

Enmarcando la participación: proyectos, profesionales y organizaciones de desarrollo

David Craig y Doug Porter

Las instituciones modernas, a la vez que ofrecen la posibilidad de emancipación, también crean mecanismos de represión del ser humano, en lugar de mecanismos de realización personal. (Modernity and Self-Identity).

Los proyectos de desarrollo deben ser «doblemente responsables». Deben ser responsables ante los destinatarios del proyecto y crear oportunidades reales para que la población lleve los proyectos en la dirección que les parezca más adecuada. Pero los proyectos también deben ser responsables ante la fuente de financiación de estas oportunidades. En otras palabras, los proyectos deben gestionarse de manera eficaz.

Estos dos objetivos, la participación y la gestión eficaz, son profundamente contradictorios. La participación significa fomentar el control y la iniciativa locales; la gestión, con frecuencia, requiere alcanzar ciertos objetivos, muchos de los cuales ya estaban establecidos mucho antes del inicio del proyecto, preservando de este modo la responsabilidad y el control central. En general, los proyectos tienden a dar más importancia a la «gestión» que a la «participación» y el control (y los recursos y fondos del proyecto) acaba en manos de las organizaciones que gestionan los proyectos. Las personas a las que debe ayudar el proyecto participan muy poco y obtienen acceso a una parte muy pequeña de sus recursos.

En los últimos años, se han tendido varios puentes organizativos a fin de reducir esta brecha, en un intento por hacer que la gestión sea más participativa y que los mecanismos de participación se formalicen y se asemejen más a los mecanismos de gestión. Las técnicas de PRA, la consultoría de los procesos, la descentralización, la atención prestada a los temas de buen Gobierno, el papel creciente de las ONG en el desarrollo y el esfuerzo por potenciar el rol de la sociedad civil como intermediaria entre el Gobierno y la población, forman todos parte de los intentos por solucionar el problema de la «doble responsabilidad». Estas medidas se basan en buenas intenciones y en el reconocimiento de que la participación es crucial para el éxito de los proyectos y los programas. Aunque estas medidas parezcan participativas desde lejos, creemos que, al observarlas de cerca, en realidad se ve que hacen muy poco para conseguir volver a inclinar la balanza a favor de la participación. Por el contrario, se han convertido en nuevas formas de control y de gestión que son igualmente costosas pero que no producen grandes beneficios para los que participan en los proyectos.

Sostenemos que esta situación se ha producido porque, en el ámbito del desarrollo, se ha contado con el predominio de tres elementos esenciales y relacionados entre sí: los proyectos, los profesionales y las organizaciones. Estos tres elementos comportan ciertas prácticas y procesos que son, fundamentalmente, instrumentos de control y no de participación. Desde el inicio de los proyectos de desarrollo, los profesionales y las organizaciones construyen un marco para controlar a los posibles participantes; este marco limita y determina estrictamente el tipo de participación posible y la dirección en la que la población puede encaminar los proyectos de desarrollo. Está claro que algunas poblaciones locales son más capaces que otras de hacer que ellas, y sus necesidades, sean visibles dentro de las categorías limitadas de los

marcos que establecen estos factores de control. Pero la mayoría no tiene esta capacidad y, por esta razón, mantenemos que el aspecto «controlador» del desarrollo quizá sea mucho más preponderante de lo que comúnmente se reconoce.

Cualquier intento por generar más participación requeriría un cambio fundamental en la manera de funcionar de los proyectos de desarrollo, los profesionales y las organizaciones. Se necesitarían nuevos tipos de proyectos y de organizaciones y nuevos perfiles profesionales. La solución de este problema está fuera del alcance de este artículo y de nuestra capacidad. Entretanto, creemos que es importante prestar atención a como se pueden utilizar las herramientas actuales del desarrollo participativo, entre ellas el PRA, para promover tanto la participación como el control, según como las utilizemos.

Proyectos, organizaciones y profesionales

El discurso del desarrollo siempre ha dado especial prioridad al uso de sus mejores instrumentos: los proyectos, las organizaciones y los profesionales. Éstos se han considerado tan esenciales para la articulación a escala local del desarrollo global que son las condiciones que más comúnmente se han invocado a la hora de «cooperar» con el desarrollo. Se creía que, a través de estos instrumentos, la tarea del «desarrollo» se podría convertir en un conjunto de objetivos limitados y alcanzables y de procesos organizativos y técnicos (y, por lo tanto, políticamente neutrales). Como dijo Apthorpe (1986: 379) acerca de los documentos, las propuestas de proyecto, los planes sectoriales y similares, «aparentemente, éstos suponen ... el uso de un tipo de lenguaje completamente neutral y puramente instrumental».

