



ALBOAN

El papel de la cooperación en la concreción local de los ODM



Bizkaiko Foru Aklundia
Diputación Foral de Bizkaia



ETXEBERRITZA ETA GEZARTE GAETAKO SAIA
Gazte Gaueko Sektoreko Zuzendaritza
Dirección de Cooperación al Desarrollo

DEPARTAMENTO DE VIVIENDA Y ASUNTOS SOCIALES
Vocerosrepresente de Asuntos Sociales
Dirección de Cooperación al Desarrollo



Esta publicación forma parte de una colección de 5 investigaciones sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si tienes interés en profundizar en este tema disponemos también de otros materiales complementarios (cómic, pósters, cuadernos de trabajo...), que los puedes solicitar en cualquiera de nuestras oficinas o en nuestra página web.

Investigaciones ALBOAN

...

4. El voluntariado internacional: una experiencia de implicación y diálogo intercultural. Una experiencia para aprender. (2007)
5. La deuda insoportable. (2008)
6. Mecanismos internacionales de financiación del desarrollo: la tasa Tobin y la “International Finance Facility”. (2008)
7. Incorporando los Derechos Humanos en las instituciones financieras y de comercio internacionales: logros y perspectivas. (2008)
8. ¿Beneficia a las personas pobres la reforma de las Naciones Unidas? Evaluación crítica de las recientes propuestas de reforma. (2008)
9. El papel de la cooperación y la concreción local de los ODM. (2008)

El papel de la cooperación en la concreción local de los ODM



Edita:

ALBOAN

Padre Lojendio 2, 2^º • 48008 Bilbao
Tel.: 944 151 135 • Fax: 944 161 938
alboanbi@alboan.org

Avenida Barañain 2 • 31011 Pamplona
Tel.: 948 231 302 • Fax: 948 264 308
alboanna@alboan.org

C/ Ronda, 7, 4^º I • 20001 San Sebastián
Tel.: 943 275 173 • Fax: 943 320 267
alboangi@alboan.org

C/ Monseñor Estenaga, 1 • 01002 Vitoria-Gasteiz
Tel.: 945 202 676 • Fax: 945 202 676
alboanar@alboan.org
www.alboan.org

Autoría: Diana Conyers

Traducción: Sergofi

Fecha: octubre 2008

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

Imprime: Lankopi S.A.

Depósito Legal: Bi-2022-08

ISBN: 978-84-612-6072-0

Se autoriza la reproducción parcial de esta obra, siempre que ésta no tenga fines comerciales y la fuente sea citada.

Índice

El papel de la ayuda en el proceso de localización de los ODM

1. Introducción	5
2. Ayuda y desarrollo en África	6
3. Implicaciones para la localización de los ODM	10
4. Observaciones finales	18
Referencias	20

EL PAPEL DE LA AYUDA EN EL PROCESO DE LOCALIZACIÓN DE LOS ODM

*Diana Conyers**

1. INTRODUCCIÓN

La falta de progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en África se ha sumado a otros factores aumentando así la preocupación por África entre los donantes de ayuda multinacionales y bilaterales, y entre el público general en muchos países occidentales, especialmente en el Reino Unido. Mientras preparaba este trabajo, los y las líderes de los siete países más industrializados y Rusia (G8) acordaron en la Cumbre de Gleneagles doblar las ayudas a África para 2010, al tiempo que lasy los líderes africanos convenían en renovar los esfuerzos para mejorar la forma de gobierno. Entre tanto, organizaciones de la sociedad civil presionaban al G8 para que hiciera más por África y el público europeo se vio inundado por una cobertura sin precedentes de los asuntos africanos en los medios de comunicación. No obstante, existe un riesgo muy real de que dichos desarrollos hagan más mal que bien. Esto se debe a que se basan en dos ideas falaces: en primer lugar, que los problemas del desarrollo en África son simples y los Objetivos del Milenio se pueden lograr fácilmente; y en segundo lugar, que el aumento masivo de ayuda es la mejor forma de alcanzarlos.

* Este trabajo se presentó originalmente en la conferencia “Localización de los ODM en África; opciones y experiencias” celebrada en Kampala (Uganda) en agosto de 2005, organizada por SNV- Organización de los Países Bajos para el Desarrollo (www.snvworld.org). ALBOAN expresa su agradecimiento a la autora y organizadores por permitir su traducción y publicación.

Quisiera agradecerle a Rob Mellors sus comentarios sobre el primer borrador de este trabajo.

Este documento examina la ingenuidad de dichas suposiciones y aborda el potencial y las limitaciones de las ayudas a la hora de posibilitar el lograr conseguir los ODM. El resto del trabajo se divide en tres capítulos. El capítulo 2 explora la naturaleza del “desarrollo” en África y el papel de las ayudas. Sostiene que el desarrollo es un proceso largo y lento que debe surgir desde dentro en vez de desde el exterior y que, a pesar de que la ayuda externa es indudablemente necesaria, lo necesario no es el aumento de ayuda sino los cambios sustanciales en la forma en que esta es “entregada”. El capítulo 3 considera las implicaciones de esto para la concreción local de los ODM, basándome en mi propia experiencia con programas de desarrollo de ayuda externa en distritos y comunidades. Finalmente, el capítulo 4 extrae algunas conclusiones generales y sugiere cómo podría mejorar el papel de las ayudas en el proceso de localización de los ODM.

