 huertos, produciendo entre 8 y diez variedades de hortalizas y dos o tres tipos de frutas. Las hortalizas más comunes eran la zanahoria, acelga, espinaca, perejil, remolacha, cebolla, rábano, repollo, lechuga y tomate. Las frutas más

proyecto contribuyeron a mejorar la salud final de la población.

### Manejo seguro de plaguicidas

Como se observa en el cuadro 59, las encuestas CAP pusieron de manifiesto una **progresión** significativa de los indicadores de manejo seguro de plagas en el conjunto del municipio. A finales del proyecto PN-23 se experimentó con la preparación de plaguicidas caseros, si bien la evaluación final no fue capaz de apreciar su eficacia ni la extensión de su uso en el municipio. A pesar de los avances consignados en las medidas de seguridad, algunas actitudes y prácticas mostraron una mayor resistencia al cambio. Algunas personas, por ejemplo, continuaban refiriéndose al plaguicida como “medicina” y no como “veneno”. Otra práctica muy arraigada fue la compra de plaguicidas a granel sin etiqueta, lo que impide garantizar las mezclas correctas para la fumigación y extremar las medidas de seguridad (Informe de la Evaluación Final del componente MAS, 1998:16-19).<sup>4</sup>

Cuadro 59: Conocimientos y prácticas en manejo seguro de plaguicidas

INDICADORES	1995	1996	1998
<i>% de campesinos que usa plaguicidas</i>	83,0%	87,0%	80,0%
<i>% de campesinos que usa plaguicidas una vez por ciclo</i>	70,0%	82,0%	57,2%
<i>% de familias que usa por lo menos una de las medidas de seguridad</i>	58,4%	86,5%	89,3%
<i>% de campesinos que se cambia la ropa después de aplicar plaguicidas</i>	37,2%	34,1%	96,4%
<i>% de campesinos que se baña tras aplicar plaguicidas</i>	14,2%	24,4%	71,4%
<i>% de familias que se lava las manos tras aplicar plaguicidas</i>	44,0%	30,0%	71,4%

Fuente: Informe de Evaluación Final del Componente “Medio Ambiente Sano” (1998), pp. 16-19.

Nota: Los porcentajes se han estimado sobre el total de la población atendida que ascendió a 2.000 familias, representando aproximadamente el 80% de la población total de Villa Serrano.

#### 1.1.3 Conocimientos de cambio social (cambios en actitudes y prácticas)

implantadas incluían durazno, manzana y guinda.

<sup>4</sup> Una gran parte de los logros alcanzados por el proyecto se debe a la presión ejercida por las mujeres para que sus maridos cumplan con las medidas de seguridad antes de ingresar en la casa. En este sentido, tuvo efecto la capacitación conjunta de hombres y mujeres que se hizo al respecto.

### Salud reproductiva

El componente de salud reproductiva del proyecto fue objeto de un estrecho seguimiento a través de tres encuestas sobre conocimientos, actitudes y prácticas (CAP), cuyos resultados han sido consignados en el siguiente cuadro. Los datos parecen poner de manifiesto una **notable mejora** de los conocimientos de salud reproductiva en Villa Serrano.

Cuadro 60: Conocimientos y prácticas en salud reproductiva

<i>INDICADORES</i>	1995	1997	1998
<i>% de hombres y mujeres que conocen el examen Papanicolau y que saben que sirve para detectar el cáncer uterino</i>	0,9%	16,7%	23,1%
<i>% de mujeres y hombres que conocen la forma de contagio de las enfermedades de transmisión sexual</i>	28,0%	42,0%	51,2%
<i>% de hombres y mujeres que dicen que la edad máxima para tener hijos con pocos riesgos es entre 31 y 40 años</i>	24,3%	69,2%	76,0%
<i>% de hombres y mujeres que no quieren tener más hijos</i>	71,0%	87,0%	88,4%
<i>% de hombres y mujeres pueden mencionar al menos tres métodos modernos de planificación familiar</i>			47%
<i>% de hombres y mujeres que utilizan algún método de planificación familiar (tradicional o moderno)</i>	28,6%	32,5%	38,8%

Fuente: IT n° 43 (1998), pp. 15-17.

Nota: Los porcentajes se han estimado sobre el total de la población atendida que ascendió a 2.000 familias, representando aproximadamente el 80% de la población total de Villa Serrano.

Se pueden advertir, sin embargo, algunas **limitaciones** importantes (Informe de Evaluación Final, 1999:16):

- *Un bajo nivel de utilización del examen Papanicolau*

Aunque un 32% de hombres y mujeres conocían el examen Papanicolau sólo el 23% sabían que sirve para prevenir el cáncer uterino. El porcentaje de mujeres



que conocía el examen era naturalmente más alto (42%), pero solo el 16% había efectuado el examen.

- *Persiste el desconocimiento sobre las enfermedades de transmisión sexual (ETS)*  
Un 51% de personas ha escuchado hablar de las ETS, pero solo una cuarta parte (26,5%) de los encuestados mencionó conocer los síntomas y las acciones apropiadas en caso de infección. Menos de una quinta parte (19,8%) sabía que el condón es una manera de prevenir las ETS.
  
- *Escasa utilización de los métodos de planificación familiar*  
Aunque un 38,8% de personas utilizaban algún método de planificación familiar (moderno o tradicional), el porcentaje era mucho menor que el promedio del Departamento de Chuquisaca, situado en el 78,7% a finales de los años 90. Por otro lado, los dispositivos contemplados en el proyecto para la distribución de métodos de planificación familiar fracasaron. Existen pocos usuarios de los métodos modernos de planificación familiar (18,2%) y la mayoría se abastecían en Villa Serrano, y no a través de las postas sanitarias o los promotores de salud.

#### 1.1.4 Cambios en las relaciones de género

El marco lógico no contempló indicadores específicos sobre la evolución de las relaciones de género en el ámbito de la familia. Dado que tales relaciones experimentan cambios únicamente en el medio y largo plazo, en la medida en que se renuevan las generaciones, la estimación de indicadores (como los que aquí se consignan), apenas un año después de la finalización del proyecto, resulta, en realidad, muy **cuestionable**. Cabe, en cualquier caso, hacer algunas precisiones:

- El indicador relativo al *número de denuncias de malos tratos presentadas* en la alcaldía, por ejemplo, apenas pudo reflejar un fenómeno como el de la violencia doméstica, totalmente oculto. El papel del proyecto PN-23 fue contribuir a su

mayor visibilización, sin que ésta necesariamente se viera acompañada de un aumento de las denuncias.

- En lo relativo al *reparto de roles al interior de la familia*, el trabajo de evaluación del proyecto ofreció una información cualitativa dispersa y ambivalente. Por un lado se registraron importantes avances de la participación de las mujeres en las diversas actividades del proyecto, a nivel no solo de ejecución sino también de planificación y toma de decisiones. Por otro lado, sin embargo, el mayor protagonismo de las mujeres parecía no ir acompañado de una autonomía en el desempeño de sus roles ni tampoco en el debido reconocimiento por parte de sus maridos, que tendían a considerar el trabajo de las mujeres como un complemento al suyo propio (IT n° 44, 1998:4-9).
  
- Por último, el *nivel de autoestima de las mujeres* tampoco ofrece un balance claro. De los diferentes informes de evaluación se deduce que las mujeres alcanzaron mayores niveles de autoconfianza en diversos espacios fuera del hogar que en los propios hogares, donde siguió practicándose la violencia doméstica y donde acabaron produciéndose numerosos casos de chantajes afectivos por parte de los maridos orientados a que sus esposas renunciaran al protagonismo que estaban ganando en la vida pública.<sup>5</sup>

La evaluación de segundo término puso de manifiesto la necesidad de revisar los presupuestos de la estrategia de género del proyecto (véase Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:51). A pesar de los esfuerzos invertidos en dicha tarea (recogidos en los IT n° 35 y 44), el proyecto PN-23 no pudo o no supo finalmente vencer sus importantes carencias en esta materia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Resulta cuando menos curioso que este incremento de la conflictividad conyugal no fuera objeto de atención por parte de los esfuerzos de evaluación del proyecto PN-23, tanto internos como externos.

<sup>6</sup> La especialista de género de la Embajada Holandesa en La Paz declaró que el tema de género no estaba integrado de forma transversal en el proyecto, existiendo importantes disasociaciones.

## 1.2 Aprendizaje de las organizaciones locales

El nuevo contexto legislativo y político, surgido a raíz de la promulgación de la LPP en 1994, propició que el proyecto avanzase hacia una estrategia de fortalecimiento y autogestión comunitaria más ambiciosa, basada en la promoción de un sistema de planificación participativa desde abajo (finca-microcuenca-comunidad), que constituyó el principal eje de la misma. En ese sentido, el papel del proyecto fue, a primera vista, bastante positivo, si bien un examen más detenido muestra también zonas oscuras. En el primer epígrafe de esta sección se analizará la capacitación formal del PN-23 recibida por el conjunto de organizaciones locales. En los epígrafes siguientes se abordará un análisis del aprendizaje protagonizado por los actores más relevantes, entre los que se incluye el sindicato campesino (contraparte principal del proyecto PN-23), la alcaldía, el Hospital San Miguel, el Comité de Vigilancia o los grupos de mujeres.<sup>7</sup>

### 1.2.1 Capacitación recibida

#### *Temáticas de capacitación recibidas (análisis comparativo entre organizaciones)*

En el cuadro 61 se ha realizado un análisis comparativo de los contenidos de capacitación recibidos por los diferentes actores, incluyendo al propio equipo de CARE Bolivia. Su análisis parece poner de manifiesto la existencia de una **escasa capacitación en conocimientos organizativos y de cambio social** a las organizaciones locales, que pareció concentrarse, en cambio, en conocimientos de carácter técnico.

---

<sup>7</sup> Para el examen de las diversas organizaciones no se han utilizado siempre los mismos indicadores. La debilidad institucional de algunos actores motivó que el PN-23 concentrara su trabajo con ellos en una labor fundamentalmente de concienciación, que estuvo muy ligada a la capacitación en leyes. Así ocurrió, por ejemplo, con el Comité de Vigilancia, las organizaciones de mujeres o la red de promotores de salud, casos en los que no cabe, por tanto, realizar ninguna evaluación en términos de apropiación de conocimientos, sino más bien en términos de fortalecimiento institucional básico. La selección de los indicadores específicos de cada caso depende, por tanto, del nivel de fortaleza institucional de partida de cada organización y también, como es natural, de la información disponible.

Cuadro 61: Contenidos de la capacitación recibida por las organizaciones

ORGANIZACIONES LOCALES		CARE Bolivia (equipo del proyecto PN-23)
ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES	ORGANIZACIONES de BASE	
<b>Gobierno municipal:</b>	<b>Comité de Vigilancia:</b>	
<u>Conocimientos técnicos:</u> - Ley LPP - Manejo recursos naturales	<u>Conocimientos técnicos:</u> - Roles y funciones del CV en el marco de la LPP - Análisis de fortalezas, problemas y necesidades	<u>Conocimientos técnicos:</u> - Agricultura - Ganadería - Manejo de cuencas - Leyes - Salud reproductiva
<u>Conoc. de cambio social:</u> - Metodologías participativas para desarrollo planes comunales - Género	<b>Grupos de mujeres</b>	
<b>Secretaría Regional de Salud</b>	<u>Conocimientos técnicos:</u> - Producción de hortalizas - Conservación de alimentos - Dietas complementarias - Ley de Violencia Doméstica	<u>Conoc. organizativos:</u> - Manejo de programas informáticos - Manejo de programas de estadística (EPI-INFO) - Redacción de informes - Relaciones interpersonales - Manejo de títeres
<u>Conocimientos técnicos:</u> - Salud reproductiva (3)	<u>Conoc. organizativos:</u> - Liderazgo y organización	
<u>Conocimientos organizativos:</u> - Relaciones humanas y calidad de atención - Consejería (para enfermeras) - Manejo de programas de estadística (EPI-INFO)	<b>APROSIC</b>	<u>Conoc. de cambio social:</u> - Métodos participativos (4) - Género (3)
	<u>Conocimientos técnicos:</u> - Salud reproductiva (3 x 5 distritos) - Planificación familiar (4) (*)	
	<u>Conoc. organizativos:</u> - Parto limpio (4) (*) - Criterios para referenciar casos al hospital (4) (*)	

Fuente: Informe de evaluación final (1999), pp. 16-21 y 29; IT n° 43 (1998), p. 23; Informe de la segunda evaluación de medio término (1997), pp. 39-40 y entrevistas

Nota: Entre paréntesis figura el número de capacitaciones recibidas, en caso de impartirse varias.

(\*) Estos talleres fueron cofinanciados con el Hospital San Miguel y el IMCC (ONG activa en salud)

A diferencia de las organizaciones locales, el equipo del PN-23 recibió una intensa capacitación referente a conocimientos organizativos y de cambio social, destacando tanto la cantidad como variedad de talleres. En este sentido, parece confirmarse la existencia de un “embudo de aprendizaje” que acumuló en CARE Bolivia los

conocimientos organizativos. A pesar de la prioridad de la estrategia de autogestión comunal adoptada, el proyecto no hizo esfuerzos específicos en capacitación del sindicato campesino ni de la cooperativa agraria San José, concentrando la mayor parte de la capacitación en el ámbito de las familias (véase cuadro 55). El éxito de este tipo de capacitaciones se reveló incluso como una barrera para trabajar en el fortalecimiento institucional. La buena acogida de los talleres produjo que las familias demandaron nuevas capacitaciones y que el proyecto PN-23 se orientara a satisfacerlas, postergando la capacitación a las organizaciones locales.<sup>8</sup>

### *Nivel de cobertura de las necesidades de capacitación*

Al objeto de estimar siquiera cualitativamente el nivel de cobertura de las necesidades de capacitación, se ha intentado realizar un diagnóstico de necesidades insatisfechas en el cuadro 62. Como se puede comprobar, algunas organizaciones presentan graves carencias, en especial, el gobierno municipal, el Comité de Vigilancia y la cooperativa San José Obrero. En lo relativo al tipo de conocimiento, el cuadro viene a corroborar la existencia de una **demanda latente de conocimientos organizativos** por parte de las organizaciones locales. No obstante, hay que señalar que la identificación de demandas insatisfechas de capacitación constituye un indicador equívoco, dado que la emergencia de nuevas demandas de capacitación en el transcurso del proyecto PN-23 puede muy bien interpretarse como el más vivo reflejo de procesos locales de empoderamiento y, en definitiva, de progreso de las organizaciones locales.

---

<sup>8</sup> Con todo, el proyecto brindó algunas capacitaciones locales de conocimientos organizativos y metodológicos, concentradas en el sector de salud. El Hospital San Miguel (la Secretaría Regional de Salud), por ejemplo, recibió capacitación en técnicas de encuestación y en manejo de programas de estadística como el Epi-Info. Las enfermeras recibieron capacitación en relaciones humanas, calidad de atención y consejería, mientras que la red de promotores de salud, por su parte, participó en talleres dedicados al parto limpio y a la construcción de criterios para referenciar casos al hospital. A petición del director del Hospital San Miguel, los técnicos de CARE Bolivia llevaron sus computadoras al hospital para realizar diversas capacitaciones.

Cuadro 62: Necesidades de capacitación más acuciantes de las organizaciones locales

<b>ORGANIZACIONES LOCALES</b>	
<b>ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES</b>	<b>ORGANIZACIONES de BASE</b>
<b>Gobierno municipal:</b>	<b>Sindicato campesino:</b>
<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes (LPP, ley INRA, ley forestal entre otras)</li> <li>- Manejo de recursos naturales</li> <li>- Desarrollo normativo en recursos naturales</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de proyectos</li> <li>- Planificación estratégica</li> <li>- Gestión de recursos humanos</li> </ul> <p><u>Conocimientos de cambio social</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Género</li> <li>- Metodologías participativas</li> </ul>	<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes (LPP, ley INRA, ley forestal entre otras)</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de planes comunales</li> <li>- Oratoria y manejo de grupos</li> </ul>
<b>Hospital San Miguel</b>	<b>Cooperativa Agraria San José</b>
<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud reproductiva</li> <li>- Ginecología, embarazo, parto y puericultura</li> <li>- Emergencias obstétricas</li> <li>- Chagas, neumonía, tuberculosis y SIDA</li> <li>- Alimentación complementaria</li> <li>- Información, educación y comunicación</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Técnicas de capacitación (para capacitar promotores de salud)</li> <li>- Técnicas de seguimiento de programas (muestreo, encuestación, registros...)</li> </ul>	<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leyes agroforestales</li> <li>- Preparación de plaguicidas caseros</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia técnica</li> <li>- Administración, autogestión y contabilidad</li> </ul>
	<b>APROSIC (promotores de salud)</b>
	<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación permanente (plan anual)</li> <li>- Nutrición</li> <li>- Medicina natural</li> <li>- Capacitación práctica en el hospital</li> </ul>
	<b>Grupos de mujeres</b>
<b>Comité de Vigilancia</b>	<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Artesanías</li> <li>- Desparasitación y vacunación de animales menores</li> <li>- Salud reproductiva</li> <li>- Agronutrición</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación y gestión de proyectos</li> <li>- Oratoria y manejo de reuniones</li> <li>- Organización y gestión</li> </ul>
<p><u>Conocimientos técnicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profundización en leyes (LPP, SAFCO, Descentralización Admva, y Municipalidades)</li> </ul> <p><u>Conocimientos organizativos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguimiento y evaluación de proyectos</li> <li>- Contabilidad y auditoría de cuentas</li> </ul>	

Fuente: IT n° 43, 48, 51 y entrevistas.

## 1.2.2 Aprendizaje del sindicato campesino

- *Concienciación de derechos*

Un examen del municipio a finales de 2000 (un año después de la finalización del proyecto) puso de relieve que el proyecto logró incrementar notablemente el nivel de concienciación que tenían los sindicatos comunales acerca de su **derecho a participar en la planificación municipal**. En una entrevista realizada a finales de 2000, Telésforo Quintana, alcalde de Villa Serrano, declaró que los líderes sindicales comunales utilizaban los planes comunales elaborados en el periodo 1996-98 como instrumento de presión y apoyo a sus reivindicaciones en sus visitas a la alcaldía.

- *Conocimientos organizativos*

### Número de planes realizados

La evaluación final del proyecto estimó el avance del número de planes realizados a fecha de julio de 1998, es decir, un año antes de la finalización del proyecto. Los resultados de los **planes comunales** fueron bastante positivos, registrándose porcentajes significativos respecto a los objetivos establecidos y el conjunto del municipio. A pesar de los esfuerzos invertidos y de constituir una de las apuestas del proyecto, la introducción de la planificación a nivel de **microcuencas** no ofreció resultados tan alentadores, realizándose tan solo 13 planes de microcuenca en todo el municipio que afectaron a 189 familias. Una posible explicación se encuentra en el número excesivo de ámbitos distintos de planificación (familiar, microcuenca y comunal) propiciados por el proyecto y al hecho de que el campesino conciba más fácilmente la existencia de dos, uno de ámbito familiar individual y otro colectivo comunal.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El ámbito de la microcuenca padeció, de hecho, enormes dificultades de visibilización, derivadas de la existencia de familias con múltiples parcelas ubicadas en diferentes cuencas. Los sindicatos recelaron además del impulso de una unidad de gestión alternativa a la comunidad, su propia unidad administrativa natural. Las únicas microcuencas en las que se realizó una planificación presentaban, en realidad, características muy particulares: las familias tenían intereses en la cabecera y en la parte baja de las cuencas y existían planes de implantar sistemas de riego.

Cuadro 63: Número de planes realizados (con fecha julio de 1998)

TIPO de PLAN	NÚMERO de PLANES REALIZADOS	PORCENTAJE sobre OBJETIVO y POBLACIÓN
Planes de finca	1.307 familias	73% del objetivo (1.800 familias)
Planes de microcuenca	13 planes de microcuenca (189 familias)	11% del objetivo (1.800 familias)
Planes comunales	31 comunidades	89% del objetivo (35 comunidades) 67% del total (45 comunidades)

Fuente: Informe de evaluación Final (1999), pp. 5-7.

Grado de seguimiento de los planes

A tenor de los datos ofrecidos por la evaluación final del proyecto (relativos a julio de 1998), el grado de seguimiento de los planes fue **desigual**, no existiendo más información al respecto de las características de tales procesos.

Cuadro 64: Grado de seguimiento de los planes (con fecha julio de 1998)

TIPO de PLAN	NÚMERO de PLANES	NIVEL DE SEGUIMIENTO	PORCENTAJE
Planes de finca	1.307	734 revisados en 2 ocasiones	56,2%
		319 revisados en 3 ocasiones	24,4%
		113 revisados en 4 ocasiones	8,6%
		38 revisados en 5 ocasiones	2,9%
		10 revisados en 6 ocasiones	0,8%
Planes de microcuenca	13	13 manejo eficiente actual	
Planes comunales	31	9 revisados de forma anual	29%

Fuente: Informe de evaluación Final (1999), pp. 5-7.



### Calidad de los planes realizados

El proyecto PN-23 utilizó como indicador de calidad de los planes su “manejo eficiente”, relacionado con el seguimiento de los mismos, en la suposición de que la solicitud de revisión de los planes por parte de las familias o las comunidades indicaba la intención de demandar nuevos servicios e, indirectamente, una mejora de su “capacidad económica para responder a la condicionante de contraparte de la subvención” (Informe de Evaluación Final, 1999:7). A este respecto, es necesario preguntarse si la revisión de los planes respondía exclusivamente al interés local en continuar recibiendo los beneficios del proyecto y, en todo caso, analizar el propio rumbo que tomaron los procesos locales de planificación una vez concluido el proyecto.

Sin pretender desmerecer los indudables aciertos y avances en las capacidades de planificación de los actores locales (derivados, por ejemplo, de un efecto de escaparate), el alcance a largo plazo del proceso promovido por CARE padeció algunas **limitaciones**, que no, por inevitables o comprensibles, dejan de ser importantes. En primer lugar, los planes poseyeron más el carácter de una agregación de demandas que el de un esfuerzo local por relacionar fines con medios y organizar planes de trabajo. En los planes comunales se alimentó, en cambio, un enfoque de demanda estratégica, ya que se ligaban las necesidades locales con demandas a organizaciones concretas de la zona. Con todo, los planes comunales adolecieron diversas debilidades:

- Los talleres de planificación comunal fueron facilitados, sistematizados y transcritos por el equipo de CARE Bolivia.
- No existió un proceso de capacitación a los sindicatos orientado al aprendizaje de metodologías participativas, manejo de grupos o sistematización de talleres.
- Tampoco se promovieron experiencias de cofacilitación de talleres con los líderes sindicales de la comunidad, más que de forma excepcional.
- El sindicato campesino se limitó a desempeñar sus tradicionales roles de convocar reuniones, dirigir plenarios o liderar la participación.

Un examen del municipio a finales de 2000, tras la retirada de CARE Bolivia del municipio, dejó en evidencia la falta de sostenibilidad de los planes comunales. En el nuevo proceso de elaboración del PDM (iniciado en agosto de 2000), las comunidades

no dieron continuidad a sus planes comunales, impulsándose desde la alcaldía una metodología basada en talleres distritales coordinados por una consultora externa al municipio.

### Cantidad y calidad de las experiencias de autogestión promovidas por el proyecto

Las actividades de autogestión del sindicato campesino promovidas por el proyecto PN-23, fueron **escasas y puntuales**, incluyendo tan solo la gestión de almacenes o los comités de microrriego. Los informes de evaluación, sin embargo, no mencionaron el resultado de estas iniciativas desde el punto de vista del aprendizaje local:

- La *gestión de los almacenes* de los materiales del proyecto fue delegada a los sindicatos campesinos. Los responsables de almacén se capacitaron en manejo de inventarios y libros de contabilidad y contaron con el asesoramiento del auxiliar de oficina del proyecto PN-23, que realizó visitas periódicas a las comunidades.
- De un total de 25 sistemas multiuso de riego construidos por el proyecto (veinte grupales y cinco comunales), tan solo siete contaban con *comités de riego* al final del proyecto, lo que supone un índice de cobertura del 28% (Informe de Evaluación Final, 1998:9). No obstante, durante el periodo 1998-2000 el resto de sistemas multiuso de riego fueron aprobando reglamentos y constituyeron sus comités de riego. El proceso de elaboración de estatutos constituyó un interesante espacio de aprendizaje organizativo, al comprender discusiones sobre cuotas de autofinanciación, y sistema de multas, así como su puesta en práctica. En algunas de las comunidades que disponían de sistemas de riego comunal, el proyecto PN-23 impulsó la creación de fondos comunales con los ingresos procedentes del sistema de riego, con objeto de poder sufragar los gastos de representación de miembros del sindicato en actividades fuera de la comunidad (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:28).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> La propia misión de evaluación recomendó la financiación de fondos de desarrollo comunal orientados a la ejecución de obras de conservación de suelos, control de erosión, manejo de pastos y/o reforestación en terrenos comunales. Véase Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término (1997), p. 15.

- *Conocimientos de cambio social*

### Integración de la perspectiva de género

El incremento de la participación de la mujer en los sindicatos campesinos ha sido un **proceso largo y costoso**, que se inició a nivel departamental con los cambios impulsados por el congreso sindical departamental celebrado en 1993 en Tarabuco. Con motivo de dicha reunión, se anuló el cargo de secretaria femenina, identificado con la función de cocinar para el sindicato, y se creó una secretaría de organización destinada a ser ocupada por una mujer. Se permitió además el acceso de las mujeres a otras carteras estratégicas, como relaciones, hacienda, salud o educación y hacienda. La resolución del congreso instó, por último, a todos los niveles sindicales (centralías, subcentralías y sindicatos comunales) a modificar sus propios estatutos para dar cabida a estos cambios.<sup>11</sup> En un estudio sobre las mujeres y la participación popular, Salazar (2000:12) ha señalado que ese proceso fue especialmente importante en el caso de Villa Serrano:

“Este mandato se arraigó hacia abajo a través de los sindicatos provinciales y las propias OTB, como en el caso de Villa Serrano, con efectos claros en el terreno de la vida cotidiana, donde se institucionalizan las relaciones desiguales de género. Por ello, la presencia de las líderes se ha convertido en una referencia para las jóvenes, que ven reflejadas sus aspiraciones a entrar en el mundo público sin las objeciones habituales que hasta hace poco acompañaron a sus madres, creándose un ambiente de mucha actividad en torno a esa pretensión”.

No hay olvidar, por otro lado, que se trata de un fenómeno que padece muchas **debilidades**. Tuijtelaars (1995:31) señaló que los cambios han sido más efectivos en los niveles superiores que en los niveles comunales, donde la elección de mujeres para los nuevos cargos se produjo a título exclusivamente nominal, perviviendo el desempeño de funciones tradicionales. En la práctica, los varones han ofrecido resistencia sistemática a que las mujeres ocupen cargos dirigentes, quedando limitada esta posibilidad a mujeres en situación de soltería.<sup>12</sup> La asistencia a las reuniones, por otro lado, queda limitada habitualmente a los casos de ausencia del marido o viudedad y se ve limitada por la

---

<sup>11</sup> Con anterioridad a la reforma, la mujer sólo podía ocupar el cargo de secretaría femenina, cuya principal función era cocinar cuando llegaba alguna visita a la comunidad, no teniendo, por consiguiente, oportunidad alguna de participar en las reuniones de trabajo. Un análisis en profundidad de este proceso se encuentra en Tuijtelaars (1995), pp. 31-35 y en Salazar (2000), p. 102.

<sup>12</sup> Un dato revelador ofrecido por el estudio de Tuijtelaars (1995) indica que los congresos provinciales al inicio de los años 90 eligieron cinco mujeres (todas solteras), de las que cuatro abandonaron su cargo por matrimonio y otra, por viajar a Santa Cruz. Tras casarse, las mujeres “se echan a perder para el sindicato”.

imposibilidad de una asistencia doble (marido y mujer) y de problemas de comunicación entre hombres y mujeres acerca de los acuerdos que se toman en las reuniones comunales (IT n° 44, 1998:8).

Es en este contexto donde debe ser situado el impacto del proyecto PN-23, que parece haber **fortalecido la tendencia** ya existente en el municipio hacia una mayor participación sindical de las mujeres, aspecto que constituyó uno de los objetivos de partida del proyecto y que como tal había sido incorporado en el marco lógico del proyecto. Por esta razón, el sistema de información y seguimiento ofreció indicadores puntuales al respecto, que fueron finalmente recogidos en la evaluación final del proyecto. A finales de 1998, un 87% de las 33 comunidades asistidas por el proyecto contaban con mujeres en el sindicato y, en un 60% de las mismas, ocupaban además cargos de dirección, entre los que se encontraban la secretaría general, de relaciones, hacienda, actas, vocales, educación y salud (véase cuadro).<sup>13</sup> La contundencia y optimismo de estos datos contrasta con la información aportada por otros indicadores. Gran parte de las mujeres que alcanzó puestos de dirección sindical son esposas de algún dirigente sindical, lo que plantea una interrogante sobre este proceso (Informe de Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:38). La asunción de cargos directivos por parte de las mujeres visibilizó además un conflicto latente de género, originando problemas conyugales (discusiones familiares, chantajes afectivos y expulsiones del hogar) que no fueron reflejados por los informes de evaluación del proyecto. Muchas mujeres sufrieron importantes crisis emocionales y una fuerte desorientación. Como es natural, buena parte de los conflictos son inevitables en los procesos de cambio, pero también fueron motivados porque el proyecto orientó la estrategia de género a trabajar fundamentalmente con mujeres y apenas se abrió un proceso paralelo de capacitación de los varones del municipio orientado a las relaciones de género.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> De acuerdo a la evaluación del proyecto, el número de mujeres ocupando cargos en la centralía provincial ascendía a cuatro en 1998: dos formaban parte del Comité de Vigilancia y una tercera había ingresado en la Federación Departamental de Campesinos. Véase Informe de Evaluación Final (1999), p. 11.

<sup>14</sup> Hay que mencionar que se llevaron a cabo algunas iniciativas de capacitación de varones con buenos resultados. Un ejemplo fueron los talleres de fútbol-cocina, en los cuales los hombres se comprometieron a cocinar con la condición de que las mujeres jugaran al fútbol. Al final de estas experiencias, se producía un debate sobre la asignación de roles. Las mujeres se quejaban de que los hombres les intimidaban en las reuniones comunales, se reían de ellas y no las hacían caso y los hombres se quejaban de que las mujeres no les dejaban entrar en la cocina. Pese a su indudable acierto, estas interesantes iniciativas se realizaron con carácter marginal y experimental en algunas comunidades, pero no se pudieron difundir al conjunto del municipio.

Cuadro 65: Mujeres integradas en los sindicatos

DISTRITO	COMUNIDAD	N° de mujeres en el sindicato		N° de mujeres en posiciones importantes	
		1994	1998	1994	1998
<b>PESCADO</b>	Huerta Mayu	2	2	1	1
	Pampas Arias	-	1	-	1
	Huaca Huasi	-	1	-	0
	Ovejeros	3	4	1	2
	Trampa Nayu	0	0	0	0
	Kollpa Pampa	3	3	2	3
	Escaleras	3	4	2	3
	La Quebrada	-	5	-	5
	<b>Subtotal</b>		<b>11</b>	<b>20</b>	<b>6</b>
<b>URRIOLAGOITIA</b>	Urriolagoitia	1	2	0	0
	Pampas del Tigre	-	1	-	0
	Chapas	-	2	-	0
	Thola Pampa	-	3	-	2
	Santiago Chico	-	1	-	0
	<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>NUEVO MUNDO</b>	Nuevo Mundo	-	1	-	1
	Peña Blanca	3	1	1	1
	Potrero	-	1	-	1
	Achiras	2	1	0	1
	Pedregal	-	3	-	1
	<b>Subtotal</b>		<b>5</b>	<b>7</b>	<b>1</b>
<b>MENDOZA</b>	Socavón	-	1	-	1
	Blanca Flor	0	1	0	0
	Cañadillas	-	1	-	1
	Zamora	2	2	0	0
	Kéwiñas	4	4	3	2
	Santa Rosa	3	2	1	1
	Lampasillos	1	2	0	0
	Monte Grande	-	4	-	2
	<b>Subtotal</b>		<b>10</b>	<b>17</b>	<b>4</b>
<b>PIEDRA GRANDE</b>	Piedra Grande	-	0	-	0
	Sipotendi	1	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>LA CIÉNAGA</b>	Ciénaga	-	3	-	2
	Recalde	-	2	-	1
	Pilluiqui	-	0	-	0
	Punilla	1	2	0	0
	Mollepampa	1	4	0	3
	<b>Subtotal</b>		<b>2</b>	<b>11</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>64</b>	<b>11</b>	<b>36</b>

Fuente: Informe de Evaluación Final (1999), p. 13

En lo relativo a la participación de las mujeres en los procesos locales de planificación el sistema de seguimiento del proyecto estimó que el 96% de los planes de finca contaron con participación femenina, así como un 100% de los planes de microcuenca y de los planes comunales.<sup>15</sup> Las valoraciones de la misión externa de evaluación fueron mucho más cautas a este respecto, no encontrando indicios de participación femenina en los planes de microcuenca, aunque sí en los planes comunales.<sup>16</sup>

Con todo, se puede concluir que el proyecto fortaleció la tendencia de cambio ya existente en los sindicatos. Se contribuyó, en definitiva, no sólo a abrir un nuevo espacio social para la mujer, sino también a desencadenar un debate local sobre las limitaciones que deben afrontar las mujeres para participar, como son el analfabetismo, la baja autoestima o las percepciones negativas de los varones.