Dentro de este marco más amplio, muchos observadores empezaron a ver los *proyectos de desarrollo* como el desarrollo en sí, algo que demuestra una definición muchas veces citada del libro de Hirschman, *Development Projects Observed* (1967:1):

El proyecto de desarrollo es un tipo especial de inversión. El concepto entraña la existencia de un propósito, un tamaño mínimo, un emplazamiento específico, la introducción de algo cualitativamente nuevo y la esperanza de que se den nuevos pasos hacia el desarrollo... Los proyectos de desarrollo ... son las piezas privilegiadas del proceso de desarrollo.

Como veremos, los proyectos son una manera particularmente eficaz de vincular estrechamente ciertos propósitos, ideas y recursos a poblaciones y lugares específicos.

Las organizaciones de desarrollo son diversas, pero sin embargo, son una clase de organización bien definida y altamente especializada. Éstas empezaron a tener una influencia extraordinaria en los años ochenta, cuando muchos países altamente endeudados dependían de las ayudas y de los préstamos blandos, incluso para mantener la prestación de servicios básicos a sus poblaciones. Entre las agencias de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) adquirieron importancia porque los donantes internacionales y bilaterales creían que éstas podían llegar a las personas y a los lugares a los que no llegaba el Gobierno y, de este modo, podían contribuir a transmitir su preocupación por los grupos marginados de la población. Las ONG del Norte diversificaron su atención e hicieron que las organizaciones contrapartes locales reprodujeran sus propias formas organizativas y sus mecanismos. En los años noventa, las organizaciones mundiales del sistema de Naciones Unidas han adoptado compromisos más fuertes y más amplios, desde el mantenimiento militar de la paz mundial, hasta la aprobación de declaraciones de alcance mundial en

diversos ámbitos sociales y medioambientales, pasando por un mayor interés en el buen Gobierno y la sociedad civil.

Los profesionales del desarrollo (o «expertos en asistencia técnica», como se denominaban en los años cincuenta) eran un medio racional y móvil para encauzar el capital, la tecnología y la racionalidad hacia los países en vías de desarrollo a través de los proyectos. Las resoluciones de la ONU de principios de los años cincuenta respaldaban la idea de que una «limitación» importante era «el conocimiento deficiente y la consecuente incapacidad para elaborar planes racionales». La asistencia técnica se proyectó, a través de los profesionales del desarrollo, como «el camino democrático para acelerar» el desarrollo con la «integridad administrativa», que, dada la sensibilidad de las naciones recientemente independizadas frente al neocolonialismo, constituía un importante atractivo. Los profesionales del desarrollo han sido considerados la «clave» del éxito del desarrollo, «ejes del desarrollo», «constructores del orden» y «catalizadores e inductores del cambio social y económico» (Porter, 1995). Nos referimos aquí a varios tipos de profesionales del desarrollo y hablamos en particular de los coordinadores regionales y de programa, y de los consultores temporales.

El proyecto como marco

Los proyectos de desarrollo se enfrentan a la difícil tarea de crear un todo reconocible, delimitado e integrado, a partir de ingredientes complejos: la geografía local, la comunidad, la economía, los «insumos» de los proyectos (incluyendo a las personas) y los procedimientos y mecanismos para cambiar el mundo que conocemos como la práctica del desarrollo. Esta tarea se vuelve mucho más difícil porque los fines se presentan como algo absoluto y a la vez sencillo: deben aumentar los ingresos, debe mejorar la salud y el bienestar, deben fomentarse la democracia y el buen Gobierno y todo esto debe hacerse de modo sostenible, permitiendo que las mujeres, las minorías, el medio ambiente, y cualquier otro interés que se suele excluir cuando el Desarrollo se desvía de su rumbo, obtengan la parte que les corresponde. No es sorprendente que los proyectos de desarrollo hayan evolucionado como un conjunto de documentos, técnicas y procedimientos formales estrictos. Esto es lo único que permite enmarcar e interpretar la realidad del proyecto y alcanzar el «desarrollo» mediante un proceso ritualizado.