2. AYUDA Y DESARROLLO EN ÁFRICA

2.1. LA COMPLEJIDAD DEL DESARROLLO

“Desarrollo” –de comunidades, gobiernos locales o naciones– no es algo que ocurre de la noche a la mañana. Es un proceso complejo, largo y lento, que implica cambios en las estructuras, sistemas y actitudes. Es más, no es algo que se pueda dirigir de forma externa. Deben iniciarlo y conducirlo las personas e instituciones pertinentes y debe basarse no en algún “modelo” universal de desarrollo sino en necesidades y circunstancias individuales. Como afirman Fukuda-Parr, Lopes y Malik (2002:8):

Para todas las teorías universales sobre el desarrollo... la mayoría de los países han evolucionado de forma orgánica, siguiendo su propia lógica y construyendo sobre sus propios recursos y fuerzas. La suposición de que los países en vías de desarrollo con capacidades débiles simplemente deberían poder empezar de nuevo a partir del patrón de otro va en contra de la historia. También para estos países el proceso más natural es el desarrollo como transformación. Significa adoptar procesos promovidos internamente, construidos sobre la riqueza de los conocimientos y capacidades locales, y expandiéndolos para lograr cualquier objetivo y aspiración que el país se proponga.

Particularmente esto es cierto en el caso de las reformas de gobierno, que los y las líderes de las naciones donantes y receptoras reconocen como críticas para el logro de los ODM en África. Un informe reciente coordinado por el Instituto de

Estudios sobre Desarrollo sostiene que el proceso de lo que Fukuyama (2004) denomina “construcción del Estado” depende de “alcanzar un equilibrio entre la efectividad y la responsabilidad” (IDS 2005:2). Continúa sosteniendo que en los países desarrollados este equilibrio surgió gracias a un largo proceso de “interacción, negociación y competencia entre los que ostentaban el poder y los grupos organizados de la sociedad”, pero en países mucho menos desarrollados las “instituciones de representación, responsabilidad y administración” básicas carecen de “legitimidad y efectividad” porque fueron transferidas desde el mundo desarrollado en vez de “haberlas forjado mediante un proceso de negociación estado/sociedad” (Ibid:3).

En otras palabras, el desarrollo no es ni más ni menos que un proceso de cambio histórico. Desafortunadamente, demasiadas personas e instituciones involucradas en la ayuda internacional parecen haberlo olvidado. Para estas personas, el desarrollo se ha convertido en una industria (Lopes 2002; Dichter 2003). Asumen que, como en cualquier otra industria, los resultados requeridos se pueden originar a petición, para cumplir los objetivos dados; todo lo que se necesita es la combinación correcta de conocimientos, trabajo y capital. Por ello olvidan que los problemas sociales, económicos y políticos actuales de África no se pueden cambiar de la noche a la mañana porque están profundamente arraigados en su historia, precolonial, colonial y postcolonial.¹

2.2. EL PAPEL DE LA AYUDA: RETÓRICA FRENTE A REALIDAD

El concepto de desarrollo detallado arriba tiene dos implicaciones principales en términos de ayuda internacional. En primer lugar, sugiere que el papel de la ayuda está inevitablemente limitado porque la iniciativa principal para el cambio debe venir de dentro. De hecho, existe la opinión creciente de que grandes cantidades de ayuda pueden, al menos en algunas circunstancias, obstaculizar o retrasar el proceso de “construcción del Estado” (Moore y Rakner 2002; Sogge 2002; di Renzio 2005; Killick 2005; IDS 2005). Especialmente, podrían disminuir los esfuerzos para aumentar los ingresos domésticos, reduciendo así la respon-

¹ La experiencia reciente del gobierno del Reino Unido en Nigeria es un caso interesante a destacar (Heymans y Pycroft 2003). Después de la elección de un gobierno civil en Nigeria en 1999, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) se embarcó en varios proyectos diseñados para fomentar la reforma del sector público “pro-pobres” en cuatro estados piloto. La justificación subyacente para los proyectos era que la transferencia a un gobierno “democrático” sería suficiente para proporcionar un entorno que condujera a dicha reforma. No obstante, cuatro años más tarde, el DFID tuvo que revisar su estrategia general en Nigeria porque, a pesar del cambio de gobierno, el sector público nigeriano continuaba tan atrapado por el mecenazgo y la corrupción que los proyectos no progresaban.

sabilidad hacia las personas contribuyentes, y la presión para cambiar ejercida por las mismas. Esta es obviamente una consideración importante dado el reciente acuerdo para doblar las ayudas a África.

En segundo lugar, este concepto de desarrollo tiene implicaciones en lo que se refiere a la forma en la que se “entrega” la ayuda. Se sugiere que las intervenciones de ayuda deberían ser “locales”, adecuadas a las necesidades y condiciones, y diseñadas y gestionadas de forma que refuercen la capacidad institucional local. Esto a su vez apunta a un modelo de “proceso de aprendizaje”² flexible y a largo plazo, en vez de un “patrón” más convencional. No obstante, numerosos estudios sobre las ayudas demuestran que la realidad es a menudo muy diferente (Van de Walle y Johnston 1996; Berg 1997; Lancaster 1999; Fukuda-Parr, Lopes y Malik 2002; Mkandawire 2002; Sogge 2002; Brautigam y Knack 2004; Conyers y Mellors 2005; IDS 2005). Un análisis detallado de los problemas asociados a la entrega de ayuda está fuera del ámbito de este trabajo. Sin embargo se podrían resumir ampliamente de la siguiente forma:

- A pesar de que los donantes reconocen los principios de “propiedad” y “asociación”, sólo los aceptan en teoría;
- Los donantes están constantemente “inventando” nuevos “modelos” y soluciones y son impuestos a los receptores a modo de “patrón” o “uniforme para todos”;³
- Debido a la variedad de factores de gestión externos (incluyendo la práctica de externalizar muchas tareas a consultorías), las agencias donantes carecen de un conocimiento en profundidad de las necesidades y condiciones de los países receptores;
- Los donantes imponen sus propias estructuras y sistemas de gestión, un problema que aumenta la presión sobre los sistemas administrativos ya débiles del país receptor y socava los intentos de crear sistemas propios;
- Este problema lo comparten un gran número de donantes, cada uno con sus propios proyectos y programas y sus propios sistemas de gestión;

² El concepto de proceso de aprendizaje fue introducido por Korten (1980).

³ Como destaca el informe del IDS citado anteriormente, “en una rápida sucesión, los donantes han abogado por el desarrollo liderado por el Estado, después por la comercialización y la retirada del gobierno de las funciones centrales, seguido por la democratización, descentralización, el establecimiento de agencias autónomas, la creación de asociaciones público-privadas, y la participación de la sociedad civil” (IDS 2005:1).

- Los donantes establecen objetivos poco realistas en lo que se refiere al logro de objetivos e intentan constantemente “acelerar” los proyectos y los programas.

Los donantes conocen estos problemas y reconocen que si no se abordan podrían minar los esfuerzos para alcanzar los ODM. Incluso el Banco Mundial, que se encuentra entre los más culpables, lo reconoce, y dedica un capítulo de su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* (Banco Mundial 2003:203-17). Y en febrero-marzo 2005 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE organizó un Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda, al que asistieron representantes de ministerios de países desarrollados y en vías de desarrollo y representantes de agencias de ayuda multilateral. El resultado de esta reunión fue la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda (CAD 2005), que comprometía tanto a donantes como a receptores a dar pasos concretos, entre otras cosas, para aumentar la propiedad local de las intervenciones, “alinearse” los ingresos de los donantes con las estrategias y sistemas de gestión de los países receptores, y “armonizar” las actividades entre los donantes.

La Declaración de París es un documento detallado, basado en un análisis exhaustivo de los problemas (CAD 2003), y representa indudablemente un movimiento en la dirección correcta. No obstante, una no puede evitar ser escéptica sobre su probable impacto. Existen dos razones principales para dicho escepticismo. En primer lugar, la Declaración no va lo suficientemente lejos. Por ejemplo, las medidas propuestas para aumentar la propiedad consisten simplemente en la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo basadas en una consulta pública extendida, y en el respeto de estas estrategias por parte de los donantes.⁴ Además, incluye un compromiso con la “gestión basada en resultados”, una solución orientada a los objetivos que, al igual que los propios ODM, podría reducir el entusiasmo respecto al modelo del proceso de aprendizaje defendido anteriormente y que es más flexible (Eyben 2005). En segundo lugar, los donantes han sido conscientes de estos problemas durante mucho tiempo y ya habían adquirido compromisos de cambio anteriormente, pero con poca repercusión (Van de Walle y Johnston 1996; Lancaster 1999; Conyers y Mellors 2005). La razón principal es que los donantes tienen otros motivos de conflicto y restricciones, tales como la necesidad de desembolsar grandes cantidades de dinero lo más rápido posible, para probar sus propios “modelos” de

⁴ Esto no es muy diferente de lo que se supone que ocurrirá con los actuales Programas para la Reducción de la Pobreza (PRSP), muchos de los cuales acaban siendo “propiedad” del donante más que de los receptores.

desarrollo, y para cumplir sus propios requisitos de información; y, dado que la relación entre donante y receptor es inevitablemente desigual, estos motivos y restricciones tienden a dominar.

3. IMPLICACIONES PARA LA LOCALIZACIÓN DE LOS ODM

3.1. INTRODUCCIÓN

El concepto general de localización de los ODM y el modelo para llevarla a cabo subrayan la importancia de que la propiedad local, los actores locales que internalizan y traducen los ODM a las condiciones locales, y la prioridad local coincidan con el desarrollo descrito arriba. Este modelo también hace hincapié en la importancia de la capacidad de desarrollo e implica un proceso más que un patrón de solución.

Existen gran cantidad de experiencias de utilización de las ayudas para apoyar el tipo de solución. Este capítulo revisa algunas de estas experiencias y tiene en consideración las lecciones aprendidas. Se divide en dos partes; la primera parte se centra en los gobiernos locales o de distrito, y la segunda, en la comunidad. Tal y como aclara el modelo propuesto, estos dos niveles son igualmente importantes y deben estar vinculados si quiere ser efectivo. Sin embargo, en la práctica suelen separarse de modo que es más fácil revisarlos por separado. En ambos casos empiezo con una visión general y después con un tratamiento en profundidad de un caso de estudio de “buenas prácticas”. Ambos casos de estudio pertenecen a Zimbabwe. En algunos aspectos esto resulta poco afortunado porque el ambiente político en Zimbabwe en este momento no es el típico de la región en conjunto. De todas formas, según mi experiencia, los ejemplos de buenas prácticas son escasos y lejanos y, habiendo pasado la mayor parte de los últimos 15 años en Zimbabwe, me resulta más fácil encontrar casos de estudio apropiados allí que en otra parte.