### *Integración de la perspectiva ambiental*

En el capítulo de la *perspectiva ambiental*, los sindicatos parecen haber experimentado **progresos decisivos**. Así, al menos, parece ponerlo de manifiesto el orgullo manifestado por los cuadros sindicales acerca del estado de conservación de los recursos naturales del municipio (en comparación a la severa erosión de los municipios vecinos) y la frecuente aparición de demandas de manejo sostenible de recursos en el proceso de reajuste del PDM en 2000. La creación de asociaciones productivas de corte ambiental como la Asociación Campesina de Recursos Naturales de Mendoza (ACRENAM), dedicada a la explotación sostenible de recursos forestales, pone de relieve una mayor identificación de la población local entre conservación y beneficios económicos. La contribución del PN-23 a este respecto, sin olvidarse de la aportación de otras ONG como PLAFOR y CEDEC, parece haber sido muy positiva, como consecuencia de un intenso proceso de capacitación sobre el manejo sostenible de los recursos ambientales.

---

<sup>15</sup> Una carencia del sistema de seguimiento del proyecto PN-23 fue su orientación hacia indicadores cuantitativos, ofreciendo estimaciones precisas sobre el número de mujeres en los sindicatos, pero sin hacer valoración cualitativa alguna sobre la calidad de esta participación. En este sentido, los datos deben ser tomados con cierta reserva.

<sup>16</sup> En los planes comunales una herramienta de utilidad parecieron ser los grupos focales por sexo, que ayudaron a las mujeres a encontrar un espacio donde poder expresar sus opiniones (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:36-37).

### Integración de la perspectiva de participación

No existe información sobre la influencia del proyecto en los mecanismos de participación en las organizaciones sindicales campesinas. La incorporación de una perspectiva de participación en éstos debe ser considerada, no obstante, con **cautela**. El sindicato constituye una especie de microestado, combinando una democracia representativa en su elección de cargos con la imposición de una serie de roles coercitivos, encaminados a conservar el orden social. En este sentido, y aunque su cultura organizativa sea esencialmente jerárquica, está imbuido de una filosofía democrática de fondo. Por esa razón, la asunción de enfoques participativos de trabajo debe contemplar esta especificidad.

### 1.2.3 Aprendizaje de la Alcaldía de Villa Serrano

- *Conocimientos organizativos*

#### Mejora de las capacidades de planificación y formulación de proyectos

La falta de recursos humanos capacitados motivó que, desde sus inicios, la alcaldía sufriera cuellos de botella en la formulación y gestión de proyectos. En ese sentido, gran parte del trabajo del AT Municipal del PN-23 destinado en la alcaldía se orientó a cubrir directamente esa carencia, elaborando perfiles de proyecto, pero no contó con recursos suficientes para realizar una tarea de capacitación de técnicos locales. No hay que dejar de señalar, por otro lado, la enorme **complejidad** de los procesos de capacitación de los equipos técnicos de las alcaldías, dada la enorme volatilidad de alcaldes y sus respectivos equipos de gobierno. En Villa Serrano la hegemonía del MBL ofreció durante los años 90 una cierta continuidad, que se vio rota tras la llegada del MIR al gobierno municipal en el 2000.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> El equipo técnico de la alcaldía recibió capacitación en SISPLAN (una metodología de planificación similar al marco lógico), en el marco de un programa de fortalecimiento municipal impulsado por la Prefectura de Chuquisaca, además de otros cursos de capacitación en informática y contabilidad,

Una evaluación a finales de 2000 no hizo sino arrojar nuevas sombras y luces sobre el proceso de fortalecimiento de la alcaldía. El nuevo alcalde, elegido tras las elecciones de diciembre de 1999, fue un antiguo asistente técnico de CARE que ese mismo año decidió retirarse del equipo de CARE para incorporarse a la política local. Este **efecto inesperado** del proyecto PN-23 situó a una persona capacitada en un puesto clave, conocedor de la metodología de planificación participativa, así como de la importancia de la sensibilidad de género y ambiental en el manejo de la gestión local del municipio. A principios de 2000, el nuevo gobierno municipal del MIR constituyó la *Unidad Técnica de Planificación Municipal*, mediante la contratación de tres técnicos municipales, cuyas funciones eran la identificación de ideas y perfiles de proyectos, su formulación y la elaboración de fichas de validación. Hay que señalar que la constitución de dicha unidad se vio apoyada en febrero de 2000 por la firma de un convenio de fortalecimiento municipal entre la alcaldía y la Prefectura de Chuquisaca, en el marco de su Programa de Desarrollo Comunitario Rural (PDCR II), y por el que la prefectura cofinanciaba durante tres años un AT municipal (licenciado en economía) destinado a la planificación ambiental del municipio. La concurrencia de estos recursos -ajenos al proyecto PN-23- mejoró notablemente la capacidad de planificación de la propia alcaldía.

#### *Grado de incorporación de los planes comunales en la planificación municipal*

Durante el periodo de gobierno del MBL, el alcalde pareció convencido de la utilidad de los planes comunales, que se convirtieron de facto en la herramienta que vehiculó la **participación popular** en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo Anual (POA). Se acordó además crear un archivo público, abierto a consulta, en la alcaldía con el conjunto de planes comunales.

Una evaluación a finales de 2000 puso de relieve la **falta de sostenibilidad** del proceso de planificación participativa tras la retirada del PN-23. Algunos hechos ocurridos ese mismo año parecen incluso sostener que el proceso sufrió un considerable retroceso:

---

contratados con diversas consultoras.



- *Plan de Desarrollo del Distrito de Pozos*

Con motivo de la elaboración de este plan, el nuevo equipo municipal facilitó cuatro planes comunales en sendas comunidades. En este proceso, los técnicos municipales consultaron el archivo de planes comunales ni emplearon técnicas de DRP, sino que, por desconocimiento del bagaje acumulado en la alcaldía, empezaron de cero diseñando sus propias herramientas de facilitación de talleres.<sup>18</sup>

- *Revisión del PDM de Villa Serrano*

En agosto de 2000 el alcalde decidió subcontratar la revisión del PDM a la Consultora de Desarrollo Rural (CODERA). Esta consultora de Sucre desarrolló una metodología de talleres distritales con líderes comunales y talleres comunales posteriores de validación de resultados. En este esquema de trabajo, la consultora entendió que su papel de capacitación a los líderes locales consistió en hacerles reflexionar y razonar sobre las necesidades reales de la comunidad, por lo que el trabajo de gabinete acababa sustituyendo al trabajo asambleario. El derecho de elegir quedó restringido, por tanto, a algunos pocos técnicos y líderes comunales. Este modelo de trabajo supone un paso atrás respecto al proceso de planificación participativa impulsado por CARE a finales de los 90, que había avanzado hacia una cultura de recuperar la voz de las bases, un proceso lleno de vitalidad, pero falto de sostenibilidad porque precisaba de la facilitación de CARE del proceso.<sup>19</sup>

• *Conocimientos de cambio social*

Integración de la perspectiva de género

Un estudio sobre la participación de la mujer en Villa Serrano (Salazar, 2000:105-8) ha puesto de relieve las **debilidades** de la adopción de la perspectiva de género por parte del gobierno municipal. Si bien el estudio reconoce que el sistema político local ha dado

---

<sup>18</sup> Siguieron para ello las pautas de la Guía de Planificación Participativa, elaborada por la Subsecretaría Nacional de Planificación Participativa, que adolece de una rigidez excesiva y que, en cualquier caso, es menos avanzada y flexible que la metodología de DRP, utilizada antes por el proyecto PN-23.

<sup>19</sup> En una entrevista mantenida en noviembre de 2000 con Humberto Limpies, técnico municipal, éste manifestó que el proceso de reajuste del PDM adolecía de enormes deficiencias, entre las que se encontraban la ausencia de una guía clara de procedimientos, la falta de diagnósticos comunales, la

voz a las mujeres, el proceso no se ha traducido en una inclusión de sus demandas. Del conjunto de demandas expresadas por las mujeres (conocimientos de producción y comercialización, cocinas de gas o máquinas de coser, entre otras), el PDM de 1996-97 tan solo recogía el seguro materno infantil. El mismo estudio reconoce que no existe una masa crítica de políticos locales comprometidos con el género, por temor a que se pongan en peligro la unidad de la familia campesina. La Oficina de Defensoría de la Niñez y la Adolescencia asumió la labor de denuncia de casos de violación doméstica, con una enorme limitación de recursos humanos y materiales. El proyecto PN-23 a este respecto no hizo operativo ningún instrumento, salvo una labor de información de la existencia de la oficina entre los grupos de mujeres. A finales de 2000, la perspectiva de género parecía recobrar nuevo aliento en el municipio con la inserción de Villa Serrano en un programa piloto de capacitación en temas de género a cargo de la Subsecretaría de Asuntos de Género. La disposición del nuevo alcalde a entrar en dicho programa puede ser contemplado como una herencia indirecta del proyecto PN-23.

#### Integración de la perspectiva ambiental

La perspectiva ambiental constituyó con mayor claridad un **espacio de avance** en el gobierno municipal. Buena muestra de ello fue, por ejemplo, el ya mencionado convenio de fortalecimiento municipal entre la alcaldía de Villa Serrano y la Prefectura de Chuquisaca, que permitía destinar un AT municipal a tareas específicas relacionadas con el medio ambiente. Entre sus funciones, se encontraba la formulación de un programa ambiental en el municipio, a partir de la identificación de 16 perfiles de proyectos, en permanente coordinación con el proceso de reajuste del PDM. En una entrevista realizada a finales de 2000, el AT declaró de gran interés el trabajo ambiental realizado por CARE Bolivia en el municipio, del que había podido consultar numerosos informes. En este sentido, CARE Bolivia, junto a otras ONG como CEDEC y PLAFOR, desempeñó un importante papel en la activación de una política municipal en el municipio.

---

improvisación de los talleres y el desconocimiento de técnicas participativas por parte de los miembros de la consultora. Con todo, el proceso se hallaba aún en mitad de su curso, a la espera de resultados finales.

## 1.2.4 Aprendizaje del Comité de Vigilancia

- *Fortalecimiento institucional*

### Nivel de concienciación de derechos

La influencia del proyecto PN-23 en el fortalecimiento del CV pareció limitarse a la concienciación de derechos. En realidad, el proyecto nunca se planteó desarrollar un plan sistemático de trabajo con el CV, aunque sí se impartieron algunos talleres de fortalecimiento institucional. En un primer taller dedicado a la LPP, se trabajó sobre el conocimiento local acerca del conjunto de derechos, obligaciones y responsabilidades del organismo.<sup>20</sup> En este sentido, el taller avanzó en la dirección de construir una visión compartida sobre la importancia de la función de control social del CV, no sólo en términos de gasto municipal, sino también del propio proceso de planificación participativa contemplado en la ley (véase IT n° 42, 1999). En un análisis FODA del organismo realizado en el transcurso de un segundo taller se pusieron de manifiesto numerosas debilidades institucionales (véase cuadro), cuya superación escapa la actuación puntual de una organización de desarrollo y precisan un proceso continuado de apoyo con recursos internos y externos.

### Incremento de recursos y capacidad de iniciativa

El fortalecimiento organizativo experimentado por el CV a finales del 2000 parece explicarse en función de dos variables externas al proyecto. En primer lugar, el cambio institucional motivado por la promulgación de la Ley de Municipalidades (1999) supuso una delegación de recursos a los CV procedentes de la coparticipación tributaria. La necesidad de elaborar su propio POA ha sido el detonante definitivo para impulsar el

---

<sup>20</sup> Se recuerda que entre las funciones del CV se encuentran proponer y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios municipales, proponer y participar en acciones relacionadas con la preservación del medio ambiente, denunciar y solicitar modificaciones de decisiones públicas que vayan en contra de los ciudadanos, así como la de solicitar y distribuir información. De igual modo, el CV debe participar en los organismos de coordinación de las redes de educación y salud del municipio.

Cuadro 66: Análisis FODA del Comité de Vigilancia

<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
No tiene carácter político partidista Trabajo desinteresado y no remunerado Nivel de información de los miembros Poder de decisión y convocatoria	Capacitaciones brindadas por las ONG Facultades de control asignadas por la LPP Información proporcionada por la alcaldía
<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Ausencia de oficina y recursos financieros Falta de buenos medios de comunicación Desconocimiento interno de la LPP Mala coordinación entre los miembros Falta de tiempo por parte de los miembros	Mala organización de los sindicatos Intromisión política partidista Posible derogación de la LPP Recelos de la alcaldía a ofrecer información

Fuente: IT n° 42 (1999), p. 8.

proceso de aprendizaje organizativo del CV. En el caso de Villa Serrano un asistente técnico municipal, además, ofreció asesoramiento al CV en el proceso de elaborar su propio POA. En segundo lugar, el programa de fortalecimiento del CV impulsado por CEDEC ha profundizado el proceso iniciado tímidamente por CARE.

### 1.2.5 Aprendizaje de las organizaciones de mujeres

- *Fortalecimiento institucional*

#### Incremento de miembros en las organizaciones de mujeres

Como en muchas regiones de Bolivia, las organizaciones de mujeres han sufrido una evolución irregular y dependiente de la oferta de ayuda externa. En el caso de Villa Serrano, éstas experimentaron un auge y un lento declive en los primeros noventa (véase capítulo 5). La irrupción del proyecto PN-23 y la posibilidad de acceder a algunos beneficios motivó que las organizaciones de mujeres experimentaran un notable ascenso de integrantes, pasando de 15, en 1994, a 1.057, en 1998, respectivamente.

Cuadro 67: Mujeres integradas en organizaciones de mujeres

DISTRITO	COMUNIDAD	N° de mujeres integradas		
		1994	1996	1998
<b>PESCADO</b>	Huerta Mayu	0	24	56
	Pampas Arias	0	14	29
	Huaca Huasi	0	32	43
	Ovejeros	6	9	15
	Trampa Nayu	0	12	20
	Kollpa Pampa	0	18	21
	Escaleras	0	8	36
	La Quebrada	0	35	49
	<b>Subtotal</b>		<b>6</b>	<b>152</b>
<b>URRIOLAGOITIA</b>	Urriolagoitia	0	9	23
	Pampas del Tigre	0	0	0
	Chapas	0	15	32
	Thola Pampa	0	9	11
	Santiago Chico	0	15	15
	<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>48</b>
<b>NUEVO MUNDO</b>	Nuevo Mundo	9	12	45
	Peña Blanca	0	52	54
	Potrero	0	30	44
	Achiras	0	0	25
	Pedregal	0	0	23
	<b>Subtotal</b>		<b>9</b>	<b>94</b>
<b>MENDOZA</b>	Socavón	0	27	28
	Blanca For	0	18	18
	Cañadillas	0	34	34
	Zamora	0	12	58
	Kéwiñas	0	0	30
	Santa Rosa	0	0	0
	Lampasillos	0	62	64
	Monte Grande	0	32	33
	<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>185</b>
<b>PIEDRA GRANDE</b>	Piedra Grande	0	27	34
	Sipotendi	0	60	60
	<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>87</b>
<b>LA CIÉNAGA</b>	Ciénaga	0	34	78
	Recalde	0	20	24
	Pilluiqui	0	0	7
	Punilla	0	12	27
	Mollepampa	0	12	21
	<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>78</b>
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>	<b>644</b>	<b>1057</b>

Fuente: Informe de Evaluación Final (1999), p. 12.

### Nivel de concienciación de derechos

Aparte de los talleres de capacitación orientados a conocimientos técnico-prácticos (en especial, de agronutrición), el proyecto PN-23 canalizó diversas iniciativas de **capacitación en leyes y derechos**. En este sentido, se pueden mencionar, al menos, dos líneas de trabajo:

- *Talleres comunales de capacitación sobre la Ley de Violencia Doméstica*

En estos talleres se emplearon técnicas de títeres para escenificar situaciones de violencia doméstica con muy buenos resultados, porque a través de dicha técnica se logró que las mujeres se identificasen con los personajes y reinterpretasen experiencias personales. La facilitación de estos talleres permitió la apertura de nuevos espacios donde las mujeres podían compartir episodios de maltrato, tanto físico como psicológico, al interior de los hogares. Se evidenció la grave dimensión de tales y problemas y su carácter oculto pero universal entre las mujeres participantes. El proceso compartido de testimonios de violencia alentó una complicidad de género, pero originando también un sentimiento de enorme responsabilidad en el equipo de facilitadoras de CARE Bolivia.<sup>21</sup>

- *Talleres de organización para mujeres líderes*

El proyecto llevó a cabo seis talleres a nivel distrital orientado a mujeres dirigentes, mujeres con potencial de liderazgo y mujeres que ocupaban cartera en el sindicato. Los contenidos de dicha capacitación fueron la LPP y cuestiones organizativas.

Los resultados de todo este trabajo son difíciles de valorar. La misión de evaluación final de proyecto comprobó que los avances registrados por los grupos de mujeres diferían de acuerdo al tipo de comunidad, siendo más difícil el trabajo en las comunidades donde las mujeres eran quechuas monolingües. En materia de liderazgo parecían existir dos grupos de mujeres líderes. Por un lado, un tipo de discurso de

---

<sup>21</sup> En uno de los talleres celebrado en la comunidad de Escaleras en noviembre de 1998, el número de títeres representaba con exageración como un hombre pagaba a su mujer, con insultos y golpes. Con el ojo verde, la mujer acudía a la Oficina de la Defensoría de la alcaldía de Villa Serrano y una abogada le explicaba sus derechos. Tras el final de la actuación, el auditorio local de mujeres permaneció en silencio sepulcral, que se fue lentamente rompiendo a medida que las mujeres relataba sus casos y rompían a

feminismo reivindicativo, centrado en el dominio de los hombres sobre las mujeres y orientado a las denuncias de los maridos (en especial, de aquellos que no permitían a sus mujeres acudir a las reuniones). Existía un segundo grupo, en cambio, menos combativo y más orientado a subrayar las expectativas y potencialidades de las mujeres, pero evitando el conflicto (Informe de Evaluación Final, 1999:30). Lo que sí parece cierto es que el proyecto contribuyó a aumentar el espacio de ambos tipos de liderazgo y discursos, así como la presencia de las mujeres en los espacios sociales y políticos.

### Capacidad de iniciativa

Como ya se indicó en el análisis del contexto, las organizaciones de mujeres detentan capacidades creadas a lo largo de un largo proceso histórico de emergencias y desapariciones, y ello a pesar de que los talleres de capacitación sobre aspectos productivos dirigidos a las mujeres fueron más bien escasos en los años 80 y 90. Las mujeres parecen haberse caracterizado, de hecho, por su gran aprovechamiento de los esfuerzos de capacitación.<sup>22</sup> Las actividades realizadas por los grupos apoyados por CARE se centraron en huertos grupales y capacitación en agronutrición. En los talleres de planificación de la siguiente fase fallida del PN-23, las mujeres mostraron un elevado grado de interés en desarrollar **nuevas iniciativas productivas**, entre las que se encontraban telares, granjas de pollos, molinos, tostadoras de maíz, talleres de costura, colmenas de abejas, panaderías, viveros o pulperías. En estos talleres también se definió una completa estrategia de implementación, que incluía estatutos, régimen de asociación, capital necesario de arranque, mecanismos de gestión administrativo, vías de comercialización y planes de capacitación (IT n° 51, 1999:6).

---

llorar (Entrevista a la Asistente Técnico de Género del proyecto).

<sup>22</sup> Entre las escasas antecedentes de propuestas de capacitación ofrecidas específicamente a las mujeres se encuentran los cursos de CEDEC sobre producción de hortalizas. Véase Tuijelaars (1995), p. 25.

## 1.2.6 Aprendizaje de otras ONG de desarrollo en la zona

- *Conocimientos de cambio social*

Las principales ONG de desarrollo que trabajaban en Villa Serrano a principios de los 90 procedían de una tradición de trabajo agrícola tradicional, con enfoques verticales y tecnicistas propios de la época de la revolución verde. Desde finales de los años 80, y fruto de las nuevas presiones de los donantes, estas organizaciones experimentaron una incipiente introducción de enfoques de medio ambiente y de género. Un efecto no buscado del proyecto ha sido la **difusión de las metodologías participativas** al resto de ONG de desarrollo, tanto locales como internacionales. En realidad, CARE Bolivia parece haber desempeñado una suerte de liderazgo metodológico (metodologías participativas, género, enfoque de microcuencia). En una entrevista con una AT del proyecto PN-23, ésta indicó que existió un proceso de imitación inducido por la presión de las comunidades y actores locales que exigían también métodos participativos de trabajo: “Queremos como CARE, las cosas claras (...) Queremos que sea como con CARE, que no tiene religión ni política”

Este aprendizaje interinstitucional, además de ser recíproco, ha venido dado por una diversidad de vínculos existente entre las ONG de desarrollo. Las características de este tejido articulado ha sido analizado en el epígrafe siguiente dedicado a la generación de capital social.



## 2. Impacto del proyecto en formación de capital social

### 2.1 Articulación de tejido social en el municipio

#### 2.1.1 Articulación del proyecto con la realidad local

##### Resolución de conflictos de ingreso en la zona

La puesta en marcha de un nuevo proyecto origina situaciones potenciales de conflicto con las organizaciones históricamente asentadas en la zona. En diciembre de 1993 se realizó una reunión de presentación del proyecto en el municipio de Villa Serrano con la participación de las principales autoridades y beneficiarios. A pesar de esos esfuerzos de coordinación, la irrupción del PN-23 ocasionó, de hecho, **fricciones y recelos institucionales**, en especial, con CEDEC y la central del sindicato campesina, así como en menor grado con otras ONG presentes en la zona como PLAFOR (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:32).

Al tratarse de una organización con una sólida trayectoria en los sectores de medio ambiente y fortalecimiento institucional, CEDEC percibió el ingreso de CARE Bolivia en Villa Serrano como amenaza para su campo de acción. En ese sentido, trataron de boicotear el apoyo sindical inicial que había recibido el proyecto y la gerencia del proyecto se vio forzada a dirigirse a la Central del sindicato campesino para conseguir una carta de aval, con la que presentarse a los líderes comunales. Una vez el proyecto se puso en marcha, la coincidencia de actividades y áreas de trabajo con CEDEC y PLAFOR se convirtió en una segunda fuente de conflictos al existir notables diferencias en los enfoques y políticas de incentivos y subvenciones. Estos conflictos parecieron resolverse adecuadamente en el marco del ETACI, convirtiéndose en un espacio de encuentro y aprendizaje interinstitucional. No obstante, el recelo de CEDEC hacia

CARE Bolivia permaneció de forma soterrada a lo largo de los seis años de duración del proyecto PN-23, alimentado por la competencia que las dos organizaciones ejercían sobre los fondos de cooperación disponibles en la Embajada de Holanda.<sup>23</sup>

### Creación de estructuras específicas para el proyecto

En un primer momento, el proyecto planteó la creación de *comités comunales de conservación* con el fin de vehicular las actividades del proyecto. Sin embargo, el cambio institucional que supuso la aprobación de la LPP en 1994 propició que el proyecto PN-23 **desistiera de la idea de crear estructuras paralelas** y que coordinase sus actividades con el sindicato campesino. Esta nueva estrategia se reflejó en un cambio de indicadores en el marco lógico y fue refrendada por la segunda evaluación de medio término (1997:47):

“El proyecto ha sabido tomar decisiones estratégicas oportunas en cuanto a la inserción de sus actividades en la nueva política de participación popular que no estaba prevista al inicio, pero que se vino concretizando durante la vida del proyecto. Ha sido acertado el trabajar al inicio principalmente a nivel de las fincas familiares y no crear comités de conservación comunales para evitar un funcionamiento paralelo a los sindicatos.”

En el marco de colaboración con los sindicatos campesinos, el proyecto impulsó la creación de algunas iniciativas organizativas, como los *almacenes de materiales* o los *comités de riego*, que fueron integradas dentro de la propia estructura del sindicato.

### Nivel de coordinación del proyecto con actores locales

El nivel de coordinación del proyecto PN-23 fue satisfactorio, como lo ponen de relieve los múltiples **convenios institucionales** firmados con diversas organizaciones locales: la alcaldía, CORDECH, la central campesina o CEDEC. El proyecto firmó además un convenio de entrada con cada una de las 40 comunidades que participaron en el mismo. Por otro lado, la marcha del proyecto contó con **reuniones periódicas de coordinación**

---

<sup>23</sup> Las dos organizaciones recibían fondos de la cooperación holandesa: CARE Bolivia, directamente de la embajada; y CEDEC, de forma indirecta, a través de la ONG holandesa Cebemo (actualmente Bilance). Sin embargo, CEDEC tenía como estrategia acceder a los fondos más ventajosos de la embajada, negociando con ésta la posibilidad de un proyecto de 3 millones de dólares de presupuesto repartidos en

entre la gerencia del PN-23 y el alcalde. En dichas reuniones, se trataban temas de planificación, problemas de articulación y el gerente del proyecto hacía entrega de los informes de avance y evaluación del proyecto, si bien nunca se compartieron los IT del proyecto, los resultados de las investigaciones o las propias cuentas del proyecto.<sup>24</sup> La comunicación con los sindicatos campesinos fue fluida, a pesar de que la asistencia de los extensionistas a las reuniones de los sindicatos comunales fue discontinua.

Merced a sus titubeos estratégicos, el PN-23 **no logró coordinarse** con la Cooperativa Agraria San José Obrero ni tampoco trabajó con la estructura de promotores agropecuarios. En este sentido, la red de extensionistas desplegada por el proyecto pudo suponer una estructura paralela a la débil organización de promotores agropecuarios.

En lo relativo al resto de áreas del proyecto el proyecto también fue capaz de activar marcos de coordinación. El componente de **salud reproductiva**, por su parte, fue canalizado a través del hospital y la red de promotores de salud, agrupados en APROSIC, impulsando actividades de capacitación conjunta y de seguimiento, como la realización de encuestas sobre conocimientos de salud reproductiva a la población. El componente de **agronutrición** (medio ambiente sano) se canalizó a través del hospital y los grupos de mujeres. La participación del personal de CARE Bolivia en las reuniones del Comité de Análisis e Información (CAI) del Hospital, en las reuniones de promotores y en los eventos de capacitación del personal local propiciaron unos nexos excelentes de coordinación (Informe de Evaluación Final del Componente Medio Ambiente Sano, 1998:14). El mismo informe identificó, no obstante, una falta de coordinación entre el programa de vigilancia del crecimiento infantil del Hospital y el trabajo de educación nutricional del proyecto PN-23.<sup>25</sup> Por otro lado, el componente adoleció de un conveniente marco de colaboración con el CEITHAR (centro educativo para jóvenes), tal y como se reconoció en un taller de autoevaluación realizado por el equipo del proyecto (IT n° 27, 1996:5).

---

un periodo de tres años, es decir, de una dimensión similar al propio proyecto PN-23.

<sup>24</sup> Curiosamente, los IT del proyecto PN-23 no eran compartidos con la alcaldía, pero sí socializados en los talleres organizados por el Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas (GNT-MP).

<sup>25</sup> Las auxiliares de enfermería realizaban el control de peso de forma mensual o bimensual en todas las comunidades; sin embargo, los resultados de sus pesajes no eran utilizados para identificar los niños de alto riesgo y poder priorizar así la capacitación en nutrición infantil del proyecto.

Cuadro 68: Coordinación del proyecto PN-23 con los actores locales más relevantes

ORGANIZACIONES LOCALES	NIVEL DE COORDINACIÓN				
	NULO	BAJO	MEDIO	ALTO	MUY ALTO
Alcaldía					
Comité de Vigilancia					
Central Campesina					
Dir. Distrital de Educación					
Dir. Distrital de Salud					
APROSIC (promotores de salud)					
Cooperativa San José					
Promotores agropecuarios					
Grupos de mujeres					

Fuente: entrevistas.

### Integración de instituciones tradicionales de intercambio de recursos productivos

El proyecto hizo **uso ocasional** de las instituciones de intercambio de recursos productivos que son costumbre en Villa Serrano, en especial, de la *faena* como forma de trabajo colectivo para acometer obras inabordables para una sola familia. De hecho, las faenas fueron utilizadas para incentivar las prácticas de conservación de suelos, entre las que se encontraban la siembra con curvas a nivel, la apertura de zanjas de infiltración, la construcción de terrazas, el control de cárcavas y el establecimiento de barreras vivas y muertas. Durante la primera fase del proyecto, se estimuló el trabajo en grupo en una propiedad familiar, con rotaciones sucesivas por los diferentes terrenos de los miembros del grupo. El proyecto financió 50 bolivianos por día de faena para cubrir los gastos de la comida. A partir de 1996 el proyecto cesó la financiación de las faenas al considerar que los campesinos se habían dado cuenta de los beneficios directos que obtenían al realizar tales prácticas de conservación.<sup>26</sup>

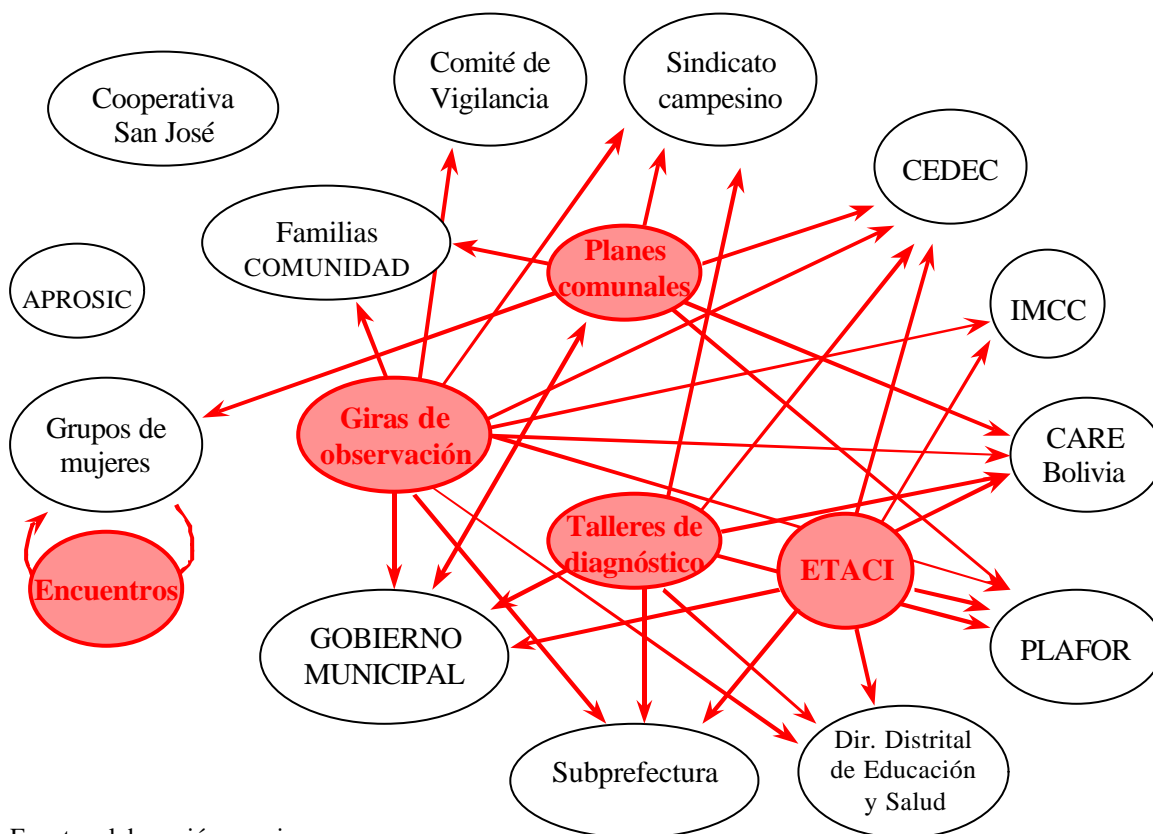
<sup>26</sup> El gerente del proyecto PN-23 mostró, no obstante, reticencias a emplear las instituciones tradicionales de intercambio por entender que constituían meras estrategias de supervivencia. En una entrevista realizada en el transcurso de la investigación, mencionó que otras ONG de desarrollo que operaban en Chuquisaca fomentaban el uso del *ayni* o la *tierra al partir*, pero él no era partidario.

## 2.1.2 Articulación de vínculos entre actores

### Éxitos de articulación (identificación de vínculos fortalecidos y/o activados)

La contribución del proyecto a la articulación de tejido social se puede medir a través de los esfuerzos realizados por mejorar la conectividad entre las instituciones locales, esfuerzos que se pueden visualizar con la ayuda del siguiente flujograma.