Los proyectos de desarrollo están diseñados en función de varias lógicas convencionales. Éstas desempeñan un papel, que es el de definir los ideales, los objetivos, los ámbitos y los mecanismos de las actividades del proyecto. En general, hay dos tipos de lógica, diferentes entre sí pero mutuamente dependientes. Las primeras son los objetivos generales del proyecto, que reflejan valores implícitos como el empoderamiento, o el crecimiento o una mayor satisfacción de las «necesidades». Los objetivos generales están implícitos en los objetivos específicos y en los insumos de los proyectos, pero a diferencia de éstos, representan ideales eternos y tienen un alto contenido moral. El objetivo general de un proyecto, y éste es típico de muchos de ellos, suele ser «un nivel de vida más elevado, la paz y el orden». El segundo tipo de lógica está reflejada en los objetivos específicos del proyecto. En general, estos son fines visibles, definidos objetivamente, que deben alcanzarse a través de los mecanismos concretos del proyecto. Incluyen a la población destinataria y a ciertas áreas (las beneficiarias) y están relacionados lógicamente con el suministro de recursos o de insumos, con un número limitado de resultados esperados y con una lista de actividades específicas que se llevan a cabo a lo largo del proyecto.

En conjunto, los objetivos generales constituyen la base de los objetivos específicos y mecanismos o actividades. Permiten que todas las actividades y los objetivos del proyecto parezcan legítimos, por el hecho de estar relacionados con los ideales del desarrollo. A su vez, se espera que los objetivos reconstruyan la comunidad local según el objetivo general, que suele estar estrechamente vinculado con ideales más elevados. Esta combinación de objetivos e ideales ofrece un marco convincente y flexible, que además de ser idealista y práctico a la vez, es también ilimitado y específico. Ambos, objetivos e ideales, se refuerzan mutuamente y su presencia permite que los coordinadores del proyecto elijan entre unos y otros a medida que surge la necesidad de justificación o de actuación.

La idea fundamental es que, si bien todos los proyectos requieren esta combinación de ideales y de objetivos concretos, la capacidad de la población local para expresar sus propios deseos y necesidades en estos términos tiende a ser limitada. El proyecto, sin embargo, selecciona y presenta lo que dice la población local en función de estos requisitos. Los deseos e intereses que no encajan en el marco del proyecto, simplemente no se tienen en cuenta. Por lo tanto, las personas que se expresan mejor dentro del marco moral y técnico del proyecto tendrán una mayor influencia. Ésta es la razón por la cual las élites educadas, y los hombres, tienden a esperar y a conseguir la mayor parte de los recursos del proyecto.

Dentro del proyecto, también se enmarca a la población local, sus preocupaciones y sus intereses. Dentro del marco del proyecto, el conjunto de la población de beneficiarios del desarrollo y de participantes se divide según ciertas categorías sociales, económicas y demográficas, cada una de las cuales clasifica y homogeneiza a personas específicas dentro de grupos más amplios. Estas categorías homogeneizadoras y taxonómicas incluyen la localidad, «la comunidad», el hogar y grupos particulares como, por ejemplo, las mujeres; y, dentro de estas categorías, existen «subcategorías» como las profesionales del sexo o los pequeños comerciantes. Estas categorías están diseñadas para incluir a todos los sujetos relevantes de un grupo específico, lo que refuerza todavía más las pretensiones del proyecto de ser políticamente representativo y de tener una amplia base de legitimidad.

De nuevo, igual que el proyecto, estas categorías vienen de fuera. Dejan claro que si un individuo quiere participar en el proyecto, debe estar representado dentro de alguna de las categorías que contiene el marco. Evidentemente, dentro de este marco, algunos grupos son menos visibles que otros. Es fácil que los grupos marginales no se reconozcan, incluso cuando el proyecto se centra en las mujeres y en los pobres. Los importantes vínculos familiares que se superponen a las categorías quizá no sean visibles dentro del marco. Por lo tanto, los parientes cercanos de una persona que forma parte de la elite pueden tener acceso a los recursos de un proyecto destinado a los pobres porque su posición les permite adaptarse para encajar en una de las categorías del proyecto.

Se supone que, mientras dure el proyecto, la ubicación geográfica de la población será bastante estable. De hecho, muchos proyectos se han formulado con el objetivo explícito de mantener a poblaciones itinerantes en un lugar concreto; por ejemplo, con frecuencia se prestan servicios sociales y agrícolas a fin de reducir la emigración o para asegurarse de que ciertas poblaciones itinerantes permanezcan en determinadas áreas de reasentamiento. En general, este efecto estabilizador suele ser bien recibido por las personas responsables de administrar o de gobernar ciertas poblaciones o territorios. Sin embargo, las poblaciones marginadas con frecuencia no tienen una base local estable y es fácil que no encajen en las categorías del marco del proyecto o que se les deje fuera de ellas.