3.2. GOBIERNOS LOCALES O DE DISTRITO

En 1988 ayudé a organizar una conferencia sobre el papel de la generación de capacidades en los proyectos de desarrollo rural integral (IRDP) (Warren, Conyers y van Tilburg 1988; Conyers, Mosely y Warren 1988). La conferencia reunió a personas de muchos países y agencias de ayuda diferentes, todas ellas implicadas en los intentos de transformar los IRDP de un modelo convencional de patrón, en el cual, el centro de atención eran los resultados, a un modelo de proceso, en el

que la principal preocupación es desarrollar la capacidad de las instituciones del distrito. Las y los participantes habían aprendido de la experiencia que este cambio de modelos era necesario si los IRDP debían contribuir al desarrollo rural sostenible. Uno de los países representados en la conferencia era Zambia, donde un IRDP financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional⁵ había iniciado la transformación y había proporcionado un modelo que fue adoptado por otras agencias de ayuda en otras partes del país.

Han ocurrido muchas cosas desde 1988. Por una parte la conferencia resultó un fracaso, dado que no se pudo convencer a los donantes de que los IRDP aún podrían ser una solución viable para el desarrollo. Al igual que con la mayor parte de los modelos de desarrollo, los donantes prefirieron abandonar el enfoque e intentar algo nuevo en vez de modificarlo en base a la experiencia. No obstante, la conferencia no fue un fracaso total. En África, el Departamento para el Desarrollo Internacional utilizó las lecciones aprendidas en Zambia para diseñar un programa de apoyo los gobiernos locales de todo el país y un proyecto de apoyo para un distrito piloto en Zimbabwe. El último proyecto, a su vez, influyó en otras actividades de donantes en Zimbabwe, incluyendo las del Gobierno de los Países Bajos y SNV, y al final se convirtió en un programa nacional (DIP 2002). Además algunas de las lecciones aprendidas de la experiencia de Zimbabwe se aplican ahora en otros lugares, en particular en el sur de Sudán.

Entretanto, otros donantes han desarrollado, de forma independiente, soluciones similares en otras partes de la región. En particular resulta importante el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), que ha financiado proyectos de desarrollo en distritos piloto en varios países africanos, incluidos Uganda, Malí, Senegal y Etiopía (FNUDC 2003), y acogió una conferencia regional sobre descentralización y desarrollo local (Smoke 2003). En Uganda, el proyecto piloto del FNUDC se empleó como modelo para un programa de desarrollo de los gobiernos locales en toda la nación, el cual se haya en la actualidad en su séptima fase.⁶ Igualmente significativo es el trabajo del gobierno de los Países Bajos y SNV, por ejemplo en Tanzania, donde se han utilizado de nuevo proyectos piloto como modelo para programas nacionales, y en Uganda donde SNV ha desarrollado el concepto de “autoevaluación organizativa” (SNV 2002).

⁵ La agencia de ayuda del Reino Unido en realidad se llamaba entonces Agencia de Desarrollo de Ultramar; sin embargo, a fin de evitar la confusión, se empleará el nombre DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional) en todo el trabajo.

⁶ Alrededor de esa época existía en Uganda una iniciativa independiente similar apoyada por Danida.

Las similitudes entre los distintos proyectos y programas son notables. Todos se centran en los gobiernos locales, implican la prestación de fondos capitales para proyectos de desarrollo local y ayuda técnica para el desarrollo de capacidades, adoptan un proceso más que un patrón, y hacen hincapié en que el papel de la ayuda técnica debería ser el de facilitar más que “hacer”. Además, pese a centrarse en los distritos, todos reconocen la necesidad de las aportaciones de las comunidades locales, que es donde entra el vínculo con la experiencia de las comunidades. En este punto me centraré más detalladamente en la experiencia de Zimbabwe a fin de aprender más sobre el potencial y las limitaciones de este enfoque, sobre todo en lo que concierne al papel de las ayudas.

El Proyecto Piloto de Apoyo al Distrito (PDSP)⁷ de Zimbabwe surgió de la combinación de las experiencias e intereses de dos grupos de actores, uno interno y otro externo. Los actores internos eran un grupo pequeño pero importante de administradores y planificadores de Zimbabwe, que habían estado intentando aplicar la política del gobierno de planificación “ascendente” pero fracasaron porque todos los fondos gubernamentales estaban centralizados y departamentalizados. Los actores externos eran personal del DFID regional, que habían aprendido las lecciones de su proyecto piloto local de apoyo al gobierno en Zambia y tenían ganas de ver si la solución se trasladaría a Zimbabwe. El proceso de diseño y aprobación duró tres años (1986-89). Durante este período se empleó mucho tiempo y esfuerzos en la creación de un proyecto hecho a medida para Zimbabwe y obteniendo el apoyo y compromiso de las distintas instituciones locales y nacionales que estarían involucradas. El distrito piloto (Gokwe) se escogió cuidadosamente para garantizar un entorno favorable para el proyecto y los y las representantes de distrito estaban totalmente involucrados en el proceso de diseño.