Gráfico 27: Flujograma de los vínculos activados y/o fortalecidos por el PN-23



Fuente: elaboración propia

Muchos de estos vínculos fueron analizados en el IT n° 42 (1998), correspondiente a las actividades de fortalecimiento municipal del proyecto PN-23. Entre los **vínculos más importantes** apoyados por el proyecto se pueden señalar los siguientes:

i) *Fortalecimiento del Equipo Técnico de Asesoramiento y Coordinación Interinstitucional (ETACI)*<sup>27</sup>

La aportación del PN-23, a este respecto, se canalizó a través del esfuerzo del Asistente Técnico Municipal, cedido a la alcaldía, que se encargó de asesorar al alcalde en el marco del ETACI.<sup>28</sup> Este organismo funcionó de acuerdo a dos niveles de coordinación: un nivel de *formulación de políticas*, conformado por el alcalde y las gerencias de las organizaciones; y un segundo nivel, de carácter *operativo*, conformado por los técnicos en el terreno. Las reuniones se celebraban con una periodicidad mensual, si bien existía también la posibilidad de convocar reuniones extraordinarias. Fruto del asesoramiento permanente del AT Municipal (en materia de elaboración de agendas de trabajo o de articulación de propuestas), el funcionamiento del ETACI se enriqueció notablemente, poniendo de relieve que el sueldo de aquél fue probablemente uno de las inversiones más rentables del PN-23.

Entre las valiosas *contribuciones del ETACI* a la mejora de la articulación del municipio hay que subrayar las siguientes:

- El impulso de esfuerzos de planificación tendentes a evitar duplicidades entre organizaciones, promoviendo para ello diagnósticos conjuntos, giras de socialización de actividades o el uso de los planes comunales por parte de otras organizaciones de desarrollo.
- Una segunda aportación fue la resolución de conflictos entre organizaciones, como los que se produjeron en torno a las políticas de subvenciones de las diferentes ONG presentes en la zona o la polémica surgida en torno a los cercos de alambre de púas.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Se recuerda que en 1996 el ETACI sustituyó al Consejo de Desarrollo Provincial con el fin de mejorar la coordinación institucional en el municipio. Presidida por el alcalde y conformada por representantes de las organizaciones más relevantes en la zona (IMCC, PLAFOR, CEDEC, CARE, ZONISIG, la Dirección Distrital de Educación y la Dirección del Hospital Local), sus funciones consistían en prestar asesoramiento técnico a la alcaldía y coordinar los diferentes programas de desarrollo. Además, cumplió un importante papel de fortalecimiento institucional, por medio de la facilitación de talleres de capacitación y actividades de formulación de perfiles de proyectos.

<sup>28</sup> Las funciones del AT Municipal quedaron definidas formalmente en un convenio entre el gobierno municipal y CARE Bolivia, con fecha de diciembre de 1997, incluyendo el fortalecimiento institucional del ETACI, el impulso de actividades de capacitación para el personal municipal (también de las Direcciones Distritales de Educación y Salud o del Comité de Vigilancia), la promoción del uso del archivo de planes comunales y la generación de confianza institucional. Véase anexo del IT n° 42 (1998).

<sup>29</sup> A principios de los 90, CEDEC, PLAFOR y CARE Bolivia practicaban políticas diferenciadas de

- Por último, la propia dinámica del ETACI propició la realización de actividades conjuntas de capacitación y asistencia técnica en el municipio, como la copreparación de talleres entre PLAFOR y CARE Bolivia.<sup>30</sup>

ii) *Participación en las reuniones del Comité de Análisis de Información (CAI)*

El AT de salud del proyecto PN-23 participó de forma activa en las reuniones del Comité de Análisis de Información (CAI) del Hospital San Miguel, coordinando diversos programas de salud y la cofinanciación de actividades de capacitación.

iii) *Facilitación de planes comunales participativos*

Además de constituir una pieza fundamental del proceso de planificación participativa municipal, los propios talleres comunales se convirtieron en un momento de interconexión entre la comunidad, el sindicato campesino y las organizaciones de desarrollo presentes en la zona.

iv) *Creación de un archivo de planes comunales en la alcaldía*

Promovido por el AT Municipal, el archivo de planes comunales se comportó como un conector adicional de ofertas y demandas. De hecho, se produjeron diversos casos de utilización de los planes por otras organizaciones, como la Prefectura (para priorizar la construcción de escuelas), CEDEC (para la elaboración del PDM) o Cáritas (para la elaboración de perfiles de proyectos de construcción de caminos).

v) *Facilitación de talleres de diagnóstico local*

Otra actividad de interconexión se debió a la facilitación de talleres de coordinación y diagnóstico de problemas. En ese sentido, cabe reseñar los talleres realizados en torno a la problemática ambiental (tanto a nivel distrital como municipal), cuyo

---

subvención. Respecto a la aportación de materiales, por ejemplo, CEDEC mantenía una política de donación total mientras que CARE subvencionaba el 75%. En el capítulo de reforestación, CARE acostumbraba a donar la totalidad de los plantines, mientras que, en este caso, PLAFOR procedía al cobro de diez centavos por plantín. Ante los conflictos que estas diferencias ocasionaban en el terreno, las organizaciones discutieron el asunto en el marco del ETACI, consensuando una política común de subvenciones en el municipio. Véase Informe de Primera Evaluación de Medio Término (1995), p. 31. Por otro lado, PLAFOR manifestó su oposición a la política del PN-23 de entregar alambre de púas para la construcción de cercos por entender que atentaba contra el medio ambiente, siendo también el asunto objeto de discusión y acuerdo. Véase Informe de Segunda Evaluación de Medio Término (1997), p. 32.

<sup>30</sup> El ETACI también adoleció de algunas limitaciones, entre las que cabe citar la falta de planificación de las actividades de asesoramiento técnico al gobierno municipal o la falta de integración de la visión del sector privado (campesinos y asociaciones de productores). Véase IT n° 53 (1999), pp. 20-23.

objetivo era identificar problemas y rescatar demandas y experiencias comunales. Los talleres contaron con la participación de cinco representantes por comunidad, así como con miembros de otros distritos.<sup>31</sup>

Cuadro 69: Talleres de diagnóstico local facilitados por el proyecto PN-23

TALLERES	FECHA	PARTICIPANTES
<ul style="list-style-type: none"> <li>MANEJO DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE</li> </ul>		
<i>Diagnóstico ambiental (nivel municipal)</i>	marzo 1998	Alcaldía y Consejo Municipal Comité de Vigilancia Subprefectura y Comité Cívico Dirección Distrital de Educación ONG (PLAFOR y CEDEC)
<i>Diagnóstico ambiental (nivel distrital)</i>	1998	Representantes de comunidad (cinco por comunidad, dos mujeres)
<i>Diagnóstico ambiental (nivel municipal)</i>	septiembre 1998	Alcaldía y Consejo Municipal Comité de Vigilancia Subprefectura y Comité Cívico Dirección Distrital de Educación ONG (PLAFOR y CEDEC)
<ul style="list-style-type: none"> <li>ESTRATEGIA de DESARROLLO PRODUCTIVO (nivel municipal)</li> </ul>		
<i>Análisis e identificación de las demandas de las comunidades</i>	enero 1999	Sindicatos campesinos Grupos de mujeres Promotores de salud (APROSIC) Promotores agropecuarios y veterinarios
<i>Identificación de necesidades del municipio y análisis del rol de actores</i>	febrero 1999	Alcaldía y Consejo Municipal Comité de Vigilancia Sindicato campesino Promotores de Salud (APROSIC) ONG de desarrollo
<i>Análisis del estado de promotores y mujeres líderes</i>	febrero 1999	Promotores de salud (APROSIC) Promotores agropecuarios y veterinarios Mujeres líderes
<i>Orientación del municipio productivo y rol de los actores</i>	octubre 1999	Conjunto de actores del municipio
<i>Actividades económicas generadoras de ingresos monetarios</i>	octubre 1999	Conjunto de actores del municipio

Fuente: Diversos IT y de evaluación del proyecto PN-23

<sup>31</sup> Entre los principales problemas ambientales, se identificó el uso inapropiado de fertilizantes, la contaminación fluvial, la caza y pesca indiscriminadas, los cultivos en pendiente sin protección de suelo, así como la tala de árboles, los chaqueos y el sobrepastoreo. Véase IT, n° 42, (1998), p.2.



vi) *Giras municipales de socialización de experiencias sobre manejo de recursos naturales*

El proyecto propició la realización de cuatro giras de observación de autoridades locales en Villa Serrano y dos en el municipio de Padilla (Informe de Evaluación Final, 1999:17). Estas actividades fueron complementarias al taller provincial ambiental y consistió en la visita de los participantes del taller a una microcuena de una comunidad. La gira que tuvo una duración de dos días ofreció a las autoridades la oportunidad de conocer de primera mano las iniciativas emprendidas y las problemáticas existentes, a partir de las presentaciones y explicaciones hechas por las familias.

vii) *Giras entre campesinos*

De acuerdo a las evaluaciones realizadas, las giras entre campesinos constituyeron la modalidad de capacitación más exitosa, si bien representó una mínima parte del programa de capacitación.

viii) *Encuentros entre grupos de mujeres*

Realizados en la última fase del proyecto, en 1998-99, los encuentros de grupos de mujeres de diversas comunidades se orientaron hacia el intercambio de experiencias y fortalecimiento institucional (Informe de Evaluación Final, 1999: 29-32).

*Nivel de sostenibilidad de los vínculos potenciados*

Con motivo de un examen del proyecto PN-23 a finales de 2000, un después de su término, se exploró la sostenibilidad de los esfuerzos de interconexión impulsados por CARE Bolivia en el municipio. Los resultados de ese trabajo de evaluación a posteriori han sido incluidos en el cuadro de la página siguiente. Como se puede comprobar, la sostenibilidad de los vínculos es diversa, si bien predomina el **escepticismo sobre su continuidad** en el futuro. Ante la retirada de las ONG de la zona, la viabilidad de los vínculos depende, tanto de la continuidad y buen marcha de funcionamiento del ETACI como de la mejora de capacidad de gestión de la alcaldía. No se consiguió reunir información sobre la continuidad de los intercambios campesinos o los encuentros de mujeres. Es preciso reflexionar, no obstante, sobre la naturaleza provisional inherente a

los vínculos “débiles”. Ante un contexto dinámico, estos vínculos se comportan también de forma dinámica, por lo que su sostenibilidad no es un indicador muy fiel acerca de la articulación de tejido social en una comunidad.

### Limitaciones y fracasos de articulación

La interesante actividad de articulación de tejido social del proyecto PN-23 contrasta, por otro lado, con importantes limitaciones que mermaron la capacidad de conectividad organizativa de CARE Bolivia en el municipio, entre las que cabe señalar:

a) *Enfoque prioritario de trabajo con familias*

La estrategia del proyecto de trabajar inicialmente con familias individuales en lugar de hacerlo con organizaciones locales limitó su capacidad de propiciar vínculos. Por otro lado, el carácter sobrevenido con que se formuló la estrategia de fortalecimiento institucional, en mitad del transcurso del proyecto, relegó su relevancia y motivó que su inclusión se hiciese con una dotación limitada de recursos.

b) *Orientación preferente hacia los sectores más fortalecidos*

Del análisis del gráfico 27 se desprende que los grupos más vulnerables y debilitados (grupos de mujeres, Comité de Vigilancia, APROSIC y Cooperativa Agraria san José) se encontraban más aislados del tejido social existente en el municipio. En este sentido, el proyecto PN-23 mostró una capacidad parcial de interconexión (a veces inexistente) de estos grupos.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Respecto al *Comité de Vigilancia* el proyecto ofreció un grado de conexión aceptable, formando parte tanto de las giras de observación como de diversos talleres de coordinación y diagnóstico local. La actividad de conexión de los *grupos de mujeres* se centró en encuentros de intercambio entre sí y en una invitación a participar, en calidad de actores implicados, en la planificación de la segunda fase fallida del PN-23. No obstante, su participación fue mucho menor en los talleres de diagnóstico local y en el resto de actividades orientadas a la elaboración de políticas locales. Por último, la red de *promotores agropecuarios* y la *Cooperativa Agraria San José* no asistieron a la mayoría de las actividades de intercambio.

Cuadro 70: Nivel de sostenibilidad de los vínculos

VINCULOS	SOSTENIBILIDAD	COMENTARIOS
<i>ETACI</i>	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tras el cambio de gobierno local que siguió a las elecciones de diciembre de 1999, el ETACI continuó su financiamiento.</li> <li>- No obstante, la retirada de gran parte de las organizaciones de desarrollo del municipio motivó una reducción de sus miembros, una fuerte disminución de sus reuniones, así como un debilitamiento de su función de asesoramiento técnico.</li> </ul>
<i>Realización de planes comunales</i>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CARE Bolivia desempeñó un rol de facilitación y sistematización del proceso de planificación comunal, pero no existió un proceso paralelo de capacitación a los líderes campesinos en técnicas de facilitación de talleres y sistematización de la información generada, por lo que la sostenibilidad de los mismos no está garantizada.</li> <li>- El proceso de reajuste del PDM emprendido en el año 2000 no contó con la facilitación de planes comunales en cada una de las comunidades de Villa Serrano, sino que basó en el esquema más convencional de talleres con dirigentes sindicales.</li> </ul>
<i>Archivo de planes comunales en la alcaldía</i>	Media-alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El archivo de planes comunales e investigaciones aplicadas sobre el municipio ha seguido funcionando en el municipio, siendo consultado por diversas organizaciones y consultoras.</li> <li>- Los planes comunales son utilizados por el nuevo alcalde en sus encuentros con las agencias donantes.</li> </ul>
<i>Talleres temáticos de diagnóstico local</i>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muchos de los talleres de diagnóstico se realizaron en Villa Serrano bajo la financiación de las organizaciones de desarrollo. La ausencia de ONG motiva que no se hayan celebrado más talleres de diagnóstico local.</li> </ul>
<i>Giras municipales de observación</i>	Media-baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las posibilidades de sostenibilidad de esta actividad se asientan en su bajo coste. Su continuidad depende de la capacidad del gobierno municipal para poder articularlas, así como de los apoyos brindados por otras ONG de desarrollo.</li> <li>- En este sentido, CEDEC ha continuado con algunas giras de observación.</li> </ul>
<i>Intercambios campesinos (visitas y ferias educativas)</i>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las posibilidades de sostenibilidad de esta actividad se asientan en su bajo coste. Sin embargo, su continuidad depende de la capacidad de las organizaciones campesinas (sindicatos y cooperativa) de organizarlas en el futuro.</li> </ul>
<i>Encuentros entre grupos de mujeres</i>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A finales de los años 90, no existía ninguna organización trabajando en temas de género en el municipio, por lo que la sostenibilidad de los encuentros tras el término del proyecto PN-23 se vio fuertemente comprometida.</li> </ul>

Fuente: entrevistas con el alcalde Telésforo Quintana (diciembre de 2000)

### Identificación de vínculos no aprovechados

Desde una perspectiva de coste de oportunidad, resulta interesante realizar una reflexión sobre los vínculos potenciales en el municipio que no fueron aprovechados por el proyecto PN-23.<sup>33</sup>

#### *i) Ampliación del ETACI/ Creación de un Consejo Local de Desarrollo*

En calidad de órgano privilegiado de la gobernabilidad local, el ETACI pudo haber integrado en su funcionamiento a las organizaciones de base más representativas, como la central sindical campesina, los grupos de mujeres y la Cooperativa Agraria San José, tal y como fue demandado por estas organizaciones con ocasión de un taller local (IT n° 48, 1999:5).<sup>34</sup> Sin embargo, tal ampliación podría haber desvirtuado el carácter técnico y consultivo del ETACI. Algunos estudios recomendaron la creación de una institución de nuevo cuño, un consejo local de desarrollo de carácter político, con funciones deliberativas y capacidad de toma de decisiones (IT n° 54, 1999:23).<sup>35</sup>

#### *ii) Plataforma de negociación sobre manejo de recursos naturales*

La misión de evaluación externa del proyecto recomendó encarecidamente el fomento de “plataformas de negociación”, conformadas por campesinos locales y usuarios de los recursos naturales (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:49). La constitución de estos espacios de reivindicación precisa, no obstante, del fortalecimiento de la capacidad de autogestión y negociación de las organizaciones de base, en especial, del sindicato campesino.

---

<sup>33</sup> La perspectiva del coste de oportunidad permite comparar los efectos del proyecto, no con lo que era (situación previa), sino con lo que podría haber sido (situación óptima posible). Este procedimiento de evaluación puede parecer tramposo, pero el ánimo que fundamenta su adopción en esta investigación no es el de buscar la crítica por encima de todo, sino descubrir nuevas implicaciones de las intervenciones de desarrollo y aprender nuevas virtualidades de las mismas.

<sup>34</sup> En el taller sobre “Identificación de Necesidades del Municipio y Análisis del Rol de Actores” (celebrado en febrero de 1999), los actores locales expresaron la necesidad de ampliar el ETACI a otros actores locales representativos (sindicato campesino, parroquia, subprefectura y comité cívico). Además se discutió sobre la posibilidad de aumentar sus funciones de asesoramiento a la alcaldía para cubrir el área de normatividad municipal. Véase IT n° 48 (1999), p. 5.

<sup>35</sup> La expectativa que se generó en la organización sindical campesina y las asociaciones de productores para participar en el ETACI se sustentó en una comprensión errónea de las competencias de esta instancia, que se limitaban, en realidad, a la coordinación y asistencia técnica. La alternativa de ampliar el ETACI al conjunto de actores locales entrañaba varios riesgos. El primero es diluir el carácter técnico del ETACI y el segundo, más grave, confundir los actores y sus roles. Las ONG no deben intervenir en la toma de decisiones estratégicas del municipio, asunto que sí compete a las organizaciones locales.

iii) *Archivo general de investigaciones en la alcaldía*

El archivo de planes comunales promovido por CARE en la alcaldía bien pudo haber incluido investigaciones e informes de evaluación, para ponerlas al servicio de los técnicos municipales y de las organizaciones de desarrollo. Pese a las continuas demandas del alcalde Fidencio Ortiz, el proyecto PN-23 no hizo nunca entrega del conjunto de IT, que incluían valiosas investigaciones sobre el municipio. Tuvo que ser el nuevo alcalde Telésforo Quintana quien, a finales de 2000, se dirigiera por escrito y en unos términos duros al director de CARE en Bolivia, requiriendo la celebración de un acto oficial de cierre del proyecto PN-23 y la entrega de toda la documentación elaborada por el mismo.<sup>36</sup>

iv) *Convenios de intercambio de personal entre la alcaldía y las ONG de desarrollo*

Ya se ha comentado que el proyecto PN-23 cedió un asistente técnico al municipio, resultando ser una colaboración muy provechosa. En esta misma línea, se podrían haber utilizado esquemas recíprocos de intercambio de personal e integrar, en régimen de pasantía, parte del personal del ayuntamiento en las oficinas de CARE Bolivia en Villa Serrano o en Sucre.<sup>37</sup>

v) *Iniciativas de capacitación conjunta sobre temas de interés común*

Otro posible vínculo podría haber venido constituido por el mejor aprovechamiento de los recursos invertidos en capacitación, mediante un impulso de una modalidad de capacitación compartida entre los técnicos de ONG, técnicos municipales y cuadros sindicales.<sup>38</sup> Tal vez el ejemplo más claro fue la oportunidad que brindó la capacitación sobre la LPP, que finalmente se repitió en diferentes ámbitos, sin plantearse tipo alguno de economías de escala. Otros temas de confluencia de interés fueron, por ejemplo, la capacitación en metodologías participativas, en

---

<sup>36</sup> La ausencia de la entrega de los IT del proyecto se debió a un problema administrativo surgido en la oficina de CARE Sucre tras el cambio de empleo del gerente del proyecto PN-23, en junio de 2000. Antes de su baja, el gerente preparó tres legajos de documentos (para CARE Bolivia, la Biblioteca de Sucre y Villa Serrano), registrándose problemas de recepción en los dos últimos casos. De cualquier modo, el problema se explica, en el fondo, por la falta de costumbre de la organización a compartir sus informes. De haberlo hecho a lo largo del proyecto, no habría habido ninguna necesidad de hacer un traspaso final.

<sup>37</sup> Estos esquemas de intercambio deberían ir acompañados de un convenio de estabilidad del personal funcionario de la alcaldía, para garantizar su continuidad más allá de los cambios políticos.

<sup>38</sup> El proyecto propició algunas capacitaciones compartidas, que solían ocurrir entre organizaciones afines o involucraban exclusivamente a los niveles directivos. Un ejemplo fue el taller de fortalecimiento institucional del Comité de Vigilancia, al que se invitaron dirigentes comunales, miembros de la centralía campesina y al presidente de la red de promotores de salud. Véase IT n° 42 (1998), p. 6.

seguimiento y evaluación de proyectos o en lo relativo a la perspectiva de género.<sup>39</sup>

vi) *Integración de los técnicos municipales en la preparación de talleres de capacitación*

Las actividades de preparación de talleres ofrecen otro espacio de interconexión y aprendizaje. Con buenos resultados funcionó una coordinación operativa entre CARE Bolivia y PLAFOR a la hora de preparar talleres en el área ambiental. No se exploró, sin embargo, la posibilidad de incorporar a los técnicos municipales en estos equipos como un espacio adicional de intercambio y aprendizaje.

vii) *Aprovechamiento de la radio local para difundir capacitaciones*

Perteneciente a un programa de CEDEC, la radio “Mauro Núñez” es utilizada como medio de difusión habitual de los esfuerzos de capacitación impulsados en el municipio. El proyecto PN-23 fue cuestionado por no hacer uso de la radio para difundir el contenido de sus costosos procesos de capacitación, en materia de manejo de recursos naturales, salud reproductiva o agronutrición. Sin embargo, los gerentes del proyecto PN-23 hicieron gestiones en esa dirección con CEDEC, y fueron sino las elevadas tarifas impuestas por esta organización las que les disuadieron finalmente a contratar un espacio radiofónico. En realidad, el conflicto latente entre las dos ONG fue el motivo que explica, en último término, la no utilización de la radio por parte del proyecto PN-23.<sup>40</sup>

viii) *Giras de intercambio entre gobiernos municipales*

Aparte de las modalidades presenciales de capacitación, el proyecto PN-23 podría haber financiado giras de intercambio de la alcaldía de Villa Serrano con otros municipios poseedores de un bagaje interesante en fortalecimiento institucional. Este intercambio podría haber sido especialmente fructífero de haberse impulsado con municipios experimentados en promover un enfoque “productivo”. El marco del programa PADER ofrecía, en este sentido, algunas experiencias sugerentes, como la de Sopachuy en la vecina provincia de Tomina.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Una versión menos ambiciosa de esta propuesta se basa en abrir los procesos internos de capacitación, cursando invitaciones de participación al personal técnico de otras organizaciones locales.

<sup>40</sup> Otros proyectos de CARE Bolivia han utilizado con éxito la radio como medio de información, educación y comunicación. Es el caso del proyecto de salud reproductiva que CARE Bolivia y CIES (ONG boliviana que trabaja en salud reproductiva y sexual) coordinaron de manera conjunta en El Alto y que produjo excelentes materiales y programas de radio. Véase IT n° 43 (1998), p. 31-33

<sup>41</sup> El Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) es una experiencia de

*ix) Giras de intercambio entre Comités de Vigilancia*

El proyecto podría haber impulsado también una gira de intercambio del CV de Villa Serrano con los CV de otros municipios cercanos del departamento, caracterizados por un buen funcionamiento del mismo.

### 2.1.3 Mejora de la cobertura de las redes sectoriales

*Sectores fortalecidos con redes locales de trabajo*

Una vez analizada la labor de interconexión del proyecto, se puede abordar una reflexión sobre la mejora de la cobertura de las redes sectoriales. En ese sentido, el proyecto contribuyó notablemente al fortalecimiento de la red de salud y a la gestación de una red de trabajo sobre la problemática ambiental y el manejo de recursos naturales. La aportación al capítulo de **salud** se centró sobre algunos vacíos locales, como eran la nutrición y la salud reproductiva. En todo momento, el proyecto se insertó en las redes locales de funcionamiento, como lo pone de manifiesto la participación del AT de salud en las reuniones de coordinación del Comité de Análisis de Información (CAI) o las diversas experiencias de cofinanciación de talleres de capacitación, junto al hospital y el IMCC. Además, y al objeto de unificar criterios a nivel departamental, CARE participó en el Comité Técnico Regional de PROCOSI, donde se comparten experiencias con otras ONG que trabajan en salud en Chuquisaca (IT n° 43, 1998:24). Fruto de la intervención del PN-23, la provincia de Villa Serrano mostraba los índices más alto de utilización de métodos anticonceptivos en el departamento de Chuquisaca.

En el sector del **medio ambiente y recursos naturales** la aportación de CARE Bolivia fue significativa, orientándose a la sensibilización e introducción de una perspectiva

---

investigación y apoyo a la producción organizada desde el Viceministerio de Desarrollo Rural y financiada por la agencia suiza de cooperación COSUDE. Dentro de los municipios integrantes del programa se encuentra Sopachuy, (Chuquisaca), caracterizado por el impulso de diversas iniciativas productivas, como la transformación de la manzanilla o la producción de plantines en viveros familiares. La alcaldía presta además el denominado Servicio Legal Integral (SLI), cuyo objetivo es la prevención y control de la violencia doméstica, pero que ha extendido también sus servicios hacia los conflictos de tierras, la tramitación de documentos de identidad o la regulación de relaciones laborales.

ambiental en la alcaldía. Gran parte de los esfuerzos en esta dirección fueron articulados con las otras dos ONG que trabajan en medio ambiente en la zona (CEDEC y PLAFOR). Buena muestra de esta dinámica colectiva fue la constitución de un grupo de trabajo en el ETACI orientado al diseño de la política ambiental del municipio.

### Sectores sin cobertura de redes locales de trabajo

Por contra, y ante la debilidad de las organizaciones que trabajaban en la zona, el proyecto se mostró incapaz de articular una red de trabajo en el sector productivo. En uno de los estudios realizados al final del proyecto, se identificaron las principales **debilidades del sector productivo** en Villa Serrano (IT n° 54, 1999:11-19).<sup>42</sup>

- *Insuficiencia de recursos humanos locales capacitados*

La escasez de recursos humanos capacitados en el municipio contrasta con la nutrida presencia de personal capacitado en las ONG y, sobre todo, con una extensa red de instituciones locales de capacitación. En este sentido, Villa Serrano parece haber desaprovechado el enorme potencial de su fuerte red educativa, tal y como reconocía el propio estudio.<sup>43</sup>

- *Inexistencia de un mercado local de servicios de asistencia técnica*

La inexistencia de un mercado de servicios de asistencia técnica impide a los productores acceder a este tipo de servicios con un nivel de calidad adecuado o de manera sostenida. Algunos de esos servicios han sido prestados tradicionalmente por las redes de promotores agropecuarios y veterinarios, que, al no poder cobrar un precio justo por los mismos, no han tenido incentivos para mejorar su preparación

---

<sup>42</sup> Aparte de estos problemas de orden interno, el sector productivo cuenta con las severas limitaciones que imponen las duras condiciones agroecológicas del territorio, caracterizado por la carencia de tierra cultivable, la escasez de agua y los fenómenos de erosión. Las deficiencias productivas constituyen, en todo caso, una constante de los municipios bolivianos y una de los mayores fracasos del proceso abierto con la LPP. Un análisis en profundidad de las causas estructurales que explican este fracaso fue abordado con motivo del análisis del contexto nacional, realizado en el capítulo quinto.

<sup>43</sup> El estudio afirmaba que “en Villa Serrano existen condiciones particularmente favorables para abordar con éxito esta tarea, lo que se debe a la presencia de CEITHAR que forma jóvenes campesinos como técnicos medios, la Cooperativa San José Obrero que brinda capacitación a promotores campesinos y la Normal Rural «Frantz Tamayo» que forma maestros rurales y en su plan de estudios incluye un área de conocimientos agropecuarios. La tarea es aprovechar estas capacidades para construir un tejido institucional que estimule la calificación de recursos humanos locales”.



técnica. Por otro lado, los servicios de asistencia técnica prestados por las ONG gozan de mayor calidad, pero se ven sometidos a los problemas que se derivan de la presencia temporal y discontinua de este tipo de organizaciones en el municipio.

- *Débil vinculación con los mercados*

La débil vinculación existente con los mercados evita que se aproveche toda la producción y limita la generación de ingresos monetarios.

Ante estos problemas, la acción del PN-23 fue del todo inoperante. De hecho, el sector productivo constituyó el verdadero talón de Aquiles del proyecto durante sus seis años de duración. Con motivo de una entrevista, el gerente del proyecto hizo un ejercicio de autocrítica, reconociendo que la falta de impacto del proyecto en este terreno fue reflejo de las reticencias de CARE Bolivia a trabajar con el sector privado y, en ese sentido, de una manera reduccionista de entender su compromiso y estrategia de lucha contra la pobreza. A diferencia de un enfoque de intervención orientado a facilitar servicios al conjunto del sector productivo, CARE Bolivia siguió un modelo de intervención basado en la selección de una contraparte en régimen de exclusividad, con el objeto de procurar su fortalecimiento institucional. Los esfuerzos de CARE Bolivia se diluyeron entonces en un **largo debate interno** acerca de cuál era la organización local que ofrecía mayor proyección: la Cooperativa Agraria San José, la red de promotores agropecuarios o las asociaciones de productores. Las discusiones internas se prolongaron hasta que la organización decidió finalmente trabajar con la Cooperativa Agraria San José y la red de promotores agropecuarios, tal y como se puede comprobar en la formulación de la segunda fase del proyecto PN-23 (CARE Bolivia, 1999b). No obstante, y como ya es sabido, tal extensión no fue aprobada por la embajada holandesa y nunca se llegó a implementar.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> CARE Bolivia encargó a una consultora la realización de un estudio con el objeto de dilucidar la viabilidad de trabajar con la Cooperativa Agraria San José como contraparte de la segunda fase del proyecto, identificando sus ventajas y desventajas. A este respecto, la *Cooperativa Agraria San José* no contaba con representación en todo el término municipal y tenía una política diferenciada respecto de socios y no socios. Además, adolecía de un deterioro institucional y una pérdida progresiva de socios. La *red de promotores agropecuarios*, por su parte, se encontraba en estado precario y descapitalizada, debido a la dificultad de los promotores para cobrar por los servicios prestados. Finalmente, las emergentes *asociaciones de productores* (papas, frutas y madera) mostraban mayor dinamismo, pero procedían de extracción urbana (Villa Serrano) y representaban, por tanto, al sector más pudiente del municipio. Véanse más detalles en IT n° 53 (1999).

## 2.2 Mejora del sistema de gobierno local (governabilidad)

En su origen, el proyecto PN-23 no consideraba aspectos de fortalecimiento municipal. Sin embargo, el proceso de descentralización administrativa que sufrió Bolivia, mediada la década de los 90, hizo que el proyecto integrara una **política de fortalecimiento del gobierno local**. La adopción de dicha política sufrió *contradicciones*. Por un lado, se destinaron recursos para capacitaciones, se nombró un asistente técnico municipal para apoyar al personal técnico de la alcaldía; incluso los términos de referencia de las evaluaciones subrayaron la importancia de evaluar el rol del proyecto en el marco de la LPP. Pero, por otro lado, dicha política nunca se incorporó al marco lógico.

La opinión de los evaluadores externos, por su parte, puso algunos reparos a la profundización de los esfuerzos en fortalecimiento del gobierno municipal. En sus informes, insistieron en la idea de que la estrategia de fortalecimiento institucional del gobierno local debía quedar supeditada a la estrategia de autogestión comunitaria (Informe de la Segunda Evaluación de Medio Término, 1997:32-33):

“Si bien estas acciones, por las percepciones que tienen cada uno de los miembros de las diferentes instancias que conforman el Municipio son positivas, la Misión opina que escapan los límites del Proyecto, no por ser consideradas innecesarias, sino porque tratan de cubrir una demanda y debilidad estatal muy grande que al ser atendida por el Proyecto apenas logran tener un impacto mínimo y muy a largo plazo (...) demasiadas funciones en desmedro de otras que pueden ser priorizadas y que tengan mayor impacto. Un ejemplo puede ser centrar las acciones a nivel de organizaciones comunales fortaleciendo la autogestión de las comunidades con una visión a futuro y enfocadas al manejo sostenible de sus recursos naturales”.

## 2.2.1 Cambios institucionales

### Cambios en reglamentos municipales

Apenas se pueden apreciar cambios normativos inducidos por la intervención del proyecto PN-23, siendo su incidencia relevante tan solo en los temas de **manejo de recursos naturales**. Ante los graves problemas de contaminación de suelos y uso intensivo de pesticidas en invernaderos, la segunda evaluación externa de medio término (1997:22) había señalado la importancia de que el proyecto apoyara a la municipalidad en el establecimiento de normas para el uso sano de pesticidas y velar por su cumplimiento. El gobierno municipal de Fidencio Ortiz, por su parte, legisló normas concernientes a la quema de basuras y llantas.