El marco del proyecto también clasifica a las personas en relación a ciertas prácticas que se valoran explícitamente y que están especificadas en el proyecto; el éxito o el fracaso del proyecto se mide en función del grado de conformidad con estas prácticas. En primer lugar, las medidas estandarizadas y las evaluaciones de las prácticas locales cada vez son más comunes, sobre todo con el establecimiento de estándares y parámetros internacionales (ISO 9000, gestión total de calidad). Por ejemplo, los proyectos de desarrollo agrícola normalmente comprenden «análisis de sistemas agrícolas», estudios topográficos, «PRA» o evaluaciones de las «necesidades de formación «como parte de un conjunto de prácticas necesarias para «obtener la información correcta» y para ajustar los insumos del proyecto a la situación local. Asimismo, los proyectos de intervención contra el virus del SIDA casi siempre se basan en estudios KAPB (Knowledge, Attitudes, Practices, Behaviours*) para «rellenar» las categorías del proyecto (como, por ejemplo, la categoría «profesionales del sexo») según valores y comportamientos específicos, definidas con frecuencia en base al pensamiento de las sociedades occidentales (Plummer y Porter 1997).

La población, los insumos y los resultados se ubican en un marco temporal: el ciclo del proyecto. Este ciclo está segmentado y sigue un orden; contiene actividades específicas, prácticas, insumos presupuestarios, observaciones (la revisión y evaluación del proyecto), resultados y reformulación de conceptos. Empieza por un estudio de viabilidad, después sigue la fase de diseño, después la fase de ejecución, etcétera. De nuevo, ciertos individuos son más capaces de organizarse para que se tenga en cuenta sus intereses; para ajustarse al marco temporal del proyecto. Otros puede que no estén presentes en momentos cruciales del ciclo del proyecto y, por consiguiente, no participan en él.

El hecho de intentar reproducir los valores, objetivos y prácticas del desarrollo, con frecuencia en situaciones locales muy diferentes, constituye una forma de control –o, en otras palabras, una forma de «Gobierno a distancia» (Rose y Miler 1992)–. Esta reproducción se ha convertido, en muchos círculos, en la «esencia» de lo que significa la buena práctica del desarrollo. Los proyectos se evalúan en función de lo bien que enmarcaron la situación local desde el principio y de si los resultados estables conseguidos concuerdan con el marco inicial del proyecto.

El profesional como persona que establece el marco

En la práctica, las organizaciones cubren el vacío que existe entre el donante y el receptor, a través de los medios de comunicación mundiales y empleando diversos tipos de profesionales del desarrollo (el objeto de este apartado): los coordinadores regionales o de programa y los consultores temporales. Desde el punto de vista de las organizaciones de desarrollo, estos profesionales representan un instrumento móvil y fidedigno para supervisar la transmisión de los objetivos generales, los objetivos específicos, la información, los recursos y las prácticas que deben llegar a los países en desarrollo y reproducirse localmente para la realización del proyecto. Sus roles específicos, su prestigio profesional y las prácticas que han creado para hacer frente al caos con el que se encuentran a diario constituyen otro mecanismo importante para establecer marcos para emprender el desarrollo.

La materia prima con la que trabajan los profesionales del desarrollo a la hora de formular propuestas de proyecto normalmente se ha seleccionado con antelación en función de los intereses y las supuestas capacidades de su organización, y también en función de los marcos más amplios que establecen los donantes por sectores o por iniciativas, como las mujeres y el

desarrollo (WID) o prioridades de cada país. Sin embargo, los coordinadores regionales y de programa generalmente trabajan en un contexto de incertidumbre y a partir de conocimientos rudimentarios. Los profesionales que emplean las agencias de desarrollo, que normalmente viven en los países donantes o en los centros urbanos de los países en desarrollo, se basan en las siguientes fuentes de información: una serie de documentos de propuestas de diversa interpretación, las observaciones de las contrapartes locales y las «visitas de campo» (con frecuencia breves).