Cuatro personas fueron fundamentales para el proceso de diseño: el administrador provincial de la provincia en la que estaba situado el distrito piloto, que había sido uno de los primeros defensores del proyecto; el planificador provincial de dicha provincia, que fue transferido al nivel nacional durante el proceso de diseño y por lo tanto era capaz de lograr el apoyo necesario a nivel nacional; el representante en Zimbabwe del DFID, que estaba totalmente comprometido con el proyecto y tenía un conocimiento excelente del entorno de Zimbabwe; y un antiguo empleado de cooperación técnica (TCO) en el proyecto de Zambia, que ayudó en

⁷ El siguiente relato se basa sobre todo en la experiencia personal, no obstante véase DIP 2002 para más información.

el diseño detallado. Igualmente importante era el proceso de seleccionar al personal de asistencia técnica. Aunque el DFID en aquel momento estaba pasando de emplear directamente TCOs a externalizar la aplicación de proyectos, el representante en Harare pudo convencerlos de que este era un caso especial. El TCO del proyecto de Zambia accedió a ser el jefe del equipo y los otros dos TCO fueron escogidos, conforme a su capacidad de trabajo en equipo.

El PDSP funcionó como un proyecto piloto durante seis años (1989-95). Durante ese tiempo, generalmente se consideró un éxito. Las actividades se extendieron a un segundo distrito y la capacidad aumentada para planificar y aplicar programas de desarrollo en ambos distritos era tan impresionante que los dos trabajadores del gobierno central y otros donantes estaban convencidos de que el modelo debería ampliarse a otras partes del país. Así en 1994, comenzó el proceso de diseñar un programa de ayuda a gobiernos locales en todo el país. No obstante este proceso resultó ser muy diferente del diseño del PDSP. Debido a la escala del programa, debía haber muchas más normas y regulaciones de procedimiento, ser compatible con más intereses establecidos a nivel nacional y, a fin de conseguir los fondos necesarios muchos más donantes debían estar implicados, incluido el Banco Mundial. La implicación del Banco era especialmente significativa porque, sutil pero indiscutiblemente, tomó el control del programa y, de esta forma, minó los requisitos previos esenciales de propiedad local y de modelo de proceso. Insistió en que se siguieran su propio diseño y procedimientos de ejecución (incluyendo el establecimiento de una unidad especial de ejecución), forzó al gobierno a acceder a reformas de descentralización complementarias, e imprimió a todo el proceso tal velocidad que muchos de los y las ciudadanas de Zimbabwe implicadas se quedaron atrás. También hubo problemas a la hora de negociar el componente apoyado por el DFID del programa, que implicaba la prestación de asistencia técnica. El ambiente en el DFID había cambiado significativamente: ya no había una oficina nacional del DFID; el personal regional no poseía un conocimiento profundo del entorno de Zimbabwe ni de los fundamentos detrás de la solución del PDSP; y tanto el diseño como la aplicación se contrataron a consultoras privadas externas.

El Programa de Capacidad de Construcción de los Consejos de Distrito Rurales (RDCCBP), como se denominó, funcionó durante cinco años (1996-2001). No hubo una evaluación independiente del programa. Sin embargo la mayoría de la gente seguramente estaría de acuerdo en que sus logros fueron menos impactantes que los del PDSP, con mejoras significativas en capacidad teniendo lugar

en sólo un tercio de los distritos. Los problemas incluían un alto nivel de apoyo político inadecuado, un entendimiento insuficiente y/o compromiso entre los dirigentes de algunos distritos, la dificultad de encontrar personal local de asistencia técnica con buena capacidad de trabajo en equipo, la inflexibilidad relativa de los procedimientos operativos, y las tensiones entre los empleados gubernamentales permanentes, el personal de Zimbabwe de asistencia técnica (que eran contratados por el gobierno con contratos cortos con salarios inflados), y el personal de asistencia técnica expatriado. Mientras tanto, el progreso del distrito piloto original, Gokwe, dio un giro a peor. Una combinación de cambios en el mandato político y administrativo dentro del consejo, la interacción compleja de políticas nacionales y de distrito, y la retirada de un asistente de distrito a tiempo completo demostró que el proceso de generación de capacidades en este nivel era mucho más largo y difícil de sostener de lo que sugería la experiencia inicial de PDSP.

Los esfuerzos de generación de capacidades del gobierno local de Zimbabwe se vieron interrumpidos de forma prematura en 2001, cuando la inestabilidad política del país y su incapacidad para cumplir con las obligaciones de la deuda internacional dieron lugar a la retirada de casi toda la ayuda internacional. Desde entonces, la combinación de declive político y económico ha golpeado fuertemente a los consejos del gobierno locales y se han perdido la mayor parte de los beneficios directos de los esfuerzos para generar capacidades. Sin embargo, la imagen no es del todo negativa. Existen algunos consejos que ahora están liderados por antiguos asistentes y se arreglan para funcionar en este entorno hostil, aplicando los principios aprendidos del RDCCBP. Además muchas de las personas involucradas en el programa, tanto de Zimbabwe como expatriados, adquirieron una experiencia útil que aplican ahora en otras situaciones.