### Creación de nuevas instituciones municipales

Entre las instituciones municipales fortalecidas por el proyecto PN-23 figuró, en lugar destacado, el propio **ETACI**, del que ya se ha realizado un minucioso análisis. Sus limitaciones, en todo caso, evidenciaban la necesidad de generar nuevas instituciones de participación, como la creación de un *Consejo de Desarrollo Local* (IT n° 53, 1999:22):

“Son varias las razones que justifican la necesidad de integrar efectivamente la visión del sector privado en la toma de decisiones para la gestión del desarrollo. La demanda de participación de este sector pone de manifiesto la necesidad de generar formas institucionalizadas de participación que minimicen la fragilidad de la actual forma de representación política en la que las iniciativas se ven interrumpidas cada vez que hay un cambio de gobierno municipal (...) una instancia que podría tomar la forma de un directorio local de desarrollo económico, por ejemplo, liderizado por el Presidente del Consejo Municipal y constituido por representantes de la organización campesina y de los productores asociados”.

En otros ámbitos, la contribución del proyecto fue mínima, como el escaso apoyo brindado a la **Oficina de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia**, perteneciente a la alcaldía de Villa Serrano, organismo que tuvo un perfil muy bajo durante toda la segunda mitad de los años 90, no siendo hasta el mandato municipal de Telésforo Quintana en 2000 cuando recibió un importante impulso.

## 2.2.2 Dotación de recursos de la alcaldía

### Dotación de recursos financieros

A finales de la década de los 90, se sucedieron diversas **retiradas de ONG** de Villa Serrano, como fue el caso del IMCC (1998), PLAFOR (1999) y CARE (2000), así como una disminución del nivel de actividad de otras (CEDEC). Tal cúmulo de circunstancias coincidió además con una crisis económica generalizada en el país, provocando una notable merma de los recursos disponibles para el desarrollo en el municipio. Este hecho hace reflexionar sobre los efectos perjudiciales que ocasiona la retirada simultánea de varias ONG, como consecuencia de la ausencia de ningún tipo de coordinación entre los donantes que financian diferentes proyectos en la misma zona.

### Dotación de recursos humanos

El proyecto PN-23 contribuyó con la cesión de un AT al equipo del gobierno municipal, si bien fue de manera temporal hasta la finalización del mismo. La **restricción del gasto de personal** hasta el 15% del presupuesto municipal, impuesta por la LPP, origina que la pobre dotación de recursos humanos se convierte en un problema de difícil solución.

## 2.2.3 Cambios en los roles desempeñados por las organizaciones

### Discusión sobre la distribución existente de roles en el municipio

Otro indicador de la mejora de la gobernabilidad local viene determinado por la existencia de un proceso local de reflexión sobre la distribución de roles entre las diferentes actores del municipio. En este sentido, CARE Bolivia asumió un **papel alentador** del proceso, propiciando diversas iniciativas:

- *Talleres locales de discusión*

Con motivo del taller de “Identificación de necesidades del municipio y análisis del rol de actores”, celebrado en 1999 con amplia participación local, se discutió cuál debería ser el reparto de roles en el municipio (IT n° 48, 1999). Los resultados de tal debate han sido recogidos en el cuadro, constituyendo un buen reflejo de la concepción de la gobernabilidad local existente en Villa Serrano a finales de los 90.

- *Consultorías de investigación*

A finales de 1999, el PN-23 encargó un estudio sobre “Identificación y concertación de roles de los actores locales para la promoción del desarrollo productivo” (IT n° 53, 1999) y otro concerniente a las “Bases para una estrategia de promoción del desarrollo económico” (IT n° 54, 1999). En ambos estudios se realizaron talleres de discusión, así como numerosas entrevistas con los actores locales.<sup>45</sup>

Cuadro 71: Concepción local sobre el reparto de roles en el municipio

<u>ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES</u>	<u>ORGANIZACIONES LOCALES DE BASE</u>	<u>ORGANIZACIONES EXTERNAS (ONG)</u>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tomar decisiones (licitación local de proyectos)</li> <li>- Ejecutar el PAO</li> <li>- Articular el trabajo de las organizaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representar a sus miembros</li> <li>- Tomar decisiones (elección de promotores estables)</li> <li>- Hacer la convocatoria (garantizar la presencia de participantes en los eventos)</li> <li>- Difundir información</li> <li>- Ejecutar actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Captar recursos para el desarrollo del municipio</li> <li>- Coordinarse con los organismos estatales locales</li> <li>- Capacitar y asesorar a las organizaciones locales</li> <li>- Apoyar al sector productivo</li> <li>- Dar a conocer su trabajo</li> <li>- Consultar a las comunidades</li> </ul>
<u>ETACI</u>	<u>COMITÉ de VIGILANCIA</u>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar esfuerzos</li> <li>- Integrar a las organizaciones relevantes en su estructura</li> <li>- Fortalecimiento institucional a la alcaldía (apoyo técnico y asesoría en normatividad)</li> <li>- Fortalecimiento institucional a la subprefectura provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlar el empleo de los recursos municipales de la coparticipación tributaria (15% para gastos administrativos)</li> <li>- Asegurar la incorporación de las demandas comunales en el PDM y en el PAO</li> <li>- Hacer cumplir los proyectos</li> </ul>	

Fuente: IT n° 42 (1998), p. 7 y n° 48 (1999), pp. 4-6.

<sup>45</sup> En la segunda consultoría se atribuyeron roles a los actores locales en función de los cuatro ámbitos de trabajo priorizados (producción agropecuaria, mercados e ingresos monetarios, formación de recursos humanos locales y desarrollo institucional). Véase IT n° 54 (1999), pp. 25-26.

Como se comprueba en el cuadro, la situación no difiere en mucho del reparto inicial de roles al principio del proyecto (véase análisis del contexto). Tal vez las diferencias más notables se hayan producido en el **impulso experimentado por nuevas organizaciones** como el ETACI o el Comité de Vigilancia, de las que existe un rico y preciso abanico de responsabilidades en términos de gobernabilidad. En contraposición, llama la atención la **persistencia de la pobre atribución de roles a las organizaciones de base** (centralía sindical, Cooperativa San José Obrero, sindicatos comunales y asociaciones de promotores, entre otros). Estas organizaciones parecen encontrarse estancadas en roles consustanciales, como el de representar a sus miembros, o roles tradicionales de carácter secundario, como la convocatoria, la difusión de información y la garantía de la asistencia a los talleres. Se echa en falta la asunción de roles orientados a la iniciativa productiva o a la generación de recursos para el desarrollo, tareas que parecen recaer exclusivamente en las organizaciones gubernamentales (alcaldía y prefectura) y externas (ONG de desarrollo tanto locales como internacionales).

#### *Asunción de nuevos roles en el municipio*

Tal vez uno de los efectos más interesantes del proyecto PN-23 haya sido su importante contribución a la **asunción de nuevos roles por parte de la alcaldía**. Si bien los sucesivos gobiernos del MBL de los años 90 orientaron su acción hacia la construcción de infraestructura básica e interpretaban su papel como ejecutores o contratistas de proyectos, la llegada de un técnico de CARE Bolivia a la alcaldía de Villa Serrano originó un cambio cualitativo.<sup>46</sup> Telésforo Quintana, el nuevo alcalde surgido tras las elecciones de diciembre de 1999, pareció asumir nuevos roles de promoción económica y prestación de servicios. Con motivo de una entrevista celebrada a finales de 2000, el alcalde electo confesó que consagraba la mayor parte de su tiempo a resolver funciones administrativas, pero también estaba en proceso de asumir nuevas funciones:<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Por otro lado, el análisis de consistencia entre los objetivos estratégicos contenidos en el PDM de 1996 y las obras y proyectos finalmente acometidos por la alcaldía, en el quinquenio 1997-2001, arroja una concentración de la inversión en los sectores de infraestructura vial, educación, agua y saneamiento básico y una pobre asignación de recursos en apoyo al sector agropecuario, medio ambiente y fortalecimiento institucional. Véase IT n° 53 (1999), p. 7.

<sup>47</sup> Estos nuevos papeles asumidos por el alcalde de Villa Serrano guardan relación, sin duda, con el intenso proceso de estudios y consultorías relativas a la promoción de una estrategia de desarrollo productivo, acometidos por el proyecto PN-23 en su último año de vida, y del que el propio Telésforo

- *Promoción económica y provisión de servicios de información*

El alcalde mostró su decidido empeño en impulsar un servicio de información sobre los mercados de productos agrícolas (precios y demandas), a través de diversas herramientas, como la facilitación de un servicio de Internet y de correo electrónico en las propias oficinas de la alcaldía, la emisión de volantes sobre ofertas y demandas de productos agropecuarios, o la publicación de un boletín periódico con información orientada a la promoción del desarrollo económico.

- *Articulación territorial*

El gobierno municipal de Villa Serrano ha mantenido tradicionalmente un cierto “regionalismo municipal”, expresado en una escasa voluntad para establecer relaciones institucionales con los vecinas localidades de Tomina y Padilla, pese a su cercanía geográfica y a la existencia de problemáticas comunes, prefiriendo el establecimiento de relaciones con Vallegrande, municipio aledaño de Santa Cruz (IT n° 54, 1999:7). Este sesgo en la articulación territorial del municipio parece haber concluido con la llegada del nuevo alcalde, en cuya agenda de trabajo figuraba el impulso de la mancomunidad de municipios con las localidades vecinas que comparten problemáticas similares.<sup>48</sup>

- *Captación de fondos*

La retirada de las ONG ha motivado que el alcalde intensifique sus contactos en busca de fondos (estatales y de cooperación) para el desarrollo del municipio.<sup>49</sup>

A finales de los años 90, las **ONG continuaban desempeñando un papel importante**, al recaer sobre ellos la responsabilidad de captar recursos adicionales a los municipales para el desarrollo del municipio. Aunque no se formule de forma explícita, la función de captación de recursos asignada a las ONG se acompaña de otra consistente en la gestión

---

Quintana, en calidad de AT municipal, fue el principal mentor. No hay que olvidar, sin embargo, que se trata de un proceso todavía débil e incipiente, que adolece de importantes limitaciones.

<sup>48</sup> La consolidación de una mancomunidad de municipios fue unas de las recomendaciones del estudio encargado por CARE Bolivia acerca de la promoción del desarrollo económico. En su informe de conclusiones se argumentaba que la alianza de municipios locales permitiría ahorrar costes, a través, por ejemplo, de la contratación conjunta de estudios o de la empresa de iniciativas comunes para promover la comercialización conjunta de productos. Véase IT, n° 53 (1999), p. 13.

<sup>49</sup> A principios de diciembre de 2000, y tras un año de gestión, el alcalde mantenía abiertas varias líneas de negociación, entre las que se encontraban un proyecto agropecuario con USAID, proyectos productivos de pequeña dimensión con el SNV Holandés, un proyecto de atención infantil con PI y un proyecto de erradicación del chagas con CARE Bolivia.

de proyectos de desarrollo. En uno de los talleres locales, sin embargo, los actores locales plantearon la necesidad de implantar *nuevos mecanismos de control* a la gestión de la ONG, como son las evaluaciones participativas en las comunidades, las reuniones trimestrales de seguimiento con el alcalde, así como una reunión anual de rendición de cuentas con los principales actores del municipio (IT n° 48, 1999:6).<sup>50</sup>

Existencia de roles compartidos entre varias organizaciones

La existencia de roles compartidos en el municipio es otro indicador de la salud del capital social existente (véase cuadro 72). En este orden de cosas, el nuevo marco institucional introducido por la LPP en 1994 parece haber impulsado a la alcaldía y a las ONG de desarrollo a coordinarse cada vez más en la labor de captación de recursos y a multiplicar los **marcos de cofinanciación** de intervenciones de desarrollo.<sup>51</sup>

Cuadro 72: Roles compartidos en el municipio

ROLES COMPARTIDOS	ACTORES	Actividades conjuntas
Planificación	Alcaldía ( <i>Unidad Técnica de Planificación Municipal</i> ) Consultoras de desarrollo ONG de desarrollo	- Preparación y facilitación conjunta de talleres temáticos de diagnóstico local
Captación de recursos	Alcaldía ONG de desarrollo	- Experiencias de cofinanciación de proyectos de desarrollo - Elaboración conjunta de perfiles de proyectos de desarrollo
Asesoramiento técnico y coordinación operativa	Organizaciones en el marco del ETACI	- Reuniones de coordinación - Intercambio de información, - Giras de observación - Coordinación de extensionistas sobre el terreno

Fuente: IT y entrevistas

<sup>50</sup> Algunos de estos mecanismos ya fueron puestos en práctica por el PN-23. La novedad de la situación de finales de los 90 es la reclamación de estos mecanismos como derecho por parte de los actores locales.

<sup>51</sup> La concurrencia de múltiples actores en el desempeño de un determinado rol, no obstante, no comporta necesariamente una visión compartida, sino que, en ocasiones, lo que existe en una simple cohabitación o, para ser más exactos, una parcelación de territorios. Quizás el caso más evidente sea la planificación, donde la intervención de las consultoras se orienta a la elaboración del PDM; la actividad de la Unidad Técnica de Planificación Municipal (UTPM) de la alcaldía, a la identificación y formulación de proyectos; y la actividad de las ONG, a la elaboración de estudios e investigaciones.



## 2.2.4 Confianza institucional

### *Nivel de confianza institucional en el municipio*

Por la propia naturaleza de las culturas andinas, el capital social se asienta sobre vínculos fuertes y relaciones de identidad, así como sobre una desconfianza ancestral hacia las organizaciones de desarrollo. En este contexto, el PN-23 tuvo que traspasar un periodo de prueba y someterse a un voto de confianza para vencer el fuerte recelo inicial por parte local. Al final del proyecto, sin embargo, la confianza institucional era **notable**, como se desprende de las opiniones del alcalde recogidas en la evaluación externa, quien expresó su satisfacción “por el nivel de coordinación y colaboración establecido con CARE Bolivia, especialmente en el marco del ETACI” (Informe de Evaluación Final, 1999:18). Otra muestra de la confianza recabada por la organización quedó reflejada en la enorme popularidad y en la cantidad de votos recibidos por uno de sus técnicos, que abandonó el proyecto PN-23 para dedicarse a la política local, resultando elegido alcalde de Villa Serrano, tras las elecciones de diciembre de 1999.

Con todo, las ONG son depositarias de una **desconfianza estructural**, derivada de su habitual falta de rendición descendente de cuentas a los actores locales. En las reuniones de coordinación entre el alcalde y el gerente del proyecto, éste hacía entrega de los informes de seguimiento y evaluación del proyecto, pero nunca daba a conocer los estados financieros de la organización, como suele ser práctica habitual de las ONG.

## 2.3 Articulación de tejido externo

La riqueza del capital social de una comunidad también se compone, por último, de la cantidad y calidad de vínculos entablados con el exterior.

### 2.3.1 Articulación de vínculos entre actores

#### *Éxitos de articulación externa (identificación de vínculos fortalecidos y/o activados con actores externos al municipio)*

El proyecto PN-23 se caracterizó por un **escaso interés** en tender vínculos entre el municipio y el mundo exterior. Una de las pocas iniciativas de articulación externa se debió a la financiación de los viajes de mujeres líderes a encuentros programados en el ámbito de la Confederación Nacional Bartolina Sisa (Informe de la evaluación Final, 1999:37). Tales viajes contribuyeron a fortalecer los grupos de mujeres de Villa Serrano y a ampliar su campo de acción.

#### *Limitaciones y fracasos de articulación externa*

Su cortedad de miras explica como el PN-23 malogró incluso algunas iniciativas de conexión externa, tal y como ocurrió con la Universidad de Chuquisaca en Sucre. La gerencia firmó un convenio de colaboración con el Departamento de Agronomía de esta universidad, que asignaba un pequeño presupuesto a un grupo de estudiantes de últimos cursos con el fin de realizar investigaciones de campo. La colaboración no ofreció los resultados esperados, en términos de calidad, y la gerencia del proyecto canceló el programa. En realidad, CARE Bolivia mostró una actitud demasiado calculadora y cortoplacista, y nunca se planteó la posibilidad de contemplar el convenio como una forma de propiciar un vínculo de largo aliento entre la universidad y el municipio de Villa Serrano.<sup>52</sup> La creación de lazos supone muchas veces la renuncia a una rentabilidad a corto plazo, en aras de establecer fuentes de recursos, información y aprendizaje, cuyo máximo provecho se produce necesariamente en el medio plazo.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> La idea de impulsar un convenio de colaboración procedió de una recomendación formulada por la primera evaluación de medio término. Tanto la recomendación de los evaluadores como la puesta en práctica de la gerencia integraban la incorporación de tesistas en una política de preselección de personal para el proyecto. Se buscó además la realización de trabajos de investigación que tuvieran una utilidad práctica e inmediata de cara a la gestión del proyecto PN-23 y no tanto de cara de otros procesos locales. Por otro lado, parte del fracaso del programa pareció deberse a una descoordinación entre la gerencia sectorial, responsable general del mismo, y la gerencia del proyecto, responsable en el terreno.

<sup>53</sup> Queda la duda, sin embargo, de la capacidad o voluntad real de las ONG para emprender este tipo de papel de articulación externa. A la hora de la verdad, los contactos profesionales son retenidos y

### Identificación de vínculos desaprovechados con el exterior

La despreocupación por la articulación de tejido externo explica, de igual modo, la existencia de importantes vínculos no aprovechados y la persistencia de necesidades de articulación exterior no satisfechas durante el transcurso del proyecto PN-23:

#### *i) Redes de migración*

Tal vez el caso más evidente de vínculos desaprovechados sean las redes de migración. En este sentido, el proyecto PN-23 participó de la percepción negativa que la mayoría de los proyectos de desarrollo poseen sobre el fenómeno de la migración, considerando al “comunario ausente, casi por definición, como un problema para la institución porque no participa en el proyecto y no aporta con su mano de obra” (Le Grand, 1998b:415). De hecho, la migración temporal fue objeto de un estudio técnico, orientado a definir las actividades del proyecto en las épocas de mayor y menor incidencia de la migración (IT n° 17, 1995).<sup>54</sup> El proyecto, en definitiva, concibió la migración como un elemento del contexto cuya influencia debía ser minimizada, desestimando así las oportunidades de interconexión “débil” (acceso a recursos o aprendizaje), que proporcionan los inmigrantes en el exterior.<sup>55</sup>

#### *ii) Convenios de cooperación técnica con entidades académicas*

Una segunda oportunidad desaprovechada se debe a la suscripción de convenios de cooperación técnica con entidades académicas nacionales e internacionales. Dichos convenios podrían incluir, no sólo programas de tesis, sino también programas de investigación más ambiciosos (IT n° 53, 1999:13).

---

capitalizados por estas organizaciones, que los incorporan al conjunto de sus activos más preciados, formando parte, en última instancia, de su razón de ser como actores intermediarios.

<sup>54</sup> El estudio precisaba como objetivo específico “entender los tipos de migración desde el área del proyecto, la influencia de estas migraciones en los miembros que permanecen en la comunidad (en especial, las mujeres) e identificar las implicaciones que se tendrán en las actividades del proyecto. Véase IT n° 17 (1995), p. 2.

<sup>55</sup> Cuando se incorpora el fenómeno de la migración, se considera como un elemento de fracaso de los proyectos de desarrollo y, en todo caso, una tendencia que hay que contrarrestar. Así, la evaluación final del proyecto PN-23 (1999:44) se expresaba de esta forma: “(es necesario) diseñar una política de consolidación de predios de cultivos, facilitando el capital de arranque para la expansión de sus cultivos intensivos, la recuperación de suelos y la protección de la cobertura vegetal. Aspecto que de ser factible confirmaría la capacidad del modelo para mejorar las condiciones de vida de las familias y, colateralmente, contener la migración”.

iii) *Visitas a experiencias exitosas de cultivos andinos alternativos*

El estudio de la estrategia de municipio productivo identificó algunos ejemplos de asociaciones de productores de campesinos que habían cosechado éxito en la producción y exportación de cultivos alternativos apropiados, entre los que se encuentran la Asociación de Productores de Haba (ASOHABA), ubicada en Puno (Potosí), o la Asociación Nacional de Productores de Quinoa (ANAPQUI) (IT n° 54, 1999:16).

iv) *Canales de comercialización*

Como ya se ha señalado en el transcurso del epígrafe, la comercialización constituye uno de los déficits más acusados en el municipio. Villa Serrano posee una orientación económica hacia Vallegrande, perteneciente al departamento de Santa Cruz. Para Villa Serrano, este municipio es un centro de abastecimiento de agroquímicos, herramientas y otros insumos, al tiempo que el principal mercado de sus productos agrícolas y un punto intermedio hacia la ciudad de Santa Cruz (IT n° 54, 1999:7). El fortalecimiento de los canales de comercialización precisa un estudio a fondo de estas interconexiones.

Sin duda, estos contactos habrían permitido el fortalecimiento del capital social del municipio, en especial, en lo referente al **sector productivo**, contribuyendo a superar algunos de los estrangulamientos seculares de la economía local. Interrogado al respecto, el gerente del proyecto hizo un ejercicio de autocrítica, indicando que el proyecto se “había abocado mucho al territorio, pero que también contaba con unos recursos limitados”.<sup>56</sup> Hay que decir, no obstante, en defensa de CARE Bolivia, que su falta de visión sobre la trascendencia del capital social concierne a la generalidad de los actores que actúan en el campo del desarrollo, siendo también atribuible al propio donante holandés.

A principios de 2000, el nombramiento de un antiguo técnico del proyecto PN-23 como alcalde de Villa Serrano abrió una vía inesperada para la subsanación de gran parte de estas deficiencias. Heredados de su periodo como técnico en CARE Bolivia, el nuevo

---

<sup>56</sup> El gerente del proyecto PN-23 mostró también sus reticencias respecto a los proyectos que trabajan desde la perspectiva de facilitar vínculos, con el argumento de que “no producen un impacto inmediato y que, a veces incluso, se quedan en mera palabrería y no mejoran las condiciones de vida de la gente.”

alcalde disponía de numerosos contactos externos en el municipio, entre los que cabe citar a donantes y consultoras, así como los nuevos destinos de sus antiguos compañeros de trabajo en el proyecto. De hecho, en su primer año de mandato, el alcalde puso todos sus contactos al servicio del gobierno municipal, impulsando diversas iniciativas de interconexión.<sup>57</sup>

### 2.3.2 Confianza institucional

#### *Nivel de confianza hacia el exterior*

A grandes rasgos, se podría afirmar que el proyecto PN-23 **contribuyó a incrementar** el nivel de confianza del municipio con el mundo exterior. Tal apreciación se asienta en el hecho de que el proyecto cosechó importantes logros a nivel familiar, llevó a cabo un buen nivel de coordinación con los actores locales y fue capaz de superar problemas y conflictos. Por otro lado, CARE Bolivia lideró el *proceso de despolitización* de la cooperación, demostrando a los campesinos que es posible pilotar un programa de desarrollo sin necesidad de participar del sistema prebendalista y clientelista vigente en el municipio.

---

<sup>57</sup> Entre las iniciativas adoptadas por el alcalde a finales de 2000 se encontraban: diversas rondas de visitas a agencias donantes en La Paz; el restablecimiento del contacto con el Departamento de Gestión Rural-DPID de la Universidad Nur (al objeto de explorar la posibilidad de entrar en un programa piloto sobre gobernabilidad y fortalecimiento municipal) y una reunión con el Programa de Gestión Local perteneciente al SNV Holandés, cuya coordinación había caído bajo la responsabilidad del antiguo gerente del proyecto PN-23 (al objeto de explorar la posibilidad de financiar programas de desarrollo en el municipio). En este último contacto, el alcalde de Villa Serrano y su antiguo jefe en el proyecto PN-23 discutieron la posibilidad de financiar pequeños proyectos productivos y la constitución de una mancomunidad de municipios en el área de Chuquisaca Centro.

### 3. Conclusiones sobre el impacto del proyecto PN-23

Como se señaló al inicio del estudio de caso, la **evaluación convencional** del proyecto en términos de producto (esto es, del logro de objetivos) ofreció un balance positivo. De acuerdo a esta perspectiva de evaluación, el proyecto cumplió de forma satisfactoria los *objetivos específicos* que fueron consignados en su inicio. Contribuyó a la construcción de infraestructura agrícola, la mejora de la capacidad de las familias de manejar los recursos naturales, el incremento de la producción agropecuaria, el ascenso de la participación de la mujer en el sindicato campesino, así como la mejora de la salud reproductiva de hombres y mujeres y el enriquecimiento de la nutrición familiar. En algunos casos, los indicadores cosechados por el proyecto superaron incluso los índices de cobertura previstos en el marco lógico. El aumento de la productividad agrícola propiciado por el proyecto pareció originar, además, un aumento de los niveles de ingreso de las familias, que osciló entre un 15% y 185% (en el caso de las familias beneficiadas por el riego). A pesar de todos estos logros, la propia evaluación final del proyecto se mostró muy cauta sobre el cumplimiento del *objetivo final* (relativo a la mejora de las condiciones socioeconómicas de 2.000 familias), al considerar prematuro el momento elegido para efectuarla (cuando todavía no había terminado las actividades del proyecto). Más allá del objetivo final del proyecto, la misión de evaluación insinuó también que el proyecto no había integrado producción y manejo de recursos con criterios de sostenibilidad, económicos y ecológicos. Con mayor claridad se expresó el donante holandés, quien formuló importantes reservas sobre el impacto del proyecto en términos de mejora del sector productivo, no ya en una escala tan micro como la familia, sino a nivel municipal.

Una **segunda evaluación** de impacto, en términos del aprendizaje protagonizado por las organizaciones locales y la formación de capital social, ha confirmado estas sospechas, desechando una visión superficial y optimista del impacto del proyecto. Emprendido tras un año desde el término de sus actividades, este segundo examen del proyecto ha matizado la importancia de los beneficios derivados del mismo, ofreciendo una visión más realista de sus limitaciones en el medio y largo plazo.

A continuación se ofrece un resumen del contenido de los dos epígrafes referidos al limitado impacto del proyecto en términos del aprendizaje de las organizaciones locales (analizado en el primer epígrafe) y de formación de capital social (segundo epígrafe).

### **3.1 Impacto limitado en aprendizaje de las organizaciones locales**

El proyecto PN-23 parece haber contribuido de forma tan solo limitada al aprendizaje de las organizaciones locales, como ocurrió en el caso del sindicato campesino o del Comité de Vigilancia. Una primera explicación de esta carencia reside en la estrategia de orientación prioritaria a las familias y en los propios contenidos de la capacitación formal ofrecida por el proyecto.

**La estrategia de orientación prioritaria a las familias adoptada por el proyecto motivó que el modelo de capacitación impulsado se dirigiese hacia el aprendizaje de los individuos y no tanto de las organizaciones locales.**

- A pesar de que la estrategia de orientación prioritaria hacia las familias comprendía tan solo una primera fase (1994-96), el proyecto experimentó problemas para, en una fase posterior, ampliar su enfoque al nivel comunal, predominando, de hecho, un modelo de capacitación personalizada. La propia estructura del equipo del PN-23 respondió a este esquema de trabajo, al disponer un extensionista por cada dos o tres comunidades, con funciones de atención personalizada a los campesinos.

**En lo relativo al contenido de los procesos de aprendizaje, las actividades de capacitación impartidas por CARE Bolivia priorizaron los conocimientos técnicos y de cambio social, frente a los conocimientos de corte organizativo (metodológico), lo que constituyó una limitación para los procesos locales de apropiación y aprendizaje organizativo. Las habilidades metodológicas formaron parte de las**

**demandas de capacitación que expresaron muchas organizaciones locales en el transcurso del proyecto.**

- La propia orientación del proyecto hacia las familias originó que los contenidos de las capacitaciones locales se orientaran hacia conocimientos de tipo *técnico* (manejo de recursos naturales, agricultura y agronutrición, entre otros) y, en menor medida, de *cambio social* (leyes, salud reproductiva, perspectivas de género y ambiental), abordando apenas contenidos *organizativos y metodológicos* (referidos a habilidades de planificación, gestión, seguimiento, encuestación, evaluación de proyectos, metodologías participativas o manejo de grupos, entre otras)
- Se constató la existencia de una demanda insatisfecha de capacitación metodológica, por parte de las organizaciones locales.<sup>58</sup>
- En este contexto, las organizaciones más fortalecidas del municipio, vinculadas al sector de salud, pudieron ejercer una presión sobre el proyecto y exigir una capacitación especializada en contenidos metodológicos.

**A pesar de la estrategia de autogestión comunitaria adoptada por el proyecto, el aprendizaje organizativo de los sindicatos campesinos fue muy limitado en lo referente a apropiación de metodologías de planificación participativa, si bien se produjeron avances en la adopción de las perspectivas de género y ambiental.**

- El proceso de planificación participativa comunal constituyó uno de los pilares del proyecto PN-23. Los sindicatos campesinos, sin embargo, asumieron un papel demasiado pasivo en la facilitación de los *planes comunales*, limitándose a las tareas tradicionales de convocatoria y formación de grupos. Los talleres de planificación comunal fueron facilitados y sistematizados por el equipo de CARE, siendo escasas las experiencias de cofacilitación con líderes comunales. De este modo, no se generaron capacidades en los sindicatos campesinos relativas al manejo de técnicas

---

<sup>58</sup> Resulta difícil, sin embargo, valorar la contribución del PN-23 puesto que las demandas poseen una naturaleza dinámica y adaptativa, experimentando una evolución a medida que se produce un desarrollo



participativas (DRP) ni a la sistematización de talleres. Una examen del municipio a finales de 2000 (un año después de la finalización del proyecto) puso en evidencia la falta de sostenibilidad de los planes comunales.<sup>59</sup>

- En lo relativo a la asunción de la *perspectiva transversal de género*, el proyecto fortaleció la tendencia ya existente en el municipio hacia una mayor participación sindical de las mujeres, tarea que constituyó incluso uno de los objetivos explícitos del proyecto. Dichos avances se vieron acompañados por importantes limitaciones, que no fueron consignadas por la evaluación convencional del proyecto.<sup>60</sup>
- En el capítulo de la *perspectiva ambiental*, los sindicatos experimentaron progresos decisivos. Así, al menos, parece ponerlo de manifiesto la frecuente aparición de demandas de manejo sostenible de recursos en el proceso de reajuste del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en 2000, o la no menos interesante creación de asociaciones productivas de corte ambiental, tales como la Asociación Campesina de Recursos Naturales de Mendoza (ACRENAM), dedicada a la explotación sostenible de recursos forestales. La contribución del PN-23 a este respecto, sin olvidarse de la aportación de otras ONG como PLAFOR y CEDEC, parece haber sido muy positiva, como consecuencia de un intenso proceso de capacitación sobre el manejo sostenible de los recursos ambientales.

---

local. En ese sentido, la mera aparición de nuevas demandas de capacitación más complejas, relacionadas con conocimientos metodológicos, podría ser contemplado como un indicador de éxito del proyecto.

<sup>59</sup> En el proceso de reformulación del PDM de 2000, las comunidades no fueron capaces de facilitar sus propios planes comunales, impulsándose desde la alcaldía un proceso de talleres distritales coordinados por una consultora externa al municipio. A este respecto, el principal logro del proyecto parece haberse centrado en la *concienciación de derechos* de los líderes sindicales comunales, que seguían utilizando los planes comunales elaborados en 1996-98, como instrumento de presión en sus visitas a la alcaldía.

<sup>60</sup> A finales de 1988, un 87% de las 33 comunidades en las que estaba presente el proyecto contaba con mujeres en el sindicato y, en un 60% de las mismas, ocupaban además cargos de dirección (entre los que se encontraban la secretaria general, de relaciones, hacienda, actas, vocales, educación y salud). El número de mujeres integradas en los sindicatos pasó de 30 a 64, en el periodo 1994-98, y la cifra de mujeres en cargos directivos se elevó de 11 a 36, en igual periodo. De acuerdo a un estudio sobre la mujer en Villa Serrano (Salazar, 2000), la presencia de líderes mujeres en el municipio se ha convertido en una referencia para las jóvenes. El optimismo de estos datos contrasta, sin embargo, con otras fuentes de información. En primer lugar, gran parte de las mujeres que alcanzan puestos de dirección sindical son esposas de dirigente o mujeres en situación de soltería. El acceso de las mujeres casadas a cargos directivos provoca usualmente conflictos conyugales (discusiones familiares, chantajes afectivos y expulsiones del hogar). Una buena parte de estas limitaciones pudieron haber sido atenuados si la estrategia de género del proyecto hubiera profundizado una línea de trabajo de capacitación de varones. En ese sentido, la especialista de género de la embajada holandesa opinó que el proyecto careció de una verdadera estrategia de género.