La elaboración de documentos suele conllevar lo siguiente: hacer verdaderas acrobacias para rellenar las casillas de los formatos estandarizados que establecen los protocolos del donante; ajustar los datos cambiantes, y con frecuencia incompletos, de la situación local a un marco global de necesidad, oportunidad y voluntad, además de adaptarlos al lenguaje técnico de los formularios estandarizados de las propuestas de proyecto. Hay que ser capaz de convertir las singularidades del lenguaje o de las situaciones locales en algo comprensible y evaluable, incluso cuando todavía no se conoce la magnitud de las posibles dificultades.

Al preparar la documentación, el hecho de adherirse al marco de directrices que establece el donante proporciona cierta seguridad, ya que implica rellenar todas las categorías que se piden, formular el proyecto en función de los intereses actuales del donante y recurrir a experiencias anteriores (tal vez de proyectos que no guardan ninguna relación y que se han llevado a cabo en otra parte del mundo) y a otras fuentes de conocimientos convencionales, que determinan lo que es aceptable y lo que no lo es.

Hoy en día, existen muchas técnicas documentales rituales con el fin de crear la sensación de orden y de inspirar confianza, a medida que el proyecto pasa de los estudios previos de viabilidad a las fases de diseño, ejecución y evaluación. Inicialmente, los objetivos convencionales del desarrollo deben abstraerse de la ciénaga de culturas y comunidades locales. Dado que estos objetivos constituirán la base del escrutinio posterior del proyecto, llevado a cabo por terceros, deben formularse de la manera más clara posible, proporcionando indicadores temporales (para cuando se lograrán las cosas), de espacio (dónde, geográfica e institucionalmente), de rendición de cuentas (quién la hace y como se rinden ante la agencia financiadora) y cantidades de insumos, mencionados anteriormente, todo ello programado con antelación y, con frecuencia, sin fundarse en un verdadero conocimiento de las condiciones sobre el terreno.

La presentación de la documentación en un Logframe (marco lógico) o el análisis de los costes y los beneficios proyectados, actúan como respaldo paralelo o como control de seguridad del proyecto. Al ofrecer un análisis y un formato de planificación aparentemente sofisticados desde el punto de vista técnico, el ritual sugiere a los evaluadores del proyecto que las incertidumbres se han sometido al marco de una tecnología de planificación fidedigna. El formato Logframe también brinda la oportunidad a los responsables de programa de identificar y dar nombre a las influencias externas; esto les deja margen para excusarse o para abandonar el proyecto cuando, durante la ejecución, las realidades locales lo desvían de su curso y erosionan la certeza del proyecto original. Los detalles biográficos de los trabajadores clave del proyecto se adjuntan a las propuestas de proyecto para dar una imagen de autoridad y de experiencia, ritualista y fabulosa, tanto del proyecto como del personal en sí.

Las trayectorias profesionales de los coordinadores regionales o de programa se mezclan con la trayectoria del proyecto; algunas organizaciones promocionan a los empleados que

consiguen financiar muchos proyectos y la amenaza de acabar trabajando, por ejemplo, en el departamento de archivos o en la sección de contratos, se cierne sobre los coordinadores que gestionan malos proyectos. El hecho de que los coordinadores dependan de los directores locales, las contrapartes nacionales y las organizaciones locales provoca tensiones y es una manera de asegurar que los agentes y los recursos locales se ciñan lo máximo posible al marco del proyecto.

Por lo tanto, las organizaciones utilizan a los coordinadores de programa para que ordenen las situaciones locales y las representen en función de la lógica y las prioridades de la propia organización. El hecho de que se destaquen de la población local cuando hacen visitas de campo (por sus camisetas con el logo de la organización, sus ordenadores portátiles o por su piel blanca) también da una presencia y una identidad –incluso nacional– al proyecto, tal y como piden los publicistas de la organización y los donantes oficiales.

En la práctica, el trabajo de los profesionales es mucho más que una interpretación: es una puesta en escena, la mayor parte de la cual debe llevarse a cabo sin contar con los sujetos del desarrollo. Los profesionales deben construir un escenario teatral para el proyecto, que englobe un comportamiento teatral, un argumento ordenado, un decorado y sus correspondientes accesorios, un reparto de estrellas y miles de «extras».