3.3. LAS COMUNIDADES

El desarrollo de las comunidades es un campo amplio con una gran cantidad de trabajos escritos por profesionales, cuya revisión está fuera del ámbito de este documento. Las iniciativas comunitarias más apoyadas de forma externa son los proyectos individuales. Varían mucho en objetivos, centro de atención y métodos, y están financiadas igualmente por una amplia variedad de donantes, la mayoría de los cuales tienden a ser ONG. Pero también ha habido algunos intentos de replicar dichas experiencias en una escala más amplia. Estas incluyen los programas de microproyectos de la Unión Europea, los fondos sociales del Banco Mundial y el programa de cooperación descentralizado del

PNUD. Otro intento más reciente y muy distinto está siendo liderado por una ONG sudafricana llamada Instituto africano para el Desarrollo de Comunidades (anteriormente Khanya), que está llevando a cabo estudios piloto en varios países del sur de África con la ayuda financiera del DFID (Khanya 2003; Goldman 2005). En vez de intentar resumir las lecciones que se pueden aprender de las diversas experiencias, describiré un proyecto, localizado en el Distrito de Binga en Zimbabwe, que demuestra claramente tanto el potencial como las limitaciones de proporcionar apoyo externo a dichas iniciativas, y también la unión entre el desarrollo de capacidades a nivel de distritos y comunidades.

Binga⁸ es uno de los distritos más pobres y más remotos de Zimbabwe. El pueblo de Binga pertenece al grupo étnico minoritario de Tonga, cuyas vidas se vieron interrumpidas en la década de los 50 por la construcción de Kariba Dam. El proyecto comenzó en 1996 gracias a una comunidad local activista bajo el auspicio de la Iglesia Católica local y la Comisión Católica de Zimbabwe para la Justicia y la Paz (CCJP). Oficialmente se denominó el Proyecto de Binga para el Desarrollo y los Derechos Humanos pero normalmente se conoce sólo como Binga CCJP. Su papel principal era ayudar a las comunidades a nivel de aldea a entender sus derechos humanos y cívicos, analizar las razones por las que se ven privados de ellos, y organizarse para tratar los problemas identificados. No obstante, en 1999 amplió sus actividades para incluir la provisión de pequeñas cantidades de dinero y asistencia técnica para proyectos de desarrollo local identificados por las comunidades a través del proceso anterior. Empezó a muy pequeña escala con un miembro de la plantilla a tiempo completo (el iniciador) y un equipo de voluntariado de la comunidad, pero gradualmente se amplió hasta tener casi 40 empleados en su momento álgido. Inicialmente estaba financiado por los Servicios Católicos de Ayuda (SCA), una organización católica estadounidense, y más tarde también por su homóloga británica la Agencia Católica para el Desarrollo Exterior (CAFOD) y la organización voluntaria danesa, MS.

Binga CCJP era a todos los efectos una iniciativa dirigida localmente. Su acercamiento a la movilización de la comunidad que fue el fundamento de sus actividades, se desarrolló localmente gracias a un proceso de aprendizaje sobre la

⁸ La siguiente descripción de nuevo se basa principalmente en mi propia experiencia, en calidad de asesora técnica a tiempo parcial para el proyecto. Para más detalles sobre el proyecto, véase Conyers y Cumanzala 2004.

marcha. Todos sus empleados eran gente de Binga reclutados y formados localmente.⁹ Incluso cuando el alcance de sus operaciones y también de su apoyo externo aumentó de forma significativa, los donantes no hicieron nada más que proporcionar fondos y asesorar cuando así se lo requerían. No trataron de influir en el alcance o dirección de la expansión de la organización ni en el contenido de sus programas. Además hicieron pocas demandas en cuanto a la gestión del proyecto; eran flexibles en su enfoque y, de acuerdo con la filosofía participativa de CCJP, promovieron la utilización de métodos de participación en el diseño, control y evaluación del proyecto.

Debido a razones que explicaré más adelante Binga CCJP sólo estuvo en funcionamiento seis años. No obstante, durante ese periodo consiguió un notable grado de éxito (Conyers y Cumanzala 2004). Dos de sus logros son particularmente significativos. En primer lugar tuvo éxito con el desarrollo de un sistema efectivo de planificación “ascendente” participativa y demostrando que las comunidades locales pueden identificar y dar prioridad a sus necesidades y, con una cantidad limitada de asistencia técnica, planificar intervenciones apropiadas para abordar dichas necesidades. Ocurrió que la altura de la actividad de CCJP coincidió con el aumento de fondos para el desarrollo del distrito, ambas cosas gracias al RDCCBP citado anteriormente y a un Programa de Acción Comunitaria financiado por el Banco Mundial.¹⁰ Las actividades de CCJP complementaban estos programas demostrando claramente que a fin de maximizar los beneficios de los recursos financieros de descentralización, debía haber sistemas efectivos de planificación tanto en las comunidades como en los distritos.

El otro logro significativo fue el aumento de concienciación cívica y con el proceso de “democratización” dentro del distrito. En Binga, al contrario que en la mayor parte del Zimbabwe rural, la gente tuvo la concienciación política y el coraje para levantarse contra el gobierno de Mugabe. En el referéndum constitucional de 2000, las elecciones parlamentarias de 2000 y 2005, las elecciones presidenciales de 2002, y las elecciones del gobierno local de 2002, las gentes de Binga votaron repetidamente contra el gobierno. No es posible en este trabajo tratar

⁹ Las únicas excepciones éramos yo misma, un asesor técnico a tiempo parcial que ya residía en el área, y un voluntario danés financiado por MS. Ninguno de nosotros estaba involucrado en las etapas formativas de la organización ni jugábamos ningún papel en la realización de políticas.