**La contribución del proyecto fue valiosa en el fortalecimiento del gobierno municipal, si bien los logros de planificación participativa parecieron diluirse tras la finalización del proyecto. La escasa adopción de una perspectiva de género por parte de la alcaldía contrasta con el notable impulso de la perspectiva ambiental.**

- Pese a que la estrategia de *fortalecimiento del gobierno municipal* fue adoptada en el transcurso del proyecto, no siendo incluida en el marco lógico, la cesión de un asistente técnico (AT) del proyecto a la alcaldía supuso un gran acierto. Entre sus principales logros, se encuentra el fortalecimiento del Equipo Técnico de Asesoría y coordinación Interinstitucional (ETACI) y una labor de asesoramiento permanente al alcalde. Además, el proyecto fue capaz de articular un completo proceso de planificación participativa en el municipio, basado en la realización de planes comunales. Un examen a posteriori del municipio no hizo sino arrojar sombras sobre este proceso, ya que la reformulación del PDM de 2.000 no comprendió la realización de planes comunales ni tipo alguno de consulta a las bases.<sup>61</sup>
- Desde la perspectiva de la *apropiación de metodologías de trabajo* (planificación, seguimiento y evaluación) por parte del equipo técnico municipal, los resultados del proyecto PN-23 son más limitados. El AT de CARE se limitó, en realidad, a cubrir parte de las carencias en formulación de proyectos, pero nunca trabajó con un enfoque de capacitación y transferencia de conocimientos.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> El nuevo alcalde, elegido tras las elecciones de diciembre de 1999, resultó ser un antiguo AT de CARE Bolivia que ese mismo año había decidido dejar su trabajo para incorporarse a la política local. Este efecto inesperado del proyecto PN-23 situó en un puesto clave a una persona capacitada, conocedor de la metodología de planificación participativa, así como de la importancia de la sensibilidad de género y ambiental en la gestión local del municipio. En un contexto de crisis económica, contracción de recursos y retirada de ONG del municipio, el nuevo alcalde vio recortado su margen de maniobra. En el marco de reajuste del PDM, el proceso de planificación participativa pareció sufrir además un retroceso, con motivo de la subcontratación de CODERA. Esta consultora de Sucre desarrolló una metodología basada en la celebración de talleres distritales con líderes comunales y posteriores talleres comunales de validación de resultados. En este esquema de trabajo, la consultora entendía que su papel consistía en hacer reflexionar a los líderes comunales sobre las necesidades reales de la comunidad, por lo que el trabajo de gabinete acaba sustituyendo al trabajo asambleario. El derecho de elegir queda restringido, por tanto, a algunas pocas personas, entre técnicos y líderes comunales. En este sentido, este procedimiento de trabajo ha supuesto un paso atrás respecto al proceso de planificación participativa impulsado por CARE a finales de los 90, un proceso que había avanzado hacia la recuperación de la voz de las bases, lleno de vitalidad, pero carente de sostenibilidad porque precisaba de su facilitación por parte de CARE Bolivia.

<sup>62</sup> No hay que dejar de señalar, por otro lado, la enorme complejidad de los procesos de capacitación de los equipos técnicos municipales, dada la enorme rotación de alcaldes y sus respectivos equipos de gobierno, designados en función de relaciones de confianza.

- Un estudio sobre la mujer en Villa Serrano puso de relieve las debilidades de la adopción de la *perspectiva de género* por parte del gobierno municipal. Si bien el estudio reconoce que el sistema político local ha dado voz a las mujeres, este proceso no se ha traducido en una inclusión de sus demandas en el PDM. La Oficina de Defensoría de la Niñez y la Adolescencia asumió la labor de denuncia de los casos de violación doméstica, con una enorme limitación de recursos humanos y materiales. El PN-23, a este respecto, no hizo operativo ningún instrumento, salvo una labor de información de la existencia de la oficina entre los grupos de mujeres.<sup>63</sup>
- La *perspectiva ambiental* constituyó, con mayor claridad, un espacio de avance en el gobierno municipal. Buena muestra de ello fue, por ejemplo, el convenio de fortalecimiento municipal firmado entre la alcaldía de Villa Serrano y la Prefectura de Chuquisaca, que permitía destinar un técnico municipal a la formulación de un programa ambiental en el municipio. El técnico declaró de gran interés el trabajo ambiental realizado por CARE Bolivia, del que había podido consultar numerosos informes. En este sentido, no sólo CARE, sino también CEDEC y PLAFOR jugaron un importante papel en la activación de una política ambiental en el municipio.

**Las organizaciones vinculadas al sector de salud se beneficiaron de un aprendizaje especializado, merced a un marco de coordinación de iniciativas de capacitación.**

- La red de salud tuvo la capacidad de demandar del proyecto una capacitación especializada.<sup>64</sup> El PN-23 se integró, en realidad, en una dinámica local de coordinación sectorial de trabajo y cofinanciación de las iniciativas de capacitación con el resto de organizaciones activas en salud. Esta estrategia de trabajo difirió del funcionamiento del proyecto en el sector de agricultura y recursos naturales, en el que CARE Bolivia impulsó en solitario el proceso de capacitación.

---

<sup>63</sup> A finales de 2000, la perspectiva de género parecía recobrar nuevo aliento en el municipio con la inserción de Villa Serrano en un programa piloto de capacitación en temas de género, a cargo de la Subsecretaría Nacional de Asuntos de Género. La disposición del nuevo alcalde a entrar en dicho programa puede ser contemplada como una herencia indirecta del proyecto PN-23.

<sup>64</sup> El contenido de los talleres incluía conocimientos técnicos, pero también contenidos organizativos y metodológicos. Las enfermeras recibieron capacitación en consejería, relaciones humanas y calidad de atención; el hospital, en manejo de encuestas y programas de estadística (Epi-Info); y la red de promotores de salud (APROSIC), en técnicas de parto limpio o criterios para referenciar casos al hospital.

**El fortalecimiento organizativo experimentado por el Comité de Vigilancia parece responder a variables externas al apoyo brindado por el PN-23.**

- El apoyo del PN-23 al CV tuvo lugar en una etapa inicial, destinándose al conocimiento de leyes y a la *concienciación de derechos*. El fortalecimiento organizativo, que mostraba el CV a finales de 2000, parece explicarse en función de otras variables externas al proyecto. La más destacada fue el cambio institucional motivado por la promulgación de la Ley de Municipalidades (1999), que supuso una delegación de recursos (procedentes de la coparticipación tributaria) a los CV. La disponibilidad de recursos y la necesidad de elaborar su propio Plan Anual Operativo (POA) constituyeron el detonante definitivo para impulsar un proceso de aprendizaje organizativo al interior del CV.<sup>65</sup>

**El apoyo del proyecto PN-23 a los grupos de mujeres se inserta en un proceso histórico de auge y declive de estas organizaciones al calor de la ayuda externa, y su impacto se concentró en la generación de conocimientos de agronutrición y en la concienciación de derechos.**

- La oferta de capacitación del PN-23 orientada a las mujeres disparó la afiliación de los grupos de mujeres, que pasaron de 5 miembros en 1994 a más de 1.000 en 1998. Las actividades realizadas por los grupos de mujeres se centraron en huertos grupales y talleres de agronutrición. Se impartieron además talleres de capacitación en la Ley de Violencia Doméstica y talleres de organización para mujeres líderes.

**El proyecto mostró importantes carencias en la promoción del aprendizaje de las organizaciones productivas.**

- El conjunto de las organizaciones productivas de Villa Serrano está formado por la Cooperativa Agraria San José, las redes de promotores (agropecuarios y veterinarios) del sindicato campesino, pero también por las emergentes asociaciones

---

<sup>65</sup> Otras variables influyentes fueron el programa de fortalecimiento del CV impulsado por CEDEC o el asesoramiento brindado por un técnico de la alcaldía en materia de elaborar el POA.

de productores (de papa, frutas y madera). El PN-23 *no llegó a establecer una línea de capacitación* con estas organizaciones, por lo que su impacto fue mínimo.

**El proyecto produjo un efecto inesperado de aprendizaje organizativo en otras ONG de desarrollo presentes en el municipio.**

- El liderazgo de CARE en temas de género y participación originó un *efecto de demostración* en la población local, que comenzó a demandar las mismas sensibilidades al resto de organizaciones de desarrollo que trabajaban en la zona.

### **3.2 Impacto ambivalente en formación de capital social**

La evaluación del impacto del proyecto PN-23 trasluce los logros y deficiencias de articulación de tejido social en el municipio. Si bien el proyecto contribuyó, tanto a una mejora del tejido social local, la gobernabilidad y los niveles de confianza institucional, no es menos cierto, que mostró, en cambio, una capacidad limitada para articular los grupos sociales más débiles o el sector productivo. Asimismo, el proyecto fracasó en los intentos de facilitar vínculos débiles entre el municipio y otros actores de desarrollo en el exterior.

**El proyecto contribuyó al estrechamiento de vínculos “débiles” entre los actores locales, si bien estos esfuerzos no resultaron sostenibles. Por otro lado, el proyecto desaprovechó la existencia de algunas posibilidades locales de interconexión.**

- Una de las conclusiones más claras es la *ausencia de “costes de desarticulación”* por parte del proyecto PN-23. Las relaciones de partenariado con los actores locales no estuvieron presididas por vínculo alguno de afinidad ideológica o religiosa, sino que se asentaron sobre el compromiso de la lucha contra la pobreza y la autogestión

comunitaria. El equipo del PN-23, en cambio, desempeñó una importante función de articulación social. Algunos de esos aciertos se produjeron con motivo de la cesión de un AT a la alcaldía, que se encargó de un amplio abanico de tareas de articulación social, como fueron el fortalecimiento del ETACI o la creación de un archivo de planes comunales en la alcaldía. Además, el proyecto contribuyó al *fortalecimiento de vínculos transversales* entre multitud de actores locales, a través del impulso de numerosas actividades de interconexión entre la alcaldía, las Direcciones Distritales de Educación y Salud, el sindicato campesino, el CV, los grupos de mujeres y otras ONG de desarrollo.<sup>66</sup>

- Un examen de la situación del municipio a finales de 2000 (varios meses tras la finalización del proyecto) puso de relieve la *falta de sostenibilidad* de estos vínculos como consecuencia de la retirada del municipio de gran parte de las ONG.<sup>67</sup>
- Desde el punto de vista de un análisis de costes de oportunidad, el proyecto PN-23 desaprovechó multitud de vínculos “débiles” que habrían contribuido, sin duda, a reforzar los procesos de aprendizaje local y de fortalecimiento del capital social. Algunos ejemplos de los vínculos desaprovechados fueron la ampliación del ETACI (o la constitución de un Consejo de Desarrollo Local), el aprovechamiento de la radio local para difundir los programas de capacitación, el impulso de capacitaciones conjuntas sobre temas de interés común, la activación de programas de intercambio de personal (pasantías), la integración de los técnicos municipales en la preparación de talleres, el impulso de giras de intercambio entre gobiernos municipales o entre Comités de Vigilancia.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Algunas de esas actividades consistieron en la facilitación de planes comunales participativos (con la invitación de multitud de actores locales), la participación activa en el órgano de coordinación de salud del hospital, la facilitación de talleres temáticos de diagnóstico, el impulso de giras municipales de observación, el impulso de giras entre campesinos o los encuentros entre grupos de mujeres.

<sup>67</sup> Así ocurrió, por ejemplo, con los talleres temáticos o la realización de planes comunales. Incluso el ETACI había visto reducido notablemente sus miembros, la periodicidad de sus reuniones y su función de asesoramiento técnico. Como excepción, el CEDEC seguía practicando giras de observación con las autoridades del municipio. Hay que decir, no obstante, que la sostenibilidad de los vínculos no es un indicador fiable del impacto de un proyecto en articulación de tejido social. Ante un contexto local dinámico, los vínculos también deben evolucionar y, tal vez, una nueva situación no requiera necesariamente de la continuidad de los mismos vínculos.

<sup>68</sup> La mayoría de estas iniciativas no hubieran supuesto un gran coste adicional al proyecto, pero habrían permitido maximizar el aprendizaje local. En el caso de la radio local Mauro Núñez, hay que señalar que la gerencia del proyecto exploró la posibilidad de utilizarla para mejorar el alcance de sus programas de capacitación, pero se encontró con la imposición de unas tarifas elevadas por parte de CEDEC.

**El proyecto tuvo una capacidad limitada para articular a los grupos sociales más débiles y se mostró especialmente inoperante para contribuir a la articulación del sector productivo del municipio.**

- El proyecto mostró cierta incapacidad para articular las *organizaciones locales más vulnerables* (como la red de promotores agropecuarios, los grupos de mujeres o el CV) con el resto del tejido local. En lo relativo a los grupos de mujeres, el proyecto contribuyó a la celebración de encuentros entre ellos, pero no fue capaz de articular su participación en los espacios locales de discusión de políticas. En cierto sentido, se puede concluir que el proyecto propició mayor impacto en las redes locales ya fortalecidas (salud) que en aquellos sectores más deficitarios (sector productivo).
- El *sector productivo* constituyó el verdadero talón de Aquiles del proyecto PN-23 durante sus seis años de duración. En un estudio realizado al final del proyecto, se pusieron de manifiesto importantes debilidades del tejido productivo de Villa Serrano, como eran la insuficiencia de recursos humanos locales capacitados, la inexistencia de un mercado local de servicios de asistencia técnica y la débil vinculación con los mercados. Con motivo de una entrevista, el gerente del PN-23 hizo un ejercicio de autocrítica a este respecto, reconociendo que la falta de impacto del proyecto en este terreno se debió a las reticencias de CARE Bolivia a trabajar con el sector privado y, en definitiva, a una manera reduccionista de entender su compromiso de lucha contra la pobreza. En realidad, el fallo de CARE estuvo en concebir su papel en los términos tradicionales de ejecución de un programa de fortalecimiento institucional, lo que conlleva necesariamente la selección de una contraparte local. Desde una perspectiva de aprendizaje sectorial, sin embargo, el proyecto podría haber prestado servicios de carácter multidentitario, sin necesidad de establecer programas de apoyo organizativo en régimen de exclusividad.<sup>69</sup> En el

---

<sup>69</sup> Los esfuerzos de CARE Bolivia se diluyeron en un largo *debate interno* sobre cuál era la organización local que ofrecía mayor proyección: la *Cooperativa Agraria San José* (organización de base que no contaba con representación en todo el término municipal y tenía una política diferenciada respecto de socios y no socios, y adolecía de un deterioro institucional y una pérdida progresiva de socios), la *red de promotores agropecuarios* (red descapitalizada debido a la dificultad de los promotores para cobrar por los servicios prestados) y las emergentes *asociaciones de productores* (asociaciones que mostraban mayor dinamismo pero procedían de extracción urbana y representaban al sector más pudiente del municipio). Las carencias se pusieron fuertemente de manifiesto en la segunda evaluación externa de medio tiempo y, ante la insistencia de los donantes, el proyecto emprendió dos consultorías destinadas a establecer una estrategia productiva en el municipio. En la formulación de la segunda fase del proyecto, CARE Bolivia planteó finalmente una línea de fortalecimiento de la red de promotores agropecuarios, en la idea de que

nuevo contexto de principios del siglo XXI, el fracaso del proyecto PN-23 cobra si cabe mayor relieve, dada la abrumadora presencia de demandas productivas y de comercialización en el nuevo proceso de reajuste del PDM iniciado en 2000.<sup>70</sup>

**La contribución del proyecto PN-23 a la mejora de la gobernabilidad local se tradujo en un acrecentamiento de la confianza institucional, así como en la asunción de nuevos roles por parte de la alcaldía, en aras de un incipiente enfoque de municipio productivo.**

- El proyecto PN-23 se vio sometido al recelo ancestral que las organizaciones de desarrollo suscitan en la cultura andina. Los indudables esfuerzos de coordinación que CARE Bolivia activó con el conjunto de actores locales motivaron que, al término del proyecto, el *nivel de confianza institucional fuera notable*. Una muestra de esa confianza quedó reflejada en la enorme popularidad y en la cantidad de votos cosechados por uno de sus técnicos, que abandonó su puesto de trabajo para dedicarse a la política local, resultando elegido alcalde de Villa Serrano en 1999. A pesar de todos los avances, CARE Bolivia, al igual que el resto de ONG de desarrollo, es depositaria de una desconfianza estructural, derivada de su habitual falta de rendición descendente de cuentas a los actores locales.<sup>71</sup>
- Otro de los efectos más claros del impacto del PN-23 fue su importante *contribución a la asunción de nuevos roles por parte de la alcaldía* en el sistema de gobierno del municipio. Durante los años 90, los sucesivos gobiernos municipales del MBL orientaron su acción hacia la construcción de infraestructura básica e interpretaban su papel como ejecutores o contratistas de proyectos. En esta esquema de gobierno, a las numerosas ONG que trabajan en la localidad les correspondía el papel de

---

éstos representaban al sector rural y más pobre, pero los titubeos y la tardanza en resolver el dilema no convenció a la embajada holandesa, que no aprobó la extensión del proyecto por cuatro años, concediendo tan solo seis meses de extensión.

<sup>70</sup> Las demandas más solicitadas en el PDM de 2000 eran el apoyo a la producción (microrriego, asistencia técnica, transformación de madera) y el apoyo a la venta y comercialización (centros de acopio, y servicios de telefonía básica comunal), así como el manejo de recursos naturales.

<sup>71</sup> En las reuniones de coordinación entre el alcalde y el gerente del proyecto, éste hacía entrega de los informes de seguimiento y evaluación del proyecto, pero nunca daba a conocer los estados financieros de la organización, como suele ser práctica habitual de las ONG. Esta práctica de reserva, motiva que las ONG sean unos actores que, en última instancia, suscitan una desconfianza estructural entre las poblaciones receptoras de los fondos de cooperación.



captar fondos para el desarrollo. En el nuevo contexto surgido en el municipio tras las elecciones de diciembre de 2000, el nuevo alcalde pareció asumir nuevos roles de promoción económica, provisión de servicios de información y articulación territorial.<sup>72</sup> Este proceso guarda relación, sin duda, con la existencia de un proceso local de *reflexión sobre la distribución de roles* en el municipio. En este sentido, el papel de CARE Bolivia fue más que notable, propiciando diversas iniciativas, entre las que se encontraron la facilitación de talleres locales de discusión y la contratación de dos consultorías de investigación, orientadas a la promoción de una estrategia de desarrollo productivo en el municipio; iniciativas que fueron acometidas en el último año del PN-23, y de las que el nuevo alcalde, en calidad de AT municipal, había sido concedor privilegiado. No hay que olvidar, sin embargo, que se trata de un proceso todavía débil e incipiente.

- Por último, los aciertos del proyecto en materia de formación de capital social fueron fruto de la *intuición de la gerencia*, pero no de una estrategia explícita o planificada. De hecho, la perspectiva del capital social no formaba parte de las preocupaciones ni de los indicadores de intervención recogidos en el marco lógico del proyecto PN-23. Sus aciertos se debieron, por tanto, al olfato y experiencia de los gestores y a las recomendaciones de los evaluadores externos, pero también a las circunstancias imprevistas y azarosas de la vida que situaron al AT municipal del proyecto PN-23 como alcalde de Villa Serrano.<sup>73</sup>

**La falta de visión del proyecto respecto a su papel de articulación social motivó en unos casos el fracaso en el establecimiento de vínculos externos al municipio y, en otros, su desaprovechamiento.**

---

<sup>72</sup> Con motivo de una entrevista celebrada a finales de 2000, el alcalde mostró su empeño en impulsar un servicio de información sobre los mercados de productos agrícolas (precios y demandas), a través de diversas herramientas, como la facilitación de un servicio de Internet y correo electrónico en las propias oficinas de la alcaldía, la emisión de volantes sobre ofertas y demandas de productos agropecuarios, o la publicación de un boletín periódico con información orientada a la promoción del desarrollo económico. Por otro lado, la retirada de las ONG motivó que el alcalde intensificara su actividad de captación de fondos estatales y de cooperación internacional destinados al desarrollo del municipio.

<sup>73</sup> Un ejemplo de un acierto en este sentido fue el aprovechamiento por parte del proyecto PN-23 de la red local de promotores de salud, fortalecida por un proyecto del IMCC, una ONG danesa que abandonó la zona en 1998. La buena relación entre el IMCC y CARE Bolivia permitió la sostenibilidad y fortalecimiento de la red. Llama la atención también que los logros del proyecto en esta materia no fueran subrayados suficientemente por la evaluación convencional del proyecto, que prefirió glosar el grado de cumplimiento de sus metas y que no realizó valoración alguna sobre sus fracasos de articulación.

- Por último, el PN-23 malogró los escasos intentos de tender vínculos “débiles” con aliados para el desarrollo, externos al municipio. Tal vez el caso más evidente fue el fracaso del programa de tesis, establecido con el Departamento de Agronomía de la Universidad de Chuquisaca, que contemplaba la asignación de un pequeño presupuesto para estudios de campo. La colaboración no ofreció los resultados esperados, en términos de calidad, y la gerencia del proyecto canceló el programa. De haber tenido una perspectiva de capital social, la gerencia podría haber trabajado para entablar una relación más duradera entre el municipio y la universidad.
- Por otro lado, el proyecto, tampoco supo facilitar algunos interesantes vínculos potenciales, como las visitas a *experiencias exitosas de cultivos andinos alternativos* (en materia de haba o quinua), así como la relación con *entidades académicas* nacionales e internacionales. Pero tal vez sean las *redes de migración* temporal y definitiva, el ejemplo más evidente de vínculos desaprovechados. El proyecto concibió la migración como un elemento del contexto del proyecto cuya influencia debía ser minimizada, desechando así las oportunidades de establecimiento de vínculos “débiles” (acceso a recursos, intercambio o aprendizaje) que ofrecen los contactos de los inmigrantes en el exterior.<sup>74</sup>
- Esta deficiencia de articulación externa tal vez pueda ser *subsana*, en parte, por la elección inesperada de un antiguo técnico del PN-23 como alcalde de Villa Serrano. Heredados de su paso por CARE, el nuevo alcalde disponía de numerosos contactos externos en el municipio, entre los que cabe citar a donantes y consultoras, así como los nuevos destinos de sus antiguos compañeros de trabajo en el proyecto.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> En este sentido, el PN-23 participó de la percepción negativa que la mayoría de los proyectos de desarrollo poseen sobre el fenómeno migratorio, considerando al “comunario ausente, casi por definición, como un problema para la institución porque no participa en el proyecto y no aporta con su mano de obra” (Le Grand, 1998b:415). De hecho, la migración temporal fue objeto de un estudio técnico al objeto de definir las actividades del proyecto en las épocas de mayor y menor incidencia de la migración.

<sup>75</sup> De hecho, en su primer año de mandato, el alcalde impulsó diversas iniciativas, como una ronda de visitas a diversas agencias donantes en La Paz, el restablecimiento del contacto con el Departamento de Gestión Rural-DPID de la Universidad Nur (Santa Cruz) o una reunión exploratoria con el Programa de Gestión Local perteneciente al SNV Holandés, entre otras muchas.

## Bibliografía consultada en los capítulos 5, 6 y 7

- ALCALDÍA de Villa Serrano (1998), *Plan Operativo Anual (POA): Gestión 1998*, Villa Serrano, mimeo.
- (1999), *Plan Operativo Anual (POA): Gestión 1999*, Villa Serrano, mimeo.
- ARDAYA, Gloria (1998), “Cambio y fortalecimiento institucional de las ONG en América Latina: el caso de Bolivia”, en Mariano Valderrama y Luis Pérez Coscio (eds.), *Cambio y fortalecimiento institucional de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina*. Buenos Aires, FICONG/ALOP, pp. 55-100.
- ARDAYA, Ruben (2000), *Procesos de Gestión Municipal Participativa*. La Paz, Gobierno de Bolivia/USAID, Proyecto DDPC, Colección Gestión Municipal Participativa, Vol. 1.
- ARELLANO-LÓPEZ, Sonia y James Petras (1994), “Non-Governmental Organizations and Poverty Alleviation in Bolivia”, en *Development and Change* Vol. n° 25, pp. 555-568.
- BARRÓN, Jaime e Into Goudsmit (1998), “«Hacerse la vida»: migración definitiva”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 175-96.
- BLACKBURN, James y Jeremy Holland (eds.) (1998), *Who Changes? Institutionalizing participation in development*. Londres, Intermediate Technology Publications.
- BLACKBURN, James y Constanza de Toma (1998), “Scaling-down as the key to Scaling-up? The role of participatory municipal planning in Bolivia’s Law of Popular Participation”, en Blackburn, J. y J. Holland (eds.), *Who Changes? Institutionalizing participation in development*, Londres, Intermediate Technology Publications, pp. 30-396.
- BLACKBURN, James (2000), *Popular Participation in a Prebendal Society: A case study of participatory municipal planning in Sucre, Bolivia*. Tesis doctoral, Universidad de Sussex, IDS.
- CAD (1994), *Development Cooperation Review of The Netherlands*. Paris, OCDE. Development Cooperation Review Series, n° 4.
- (1997), *Development Cooperation Review of The Netherlands*. Paris, OCDE. Development Cooperation Review Series, n° 24.
- (2001), *Development Cooperation Review of The Netherlands*. Paris, OCDE. Development Cooperation Review Series, n° 44.
- CALDERÓN, César y María Felix Delgadillo (1996), “Evaluación del sistema de coparticipación vinculados con los gastos de la participación popular”, en *Análisis Económico*, Vol. 16.
- CEDEC (1996), *Plan de Desarrollo Integral y Sostenible de la Provincia Belisario Boeta*. Sucre, Centro de Estudios para el Desarrollo Chuquisaca (CEDEC), mimeo.
- CORDECH (1996), *Lineamientos Generales para la Acción Municipal. Sección: Serrano*. Sucre, Andes Sur.
- COSUDE (1999), Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER). La Paz, Viceministerio de Desarrollo Rural/ COSUDE ([www.municipio-productivo-pader.com](http://www.municipio-productivo-pader.com))
- DANIDA (1997), Country Strategy for Bolivia. Copenhagen, Danida. ([www.um.dk/danida/landestrategier](http://www.um.dk/danida/landestrategier))
- De Morrée, Dicky (1998a), “La persistencia de modalidades no monetarizadas de intercambio de recursos productivos y prestaciones”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 283-304.
- (1998b), “El rol de organizaciones económicas campesinas en procesos de desarrollo y estrategias campesinas”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 305-37.
- (1998c), “Organización comunal y sistemas de producción: interrelación no percibida por instituciones de desarrollo”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 339-60.
- GNT-MP (2000), *Boletín Informativo del Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas*. Santa Cruz, GNT-MP/Universidad Nur.
- GOUDSMIT, A. y J. Blackburn (2000), “Planificación participativa en Bolivia: Una experiencia ambigua”, en *Tinkazos* n° 6, pp. 37-47.
- GUERRERO, Edgar (1998a), “Los cambios en las ventas campesinas”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 241-58.

- (1998b), “El trueque y la chapara: formas no-monetarias de intercambio”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 259-73.
- (1998c), “Ahorro y crédito en San Juan (estudio de caso)”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 275-79.
- INE (2000), Estadísticas nacionales. La Paz, Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo))
- IOB (1998a), *Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia (informe resumido)*. La Haya, Ministerio de AA.EE. de los Países Bajos, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB).
- (1998b), *Evaluación del Programa de Cooperación al Desarrollo de los Países Bajos con Bolivia (informe principal)*. La Haya, Ministerio de AA.EE. de los Países Bajos, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB).
- Le GRAND, Jan Williem (1998a), “Desarrollo fragmentado: discontinuidades en el ámbito de intervención”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 361-396.
- (1998b), “Buscando resultados: estrategias campesinas e impactos colaterales”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 397-421.
- (1998c), “Desarrollo rural: nucleamiento como estrategia de desarrollo”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 423-40.
- MAE Holandés (2000), *El enfoque sectorial*. La Haya, Ministerio de AA.EE.
- MAGDR (2000), *Propuesta para la Elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Agropecuario y Rural*. La Paz, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de Bolivia.
- MDSPE (1998), *Bolivia hacia el siglo XXI: Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno–Cooperación Internacional*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica.
- MORALES, Miguel (1998a), “Sobre cómo los hombres están mejor informados que las mujeres”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 225-40.
- (1998b), “Los hombres trabajan y las mujeres cocinan: consideraciones sobre la identificación de roles”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 567-75.
- NICOD, Chantal (1999), *Proceso de concertación público-privado: Una oportunidad para el desarrollo económico local (Estudios de caso en Bolivia, Chile y Perú)*. Santiago de Chile, ILPES, documento de trabajo.
- PNUD (1998), *Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz, PNUD.
- (2000), *Summary Human Development Report. Bolivia 2000*. La Paz, PNUD.
- RODRIGUEZ-CARMONA, Antonio (1995), "Experiencias internacionales de cooperación", en A. Martínez González-Tablas (ed.), *Una visión global de la Cooperación para el Desarrollo: La experiencia internacional y el caso español*, Barcelona, Icaria-CIP, pp. 109-256.
- SALAZAR, Cecilia (2000), *Las mujeres en la participación popular: Politización desde abajo*. La Paz, Coordinadora de la Mujer, CIDES/UMSA, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular.
- SMILLIE, Ian y Henny Helmich (eds.) (1999), *Stakeholders: Governments-NGO Partnerships for International Development*. Londres, Earthscan.
- TÉLLEZ RIVERO, Galo (1998), *El Pasanaku como Sistema de Autoayuda: Una salida ingeniosa a las limitaciones de acceso al crédito*. Sucre, CDID, Serie de Investigación n° 2. ([www.usfx.edu.bo/cdid130499/cdid.htm](http://www.usfx.edu.bo/cdid130499/cdid.htm))
- TORRES, David (1998), “Participación Popular y participación campesina: algunas observaciones y experiencias”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 441-54.
- TUIJTELAARS, Christiane (1995), *Es un poco difícil, pero no imposible: La mujer en la toma de decisiones a nivel familiar y comunal en Belisario Boeto*. Sucre, CARE Bolivia, proyecto PN-23, Informe Técnico n° 13.
- UDAPE (1998), *Atlas Geográfico de la Pobreza*. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, UDAPE ([www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo))
- (2000), *Dossier de Estadísticas Económicas de Bolivia*. La Paz, UDAPE. ([www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo))

- VARGAS, Miriam (1998), "La migración temporal en la dinámica de la unidad doméstica campesina", en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 149-73.
- ZOOMERS, Annelies (ed.) (1998), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el Norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural.
- (1998), "Titulando tierras en los Andes bolivianos: las implicancias de la Ley Inra en Chuquisaca y Potosí", en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 455-71.

### Documentación perteneciente a CARE Bolivia

CARE Bolivia (1991), *Proyecto CARE PN-23: Recursos Naturales Renovables de Chuquisaca Centro*. Sucre, mimeo.

- (1999a), *Perfil de puestos de trabajo*. La Paz, Departamento de Recursos Humanos, mimeo.
- (1999b), *Programa de Desarrollo Rural Belisario Boeto: Diseño final*. Sucre, mimeo.
- (2000a), *Planificación Estratégica a Largo Plazo (PELP) 2000-2005*. La Paz, mimeo.
- (2000b), *Lineamientos para una nueva estrategia para el sector de ARN*. Cochabamba, mimeo.
- (2000c), *Estrategia de Apoyo a Actividades Económicas en el sector de ARN*. Santa Cruz de la Sierra, primer taller sobre generación de ingresos (29 junio-1 julio), mimeo.
- (vv.aa), *Documentación e Informes Técnicos del Proyecto PN-23*. Sucre, mimeo (más de 50 informes)<sup>76</sup>

CARE USA (1999a), *Informe de la Iniciativa de Evaluación de Impacto*. Atlanta, Departamento de Programas, mimeo.

- (1999b), *Pautas de CARE referentes a Impacto: Herramientas para la evaluación situacional de la capacidad de Diseño, Monitoreo y Evaluación (DME)*. Atlanta, Departamento de Programas, mimeo.
- (1999c), *Pautas de CARE referentes a Impacto: Menú de indicadores estándares para el impacto en Seguridad de Medios de Vida del Hogar (SMVH)*. Atlanta, Departamento de Programas, mimeo.
- (1999d), *CARE Impact Guidelines: Report of the Impact Evaluation Initiative Group (Case Studies on project systems for measuring impact)*. Atlanta, Departamento de Programas, mimeo.
- (1999e), *Lineamientos de Impacto de CARE: Introducción*. Atlanta, Departamento de Programas, mimeo.
- (1999f), *Sistema de estándares de evaluación en ARN*. Atlanta, mimeo.

TADA (2000), *Auditoría de las cuentas del Proyecto PN-23 Chuquisaca Centro*. Sucre, mimeo.

RIVAS, Enrique (2000), *Diagnóstico de Capacidades de Diseño, Monitoreo y Evaluación de CARE Bolivia*. La Paz, Omicrón consultores, mimeo.

### Documentación generada por el proyecto PN-23

En la tabla de la página siguiente se ha recogido toda la información secundaria generada por el proyecto en sus seis años de vida, incluyendo informes técnicos, informes de evaluación. Se han excluido los reportes internos de seguimiento trimestrales.

---

<sup>76</sup> Los 54 informes técnicos del proyecto PN-23 han sido consignados en el siguiente epígrafe junto al resto de información secundaria relativa al proyecto (en especial, evaluaciones externas o estudios ex-ante). No obstante, y por razones de relevancia documental, algunos informes han sido incluidos en esta lista de bibliografía consultada.