Enmarcar, la legitimidad política y el buen gobierno a distancia

El hecho de asociarse con organizaciones locales quizá sea el rasgo más destacado del desarrollo en el que han participado las ONG en los últimos años; las contrapartes se denominan de varias maneras: organizaciones de base rural, organizaciones con base social, organizaciones populares, etcétera. Las «actividades centrales» del desarrollo –relacionadas con la financiación, los proyectos y las personas– obviamente siguen teniendo lugar lejos de aquí, fuera del mundo de las ONG; pero la creciente importancia de las ONG revela el refinamiento organizativo que supone el buen gobierno a través del desarrollo alcanzado en la segunda mitad de los años ochenta.

Por lo general, un proyecto de desarrollo que cuente con la participación de una ONG involucrará a un organismo financiador, un intermediario metropolitano, una ONG asociada que actúe como intermediaria en el país en desarrollo y al menos una mínima organización local. Cada uno de estos actores reformula y reconstituye el proyecto en función de sus propios intereses, sus prioridades y su capacidad práctica. El proyecto que formulan y aprueban las organizaciones financiadoras junto con los intermediarios metropolitanos, se reformula varias veces antes de que la población destinataria conozca sus objetivos.

Se supone que los objetivos generales y específicos del proyecto se transmiten a lo largo de esta cadena de organizaciones y se reproducen intactos en la población destinataria. Sin embargo, en cada eslabón de la cadena, el proyecto se filtra y se reformula para encajar con los objetivos y las categorías de la organización a ese nivel. Por lo tanto, con frecuencia, el hecho de que las diferencias locales se reduzcan a categorías y a objetivos sencillos responde más a los intereses de la organización que formula el proyecto que al fin de apoyar la iniciativa local y la participación.

En un extremo de esta cadena está la organización financiadora, que ha desarrollado poderosos mecanismos para filtrar y reinterpretar las propuestas de proyecto locales y otras

propuestas. Cada uno de estos mecanismos está vinculado a la disponibilidad de fondos, y, por lo tanto, relacionado directamente con las posibilidades del proyecto. La financiación, por ejemplo, está a disposición de algunos «sectores», y de otros no; un año se destaca una «iniciativa»; el año siguiente, se destacará otra. La tecnología adecuada siguió a las iniciativas medioambientales; después vinieron las «mujeres en el desarrollo»; más adelante, un interés más amplio por el desarrollo humano sostenible. Cada sector e iniciativa tiene siempre unos objetivos particulares que lo caracterizan y lo distinguen de otros sectores o iniciativas. Sin embargo, las diferentes agendas, en las que las situaciones locales se filtran de un modo desigual y se traducen de forma oportunista, y las diferentes lógicas de cada eslabón organizativo de la cadena, hacen que esta transición no sea tan simple y fluida como aparece aquí.

Las organizaciones de desarrollo deben ser capaces de transmitir la misma imagen a los financiadores que a los beneficiarios, es decir, presentarse a ambos como la encarnación y el medio de realizar los ideales del desarrollo, como son la justicia y el bienestar. Suelen representar su ámbito de operación como algo que engloba a los pobres y a los necesitados, quizá de una región particular. Afirman tener legitimidad porque son capaces de transformar las vidas de las personas necesitadas y porque tienen acceso a los aspectos físicos, sociales y económicos de su existencia y los transforman de manera democrática y sostenible. El posicionamiento político que se deriva de esta representación es crucial: los financiadores deben ver que sus organizaciones contrapartes reflejan sus requisitos a lo largo de toda la cadena.

La organización local y sus miembros proporcionan legitimidad local a la presencia de la ONG intermediaria, además de constituir una base desde la cual las prácticas del desarrollo universales se introducen en una localidad y en una población. Cada nivel de organización reproduce el marco lógico de la organización superior, pero pagando un precio. Sin embargo, las organizaciones contrapartes con base en los países en desarrollo pueden alegar su carácter local para que sus costes organizativos, que con frecuencia absorben gran parte de los fondos del proyecto, aparezcan como costes sobre el terreno en la contabilidad de la ONG. La asociación con una ONG local o nacional también traslada la responsabilidad de la ONG intermediaria a ciertas figuras locales, y puede utilizarse para excusar una eventual retirada, al final del ciclo del proyecto o incluso antes, si la relación entre las organizaciones o con la población local se deteriora. Los malos proyectos pueden atribuirse al fortalecimiento de la capacidad institucional de las contrapartes.