¹⁰ El Programa de Acción Comunitaria se basaba en el modelo de financiación social convencional pero, influenciado por la experiencia del PDSP y RDCCBP, funcionaba a través de consejos locales.

todas las razones que provocaron esto. Sin embargo existe una gran justificación para sugerir que, a pesar de que CCJP se desvinculó deliberadamente de las políticas de partido, sus actividades de concienciación y educación cívica jugaron un papel (Conyers y Cumanzala 2004). CCJP también tuvo una gran influencia en la democracia local. Sus grupos comunitarios hicieron varios intentos de hacer responsable al Consejo del Distrito y desde entonces varios miembros de estos grupos se han convertido en consejeros. En otras palabras, CCJP ha demostrado que las organizaciones comunitarias fuertes pueden incrementar la responsabilidad de las instituciones gubernamentales locales y reducir el riesgo de que la élite se haga con ellas.

Sin embargo, los logros del CCJP también fueron la causa de su caída. En octubre de 2002 fue obligada a cerrar. La decisión de cerrar la tomó la diócesis católica local, en respuesta a la creciente presión de la clase política nacional y local que acusaba a CCJP de ayudar a crear oposición contra el gobierno del distrito. En su caso no ayudó el hecho de que su éxito a la hora de movilizar a la gente e intentar abordar sus necesidades hubiera suscitado los celos tanto en el Consejo del Distrito como de la Iglesia. La historia de Binga CCJP demuestra claramente el hecho de que la democratización en Zimbabwe, y en África en conjunto, es un proceso largo y a menudo doloroso.

No se ha intentado reproducir el modelo de CCJP en ninguna otra parte. Pero es bastante evidente por la visión general anterior que cualquier intento similar sería complicado. Las fuerzas principales de la organización serían difíciles de reproducir en otro lugar: su iniciación en Binga por parte del pueblo Binga; su pertinencia en el entorno local; la adopción de un modelo de aprendizaje sobre la marcha; y las cualidades de su liderazgo. Quizás sea particularmente significativo el hecho de que no se estableció conscientemente como parte de un proyecto de desarrollo descentralizado más general. Indudablemente su sistema de planificación comunitario aumentó la descentralización de las funciones financieras y de planificación en los distritos. Pero esto no significa que dicho sistema pudiera haber sido creado “a petición” por parte de las autoridades del distrito o nacionales, y ciertamente no por los donantes. De hecho, fue la independencia de CCJP de las autoridades nacionales y del distrito lo que le permitió permanecer erguido frente a ellas.

3.3. CONCLUSIONES

Del análisis anterior se desprenden cinco conclusiones principales:

1. El modelo básico para la concreción local de los ODM basado en la propiedad local y la priorización local por parte de actores locales es conceptualmente apropiado y ya existe una vasta cantidad de experiencias relevantes de las que aprender.
2. No obstante, no se debe esperar que dicho modelo tenga impactos dramáticos o inmediatos en cuanto al logro de los objetivos de los ODM, dado que se debe en primer lugar, desarrollar la capacidad institucional necesaria, y eso implica un proceso largo y lento con numerosas trampas.
3. Los proyectos apoyados por donantes más exitosos son aquellos en los que:
 - El proyecto se inicia y gestiona localmente, con unos fondos mínimos del donante más que con financiación;
 - El modo de intervención está diseñado específicamente para cumplir con las necesidades locales y las condiciones en vez de estar basado en algún modelo externo;
 - El donante entiende y está sensibilizado con el entorno local y adopta un modelo de “proceso” flexible para el diseño y gestión del proyecto; y
 - Existe un entorno político favorable.
4. Dichos proyectos son, por su naturaleza, muy difíciles de “ampliar” o reproducir en otros lugares; sólo se pueden transferir los principios básicos (propiedad local, diseño local y un modelo de proceso).
5. Los intentos de ampliarlos proporcionalmente o replicarlos son “recogidos” muy fácilmente por los donantes que bien no aprecian la importancia de dichos principios básicos o, lo que suele ocurrir con más frecuencia, carecen de la capacidad y/o “voluntad política” para adoptarlos.

4. OBSERVACIONES FINALES

Desgraciadamente, las conclusiones anteriores requieren una perspectiva de la ayuda que la mayoría de los donantes, especialmente los más grandes bilaterales y multilaterales, son incapaces de adoptar o no desean hacerlo. Precisan muchos más

cambios radicales que los de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, que (por las razones dadas en el capítulo 2.2.) en cualquier caso no es probable que se cumplan. Es más, podrían dar lugar a la demanda de menos ayudas en vez de más, o al menos de unas ayudas desembolsadas más lentamente, sin ningún intento de lograr objetivos específicos. El problema básico, como ya se indicó en el capítulo 2.2., es que el “desarrollo” se ha convertido en una industria dirigida por las agencias de ayuda que están motivadas por unos factores que no son la preocupación por las personas pobres de África, y que tienen intereses creados en el mantenimiento del *status quo*. De hecho, se podría aducir que para hacer que la pobreza en África sea historia, el primer paso debería ser hacer historia el desarrollo; en otras palabras, abolir la industria del desarrollo y relegar el “desarrollo” al lugar que le corresponde como parte de la historia.