FECHA	IT nº	TEMA
Nov 91	-	Proyecto para el Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Región de Chuquisaca Centro
Jul 92	-	Informe metodológico de tres estudios ex ante de impacto, “Por Dónde Sopla el Viento”
Feb 94	-	Estrategia de extensión
Abr 94	-	Reporte de los hallazgos para el Potencial de Riego en Belisario Boeto y Norte de Tomina
Jun 94	1	Diseño de la Línea de Base para PN-23
Ago 94	-	Memoria del Taller de “Alcances y aplicaciones de metodologías participativas” (DPID-Univ. Nur)
Sept 94	2	Validación y Producción de Material Educativo “Dibujos”
Oct 94	3	Instrumento de Planificación (segunda versión revisada en junio 95)
Oct 94	4	Estrategias de actividades
Oct 94	5	Estudio de Línea de Base para PN-23
Oct 94	-	Estrategia de género
Oct 94	-	“Medio Ambiente Sano”- Un componente de Salud en un Proyecto de Agricultura y Recursos Naturales
Dic 94	6	Donaciones y Subsidios a las comunidades del proyecto PN-23
Mar 95	7	Política de Capacitación para PN-23 (segunda versión revisada en enero 98)
Mar 95	8	Estrategia del componente de riego
Mar 95	9	Diseño de la Línea de Base Componente de Salud, “Medio Ambiente Sano”
Mar 95	10	Resumen del curso taller sobre “Conservación de Frutas y Hortalizas”
Mar 95	11	Investigaciones Agroforestales en las Provincias Belisario Boeta y Tomina
Mar 95	12	Componente de Salud Reproductiva en un proyecto de Recursos Naturales
Abr 95	13	“Difícil, pero no imposible”: La mujer en la toma de decisiones a nivel familiar y comunal en B. Boeto
Jun 95	14	Primera Evaluación Interna de Medio Tiempo en las comunidades
Jun 95	15	Evaluación Interna de Medio Tiempo con el personal del Proyecto PN-23
Jul 95	16	Sistema de Información, Seguimiento y Monitoreo de Actividades (revisado en mayo 97)
Jul 95	-	Informe de la Primera Evaluación Externa de Medio Tiempo del Proyecto PN-23
Jul 95	-	¿Qué es el remedio? Informe sobre el Manejo de Plagas y Plaguicidas en Chuquisaca
Nov 95	17	Mujeres campesinas y migración
Dic 95	19	Primera Evaluación de Medio Término y Nuevas Iniciativas
Dic 95	20	Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAPs) en Salud Reproductiva
Dic 95	21	Informe de la encuesta sobre uso de Pesticidas y Agronutrición
Dic 95	22	Creencias y Conocimientos Nutricionales
Dic 95	23	Plantas Tradicionales Nutritivas y Medicinales
Dic 95	24	Estratificación socio-económica y Análisis de Estrategias en las comunidades
Abr 96	25	Valores e Indicadores Cualitativos para el Proyecto de Recursos Naturales Renovables de Chuquisaca Centro
May 96	-	Informe del Seminario Taller de Diagnóstico Rural Participativo (DRP) en “Pampas Arias” (DPID)
Jul 96	-	Plan Anual de Implementación (julio 96 a junio 97)
Dic 96	26	Retroalimentación y actualización del Enfoque Participativo
Dic 96	27	Taller de Autoevaluación del Componente “Medio Ambiente Sano”
Dic 96	28	Informe de la Segunda Encuesta sobre uso de Pesticidas y Agronutrición “Medio Ambiente Sano”
Dic 96	29	Segundo Informe del Censo de Supervivencia de Árboles Plantados
Feb 97	-	Informe de la evaluación de Medio Término del Componente “Medio Ambiente Sano” en el PN-23
May 97	30	Segundo Estudio de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAPs) en Salud Reproductiva

FECHA	IT n°	TEMA
May 97	31	Segunda Evaluación de Medio Tiempo en las Comunidades
May 97	32	Estudio sobre la implementación de Estructuras Post-cosecha
Jun 97	-	Informe de la Segunda Evaluación Externa de Medio Tiempo del Proyecto PN-23
Ago 97	34	Análisis de la Segunda Evaluación de Medio Tiempo del Componente "Medio ambiente Sano"
Sep 97	33	Análisis de la Segunda Evaluación de Medio Tiempo y Nuevas Iniciativas
Oct 97	36	Estrategia de Manejo de RR.NN: Autogestión para facilitar el manejo agroecológico y microcuencas
Dic 97	35	Estrategia de Género
Dic 97	37	Tercer Informe del Censo de Supervivencia de Árboles Plantados
Mar 98	-	Estrategia de Uso y Manejo de Sistemas de Riego
May 98	38	Análisis de Actores, Chuquisaca Centro II
Jun 98	39	Tercera Encuesta sobre CAPs en el uso seguro de Plaguicidas y Agronutrición
Jun 98	40	Prácticas Agrícolas, Agropecuarias y Forestales implementadas en el Proyecto Chuquisaca Centro
Jun 98	41	Tercera Encuesta sobre CAPs en Salud Reproductiva
Jun 98	-	Informe de la Evaluación Final del Componente "Medio Ambiente Sano" en el Proyecto PN-23
Jul 98	42	Informe de Actividades del Asist. Técnico Municipal para el Fortalecimiento al Municipio de Villa Serrano
Jul 98	43	Informe del Avance del Componente de Salud Reproductiva
Jul 98	44	Informe del Taller: Análisis y Revisión de la Estrategia de Género
Ago 98	-	Perfil de Proyecto Chuquisaca Centro Segunda Fase (Julio 1999-Junio 2003)
Ago 98	45	Informe de Tercera Evaluación de Medio Tiempo en las Comunidades
Nov 98	-	Informe de Evaluación Final del Proyecto PN-23
Ene 99	47	Informe del Taller: Análisis de la Revisión Final del Proyecto
Feb 99	46	Taller FODA para el Diseño de la próxima fase del proyecto
Feb 99	48	Informe del Taller: Identificación de Necesidades del Municipio y Análisis del Rol de Actores
Feb 99	49	Evaluación del Potencial Productivo y de los Rcsos Naturales del Territorio Municipal de Villa Serrano
Feb 99	50	Informe del Taller: Análisis e Identificación de las Demandas de las Comunidades
Feb 99	51	Informe del Taller. Análisis del estado de Promotores y Mujeres Líderes
Feb 99	52	Análisis de la Viabilidad para la Implementación de Actividades en Microcuencas
Feb 99	-	Programa de Desarrollo Rural Belisario Boeto: Diseño Final (Julio 1999- Junio 2003)
Oct 99	53	Identificación y concertación de roles de los actores para la promoción del desarrollo rural productivo en el municipio de Villa Serrano
Oct 99	54	Bases para la estrategia de promoción del desarrollo económico del municipio de Villa Serrano
Dic 00		Auditoría de las cuentas del proyecto PN-23 (a cargo de TADA)

## CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES de la INVESTIGACIÓN

### 1. Conclusiones sobre los ámbitos de estudio

Tras el análisis realizado en los capítulos precedentes, es posible destilar, al menos, cinco conclusiones finales sobre la investigación:

- 1ª El estudio de caso ha confirmado que la cadena de la ayuda (el marco institucional de financiación de las ONG) opera como un factor inhibitor del aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social.**

El estudio de caso parece confirmar las limitaciones que los sistemas de financiación en base a proyectos discretos, los sistemas de rendición de cuentas orientados al control y las dinámicas verticales generadas por la cadena de la ayuda proyectan sobre el impacto de los proyectos, explicando muchas de las dificultades que éstos experimentan para propiciar el aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social. La influencia de todos estos rasgos de la cadena de la ayuda motivó que la gestión del proyecto PN-23 fuera protagonizada por una élite de aprendizaje al interior de CARE Bolivia, integrada por la gerencia, asistentes técnicos y consultores externos. También se puso de manifiesto la capacidad de CARE Bolivia para transferir conocimientos *técnicos* y de *cambio social* (sensibilidad de género y ambiental), pero también su menor disposición a ceder conocimientos *organizativos (metodológicos)* a las organizaciones locales, conocimientos de los que depende, en última instancia, su papel en la cadena de la ayuda. Por esa misma razón, CARE Bolivia tendió a capitalizar los contactos profesionales, no prestando la debida atención a la facilitación de vínculos “débiles” entre Villa Serrano y los posibles aliados para el desarrollo en el exterior.



**2ª Aunque parezca contradictorio, algunos aspectos de la cadena de la ayuda son capaces también de generar efectos positivos sobre el impacto de las intervenciones de las ONG.**

Así se ha constatado, al menos, en el estudio de caso, donde el compromiso del donante holandés con las perspectivas temáticas transversales (género, medio ambiente y participación) y su proceso de descentralización administrativa enriquecieron la gestión del proyecto PN-23 y tuvieron, a la postre, una incidencia positiva sobre el aprendizaje, tanto de CARE Bolivia como de las organizaciones locales en Villa Serrano. Esta conclusión aparentemente contraria a la anterior parece estar sugiriendo que el marco institucional de financiación de las ONG (esquemas de financiación, sistemas de rendición de cuentas y características de la cadena de ayuda) influye de forma notable en el impacto final de los proyectos de desarrollo, constituyendo una variable fundamental para explicar tanto sus aciertos como sus limitaciones. Esa influencia se desarrolla a menudo de forma sutil, sin resultar apreciable a simple vista.

**3ª Aunque entraña importantes beneficios (en términos de control y reducción de la incertidumbre), la cadena de la ayuda suele comportar costes elevados (en términos de aprendizaje local y formación de capital social). En este último sentido, cabe hablar de que la cadena constituye un marco institucional ineficiente, si bien no de forma persistente, siendo susceptible de mejora.**

La cadena de la ayuda no constituye, en modo alguno, un marco institucional de financiación de la ONG “*eficiente*”. En primer lugar, la búsqueda del control financiero a lo largo de la cadena opera en contra de otros objetivos deseables, como son la generación de aprendizaje local o la formación de capital social. Otra prueba de su *ineficiencia* lo pone de relieve el hecho de que desincentiva la generación de experimentos y no contempla la extinción de organizaciones ineficaces. En tercer lugar, y merced a la existencia del mito de los gastos administrativos bajos, la supuesta reducción de los costes de transacción motivada por la intervención de las ONG es mucho menor de la manifestada, poniendo así en duda también su supuesta “*eficiencia económica*”. La habitual práctica de triquiñuelas contables por parte de las organizaciones insertas en la cadena hace incluso dudar, por último, de la propia

*eficiencia* del marco para garantizar el control financiero. No obstante, la mera existencia de efectos positivos derivados de la cadena de la ayuda refuta la tesis de la “*persistencia de las instituciones ineficientes*”. Lejos de constituir un marco institucional crecientemente ineficiente, la cadena de la ayuda demuestra poseer un margen potencial de mejora.

**4ª El impacto de los proyectos de las ONG, en términos de aprendizaje de las organizaciones locales y formación de capital social, depende de las características de la cadena de la ayuda, pero muestra una dependencia aún mayor de la existencia de un marco institucional local favorable.**

Pese a su importancia, la influencia de la cadena de la ayuda no puede calificarse de determinante, ante la trascendental concurrencia de otras variables contextuales. En este sentido, hay que subrayar que el alcance final de los proyectos de desarrollo muestra una fuerte dependencia del propio marco institucional local, que opera como factor de estímulo decisivo para que los actores locales se decidan a aprender como organizaciones y a fortalecer su capital social. En suma, los resultados de los proyectos de desarrollo, en términos de aprendizaje de las organizaciones locales y de formación de capital social, parecen depender, en última instancia, de la combinación de un marco flexible de financiación y un marco institucional local favorable.

**5ª La capacidad transformadora de las ONG de desarrollo depende de su propio ideario y valores, pero también de factores exógenos, como son la cadena de la ayuda o los marcos institucionales en los que desarrollan sus intervenciones.**

Esta última conclusión es importante, ya que advierte de la responsabilidad que tienen los gobiernos, tanto donantes como receptores de la ayuda al desarrollo, para crear un marco institucional favorable que incentive el accionar de las ONG y el mejor aprovechamiento de su capacidad transformadora.

En las páginas siguientes se han desarrollado algunas conclusiones relativas a los ámbitos de la investigación definidos en el capítulo cuarto: el papel de la cadena de la ayuda como factor inhibidor (pero también potencialmente positivo) del aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social. Asimismo, se ha añadido una reflexión sobre el papel del marco institucional local como factor de estímulo decisivo del impacto de las intervenciones de las ONG de desarrollo.

## **1.1 La cadena de la ayuda como factor inhibidor del aprendizaje de las organizaciones locales**

### 1.1.1 Efectos negativos sobre la gestión del proyecto

**Las estructura y composición de la cadena de ayuda posibilitaron que el donante holandés concediera a CARE Bolivia un papel protagonista en la gestión del proyecto PN-23, dando lugar a una escasa participación de los actores locales en los sistemas de seguimiento, evaluación e investigación aplicada del mismo.**

- Buena muestra de esta actitud son las *escasas iniciativas de autogestión* promovidas por el PN-23 (a excepción hecha de los comités de riego y la gestión de almacenes). En resumidas cuentas, CARE Bolivia operó de acuerdo a un enfoque de agencia y desempeñó un papel instrumental de gestión de intervenciones de desarrollo.
- El *sistema de investigación aplicada* del proyecto estuvo controlado totalmente por CARE Bolivia, no existiendo suficientes canales para devolver los resultados a los actores locales. El sistema contó con la participación de numerosos consultores externos, pero no existió iniciativa alguna de investigación conjunta con actores locales ni tampoco se incorporó a personas locales en los equipos de investigación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Al término del proyecto, CARE Bolivia no había entregado en la alcaldía las investigaciones realizadas

- La propia posición de CARE Bolivia en la cadena de la ayuda, como actor ejecutivo de la intervención y gestor del presupuesto, le hizo ser depositario de un gran esfuerzo de capacitación de sus recursos humanos. El protagonismo de CARE Bolivia en la gestión se tradujo, por tanto, en una *importante retención de recursos*, en torno al 25% del presupuesto, que fue empleado en concepto de contratación de personal internacional, capacitación, evaluación y gastos de administración.<sup>2</sup>

**El esquema de financiación en base a proyectos, caracterizado por su duración de seis años ampliable a diez, contribuyó a alimentar unas falsas expectativas sobre la extensión de la relación financiera. Los cambios en las políticas y prioridades del donante holandés, a finales de los 90, suspendieron la financiación de una segunda fase del proyecto, truncando ciertas líneas de trabajo. En ese sentido, se constata un problema de temporalidad, al no coincidir los tiempos y plazos establecidos por el donante con el propio ritmo de los procesos locales.**

- El esquema de subvención en base a proyectos y la posibilidad de una continuidad posterior generó un grado de incertidumbre en la recepción de los fondos y un *círculo de ansiedad en la gestión del proyecto*. Con una antelación de seis meses a la finalización de su primera fase de seis años, la gerencia empezó a impulsar talleres de diagnóstico e identificación, con vistas a la formulación de la segunda fase. Se destinaron además muchos recursos en la preparación de la propuesta de segunda fase, que no recibió aprobación final más que para seis meses de extensión.
- La adopción de un *enfoque sectorial* por parte de la cooperación holandesa en 1999 se tradujo en un cambio radical del enfoque de intervención (impulso de programas y abandono del esquema de proyectos), de los canales (priorización de actores locales) y de los sectores prioritarios (acordados desde entonces con el gobierno

---

en el municipio en el transcurso del proyecto. Tuvo que ser la intervención de Telésforo Quintana, alcalde saliente de las elecciones de 1999 y antiguo AT del PN-23, quien en septiembre de 2000 escribiera a las oficinas de CARE Bolivia en La Paz demandando la entrega oficial de toda la documentación del PN-23.

<sup>2</sup> Parece tratarse además de una infravaloración, ya que parte de la partida de personal nacional se destinaba a cubrir puestos puramente administrativos. La estimación, por otro lado, no incorpora los honorarios de los consultores autores de la evaluación externa (sufragados por el donante) ni tampoco otros gastos de administración “ocultos”, como los que ocasionó el proyecto en la agencia donante. El conjunto de estos datos parecen poner en duda el “mito de los gastos administrativos bajos” y la presunta eficiencia de las ONG en la distribución de los recursos de la ayuda.

boliviano). Tales cambios motivaron que la embajada holandesa congelara la línea de financiación directa a ONG, en espera de la constitución de fondos sectoriales en coordinación con el gobierno boliviano; circunstancia que motivó que el PN-23 no recibiera apoyo para su extensión, viéndose interrumpido.

- Estos hechos sugieren la existencia de un serio *problema de temporalidad* en las intervenciones de cooperación para el desarrollo sustanciadas en base a proyectos. Con independencia de sus méritos, demostrados o no, el PN-23 vio condicionada su continuidad por un problema de divergencia de ritmos. Se produce incluso la paradoja de que las reformas de la cooperación holandesa, emprendidas para mejorar su impacto en el futuro, incidieron a corto plazo de forma negativa sobre los procesos de cambio abiertos en Villa Serrano. Los tiempos de los donantes no coinciden normalmente con el ritmo de los procesos locales de desarrollo, siendo ambos igualmente legítimos, pero no igualmente respetados. El tiempo constituye, de hecho, un factor clave en las intervenciones de desarrollo, pero su manejo está en manos de los donantes, sobre todo, cuando los esquemas de financiación se basan en subvenciones a proyectos discretos.

**El sistema de rendición de cuentas, caracterizado por su periodicidad semestral y su orientación al control financiero, motivó la implantación de un sistema de seguimiento y evaluación orientado al control de resultados, el empleo del Enfoque de Marco Lógico (EML) como metodología predominante de evaluación y cierto fetichismo en la utilización de indicadores cuantitativos.**

- A pesar de que el sistema de evaluación incorporó diversas metodologías de evaluación -muestreos y mediciones, enfoques participativos o análisis cualitativo de estrategias transversales-, su empleo fue secundario y estuvo supeditado a la estimación de los indicadores del marco lógico del proyecto.
- El uso de *metodologías participativas de evaluación* no comportó una delegación de poder a los actores locales, limitándose al ejercicio del estudio de datos de partida y a la realización de tres sondeos de evaluación participativa en las comunidades. En dichos sondeos, la participación local se restringió a la fase de levantamiento de

información, mientras que el personal técnico de CARE conservó el control, tanto en el diseño de las preguntas como en la sistematización de las respuestas. Por otro lado, los resultados tan favorables de los sondeos hacen sospechar de la presencia de actitudes “complacientes” por parte de los comunarios, al objeto de no poner en peligro la continuidad de la prestación de servicios del proyecto PN-23.

- A instancias del donante y de las recomendaciones de las evaluaciones externas, el equipo del proyecto impulsó un estudio de *Análisis Coste Beneficio* (ACB). Mediatizado por el fin de probar la rentabilidad del proyecto y apoyar así la financiación de su segunda fase, el ACB adoleció de importantes sesgos y limitaciones técnicas, que pusieron en entredicho la validez de sus conclusiones.
- El marco de financiación propició también cierto fenómeno de *fetichismo de los indicadores cuantitativos*, que fue señalado como un problema por la propia evaluación externa, recomendando la adopción adicional de indicadores cualitativos. Fruto de un taller de revisión, el equipo del PN-23 generó una batería de indicadores cualitativos, que no fue discutida con los actores locales. Pese a lo positivo de la aportación, los indicadores no tuvieron un seguimiento operativo riguroso y la evaluación siguió inspirándose en torno al tronco de indicadores cuantitativos.

**La relación donante-ONG, caracterizada por una elevada rotación de técnicos en la embajada holandesa, ocasionó algunos problemas a la gestión del proyecto.**

- La rotación de los responsables del seguimiento del PN-23 en la Embajada Holandesa en La Paz comprendió cuatro técnicos holandeses y cinco adjuntos bolivianos, en el transcurso de los seis años de duración del proyecto. Este índice de rotación tan elevado se tradujo en una gran cantidad de tiempo que la gerencia tenía que emplear para poner al día a los sucesivos técnicos de la embajada.

### 1.1.2 Efectos negativos sobre el sistema de aprendizaje de las ONG

**El esquema de financiación en base a proyectos propició que CARE asentara su sistema de aprendizaje en la gestión del proyecto, que prestara cierta atención al aprendizaje en el terreno, pero que tuviera importantes problemas para impulsar un espacio de aprendizaje sectorial. Por otro lado, fomentó la existencia de evaluaciones autocomplacientes, orientadas a contentar al donante.**

- Compartido con los actores locales, el espacio de *aprendizaje en el terreno* se compuso de un nivel técnico, asentado en la relación extensionista-comunario, y un segundo nivel operativo, a través de las reuniones del ETACI.<sup>3</sup> Estos espacios no fueron, sin embargo, bien aprovechados debido a la inexistencia por parte del PN-23 de una estrategia de “transferencia progresiva” de la gestión, los recursos y el control sobre el proyecto.<sup>4</sup>
- Los marcos de financiación en base a proyectos discretos (apoyados por diferentes donantes) no crean los suficientes incentivos en las ONG para el establecimiento de un verdadero espacio de aprendizaje sectorial. En este sentido, CARE Bolivia adoleció de serios *problemas de aprendizaje sectorial*, como lo pone de relieve la saturación del trabajo de gestión sufrida por la gerente sectorial de Agricultura y Recursos Naturales (ARN). La presión por la supervivencia de la organización motivó que emplease su tiempo en apoyar la gestión de los proyectos en curso y formular nuevas propuestas y no tanto en articular el aprendizaje en el sector.
- Gran parte del aprendizaje experimentado por el equipo del PN-23 fue impulsado a iniciativa de la gerencia, a través de la realización de visitas ocasionales a otros proyectos de desarrollo (en especial, fuera de CARE) y de la participación del

---

<sup>3</sup> La divergencia de políticas entre las diferentes organizaciones de desarrollo en el marco del ETACI dio origen a algunos conflictos institucionales, cuya resolución se transformó en un espacio de aprendizaje.

<sup>4</sup> La formulación de la segunda fase fallida del PN-23 incorporó una estrategia de “asocio-transferencia”, que ponía el énfasis en un proceso gradual de transferencia de la gestión del proyecto a los actores locales, así como en el diseño de una estrategia de salida de la zona. Este aspecto supuso un importante aprendizaje respecto al PN-23 y supuso una novedad respecto del resto de ONG presentes en la zona, que no tenían prevista su salida de la zona.

equipo técnico en el Grupo Nacional de Trabajo sobre metodologías participativas.<sup>5</sup> Estas iniciativas, sin embargo, generaron recelos al interior de la organización ya que fueron impulsadas por el gerente del proyecto al margen de la dinámica sectorial de CARE Bolivia. Se demuestra así como la dinámica de gestión del proyecto prevaleció a la dinámica sectorial al interior de la organización.

- El enfoque proyectista de los donantes motiva, por otro lado, una política descentralizada y aislada de los *sistemas de administración de información*. Cada proyecto se comporta como un reino de taifas, haciendo uso de sus propios programas informáticos, a menudo, incompatibles entre sí. La conversión de los archivos informáticos de unos formatos a otros generaba importantes pérdidas de tiempo y desincentiva el intercambio de información al interior de la organización.<sup>6</sup>
- El esquema de financiación en base a proyectos intensifica la necesidad de contentar al donante, existiendo la tentación de realizar una *evaluación autocomplaciente*, en la que se pierde capacidad de autocrítica y, por tanto, de aprendizaje. La revisión de los indicadores del marco lógico del PN-23 consumió muchos de los esfuerzos invertidos por los esfuerzos de seguimiento. Por otro lado, el equipo técnico de CARE Bolivia emprendió una compleja evaluación de ACB con el único interés de convencer al donante holandés de la bondad del proyecto y de la necesidad de aprobar su extensión financiera. Así, se explican las enormes deficiencias técnicas del ACB realizado, dirigidas a sobrevalorar el impacto positivo del proyecto.

**La negativa influencia del sistema de rendición de cuentas se dejó sentir en la adopción, por parte de CARE Bolivia, de una cultura organizativa orientada a la supervisión y el control, propiciando a la vez un modelo de sistematización**

---

<sup>5</sup> Fruto de todas esas visitas se adoptaron diversas lecciones aprendidas, como la concienciación de los fallos más frecuentes en los sistemas de riego, los costos de un enfoque excesivamente tecnificado de manejo de cuencas o la posibilidad de acceder a material educativo en radio en salud reproductiva.

<sup>6</sup> Estos problemas de aprendizaje han sido identificados en el sector de Agricultura y Recursos Naturales de CARE Bolivia. El resultado final no deja de ser paradójico: Pese a su fuerte grado de especialización sectorial (en agua y saneamiento básico, salud reproductiva, recursos naturales o fortalecimiento institucional), esta organización no contaba con un espacio de aprendizaje sectorial articulado, donde poder aprovechar las lecciones aprendidas en los diferentes proyectos pertenecientes a cada sector. Tal espacio resulta fundamental para maximizar el aprovechamiento de la experiencia, una de las materias primas más importantes con que cuentan las organizaciones que trabajan en desarrollo.



**exhaustivo, lo que acabó provocando un problema de saturación de información y un bloqueo de los sistemas de aprendizaje.**

- Los compromisos de rendición de cuentas, adquiridos con los donantes, motivan que CARE Bolivia, como otras ONG, haya adoptado una *cultura organizativa de supervisión y control*. La propia estructura organizativa del equipo del PN-23 se caracterizó, de hecho, por una fuerte jerarquía vertical y una rígida división de roles, circunstancias que dificultan el aprendizaje en las organizaciones. La cultura de la supervisión se traduce además en una gestión aislada de los proyectos de desarrollo, desentendida de compatibilizar sistemas informáticos entre los diferentes proyectos o de impulsar herramientas de aprendizaje sectorial, problemas que existieron en el sector de Agricultura y Recursos Naturales de CARE Bolivia.
- El proyecto PN-23 constituye un buen ejemplo de lo que podría denominarse como “*cultura del mamotreto*”. La presión para demostrar al donante el trabajo realizado produjo una sistematización abundante y prolija, compuesta por doce informes semestrales, tres evaluaciones externas y 54 informes técnicos. Estos documentos premiaron la cantidad de papel en la creencia de que tal exhibición de redacción colmaba las aspiraciones de rendición de cuentas del donante, pero carecieron de una lógica de aprendizaje. Antes al contrario, se originó un enorme problema de saturación de información, merced al cual las lecciones aprendidas quedaron diluidas en el maremágnum de documentos, no pudiendo ser finalmente identificadas ni difundidas convenientemente al interior de la organización.

**Gran parte del aprendizaje de conocimientos organizativos generado por el proyecto pareció ser retenido por una élite en CARE Bolivia y no permeó a las organizaciones locales de Villa Serrano, corroborando la existencia de un fenómeno de “embudo de aprendizaje” asociado a la cadena de la ayuda.**

- El aprendizaje del equipo del PN-23 supuso un gran *esfuerzo de capacitación e inversión de recursos*, que alcanzó más de 60.000 dólares (un 1,6% del presupuesto del proyecto). El proceso comprendió valiosos conocimientos *organizativos* (métodos de formulación, planificación y seguimiento de proyectos de desarrollo,

técnicas de investigación, muestreo y encuestación), así como conocimientos de *cambio social* (metodologías participativas y perspectiva de género).<sup>7</sup>

- Los sistemas de seguimiento, evaluación e investigación aplicada fueron controlados por una pequeña *élite de aprendizaje* al interior de la organización, conformada por la gerencia del proyecto, asistentes técnicos y consultores (en gran parte extranjeros) contratados para realizar estudios. Esta estrategia no fue intencionada, sino que se derivó de la combinación de un modelo de sistematización exhaustivo (poco amigable y difícil de consultar) y la propia dificultad de los extensionistas para manejar información escrita. Aun siendo las principales sujetos del aprendizaje en el terreno, éstos desempeñaron roles secundarios en los sistemas de seguimiento, evaluación e investigación aplicada.
- El PN-23 mostró mayor capacidad para la transmisión de conocimientos *técnicos* (agrícolas) o *de cambio social* (género y medio ambiente) que de conocimientos *organizativos* (metodológicos y contables). De hecho, tras la conclusión del mismo, gran parte de este tipo de aprendizaje no había permeado a las organizaciones locales, sino que residía en un grupo muy reducido. Ya se ha denominado este fenómeno como “*embudo de aprendizaje*” para significar que los conocimientos fueron retenidos a medida que los recursos descendían por la cadena de la ayuda.<sup>8</sup>

**En definitiva, la experiencia de CARE Bolivia parece indicar que las ONG de desarrollo están todavía lejos de los postulados de las “organizaciones inteligentes” abiertas al aprendizaje. La influencia de la cadena de ayuda origina su estructura jerárquica vertical, su funcionalidad basada en proyectos y su cultura de supervisión. Sobre el contenido de sus procesos de aprendizaje, las ONG registran problemas para generar conocimientos sectoriales y para transferir conocimientos organizativos a las organizaciones locales, si bien muestran mejor disposición a generar y transferir contenidos de cambio social.**

---

<sup>7</sup> La creación efectiva de capital humano se puso de relieve con la notable *mejora de las condiciones laborales* de los miembros del equipo, una vez concluyó el proyecto y las personas buscaron otro empleo.

<sup>8</sup> El fenómeno de retención del aprendizaje no operó con la misma determinación en todos los componentes del proyecto. De hecho, en el programa de salud reproductiva el “embudo” se vio muy

## 1.2 La cadena de la ayuda ONG como factor inhibidor de la formación de capital social

### 1.2.1 Efectos negativos sobre la articulación de tejido social local

**El estudio de caso no constató que la estructura y composición de la cadena de ayuda del PN-23 contribuyeran a originar un tejido social fragmentado, pero sí ha confirmado la responsabilidad del donante holandés en algunos problemas de articulación de tejido social surgidos en el municipio.**

- La *financiación múltiple de la cooperación holandesa* a dos de las ONG más grandes del municipio (CARE Bolivia y CEDEC), en régimen de competencia, contribuyó a aumentar los celos institucionales entre estas organizaciones y a impedir la coordinación de sus actividades.<sup>9</sup> Un ejemplo de estos celos fue la negativa de CEDEC a que CARE Bolivia utilizara la radio local Mauro Núñez, lo que habría multiplicado el alcance de sus programas de educación. Se puede concluir que existió una dejación de responsabilidades por parte del donante, ya que podía haber impuesto una condición de coordinación entre ambas organizaciones.

**El esquema de financiación en base a proyectos discretos restringe el papel de articulación social de las ONG.**

- El esquema de financiación del proyecto PN-23 presumía la *selección de una contraparte local en régimen de asociación exclusiva*, circunstancia que limitó la capacidad de CARE Bolivia para trabajar en la articulación y fortalecimiento institucional del conjunto del sector productivo. La organización perdió muchas

---

atenuado como consecuencia de la propia dinámica local del sector de salud en Villa Serrano, caracterizado por un rico tejido de organizaciones, así como por la fuerte implantación del Hospital.

<sup>9</sup> La cooperación holandesa proporcionó financiamiento a CEDEC, a través de CEBEMO (ONG holandesa) y los fondos del programa de cofinanciación de ONG de la DGIS del Ministerio de AA.EE.

energías en debatir cuál de las organizaciones del sector productivo contaba con mayor proyección y, por consiguiente, reunía mejores características para convertirse en contraparte idónea.

### 1.2.2 Efectos negativos sobre la gobernabilidad local

**El esquema de financiación en base a proyectos discretos, y la consiguiente descoordinación entre los diferentes donantes que apoyaban intervenciones en Villa Serrano, se tradujo en la inestabilidad de los recursos disponibles para el desarrollo en el municipio.**

- La ausencia de una coordinación operativa entre los donantes (e incluso de un conocimiento mutuo mínimo) motivó que el *cese de la financiación a las ONG* presentes en la zona se produjera de forma simultánea en un breve lapso de apenas dos años (1998-99). Al coincidir con una crisis económica generalizada en el país y la consiguiente merma de recursos públicos, la retirada de las ONG agudizó la caída de los recursos disponibles para el desarrollo en el municipio.<sup>10</sup>

**La habitual ausencia de sistemas descendentes de rendición de cuentas de las ONG motiva que sean depositarias de una desconfianza estructural.**

- Pese a la importante contribución del PN-23 a la creación de confianza institucional en el municipio, la falta de rendición de cuentas a los actores locales, especialmente en materia financiera, explica la existencia de cierta desconfianza hacia CARE. De hecho, los actores locales de Villa Serrano concluyeron sobre la necesidad de implantar nuevo mecanismos de control a las ONG presentes en el municipio.<sup>11</sup>

---

Holandés; y a CARE Bolivia, a través de los fondos directos de la embajada holandesa en Bolivia. No contento con el apoyo alcanzado, el CEDEC siempre pretendió acceder a los fondos de la embajada.

<sup>10</sup> A finales de la década de los 90, se sucedieron diversas retiradas de ONG de Villa Serrano, como el IMCC (1998), PLAFOR (1999) y CARE (2000), así como una disminución de las actividades de CEDEC. Tales organizaciones habían sido financiadas por DANIDA (Dinamarca), COSUDE (Suiza), la embajada holandesa y CEBEMO (Holanda), respectivamente.