Las ONG deben negociar con los sujetos locales para incorporarles según los objetivos que se les presentan. Su propósito debe ser el de asegurarse el acuerdo local, y/o al menos una conformidad visible con las lógicas y las prácticas deseadas. Esta negociación vincula, con algunas consecuencias, los objetivos generales, los objetivos específicos y las prácticas, aprobadas oficial y políticamente, con la población local y con lugares que hasta entonces no estaban a su alcance. Las ONG tienen la habilidad de hacer que circunscripciones dispares sean accesibles; se pueden relacionar con ambos y pueden representar a uno en función del otro. A pesar de que la representación y la mediación puedan beneficiar a las comunidades locales, también existe la posibilidad real de que produzcan otros resultados.

Para alcanzar sus objetivos generales, formulados ampliamente, las organizaciones deben poner los pies en la tierra. A diferencia de las proyecciones, la práctica depende de los recursos, involucra a personas concretas y limitadas, e intenta sacar el máximo provecho de una situación que no es tan simple como la que se presenta en los documentos del proyecto.

No siempre se pueden unir con éxito estos factores. Por un lado, existen los costes de la agencia (tiempo, frustración) relativos a la supervisión y la motivación y, por otro lado, no todos los empleados son capaces de conseguir los objetivos prácticos de la organización. La participación de la población puede verse desplazada por la acción de los expertos y por el control de las prácticas y de las finanzas. O simplemente, es posible que la población local no tenga ni el tiempo ni el interés necesarios en participar como se esperaba inicialmente.

Sin embargo, afortunadamente para la organización, los acontecimientos que supuestamente ponen en marcha los proyectos casi nunca se evalúan con vistas a la sostenibilidad a largo plazo. Lo que se sostiene es la organización y sus prácticas organizativas y de establecimiento de marcas.

No obstante, el trabajo de la representación pública debe continuar, ya que genera los ingresos de la organización. Los cabos sueltos se disimulan, los fallos se presentan como lecciones aprendidas y se archivan (internamente). Los éxitos se pregonan a la base social y a los financiadores a través de informes y de materiales de promoción, pero se hace muy poco por asegurarse de que un análisis detallado de los mecanismos que han conducido al éxito se de a conocer a otras organizaciones. Es posible que después se intenten «reproducir» los proyectos que hayan tenido éxito: la reproducción del mismo proyecto de la organización en una ubicación geográfica y social diferente (pero suficientemente cercana). Un buen estudio KAPB (es decir, uno que haya sido publicado) de un proyecto de intervención contra el virus del SIDA en Vietnam rápidamente se utiliza para legitimar un proyecto similar en Birmania (Myanmar). En ocasiones, el éxito de una organización se convierte en el punto de referencia y en el modelo a seguir por los demás. Sin embargo, actualmente se podría hacer mucho más por asegurar un intercambio de información útil que trascienda los límites creados por los marcos organizativos.

Conclusiones

¿Debe ser así? ¿Es necesario que los múltiples mecanismos que establecen los marcos de actuación siempre marquen el camino, restringiendo la creatividad y limitando la participación?

Como suele pasar en el mundo imperfecto de la realidad cotidiana del proyecto, los participantes locales rara vez se identifican con nuestros ideales y objetivos de la manera que esperábamos. No abandonan plenamente sus propios sueños e ideales sino que los llevan consigo a lo largo del proyecto e intentan realizarlos dentro del espacio limitado del proyecto. Se apartan del espacio, el tiempo y las categorías que les asigna el proyecto; o se resisten poniendo todo tipo de pegas y escabulléndose. Como trabajadores del desarrollo, no estamos bien equipados para afrontar esta realidad de manera positiva, una manera que capte la importancia de los muy diversos medios que la gente local utiliza para tratar de sacar provecho de las oportunidades que pueda ofrecer el proyecto. Una reacción común a la desviación de un proyecto es recordar su objetivos a la gente de la localidad o, como me confió un cooperante australiano, «machacan a los cabrones para que sigan el programa de ejecución». Fijamos los recursos con tornillos para que no se desvíen del rumbo que se les ha marcado.

Las presiones del trabajo dejan poco tiempo para pensar en como cambiar el sistema y, menos aún, para pensar en como sería el sistema si tuviera lugar un cambio. Es mejor descubrir como hacer que funcione de la manera más eficaz posible, dónde están las fisuras y

las trampas, y dejar que otro establezca las normas o haga el comentario crítico que pueda afectar a la financiación. Pero la práctica tiene otra dimensión.