Dejando a un lado ese pensamiento utópico, me gustaría hacer tres sugerencias:

1. El modelo para la localización de los ODM basado en la propiedad local y la priorización local por parte de actores locales debería presentarse no como un “modelo”, sino como un conjunto de principios guía.
2. El modelo no debería “comercializarse” como tal, sino promocionarlo fomentando y facilitando el intercambio de experiencias entre organizaciones relevantes e individuos a nivel nacional, de distritos y comunitario. Este intercambio de experiencias puede adoptar diversas formas, incluidas las conferencias, la investigación comparativa como la realizada por los ODM en otros campos de la forma de gobierno local, y, quizás lo más importante de todo, intercambiar visitas de aquellas personas que están involucradas directamente.
3. Las implicaciones para las prácticas de los donantes (es decir la necesidad de la propiedad local genuina, intervenciones relevantes localmente y un modelo de proceso para la gestión del proyecto) deberían enfatizarse constantemente por todos los medios posibles. Aquellas personas participantes con influencia directa sobre las principales agencias donantes deberían hacer un esfuerzo concertado para justificar el caso, al igual que aquellas que promueven los ODM han justificado los suyos. El PNUD tiene un papel especialmente importante a este respecto. Y quienes sin influencia directa deberíamos simplemente seguir insistiendo en el asunto siempre que tengamos la oportunidad: es por ello que he aprovechado la oportunidad de presentar una ponencia en esta conferencia.

REFERENCIAS

- Berg, E., 1997. "Dilemmas in donor aid strategies". En Overseas Development Council, *Perspectives on Aid and Development*. Washington DC, Policy Essay N^o. 22. Capítulo 3.
- Brautigam, D. y Knack, S., 2004. "Foreign aid, institutions, and governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change* 52: 255-85.
- Conyers, D., Mosely, P. y Warren, D.M. (eds), 1988. Integrated rural development: lessons of experience, *Manchester Papers on Development*: 4(1) (edición especial).
- Conyers, D. y Cumanzala, F., 2004. "Community empowerment and democracy in Zimbabwe: a case study from Binga District", *Social Policy and Administration*: 38:383-98.
- Conyers, D. y R. Mellors, 2005. "Aid effectiveness in Sub-Saharan Africa: the problem of donor capacity", *Taller sobre la Capacidad de Aplicar los ODM*, organizado en Londres por el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex (por publicar en *IDS Bulletin* 36:3).
- CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo), 2003. *Report of Task Force on Donor Practice*. París: OCDE.
- CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo), 2005. *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*. París: OCDE.
- Dichter, T.W., 2003. *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. University of Massachusetts Press.
- DIP (Development in Practice), 2002. *Capacity Building for Decentralised Local Governance in Zimbabwe: Lessons from PDSP and RDCCBP*. Nottingham.
- Di Renzio, P., 2005. "Can more aid be spent in Africa?" *ODI Opinions*. Londres: Instituto para el Desarrollo en Ultramar.
- Eyben, R., 2005. "Results-based management and donor learning", *Taller sobre la Capacidad de Aplicar los ODM*, organizado en Londres por el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex (por publicar en *IDS Bulletin* 36:3).

- Fukuda-Parr, S., C. Lopes y K. Malik (eds), 2002. *Capacity for Development*. Londres: Earthscan y Nueva York: PNUD.
- Fukuyama, F., 2004. *State Building*. London: Profile Books.
- Goldman, I., 2005. *Challenges of Community-Driven Development in Southern Africa*. Presentación del seminario, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex, Marzo.
- IDS (Instituto de Estudios para el Desarrollo), 2005. *Signposts to More Effective States*. Brighton: Universidad de Sussex.
- Khanya 2003. Cuatro informes sobre el estado de la planificación comunitaria en Sudáfrica, Uganda, Ghana y Zimbabwe. Bloemfontein.
- Killick, T., 2005. "Don't throw money at Africa", *Taller sobre la Capacidad de Aplicar los ODM*, organizado en Londres por el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex (por publicar en *IDS Bulletin* 36:3).
- Heymans, C. y Pycroft, C., 2003. *Drivers of Change in Nigeria: a Preliminary Overview*. Abuja: DFID Nigeria.
- Korten, D., 1980. Community organization and rural development: a learning process approach, *Public Administration Review* 40(5).
- Lancaster, C., 1999. *Aid to Africa*. Chicago University Press.
- Lopes, C., 2002. "Should we mind the gap?" en Fukuda-Parr, Lopes y Malik (eds): 121-46.
- Mkandawire, T., 2002. "Incentives, governance and capacity building in Africa", en Fukuda-Parr, Lopes y Malik (eds): 147-68.
- Moore, M. y L. Rakner (eds), 2002. The new politics of taxation and accountability. *IDS Bulletin* 33:3 (edición total).
- Smoke, P. (ed), 2003. *Public Administration and Development* 23(1) (edición especial que incluye las presentaciones de la conferencia del FNUCD sobre la descentralización en África).
- Sogge, D., 2002. *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?* London: Zed Books.

SNV (Organización de los Países Bajos para el Desarrollo). *Why an Organisational Self-Assessment?* Kampala, 2002.

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) 2003. *Local Government Initiative: Pro-Poor Infrastructure and Service Delivery in Rural Sub-Saharan Africa*. Nueva York.

Van de Walle, N. y Johnston, T., 1996. *Improving Aid to Africa*. Washington DC: Johns Hopkins Press.

Warren, D.M., D. Conyers y P. van Tilburg, 1988. *Role of IRDPs in Developing Institutional Capacity*. Universidad Estatal de Iowa, Programa de Cambio Social y Tecnología.

Banco Mundial, 2003. *Informe del Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*. Washington DC.