<sup>11</sup> Entre los mecanismos de control figuraban evaluaciones participativas en las comunidades, reuniones

### 1.2.3 Efectos negativos sobre la articulación de tejido externo

**La visión cortoplacista alentada por el esquema de financiación en base a proyectos desinhibió la realización de esfuerzos de articulación externa.**

- La visión cortoplacista de la gerencia del PN-23 explica, en última instancia, el *fracaso de los esfuerzos de articulación externa*, como ocurrió con los convenios de investigación firmados con la Universidad de Chuquisaca. Interesada en rentabilizar de forma inmediata el convenio a través de la obtención de estudios utilizables en la gestión del PN-23, la gerencia no se planteó dicha iniciativa como una forma de propiciar un vínculo de largo aliento entre la universidad y el municipio.<sup>12</sup> La creación de lazos supone muchas veces la renuncia a una rentabilidad inmediata, en aras de habilitar fuentes de recursos, información y aprendizaje a medio plazo.
- La falta de visión de CARE Bolivia sobre la importancia de los vínculos externos se corresponde con una despreocupación equivalente por parte de la embajada holandesa, que mantuvo una *política errática de coordinación* del PN-23 con otros programas financiados en la zona. Aun reconociendo el valor intrínseco de tal coordinación, hay que decir que ésta se manifestó en colaboraciones puntuales, alentadas por necesidades de gestión, que no dieron lugar a ninguna articulación de intervenciones ni supusieron tampoco beneficio alguno en términos de capital social para las comunidades receptoras.<sup>13</sup>

**Por otro lado, el papel de intermediación que las ONG desempeñan en la cadena de la ayuda motiva que tiendan a patrimonializar los contactos profesionales y las**

---

trimestrales de seguimiento con el alcalde y reunión anual de rendición de cuentas con los actores locales.

<sup>12</sup> A través de un convenio firmado entre las partes, el Departamento de Agronomía de la Universidad de Chuquisaca y la gerencia del PN-23 impulsaron un convenio de investigación cuyo objetivo era la realización de trabajos de investigación a cargo de tesis en Villa Serrano. Tal colaboración no produjo los resultados esperados por la gerencia del PN-23, que decidió cancelar el convenio.

<sup>13</sup> El donante holandés mostró un activo e insistente interés en la coordinación del PN-23 con el proyecto ZONISIG, que constituía tan solo uno de los múltiples proyectos financiados por la cooperación holandesa en la zona. La coordinación se llevó finalmente a efecto a nivel operativo, de manera que el equipo técnico del PN-23 brindó apoyo de levantamiento de información socioeconómica para ZONISIG. Debido a un problema de escala, los mapas de uso de suelo elaborados por éste proyecto, sin embargo, no

**relaciones externas, en detrimento de su cesión a las organizaciones locales.**

- La falta de motivación de las ONG para facilitar la articulación de tejido externo se corresponde con la propia estructura de la cadena de la ayuda. Al final, los *contactos profesionales* son retenidos y capitalizados por estas organizaciones, que los incorporan al conjunto de sus activos más preciados, formando parte de su razón de ser y de su ubicación en la cadena de la ayuda como actores intermediarios.

### **1.3 La cadena de la ayuda como factor potencialmente positivo**

#### 1.3.1 Efectos positivos sobre la gestión del proyecto

**La política de compromiso con las perspectivas temáticas transversales asumida por el donante contribuyó a mejorar la calidad de la formulación del proyecto PN-23, así como a permitir los cambios necesarios que mejoraron su impacto.**

- No es casualidad que el proyecto PN-23 mostrara una intensa integración de la perspectiva de género, ambiental y participación. El fuerte compromiso del donante en este sentido se materializó en la financiación de *tres estudios ex-ante* (sobre el impacto del proyecto en término de género, medio ambiente y reducción de la pobreza), así como en la realización de un ambicioso *estudio de datos de partida* con metodologías participativas.<sup>14</sup>
- El compromiso del donante holandés con las temáticas transversales se evidenció también en la propia *estructura organizativa de la embajada holandesa*, que contaba con especialistas sectoriales, por ejemplo, en género y descentralización administrativa. La intervención puntual de estos especialistas en la gestión del

---

pudieron ser aprovechados por el proyecto PN-23.

<sup>14</sup> El estudio de datos de partida, por ejemplo, precisó el valor cuantitativo de varios metas previstas del proyecto, atribuyéndoles un valor más acorde con las posibilidades reales de la zona.

proyecto PN-23 constituyó una segunda vía para mejorar su eficacia.

**La política de descentralización geográfica de la cooperación holandesa en beneficio de su embajada en Bolivia contribuyó, de igual modo, a flexibilizar el sistema de gestión del proyecto PN-23 y a mejorar su impacto.**

- El modelo descentralizado de la cooperación holandesa y la ubicación de una oficina operativa en la embajada en La Paz con capacidad de tomar decisiones ejecutivas, supusieron una ayuda para la buena marcha del proyecto. La cercanía del donante fue clave, por ejemplo, para dar luz verde a los *cambios introducidos en el marco lógico*, tales como la adopción de metas más realistas o la sustitución de unos indicadores por otros.
- La cercanía del donante permitió también una *coordinación estrecha de las misiones de evaluación externa*, y la discusión de los términos de referencia con la propia CARE Bolivia. De este forma, se potenciaron los mecanismos de retroalimentación de las recomendaciones efectuadas por los evaluadores, propiciando, en última instancia, su posterior aplicación por los gestores del proyecto PN-23.

### 1.3.2. Efectos positivos sobre la formación de capital social

**La multiplicidad de cadena de ayuda en Villa Serrano contribuyó a repartir los recursos financieros y el poder en el sistema de gobernabilidad local**

- El proyecto PN-23 representó una pequeña parte del entramado de cadenas de financiación, formado por multitud de agencias donantes (multilaterales, bilaterales y gubernamentales) y organizaciones receptoras locales. Esta multiplicidad de relaciones financieras contribuyó a atemperar la dinámica vertical de la cadena de ayuda del PN-23, así como a redistribuir el poder en el sistema de gobierno local.

Como ya se ha señalado, la **política de descentralización geográfica** del donante permitió la adopción de una estrategia de fortalecimiento municipal por parte del PN-23, estrategia que contribuyó positivamente a la gobernabilidad local.

- Gracias a su presencia en el terreno, el donante holandés pudo comprender la trascendencia de la LPP de 1994 e impulsar, entre otros cambios, la adopción de una estrategia de fortalecimiento del gobierno local en el PN-23. Dicha estrategia contribuyó a una notable mejora de la gobernabilidad local, a través de un refuerzo del Equipo Técnico de Asesoramiento y Coordinación Interinstitucional (ETACI) o la promoción de un debate sobre la distribución de roles en el municipio o la orientación del gobierno municipal hacia un incipiente enfoque productivo.

#### **1.4 El marco institucional local como factor de estímulo del aprendizaje de las organizaciones locales y la formación de capital social**

##### 1.4.1 Efectos positivos sobre la gestión del proyecto

La **aprobación de la LPP** en 1994, coincidiendo en el tiempo con el inicio de las actividades del proyecto PN-23, supuso un cambio radical del marco institucional local que originó cambios decisivos en sus objetivos y estrategias.

- Sin olvidar la importancia de la actitud favorable del donante holandés, fue, sin embargo, la aprobación de la LPP en 1994 el verdadero *detonante de los aciertos del PN-23*. El impulso de un modelo de descentralización administrativa en Bolivia y la consiguiente apertura de nuevas oportunidades para el desarrollo local motivó que los gerentes del proyecto decidieran introducir importantes cambios, como fueron la suspensión del propósito de crear comités de manejo de recursos naturales y la adopción de un enfoque de gobernabilidad, que completaba la estrategia de autogestión comunitaria con otra de fortalecimiento del gobierno municipal.



## 1.4.2 Efectos positivos sobre el aprendizaje local

**La existencia de un marco institucional fuerte en el sector de la salud fue capaz de poner el PN-23 al servicio del aprendizaje local en este sector, contrarrestando así la tendencia natural de las ONG a acaparar la gestión de los proyectos y retener el aprendizaje.**

- La propia *oferta de capacitación* del proyecto PN-23 difirió de acuerdo a los diferentes sectores. De este modo, el componente de agricultura y recursos naturales (ARN) del proyecto optó por un modelo de capacitación individual a las familias, basado en la atención personalizada a los campesinos en las comunidades. Las temáticas estuvieron dominadas por conocimientos técnicos y la ausencia de conocimientos organizativos (metodológicos). El componente de salud reproductiva, en cambio, habida cuenta de la fortaleza de la red local de salud, se insertó en una dinámica local de concertación, en la que CARE Bolivia participó como actor cofinanciador de los procesos de capacitación, protagonizados por los actores locales (personal del hospital y promotores de salud). Las temáticas de la capacitación incluyeron conocimientos de corte técnico, pero también organizativos y de cambio social. Los resultados de ambos esquemas de capacitación fueron muy diferentes: mientras el primero sólo fue capaz de inducir procesos de aprendizaje humano, el segundo logró activar procesos de aprendizaje organizativo.

**Los procesos de aprendizaje y fortalecimiento de las principales organizaciones locales se debieron principalmente a procesos locales de cambio institucional, en los que el PN-23 operó como factor de apoyo y refuerzo, pero en ningún caso como factor desencadenante.**

- Los avances registrados por los *sindicatos campesinos en el apartado de las relaciones de género* no se debieron al proyecto PN-23, sino que se asentaron sobre un proceso de cambio institucional que había arrancado a nivel departamental, con motivo del congreso sindical celebrado en Tarabuco en 1991, cuyas conclusiones

cuestionaron las políticas tradicionales de exclusión de las mujeres de los cuerpos directivos de estas organizaciones.<sup>15</sup>

- Merced al PN-23, el *Comité de Vigilancia (CV)* inició un tímido proceso de fortalecimiento institucional, basado en la concienciación de derechos políticos. Esta organización no experimentó, sin embargo, un impulso definitivo hasta la promulgación de la Ley de Municipalidades en 1999, que promovió una delegación de recursos públicos a los propios CV.<sup>16</sup>

### 1.4.3 Efectos positivos sobre la formación de capital social

**El marco de descentralización administrativa impulsado por la LPP en 1994 y la transformación posterior de los gobiernos municipales en actores activos de desarrollo generó el espacio político para poner a las ONG a trabajar en un marco de concertación y mejora de la gobernabilidad local.**

- La aprobación de la LPP dejó en manos de los gobiernos municipales la gestión de los esfuerzos de desarrollo, ejerciendo un poder creciente en la captación y distribución de recursos. Resultado del proceso, las respectivas *cadena de la ayuda pierden parte de su dinámica vertical*, siendo sustituidas por complejas relaciones de financiación donde se entremezclan fondos públicos y privados, nacionales, regionales y procedentes de la cooperación internacional. Se crea así el caldo de cultivo para establecer marcos de cofinanciación y concertación de políticas y programas de desarrollo que contribuyen a una mejora de la gobernabilidad local y, en última instancia, del capital social.

---

<sup>15</sup> En el congreso sindical de Tarabuco (1991) se decidió anular el cargo de secretaria femenina, identificado con la función de cocinar para el sindicato, crear una secretaría de organización destinada a ser ocupada por una mujer, así como permitir el acceso de las mujeres a otras carteras, como la secretaría salud, educación y hacienda.

<sup>16</sup> La delegación de recursos públicos y la necesidad de elaborar su propio Plan Operativo Anual (POA) constituyó el detonante del proceso de aprendizaje organizativo de los CV. En el caso de Villa Serrano, además, un asistente técnico de la alcaldía ofreció asesoramiento al CV en el proceso de elaborar su propio POA. Un segundo factor externo al PN-23 fue el programa de fortalecimiento del CV impulsado por la ONG local CEDEC, que constituyó una aportación muy relevante.

- La mayor parte de los aciertos del proyecto PN-23 en términos de articulación de tejido social y mejora de la gobernabilidad local surgieron a partir de su activa implicación en el *ETACI, instancia renovada de coordinación* que tras la promulgación de la LPP sustituyó al antiguo Consejo de Desarrollo Provincial.

## 2. Reflexiones sobre el futuro de las ONG de desarrollo

Una vez discutida la importancia que tanto la cadena de la ayuda como el marco institucional local ejercen sobre el impacto de las intervenciones de las ONG de desarrollo, merece la pena extender la reflexión más allá del ámbito de las hipótesis para analizar el papel de estas organizaciones en el futuro. Derivadas de la investigación, se han recogido en este epígrafe, un conjunto de ideas de carácter más tentativo y abierto y, por consiguiente, sujetas a revisión.<sup>17</sup>

### 2.1 La crisis de las ONG de desarrollo: ¿una oportunidad?

Como ya se abordó en el capítulo segundo, las ONG han sido objeto de un **cuestionamiento creciente** en razón al impacto y eficacia de su trabajo. Se recuerda aquí que el nuevo contexto surgido en la segunda mitad de los 90 se caracteriza por una crisis de triple naturaleza: financiera, de confianza y de identidad, obedeciendo a muy diversas causas tanto estructurales (restricciones impuestas por los mercados de ayuda, ausencia de base social, ascenso de nuevos actores) como coyunturales (contracción de los presupuestos de AOD o difusión de los resultados de las evaluaciones de impacto). Todas estas circunstancias han contribuido a alentar una reflexión sobre el papel de las ONG como agentes de desarrollo. Lejos de remitir, algunos de los factores que han originado el nuevo contexto parecen mantener su tendencia en los inicios del siglo XXI. Los próximos años dibujan, de hecho, un escenario de contracción de los presupuestos de AOD, por lo que es previsible que continúe el proceso de “racionalización de la ayuda” en los años venideros, caracterizado por la desaparición de ONG medianas y generalistas y una aceleración de los procesos de especialización y transnacionalización de su actividad. Sin duda, estas dinámicas contribuirán a superar los problemas

---

<sup>17</sup> Las reflexiones vertidas en este epígrafe se basan en multitud de lecturas realizadas durante los cinco largos años de elaboración de la tesis, así como en la propia experiencia de trabajo en diversas organizaciones del Norte y del Sur. Aprovecho simplemente la ocasión que me brinda la tesis para ordenar y exponer algunas intuiciones.

financieros de las ONG, no así los de identidad y legitimidad, que poseen un calado más profundo.

Algunos autores han señalado que la crisis de legitimidad de las ONG de desarrollo pasa necesariamente por hacer una opción política sobre su propia identidad, entre ser meros “subcontratistas de servicios públicos” o constituir verdaderas “organizaciones civiles” (Saxby, 1996:55); organizaciones “orientadas al mercado” o “basadas en valores” (Ridell y Robinson, 1995). Otros autores, sin embargo, no llegan a ese extremo y defienden la posibilidad de situarse en un término medio. En realidad, la terrible dimensión de la pobreza y las enormes brechas existentes en el acceso a los servicios básicos en muchos países del mundo reclaman que las ONG continúen desempeñando, amén de otros roles, un significativo papel en la provisión de servicios y bienestar en el corto y medio plazo, siempre y cuando este papel no redunde en una sustitución permanente del estado (Edwards y Hulme, 1995:225). Se plantea así la posibilidad de alcanzar una legitimidad “híbrida”, basada en una estrecha combinación de funciones.

La propia **evolución de CARE Bolivia** resulta muy ilustrativa de la crisis de las ONG de desarrollo y de los pasos emprendidos para superarla. Heredera de una tradición asistencialista, la organización vivió en el país andino durante la década de los años 80 un intenso proceso de crecimiento basado en la gestión de proyectos de desarrollo. A finales de los 90, sin embargo, se produjo un importante cambio de contexto, a raíz de la notable disminución de los fondos captados, pero sobre todo de la puesta en marcha del *nuevo marco de relacionamiento* del gobierno boliviano con las agencias donantes (1999) y de la asunción de un enfoque sectorial, por parte de estas últimas. Fruto de estos cambios, el gobierno boliviano y las agencias donantes coordinan su actuación en el diseño de políticas sectoriales nacionales y en la constitución de fondos asignados a programas de desarrollo. En este nuevo marco, las ONG ya no acceden a ventanillas específicas, sino que se ven obligadas a competir por los fondos con otros actores de la sociedad civil (organizaciones de base) y el sector privado (empresas y consultoras). El nuevo marco de financiación exige también mayor profesionalidad y compromiso territorial a las organizaciones responsables de la ejecución de los programas, y, naturalmente, una identidad boliviana. A este respecto, el origen norteamericano de CARE Bolivia, así como su nula base social, se han revelado como importantes inconvenientes que lastran su legitimidad como agente de desarrollo.

La magnitud de los cambios motivó que la organización se embarcara en un proceso de planificación estratégica a lo largo del año 2000, que concluyó en la asunción de nuevos roles organizativos (CARE Bolivia, 2000):

- Participar de manera activa y efectiva en procesos de cambio
- Facilitar la articulación de procesos sociales y económicos
- Fortalecer las capacidades locales para promover el desarrollo sostenible
- Influir en políticas regionales y nacionales mediante procesos de cabildeo
- Facilitar el aprendizaje interinstitucional, rescatando, analizando y difundiendo experiencias entre entidades nacionales, internacionales y CARE

Asimismo, las conclusiones de la discusión alentaban a adoptar una mentalidad empresarial en la organización (orientada a diversificar las fuentes de financiación), explorar la posibilidad de adoptar un modelo de “membresía social”, así como introducir cambios en su propia estructura organizativa (encaminados a combinar la dimensión sectorial y territorial). Estos esfuerzos de CARE Bolivia se inscriben, en definitiva, en la búsqueda de la legitimidad híbrida antes aludida, que asienta la reubicación social de las ONG en el desempeño de una combinación de roles (ejecución de proyectos, incidencia política y articulación de tejido social), así como en el fortalecimiento de su solidez financiera y sus conocimientos técnicos y la búsqueda de una base social más amplia.

Las intenciones y deseos expresados en el documento de planificación estratégica de CARE Bolivia no hacen, por otro lado, sino despertar numerosas preguntas acerca de su capacidad para llevarlos a cabo: ¿Cuáles son las medidas que debe acometer una organización de tradición asistencialista para desempeñar roles de incidencia política y articulación de tejido social? ¿En qué consiste exactamente la labor de articulación de procesos sociales y económicos? ¿Cómo es posible que la organización facilite el aprendizaje en la sociedad boliviana si en su interior existen serias disfunciones de aprendizaje? ¿Cómo se van a financiar el desempeño de los nuevos roles? ¿De qué modo una organización de origen extranjero como CARE Bolivia puede dotarse de una base social en el país? ¿Ante quién va a rendir cuentas? El conjunto de todas estas preguntas perfila la luz que debe iluminar la reflexión en las próximas páginas.

## 2.2 La necesidad de un cambio en las políticas de los donantes

La reubicación de las ONG de desarrollo requiere, de forma ineludible, un cambio de políticas y actitudes por parte de los donantes, en la dirección de construir un nuevo marco de financiación de las intervenciones de desarrollo, que incentive el desempeño de nuevos roles por parte de aquéllas. En concreto, se consideran oportunas las siguientes iniciativas:

- i) Impulso de marcos de concertación y coordinación de políticas
- ii) Descentralización administrativa y geográfica
- iii) Adopción de las perspectivas transversales de género, medio ambiente, lucha contra la pobreza y participación social
- iv) Flexibilización de los esquemas de financiación de intervenciones de desarrollo
- v) Reforma de los sistemas de rendición de cuentas

### 2.2.1 Impulso de marcos de concertación y coordinación de políticas

La práctica demuestra que los esfuerzos de coordinación sobre el terreno entre los responsables de los diferentes proyectos y programas de desarrollo son arbitrarios y frágiles (dependen, en última instancia, de relaciones personales). La **coordinación de esfuerzos** debe, por tanto, plantearse también en el ámbito de las políticas, en los despachos donde se cocinan las estrategias de intervención, con anterioridad a que éstas sean implementadas en el terreno. Desde el punto de vista del capital social, esta forma de trabajar comporta innumerables ventajas, ya que contribuye a crear una visión compartida, minimizar los desencuentros entre los diferentes actores y, en definitiva, mejorar la confianza institucional y los sistemas de gobernabilidad.

La **estrategia de asociación** emprendida por los donantes a finales de los años 90 ha supuesto los primeros pasos en esa dirección. El Banco Mundial propuso, en este mismo sentido, la negociación de un *Marco Integral de Desarrollo* en los países receptores de

ayuda, con la idea de elaborar conjuntamente una matriz de coordinación de actividades, planificando los desembolsos de los diferentes donantes y su asignación a los diferentes sectores prioritarios del país (Wolfensohn, 1999).<sup>18</sup> Este incipiente proceso de concertación de política debe conducir, más tarde o temprano, a un verdadero **proceso de “multilateralización”** del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que trate de afrontar los problemas globales con propuestas, métodos y políticas también globales.

### 2.2.2 Descentralización administrativa y geográfica

Los donantes recluidos en sus oficinas centrales no tienen acceso al conocimiento de los contextos y marcos institucionales locales. Los cambios surgidos en los proyectos y programas son percibidos entonces con recelo y suspicacia. Lejos del terreno, los donantes convencionales se ven abocados a reforzar la función de control, siendo éste, en realidad, el único papel que pueden desempeñar. Por el contrario, las agencias donantes descentralizadas en oficinas regionales están en mejor disposición de insertarse en marcos regionales de desarrollo, desempeñar un papel de articulación y dirigir los recursos de la ayuda a los puntos del tejido local (ONG y organizaciones) más idóneos para aprovechar las oportunidades de desarrollo. La cooperación holandesa constituye un referente en este sentido, al haber abordado un interesante proceso de descentralización a finales de los años 90.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> En el caso de Bolivia tal política se plasmó en 1999 con la promulgación por parte del gobierno del *Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno-Cooperación Internacional*. Véase MDSP (1998).

<sup>19</sup> La experiencia de descentralización de la cooperación oficial holandesa se puede consultar en CAD (1997 y 2001), así como en MAE Holandés (2000).



### 2.2.3 Adopción de las perspectivas transversales de género, medio ambiente, lucha contra la pobreza y participación social

Las agencias donantes poseen una gran responsabilidad en el impulso de las denominadas perspectivas transversales temáticas, entre las que destacan las relaciones de género, la conservación del medio ambiente, la lucha contra la pobreza o la participación social. La **transversalidad** de estas perspectivas debe permear toda la cooperación para el desarrollo, incluyendo el ámbito de las políticas, instituciones, estructuras organizativas, programas y proyectos. La complejidad de dicha tarea ha motivado que algunas agencias oficiales hayan recurrido al encargo de estudios. Tal ha sido, por ejemplo, el caso del estudio contratado por el DFID para incorporar los enfoques participativos (INTRAC, 2000) o de la propia SECIPI, para adoptar una estrategia transversal de lucha contra la pobreza (Alonso, 2001).

En lo relativo a los programas de cofinanciación de ONG, la adopción de las perspectivas transversales se traduce en el empleo de **herramientas específicas en el ámbito de proyectos**, tales como la financiación de estudios ex-ante, los test de comprobación o las técnicas de diagnóstico. El estudio de caso ha demostrado cómo el compromiso del donante con las perspectivas transversales temáticas se convierte en fuente de mejora de las intervenciones de desarrollo. Por un lado, el donante financió la realización de tres estudios ex-ante orientados a valorar el impacto del proyecto en términos de género, medio ambiente y reducción de la pobreza. Por otro, la existencia de especialistas de género, desarrollo rural y descentralización administrativa en la propia embajada holandesa en La Paz enriqueció el seguimiento del proyecto PN-23.

### 2.2.4 Flexibilización de los esquemas de financiación de intervenciones

Tradicionalmente los programas de cofinanciación de ONG de desarrollo se han canalizado a través de esquemas de subvención a proyectos. En el capítulo segundo se analizaron los principales argumentos en contra del empleo de este tipo de esquemas

financiación. El estudio de caso, por su parte, ha evidenciado su efecto perjudicial sobre el aprendizaje local y la dotación de capital social, así como la existencia de un **problema de temporalidad** entre los ritmos del donante y los actores locales. El tiempo está siempre controlado por los donantes a través de los esquemas de intervención. La voluntad de impulsar la participación supone compartir la temporalidad del otro y, tal vez, renunciar a los esquemas demasiado lineales imperantes en la cultura occidental y abrir la posibilidad de aceptar otros empleos más circulares del tiempo. Del hecho de compartir un ritmo y un espacio de trabajo depende, en última instancia, la posibilidad de activar iniciativas de aprendizaje mutuo.

Todas estas reflexiones epistemológicas se traducen en la necesidad de flexibilizar los esquemas de financiación de las intervenciones de desarrollo por parte de los donantes. En los últimos años se han explorado **nuevos esquemas de financiación**, entre los que cabe citar los acuerdos marcos de financiación de programas y estrategias, los marcos presupuestarios móviles de carácter plurianual, la constitución de fondos sostenibles de desarrollo social, los esquemas de financiación directa a organizaciones locales (*direct funding*) o los esquemas de financiación dirigidos a “partenariados de aprendizaje”, entre otros.<sup>20</sup>

### 2.2.5 Reforma de los sistemas de rendición de cuentas

Los actuales sistemas de rendición de cuentas penalizan a las organizaciones que hacen públicos sus fracasos, con independencia del esfuerzo invertido en aprender de ellos. Por otro lado, y como se ha demostrado a lo largo de la investigación, el objetivo del control financiero impone considerables **costes** en términos de confianza y aprendizaje local y, en consecuencia, sobre el propio impacto de las intervenciones de desarrollo. Ambos hechos han conducido a algunos autores a defender la idea de que las decisiones de financiación deberían distanciarse de las evaluaciones (Ridell, 1999; Smillie, 1999:32).

---

<sup>20</sup> El desarrollo de estas propuestas se puede encontrar en Rodríguez-Carmona (2001), “Participación para el Desarrollo: La participación como perspectiva integral de la Cooperación para el Desarrollo”, en Alonso, J.A. (coord.), *La estrategia transversal de reducción de la pobreza de la cooperación española*.

No obstante, la rendición de cuentas es una exigencia de control necesaria cuando se trata de gestionar recursos públicos y evaluar su eficacia.<sup>21</sup> Más razonable parece, por tanto, reformar los actuales sistemas de rendición de cuentas, basados en un carácter ascendente y financiero. Algunas **propuestas realistas**, en este sentido, señalan la necesidad de profundizar los esfuerzos de evaluación frente a la mera rendición financiera de cuentas, así como la activación de sistemas recíprocos de rendición de cuentas, que incluyan prácticas de rendición de cuentas hacia abajo. Algunas propuestas en este sentido, son la celebración de talleres de devolución de resultados a los actores locales (ya sea de investigaciones o evaluaciones de proyectos), el libre acceso a los informes de evaluación (a través de su entrega a los ayuntamientos o su disposición en Internet), así como el impulso de sistemas de monitoreo y evaluación participativa, entre otras muchas iniciativas.<sup>22</sup> Las agencias donantes oficiales poseen una enorme responsabilidad a este respecto, dado que la implantación de estos sistemas depende, en parte, de la disposición de recursos financieros para poder llevarlos a efecto.

---

Madrid, ICEI/UCM (próxima publicación).

<sup>21</sup> En el actual sistema internacional de cooperación para el desarrollo las sociedades donantes tienen derecho a exigir un control sobre el empleo de la ayuda, en tanto que los fondos proceden de un acto gracioso que comporta, en esencia, una relación de poder entre el que dona y el que recibe. Es precisamente esta relación estructural de desigualdad la que subyace en el origen de los sistemas unidireccionales y verticales de rendición de cuentas. Desde el terreno de la economía política, hay que señalar, sin embargo, que la concepción del desarrollo del Sur como un derecho de ciudadanía, no sujeto a la liberalidad de los donantes, demandaría la activación de mecanismos de financiación automáticos que garantizaran la afluencia estable de recursos en el medio y largo plazo. A este respecto, existen sobre las mesas diversas propuestas para un ingreso global, tales como el famoso Impuesto Tobin, el pago de compensaciones por las emisiones de CO<sup>2</sup> protagonizadas por los países del Norte, el pago de tarifas por el uso de recursos comunes (pesca en aguas internacionales, rutas aéreas, espectro electromagnético y órbitas geoestacionarias), la creación de una tasa general sobre el comercio internacional, el pago por servicios prestados, el impuesto ecológico a la contaminación, la cesión de impuestos nacionales o la creación de una lotería internacional. Véase al respecto ODI (1996), "New sources of finance for development", *Briefing Paper* n° 1.

<sup>22</sup> Las propuestas más prometedoras acerca de la construcción de sistemas descendentes de rendición de cuentas pasan por incorporar en tal tarea a las organizaciones locales de control social. En este sentido, por ejemplo, se ha expresado el estudio del PIED-Andino cuando propone implicar en la rendición de cuenta de las ONG a los Comités de Vigilancia campesinos. Véase Le Grand (1998b), p. 420.

## 2.3 La revisión del papel de las ONG de desarrollo

### 2.3.1 Apertura de las ONG al aprendizaje

Antes de abordar una revisión del papel de las ONG es preciso reflexionar sobre sus **problemas de aprendizaje**, que constituyen, de hecho, una de sus limitaciones más importantes, si bien no suficientemente abordada por la literatura. Las propias restricciones derivadas de los marcos de financiación han motivado que, en muchos casos, las ONG no hayan identificado siquiera la incidencia de tales problemas en su organización. Dado la complejidad de los procesos de desarrollo, la experiencia se revela como la principal materia prima de las organizaciones que trabajan en el campo del desarrollo. Como ha señalado Smillie (1999:32):

“Si el desarrollo fuera una cuestión fácil, sencilla y barata, la necesidad de ayuda al desarrollo no se habría extendido más allá de la primera década del desarrollo. En realidad, el desarrollo, en especial los procesos de carácter social, está trufado de problemas históricos, contextuales y sistémicos, que lo convierten en una difícil, en ocasiones, dolorosa y, casi siempre, arriesgada tarea. La importancia, por consiguiente, de aprender lo que funciona y lo que no funciona es absolutamente crucial para evitar los errores en el futuro”.

Con frecuencia, las ONG no han considerado su enorme caudal de fracasos y aciertos como su principal activo organizativo. Antes al contrario, los informes de evaluación de sus proyectos no son aprovechados ni difundidos, reposando en cajas amontonadas en un trastero. El primer paso para cambiar esta situación consiste en construir una concepción positiva del “fallo”, en la idea de alentar actitudes que permitan superar la vergüenza inicial que produce su comisión. En segundo lugar, las ONG deben poner en práctica **sistemas de aprendizaje organizativo** al interior de la organización, que articulen sus espacios naturales de aprendizaje, a saber: el terreno, la gestión de proyectos, la elaboración de políticas y estrategias y la creación de discurso (véase capítulo tercero). En este sentido, la ciencia del *management* ha realizado importantes aportaciones en el terreno práctico de la implantación de culturas de sistematización, el empleo de grupos de aprendizaje, la adopción de estilos adecuados de liderazgo, así

como la introducción de diversas herramientas de aprendizaje y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información (correo electrónico, listas de discusión y disposición de casos exitosos en portales electrónicos, entre otros).

### 2.3.2 Abandono progresivo del papel de gestión de proyectos y devolución del protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil

Durante décadas el discurso del desarrollo ha identificado a la sociedad civil con las ONG, de tal forma que éstas han protagonizado las intervenciones de cooperación para el desarrollo. El debate abierto sobre su legitimidad parece, sin embargo, haber señalado el fin del reinado de las ONG como preferentes responsables de la gestión de proyectos de desarrollo, siendo cada vez más las voces en favor de **“desligar” la ayuda de las ONG**. Diversos autores han sugerido que éstas deberían abandonar progresivamente el papel de intermediación financiera, “ya que no existe ninguna evidencia de que el valor añadido aportado, en términos de impacto sostenible, compense los costes de transacción adicionales y la concentración de poder que se deriva de su intervención” (Fowler, 1998:154). El funcionamiento de la cadena de la ayuda como embudo de aprendizaje o factor inhibitor del capital social ofrecen argumentos adicionales en contra de una determinada forma de intervención de las ONG en el terreno.

Por contra, las asociaciones y **organizaciones de la sociedad civil** podrían emerger como nuevos actores de cooperación. Su participación ha ocupado un espacio marginal en las políticas de cooperación, en la creencia de que constituían un experimento arriesgado, condenado al fracaso y a originar malentendidos. Con el tiempo, esta presunción se ha probado equivocada, toda vez que la creciente profesionalidad de las ONG no ha sido capaz de mejorar con claridad los resultados de los proyectos de desarrollo. A diferencia de las ONG, la intervención de las organizaciones de afiliados presenta ventajas desde el punto de vista del aprendizaje (Sizoo, 1996:196):

“Los grupos de personas con actividades e intereses compartidos, tales como agricultores, mujeres, artistas, profesores, activistas de derechos humanos, movimientos ecologistas o grupos que trabajan con enfermos de SIDA aprenden más entre ellos mismos que de los denominados (y muy caros) «expertos en desarrollo»”.

Lo más razonable, sin embargo, parece ser aplicar un **principio de subsidiariedad**, de acuerdo al cual las ONG deberían intervenir en la gestión de proyectos sólo en el caso de ausencia de capacidades por parte de las organizaciones locales (Senillosa, 1998:50). En el caso, hay que añadir un **principio de transferencia**, por el que la gestión de la intervención asumida por la ONG debe ser delegada de forma progresiva a los actores locales.