La creatividad con la que los profesionales del desarrollo formulan los proyectos para conseguir financiación sugiere que las personas no sólo son muy conscientes del proceso de formulación sino que también son capaces de manipularlo. Nuestra experiencia nos enseña que hay mucho espacio de maniobra. Pero para ver más allá del proceso de formulación, es necesario involucrarse expresamente en dos cosas: la creación de espacio y la creación de posibilidades. La primera es el acto ético y político de crear un espacio en el que los sujetos del desarrollo puedan hacer sus propias representaciones y proyecciones, cuando sus necesidades no encajan dentro de los marcos que establecemos para ellos. Seguramente también sea necesario que los profesionales del desarrollo tengan que apartarse un poco de las reglas y recurrir a subterfugios, dado que gran parte de la industria está orientada a reducir, en lugar de aumentar, la autonomía de la gente local. La creación de posibilidades implica una voluntad de facilitar el acceso de otras personas a las herramientas de formulación de nuestro desarrollo; el lenguaje, la perspicacia institucional, las tecnologías de planificación. Estos dos requisitos no son nuevos, pero los ejemplos prácticos parecen haber ocurrido a instancias del proyecto, cuando las personas se han aprovechado de espacios en los que las cosas no estaban bien definidas o en los que las cosas podían ocurrir cuando no hubiera nadie mirando.

A nosotros nos parece que para potenciar la creación de espacio y de posibilidades en la práctica se requieren nuevas habilidades, unas habilidades que no se enseñan en los cursos de planificación y de gestión de proyectos a los que suelen asistir los trabajadores de desarrollo más creativos de las ONG y de las agencias locales para responder a las exigencias incesantes de «profesionalidad» y de «responsabilidad» ante los maestros en establecer marcas. Y también se requieren nuevas formas organizativas. El fomento de redes locales semipermanentes y de encuentros entre planificadores y gente local, formen o no una organización intermediaria por derecho propio.

Y finalmente, para que las actividades y habilidades de la práctica del desarrollo fomenten la creación de espacio y de posibilidades, es necesaria una perspectiva diferente. Esto ya se ha recomendado muchas veces y la «nueva profesionalidad» de Robert Chambers parece referirse a muchos de estos requisitos (Chambers 1994). Pero esto va más lejos todavía:

Lo que necesitamos hoy en día desesperadamente es aprender a pensar y a actuar más como el zorro que como el erizo, sacar provecho de las experiencias y de las luchas en las que todavía queda la semilla de la solidaridad y la promesa de comunidades que puedan dialogar, donde pueda haber una auténtica participación mutua y pueda prevalecer la persuasión recíproca. Nuestra situación contemporánea no sólo se caracteriza por el despliegue de fuerzas poderosas e incontrolables o por la proliferación de técnicas disciplinarias que siempre están más allá de nuestro alcance, sino que es una situación paradójica donde el poder crea un poder opuesto y revela su vulnerabilidad, donde las mismas fuerzas que socavan e inhiben la vida comunitaria también crean nuevas formas de solidaridad, con frecuencia imprevisibles.

Bernstein, 1983

Bibliografía

Apthorpe, R. «Development policy discourse», en *Public Administration and Development*, nº 6, 1986, 377-89.

Bernstein, R. J., *Beyond Objectivism and Relativism: Science, Hermeneutics and Praxis*, Blackwell, Oxford, 1983.

Chambers, R., «Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts», ensayo para la Mesa Redonda del PNUD en Estocolmo, «Change: Social Conflict or Harmony?», Overview paper II, mimeo, 1994.

Giddens, A., *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Polity, 1991.

Hirschman, A., *Development Projects Observed*, Brookings Institute, Washington DC, 1967.

Plummer, D. y Porter, D., «Epidemiological categories: foundations or fallacies», en Linge, G. y Porter, D. (eds), *No Place for Borders: HIV/AIDS and Development in Asia and the Pacific*, Allen and Unwin, Sydney,

David Craig trabaja en el *National Centre for Development Studies* en la *Australian National University*, donde investiga los efectos de la liberalización económica sobre la salud local y el uso de fármacos en Vietnam.

Doug Porter es asesor técnico regional del *UN Capital Development Fund*, con base en Kampala. Es miembro del *National Centre for Development Studies*, en la *Australian National University*, y ha colaborado, durante mucho tiempo, con *Community Aid Abroad* en Indochina, Filipinas y África oriental.

Este artículo apareció por primera vez en Development in Practice, vol. 7, núm. 3, en 1997.