### 2.3.3 Impulso del papel de sensibilización, incidencia política y educación para el desarrollo

Vinculado al anterior planteamiento, se ha ido afianzando en el debate la idea sobre el necesario **“retorno a casa” de las ONG del Norte**, es decir, un repliegue a sus propias sociedades de origen al objeto de intensificar su papel de sensibilización, incidencia política y educación para el desarrollo, así como su participación en actividades de comercio justo o de inversión responsable. Otro rol potencial sería la implicación en *programas domésticos de lucha contra la pobreza*, impulsando líneas de trabajo, ya sea en territorios deprimidos en sus propias sociedades o con colectivos afectados por una problemática específica (inmigrantes, mujeres o ancianos). Algunas ONG europeas, como el *Comité Contre la Faim y Pour le développement* (CCFD) en Francia u OXFAM en el Reino Unido ya dieron sus primeros pasos en esta dirección a largo de los años 90.

Esta vuelta a casa ha sido reclamada por diversas voces procedentes del Sur. Edith Sizoo (1996:194), fundadora y coordinadora de la *Red Sur-Norte de Culturas y Desarrollo*, lo ha hecho en unos términos muy contundentes:

“Resulta una mera cuestión de sentido común pensar que solo en la medida en que una ONG se comprometa a forjar su *propia* sociedad, tiene credibilidad para hablar sobre el resto de las sociedades (...) Aunque parezca mentira, muy pocas ONG de desarrollo mantienen un compromiso civil en su propio país. Sus innumerables documentos de política, orientaciones, criterios, prioridades y evaluaciones reivindican, de forma implícita, que saben lo que es mejor para otras sociedades. Para los que se encuentran al final de la cadena en los países del Sur esta pretensión, en cambio, resulta irritante”.

Es preciso hacer, no obstante, dos **advertencias**. En primer lugar, tal regreso a casa debe realizarse sin perder los lazos con el Sur, manteniendo los vínculos necesarios que

permitan comprender la especificidad de los problemas del desarrollo en cada lugar. El reto para las ONG no reside tanto en convertirse en “correas de transmisión” de las preocupaciones y luchas existentes en el Sur (Senillosa, 1998:49) como en propiciar los espacios y recursos para que las organizaciones del Sur puedan expresarse por sí mismas. En segundo lugar, y habida cuenta del monopolio ejercido durante décadas sobre la gestión de proyectos, es necesario evitar que las ONG se vean tentadas en el futuro de protagonizar la función de presión política, en detrimento de la participación de otros grupos de la sociedad civil.

#### 2.3.4 Impulso del papel de articulación de capital social

Tal vez la creación de capital social sea la función menos reclamada en el debate sobre las ONG, pero sin duda adquirirá mayor relevancia en los próximos años, mereciendo por tanto su análisis una atención especial en estas páginas. Desde un punto de vista operativo, el desempeño de un papel de articulación social implica profundizar, al menos, en las siguientes cuatro **líneas de trabajo**:

a) *Incorporación de la formación de capital social como una perspectiva transversal en la gestión de los proyectos de desarrollo*

La aplicación transversal de la perspectiva de formación de capital social en la gestión de los proyectos se traduce en el impulso de tres estrategias: la *articulación de tejido social* (la activación y/o fortalecimiento de vínculos entre los actores locales, así como el fortalecimiento de las redes sectoriales de trabajo como salud, educación o sector productivo); la *mejora del sistema de gobierno local* (el fortalecimiento municipal, la mejora del nivel de confianza institucional o la facilitación de un debate local sobre la distribución de roles políticos, sociales y económicos en el municipio); y, por último, la *articulación de tejido externo* (es decir, la facilitación de vínculos externos a las comunidades beneficiarias que garanticen el acceso a los recursos financieros, técnicos y humanos, necesarios para su desarrollo).

Esta óptica demanda un cambio en la forma habitual de actuación de las ONG sobre el terreno. La consideración de estos aspectos en el diseño y formulación de los proyectos de desarrollo requiere, por ejemplo, la utilización de herramientas innovadoras, como el análisis de redes o la identificación de vínculos desaprovechados. Por otro lado, afecta también a la política de contratación y recursos humanos. Lejos de retener su personal técnico cualificado, las ONG de desarrollo deben fomentar su rotación hacia los equipos de gobierno municipal. Lo que está en juego no es una mera cuestión de transferencia de capital humano, sino también de capital social, dado que los técnicos de las ONG reubicados en las alcaldías pueden hacer uso de sus nutridas redes de contactos externos, mejorando la articulación externa de los municipios. La migración constituye un último ejemplo, ya que proporciona de forma espontánea multitud de vínculos “débiles” entre el campo y la ciudad. Las ONG deberían de fortalecer las capacidades de las comunidades beneficiarias y las familias para aprovechar mejor los contactos que proporciona la migración.

*b) Establecimiento de nuevas relaciones de partenariado (partnership)*

Las relaciones de partenariado entre ONG del Norte y del Sur han sido objeto de frecuente controversia y frustración, debido al discurso de horizontalidad practicado por los primeros y la existencia de una verticalidad latente (en el capítulo segundo se analizaron las razones del fracaso histórico de los partenariados). La asunción de un papel de articulación social por parte de las ONG financieras conlleva necesariamente el replanteamiento de las relaciones de poder que subyacen en la cadena de la ayuda. Algunos autores han trabajado en profundidad sobre la formulación de propuestas en este sentido (Saxby, 1996:48; y Fowler, 1998). Entre las más interesantes se encuentran la construcción de una visión compartida entre los socios, la explicitación y negociación de los términos de referencia de la relación, el diseño de estrategias de transferencia de la gestión del proyecto, el diseño de estrategias de salida de la ONG financiera y el impulso de sistemas descendentes de rendición de cuentas. Estas tareas demandan nuevas habilidades y conocimientos técnicos por parte de las ONG de desarrollo, tales como las metodologías participativas, las técnicas de resolución de conflictos o la promoción de espacios interculturales de trabajo.



c) *Articulación de redes locales y regionales de aprendizaje*

Como es natural, la asunción de un rol de catalización de redes locales de aprendizaje implica necesariamente la conversión de las propias ONG en organizaciones con una cultura interna de aprendizaje. El desempeño del citado papel implica la prestación de servicios específicos, como la capacitación de recursos humanos, la asesoría técnica en sistemas de aprendizaje organizativo, el fortalecimiento de redes educativas locales y regionales, la facilitación de encuentros locales y regionales de diagnóstico de problemas y discusión de políticas o la difusión de materiales de discusión y lecciones aprendidas.

d) *Facilitación de relaciones de cooperación Norte-Sur entre organizaciones afines de la sociedad civil*

No es extraño que la complejidad técnica de las intervenciones de desarrollo supere las propias capacidades generalistas de las ONG. Su papel bien podría ser entonces el de tender puentes y dinámicas de trabajo entre las organizaciones del Sur y las organizaciones del Norte que poseen el *know-how* requerido, pero que carecen de fondos y experiencia de cooperación. En ese mismo sentido se ha expresado Unceta (2000:11) al defender la idea de que las ONG tienen que abandonar su naturaleza de intermediarios financieros para transformarse en “intermediarios sociales”:

“Las ONG de desarrollo deberían tal vez encarar su futuro dinamizando la solidaridad del conjunto de la sociedad y permitiendo que sea ésta la que asuma, a través de sus distintas organizaciones y entidades, la responsabilidad de la misma. Una labor de intermediación social que permita incorporar a nuevos sectores a la tarea de la solidaridad, evitando que ésta sea concebida como algo propio de especialistas”.

Para Unceta este papel de facilitadores sociales se materializa en el impulso de experiencias de contacto y conocimiento directo (como las brigadas de jóvenes) o la facilitación de vínculos estables de hermanamiento Norte-Sur entre organizaciones afines (ayuntamientos o asociaciones de minusválidos). No hay que olvidar, sin embargo, que la profundización del papel de articulación de tejido social contradice una concepción de las ONG como meros gestores de proyectos e intermediarios de la ayuda, ya que requiere que estas organizaciones den un paso atrás y pongan sus contactos profesionales al servicio de las comunidades beneficiarias.

### 2.3.5 En busca de una nueva legitimidad

La conversión de las ONG de desarrollo en organizaciones abiertas al aprendizaje y la asunción de nuevos roles de facilitación constituyen, sin duda, fuentes de legitimidad de largo aliento. De hecho, la propia complejidad de los procesos de desarrollo y reducción de la pobreza demanda organizaciones que tiendan puentes y vínculos en muy diversos ámbitos, como son la sistematización y difusión de lecciones aprendidas, el fortalecimiento institucional, la sensibilización de la opinión pública, la incidencia política o la educación para el desarrollo. Este nuevo posicionamiento permitiría a las ONG encontrar un **papel genuino en los sistemas de gobernabilidad** –a nivel local y global- un papel de facilitación para que sean, en definitiva, la propia sociedad civil, los organismos gubernamentales y el sector privado, los principales actores del desarrollo. Su legitimidad vendría de la mano del reconocimiento por parte del resto de actores de su papel como actores lubricantes del sistema y de su capacidad para tender puentes y articular esfuerzos.

En este sentido, las ONG de desarrollo no deberían pretender suplantar a ninguno de los actores, ni al Estado (gestionando proyectos de servicios básicos o definiendo políticas), ni al sector privado (impulsando iniciativas productivas), ni tampoco a la sociedad civil (atribuyéndose la prerrogativa de su representación). Puesto que las ONG no representan a nadie, su papel no es tanto ser voz, ni mucho menos voto, sino más bien servir de altavoz, pantalla, cable, sala de prensa, centro de documentación, memoria adicional o, mejor aún, capacitar a los actores locales para manejar tales sistemas de información y comunicación. Con todo, y pese a la luminosidad de estos indicios, muchas ONG no parecen estar dispuestas a emprender cambios, dando la sensación de que tan solo una crisis financiera podría empujarlas en esa dirección (Edwards y Hulme, 1995:227):

“A menos que las ONG se apresuren a enfrentarse a los retos del nuevo milenio; a menos que comiencen a redefinir un nuevo papel que asuma lo que pasa en el mundo y les afecta; y a menos que se empiecen a tomar en serio los asuntos de rendición de cuentas y transparencia, se van a ver superadas con toda probabilidad en el futuro por los gobiernos, las agencias oficiales, los movimientos de ciudadanos y, tal vez, incluso por sus propios socios. Las ONG han invertido demasiado tiempo en criticar a otros, pero no se han empleado a fondo en «poner en orden su propia casa»”.

## 2.4 Una nueva visión sobre el viejo problema de la evaluación

### 2.4.1 El viejo problema de la evaluación en las ONG

Su carácter transdisciplinar y los exigentes requerimientos técnicos han hecho tradicionalmente de la evaluación de intervenciones de desarrollo un campo resbaladizo y una asignatura pendiente en muchas ONG de desarrollo. A menudo, estas organizaciones aducen **falta de recursos** financieros, humanos y metodológicos para no acometer tales esfuerzos. En los casos en que han sido capaces de sortear todas esas dificultades, impulsando meritorias iniciativas de evaluación de impacto, los resultados obtenidos no han sido del todo satisfactorios. Las conclusiones sobre los proyectos son, en muchos casos, provisionales e imprecisas, cuando no desalentadoras, de tal modo que el instinto de supervivencia corporativa suele aconsejar en contra de su publicidad. En ese contexto de vulnerabilidad institucional, las evaluaciones se han convertido más bien en un instrumento para subrayar los logros alcanzados y garantizar el flujo de financiación en el futuro. Para los donantes constituyen una herramienta de control y para las ONG, una pieza para lubricar su sistema de financiación.

La experiencia del proyecto PN-23 pone de manifiesto los enormes **problemas que sufren las evaluaciones convencionales** para captar la verdadera dimensión del impacto de los proyectos. Pese a la enorme cantidad de metodologías empleadas, las misiones de evaluación no fueron capaces de detectar las carencias del proyecto en términos del aprendizaje de las organizaciones locales, de formación de capital social y, en definitiva, de su sostenibilidad a largo plazo. Impuesta por los donantes, la hegemonía del EML, por su parte, dificulta la aplicación de enfoques participativos de evaluación, ya sea el Diagnóstico Rural Participativo (DRP), el Monitoreo y Evaluación Participativa (MEP) o el enfoque de sistematización de experiencias, entre otros.

## 2.4.2 Un nuevo modelo de evaluación

La reconversión de la evaluación de las intervenciones de desarrollo en procesos de aprendizaje precisa replantear de arriba a abajo todo su andamiaje. El primer aspecto a revisar se refiere al propio **ámbito de la evaluación**, poniendo en duda la validez y utilidad de las denominadas evaluaciones discretas de proyectos (véase capítulo tercero). A este respecto, son muchos los autores que se han decantado por la realización de *evaluaciones conjuntas* (Smillie, 1999). El incipiente florecimiento de evaluaciones de carácter regional en la segunda mitad de los años 90, basadas en un análisis del conjunto de intervenciones existentes en un mismo territorio, han arrojado resultados esperanzadores. La reciente adopción de enfoques sectoriales por parte de algunos donantes crea un nuevo espacio para el impulso de este tipo de evaluaciones.

En segundo lugar, el **sujeto de la evaluación** merece también una reflexión específica. La complejidad institucional de los contextos locales y el enorme tiempo que precisa su comprensión demanda la participación de especialistas locales y desaconseja la contratación exclusiva de consultores externos. Aterrizados como “aerolitos” en una determinada realidad, los evaluadores externo despliegan una intensa actividad de entrevistas y lectura de documentos, concentrada en apenas dos semanas de trabajo, registrando problemas para aprehender finalmente una realidad local, rica, diversa, que suele además precisar de unos ritos de iniciación. Por otro lado, si lo que se pretende es orientar la evaluación al aprendizaje es razonable pensar que los actores locales deben participar en ellas, en razón de su natural interés por aprender de las mismas. La evaluación participativa constituye, en este sentido, un ingrediente básico de un enfoque de fortalecimiento institucional o de la estrategia de transferencia y salida por parte de las ONG que trabajan en una determinada realidad. A diferencia de lo que pueda parecer a simple vista, la realización de evaluaciones por los propios actores locales no menoscaba su función de control. Como ha sugerido Smillie (1999:33), se podría obligar a los actores que se autoevalúan (ya sea ONG u organizaciones de base) a que hicieran públicos sus resultados. De este modo, el escrutinio de la sociedad y los medios de comunicación permitirían ejercer una función de control acaso más eficaz. Las consecuencias de una evaluación engañosa o de baja calidad (en oposición a los

fracasos justificables) podrían dar lugar a una disminución o cese de los fondos tanto públicos como privados. El problema se reduce, en definitiva, a determinar quién realiza el control de los procesos de desarrollo.

Un tercer frente de trabajo alude a la necesidad de explorar nuevos **métodos de evaluación** que permitan apreciar la influencia que las intervenciones ejercen sobre la gobernabilidad, la creación de capital social o los procesos de aprendizaje de los actores locales. En este sentido, el sistema de indicadores o el análisis cualitativo de vínculos interorganizativos empleados en esta investigación constituyen una modesta aportación al campo del refinamiento metodológico de la evaluación de intervenciones de desarrollo.

El último aspecto se refiere al **sistema de devolución de resultados**. Como es sabido, la evaluación discreta de proyectos origina la remisión de “muchos informes a muchos donantes”, cuyas consecuencias son la desatención de su lectura, la dispersión de la información y, en consecuencia, un enorme desperdicio de recursos. Los esquemas de evaluaciones conjuntas permiten un sistema de “un único informe para muchos destinatarios”, con lo que se garantiza una lectura y escrutinio más atentos. Las nuevas tecnologías de la información proporcionan además nuevas posibilidades, facilitando no solo soluciones baratas y universales para hacer accesibles los resultados de las evaluaciones, sino también permitiendo que su devolución se canalice a través de formatos audiovisuales o pueda ser consultada en diversos idiomas de forma optativa.

Muchos responsables de la gestión de proyectos de desarrollo estarán de acuerdo con gran parte de estos postulados, pero al mismo tiempo argumentarán, no sin falta de razón, que su puesta en práctica es inviable en la **realidad cotidiana de muchas ONG de desarrollo**. Hay que señalar, no obstante, que tal apreciación se sustenta en el hecho de que la mayor parte de ellas opera sobre esquemas de subvención proyecto a proyecto. Desde esa perspectiva, los requerimientos de calidad de la evaluación demandan un esfuerzo en inversión de recursos que no está al alcance de muchas ONG, pero que, en cualquier caso, tampoco se justifica desde la limitada dimensión y presupuesto de un proyecto de desarrollo. En ocasiones, los sucesivos ejercicios de evaluación de intervenciones discretas protagonizados por diferentes organizaciones comportan una duplicación de esfuerzos de difícil justificación. Es más, suponen un atropello, no

solamente al sentido común o a los dictados de la eficiencia, sino también a la dignidad de las poblaciones locales, que se ven obligadas a atender un rosario de comitivas de evaluación.

El modelo aquí planteado se propone superar los viejos moldes que han reglado la práctica de la evaluación en el curso de las pasadas décadas. Como ya se ha sugerido, la adopción del enfoque sectorial por parte de un número creciente de gobiernos donantes y receptores de la ayuda parece dar pasos en este sentido, abriendo un nuevo horizonte de trabajo. La confluencia de los diversos actores de la cooperación para el desarrollo en *una sola voz* da lugar a que se constituyan también en *un solo oído* que escuche las conclusiones de *una única evaluación*. Una evaluación, que estará sometida necesariamente a una práctica de transparencia y a un intenso proceso de escrutinio social, que no permitirá versiones parciales ni soluciones de conveniencia. Y que además se transformará en un espacio de discusión y reformulación de las nuevas estrategias de desarrollo e intervención del futuro. En definitiva, la evaluación se revela, no tanto como un problema exclusivamente de refinamiento técnico y metodológico (como se ha querido presentar en el pasado), sino más bien como un **reto institucional de articulación de actores** (como debería ser en el futuro).

La existencia de una buena evaluación, participativa y orientada al aprendizaje, constituye, en realidad, un indicador en sí mismo sobre el nivel de desarrollo de una comunidad, poniendo de relieve la culminación de un proceso de empoderamiento local. Se trata de **una meta en lugar de un punto de partida**. Las sociedades que son capaces de evaluar sus procesos de intervención social son sociedades, en última término, desarrolladas. Por esa misma razón, no hay que tener miedo a evaluar desde modelos, métodos, información o recursos subóptimos. Es sencillamente inevitable. Si la evaluación pudiera realizarse en todo su esplendor, acaso la necesidad de emprenderla fuese también menor.

## 2.5 El debate de la interculturalidad y el mestizaje cultural

La reflexión sobre el futuro de las ONG no podía concluir sin analizar, siquiera intuitivamente, las implicaciones que el ascenso del fenómeno de la inmigración y el mestizaje de culturas tendrá sobre su propia dinámica. Los retos de la interculturalidad como factor determinante para la construcción de **nuevos partenariados Norte-Sur** han sido debatidos por Sizoo (1996:196), coordinadora de la *Red Sur-Norte de Culturas y Desarrollo*:

“La descodificación cultural es un requisito necesario para el partenariado en un contexto internacional. La apertura de un diálogo entre los que deciden embarcarse en un partenariado conduciría de forma automática a la creación conjunta de un lenguaje cotidiano y un patrón de cooperación que colocaría a las personas y sus actividades en su propio y justo lugar (...) El diálogo intercultural más auténtico se desarrolla alrededor de la acción, en el momento en que se toman decisiones y cuando las personas tienen la oportunidad de descubrir cómo cada elección realizada se incardina en un contexto sociocultural específico”.

Otro tema para la reflexión reside en la vivencia de la **interculturalidad al interior de las propias organizaciones** de desarrollo, asunto que ha suscitado un creciente interés. Desde la denominada disciplina del Codesarrollo se ha propuesto la participación de los inmigrantes en la gestión de programas de cooperación para el desarrollo en calidad de personal de las propias ONG del Norte. Este mestizaje cultural puede contribuir, sin duda, a la liberación de complejos y prepotencias en las ONG del Norte, al aumento de su sensibilidad y receptividad, así como a mejorar el perfil de sus recursos humanos. En alguna ocasión, alguien se ha podido preguntar: ¿Qué hace un europeo blanco anglosajón, de clase media, impulsando una campaña contra el racismo?

## Bibliografía consultada

- ALONSO, Jose Antonio (coord.) (2001), *La estrategia transversal de reducción de la pobreza de la cooperación española*. Madrid, ICEI/UCM (próxima publicación).
- CAD (1997), *Development Cooperation Review of The Netherlands*. Paris, OCDE. Development Cooperation Review Series, nº 24.
- (2001), *Development Cooperation Review of The Netherlands*. Paris, OCDE. Development Cooperation Review Series, nº xx.
- CARE Bolivia (2000), *Planificación Estratégica a Largo Plazo (PELP) 2000-20005*. La Paz, mimeo.
- EDWARDS, Michael y David Hulme (eds.) (1995), *Non-Governmental Organizations, Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. Londres, Earthscan.
- FOWLER, Alan (1998), “Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: dead end or Light Ahead?”, *Development and Change*, Vol. 29 , pp. 137-59.
- INTRAC (2000), *The Participatory Approaches Learning Study (PALS): Overview Report*. Londres, DFID.
- Le GRAND, Jan Williem (1998b), “Buscando resultados: estrategias campesinas e impactos colaterales”, en Zoomers, Annelies (ed.), *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia: Intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*. La Paz, Plural, pp. 397-421.
- MAE Holandés (2000), *El enfoque sectorial*. La Haya, Ministerio de AA.EE.
- MDSPE (1998), *Bolivia hacia el siglo XXI: Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica.
- ODI (1996), “New sources of finance for development”, *Briefing Paper* nº 1.
- RIDELL, Roger C. (1999), “La evaluación de las intervenciones de desarrollo de las ONG”, en Alonso, J.A. y P. Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo: evaluación de la ayuda*. Madrid, Civitas/UIMP/ICEI, pp. 185-237.
- RIDELL Roger C. y Mark Robinson (1995), *Non-Governmental Organizations and Rural Poverty Alleviation*. Londres, ODI/Clarendon Press
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio (2001), “Participación para el Desarrollo: La participación como perspectiva integral de la Cooperación para el Desarrollo”, en Alonso, J.A. (coord.), *La estrategia transversal de reducción de la pobreza de la cooperación española*. Madrid, ICEI/UCM (próxima publicación).
- SAXBY, John (1996), “Who owns the Private Agencies?”, en Sogge, D; K. Biekart y J. Saxby (eds.), *Compassion and Calculation. The Business of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Institute/Pluto Press, pp. 36-67.
- SENILLOSA, Ignacio de (1998), “A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making?”, en *Development in Practice*, Vol. 8, nº 1, pp. 40-53.
- SIZOO, Edith (1996), “The South, Three Perspectives: The Challenge of Intercultural Partnership”, en David Sogge , Kees Biekart y John Saxby (coord.), *Compassion & Calculation: The Bussiness of Private Foreign Aid*. Londres, Transnational Insitute/Pluto Press, pp. 179-84.
- SMILLIE, Ian (1999), “At sea in a sieve? Trends and issues in the relationship between Northern NGOs and Northern governments”, en Smillie, Ian y Henny Helmich (eds.), *Stakeholders. Governments-NGO Partnerships for International Development*. Londres, Earthscan, pp. 7-35.
- UNCETA, Koldo (2000), “Las ONG de desarrollo: de intermediarios financieros a intermediarios sociales”, documento presentado en la *Conferencia sobre ONG 2000*, Bilbao, 13 al 15 de abril. (www.iigov.org)
- WOLFENSOHN (1999), *Una propuesta para un marco integral de desarrollo*. Washington, mimeo.





## **ANEXO FINAL**



## Índice de acrónimos del estudio de caso

ACLO	Acción Cultural Loyola (ONG boliviana)
ACRENAM	Asociación Campesina de Recursos Naturales de Mendoza (asociación local en Villa Serrano)
ADEPLECH	Asociación de Producción Lechera de Chuquisaca
ADN	Acción Democrática Nacionalista (partido político boliviano)
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
ANAPQUI	Asociación Nacional de Productores de Quinoa
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APROSIC	Asociación de Promotores Rurales de Salud Integral Campesina (asociación de promotores de salud en Villa Serrano)
ARENA	Consultora de desarrollo que trabaja en Villa Serrano
ASOHABA	Asociación de Productores de Haba (Puna, Departamento de Potosí)
AT	Asistente Técnico
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAI	Comité de Análisis e Información (instancia de coordinación local en materia de salud en Villa Serrano)
CAP	Conocimientos, actitudes y prácticas
CARE	ONG transnacional de origen norteamericano
CARITAS	ONG internacional
CDDS	Consejo Departamental de Desarrollo Social (Prefectura de Chuquisaca)
CEBEMO	Organización Católica para la Financiación Conjunta de Programas de Desarrollo (ONG holandesa, ahora se denomina BILANCE)
CEDEC	Centro de Estudios para el desarrollo de Chuquisaca (ONG local)
CEITHAR	Centro Educativo Integral Técnico Humanístico Acelerado Rural
CIAC	Centro Integrado de Capacitación Campesina
CICDA	ONG trabajando en la Provincia de Tomina
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CODERA	Consultora en Desarrollo Rural (consultora boliviana)
CORDECH	Corporación Regional para el Desarrollo de Chuquisaca
COSAL	Cooperativa de crédito rural que opera en Villa Serrano
CRS	<i>Catholic Relief Services</i> (ONG norteamericana)
CRS-CH	Consejo Regional de Semillas Chuquisaca
CV	Comité de Vigilancia
DILE	Directorio Local de Educación
DILOS	Directorio Local de Salud
DANIDA	Agencia danesa de cooperación para el desarrollo
DGIS	Dirección General Holandesa para la Cooperación Internacional
DITER	Dirección de Telecomunicaciones Rurales
DPID– Nur	Dirección de Programas de Investigación y Desarrollo perteneciente a la Universidad Nur de Santa Cruz
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
ETACI	Equipo Técnico de Asesoramiento Municipal y Coordinación Institucional (instancia de coordinación municipal)
ETAPAS	Equipo de Técnicos Asociados para la Acción Social
FADES	Fundación para Alternativas de Desarrollo (cooperativa de crédito rural que opera en Villa Serrano)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIS	Fondo de Inversión Social (Fondo que reemplazó al FIS a partir de 1993)
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FSE	Fondo Social de Emergencia

GNT-MP	Grupo Nacional de Trabajo sobre Metodologías Participativas
GTZ	Agencia alemana de cooperación para el desarrollo
IDH	Indice de Desarrollo Humano
IVS	Indice de Vulnerabilidad Social
IMCC	Comité Internacional de Cooperación Médica (Org. danesa de voluntarios)
INALCO	Instituto Nacional de Colonización
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INSEA	Instituto Normal Superior de Educación Alternativa “Frantz Tamayo”
IOB	Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (coop. holandesa)
IPTK	Instituto Politécnico Tomás Katari (ONG boliviana)
IT	Informe Técnico del proyecto PN-23
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LPP	Ley de Participación Popular
MAGDR	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
MAS	Medio Ambiente Sano
MBL	Movimiento Bolivia Libre (partido político)
MDSPE	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación Estratégica
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionario (partido político)
MNR	Movimiento Nacional Revolucionario (partido político)
ONG	Organización no gubernamental de desarrollo
OTB	Organización Territorial de Base
PADER	Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (Proyecto boliviano de investigación financiado por COSUDE)
PAO	Plan Operativo Anual
PDCR	Plan de Desarrollo Comunitario Rural
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PI	Plan Internacional (ONG internacional)
PIB	Producto Interior Bruto
PIED-Andino	Proyecto de Investigación sobre Estrategias Campesinas de Desarrollo en el Surandino Boliviano (financiado por la cooperación holandesa)
PLAFOR	Plan Agroforestal de Chuquisaca (ONG con financiamiento suizo, actualmente Fundación Ceibo)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRADEM	ONG presente en la provincia de Tomina
PROCOSI	Programa de Coordinación de Salud Integral (Red de ONG bolivianas y extranjeras que trabajan en salud)
PROINPA	Proyecto de Investigación de la Papa
PROSABAR	Proyecto de Agua y Saneamiento Básico
PROSEMPA	Programa de Fortalecimiento del Sistema de Multiplicación y Distribución de Semilla de Papa
PSCU	Proyecto Sucre Ciudad Universitaria
SIBTA	Sistema de Investigación Boliviana de Transformación Agropecuaria
SISTAC	Consultora boliviana
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UFI	Unión de Fortalecimiento Institucional (CORDECH)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNISUR	Conjunto de organizaciones de desarrollo a nivel departamental
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo Social
USAID	Agencia estadounidense de cooperación para el desarrollo
UTPM	Unidad Técnica de Planificación Municipal (Villa Serrano)
ZONISIG	Proyecto Zonificación Agroecológica mediante un Sistema de Información Geográfica (financiado por la cooperación holandesa)

## Entrevistas realizadas en el transcurso de la investigación

Durante el transcurso de la investigación en los años 1999 y 2000 se realizaron más de 25 entrevistas en Santa Cruz de la Sierra, Sucre, Villa Serrano y La Paz:

FECHA	PERSONA ENTREVISTADA	CONTENIDO	
<b>1999</b>			
10 marzo	Brigitte Herrera	Asistente Sectorial (CARE Bolivia)	Primer contacto para establecer un marco de colaboración
20 marzo	Joél Alcócer	Gerente del PN-23 (CARE Bolivia)	Intercambio de ideas para establecer un convenio de colaboración
9 julio	Brigitte Herrera	Especialista Sectorial de Agricultura y Recursos Naturales (ARN) (CARE Bolivia)	Ultimación de detalles sobre el marco de colaboración
22 julio	Fernando Dick	Consultor del PN-23 (Director del DPID, Universidad Nur)	Charla general sobre el proyecto
28 julio	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Charla general sobre el proyecto
29 julio	Fernando Dick	Consultor del PN-23 (Director del DPID, Universidad Nur)	Discusión sobre el marco de análisis de la investigación: el enfoque de aprendizaje
3 agosto	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Sistema de gobierno local e instituciones
5 agosto	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Sistema de gobierno local e instituciones
12 agosto	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Política de capacitación adoptada por el proyecto PN-23
16 agosto	Joél Alcócer	Gerente del PN-23 (CARE Bolivia)	Sistema de información y seguimiento del proyecto PN-23
<b>2000</b>			
22 nov.	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Impacto del proyecto en aprendizaje de las organizaciones locales

22 nov.	Fernando Dick	Ex-Consultor del PN-23 (Director del DPID, Universidad Nur)	Funcionamiento del Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas (GNT)
24 nov.	Joél Alcócer	Ex-Gerente del PN-23 (CARE Bolivia)	Marco de financiación del proyecto y relación con el donante holandés
27 nov.	Telésforo Quintana	Alcalde de Villa Serrano Ex-AT de Fortalecimiento Municipal del PN-23	Impacto del proyecto en fortalecimiento municipal y en la mejora de la gobernabilidad
27 nov.	Fidencio Ortíz	Presidente del Consejo Municipal de Villa Serrano Ex-alcalde del municipio	Impacto del proyecto en aprendizaje de las organizaciones locales
27 nov.	Humberto Limpies	AT de la alcaldía de Villa Serrano	Proceso de planificación municipal y reajuste del PDM de Villa Serrano
30 nov.	Juan Carlos Oña Yves Chumacero	Directores de CODERA	Proceso de reajuste del PDM de Villa Serrano
30 nov.	James Blackburn	Investigador y consultor	Evaluación de la aplicación de LPP (estudio de caso en Sucre)
1 dic.	Joél Alcócer	Ex-Gerente del PN-23 (CARE Bolivia)	Sistema de aprendizaje del PN-23 Impacto del proyecto en formación de capital social
5, 6 dic.	Janette Trujillo	Especialista de Género (Embajada de Holanda)	Marco de financiación del proyecto Proceso de cambio de la política de cooperación holandesa Estrategia de Género del PN-23
7 dic.	Gerardo Romero	Gerente de Planificación Estratégica (CARE Bolivia)	Introducción sobre los resultados de la investigación y discusión sobre aspectos de publicidad
7, 14 dic.	Hugo del Pozo	Rpble. de administración (CARE Bolivia)	Resumen de ejecución financiera del proyecto PN-23
12 dic.	Marten de Boers	Especialista de Drllo. Rural Ex-Interlocutor del PN-23 (Embajada de Holanda)	Marco de financiación del proyecto Evaluación de impacto de la cooperación holandesa en Bolivia
13, 14 dic.	Jorge Cortés	Especialista en descentralización administrativa (Embajada de Holanda)	Coordinación del proyecto con el Fondo de Gobernabilidad de la Embajada Holandesa
14, 19 dic.	Brigitte Herrera	Gerente de Plan. Estratégica Gerente Sectorial de ARN (CARE Bolivia)	Discusión de las conclusiones provisionales de la investigación y del aprendizaje sectorial en CARE Bolivia
19 dic.	Zulema Barahona	Ex-AT de Género y Fortalecimiento Municipal del PN-23 (CARE Bolivia)	Discusión de las conclusiones provisionales
19 dic.	Fernando Dick	Ex-Consultor del PN-23 (Director del DPID, Universidad Nur)	Discusión de las conclusiones Provisionales de la investigación