

Desarrollo rural de autogestión comunitaria ¿Qué hemos aprendido?

Tom Dahl-Østergaard
David Moore
Vanessa Ramírez
Mark Wenner
Ane Bonde

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes técnicos del
Departamento Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Desarrollo rural de autogestión comunitaria / Tom Dahl-Østergaard ... [et al.].

p.cm. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-112)
Includes bibliographical references.

1. Rural development projects—Citizen participation. 2. Rural development projects—Latin America.
3. Rural development projects—Nicaragua—Case studies I. Dahl-Østergaard, Tom. II. Inter-American
Development Bank. Sustainable Development Dept. Rural Development Unit. III. Series.

630 C282—dc21

La Unidad de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo ha coordinado la preparación de este trabajo y agradece al Fondo Fiduciario Danés su colaboración en la financiación del mismo. Se agradece a Jaime Cofre, especialista agrícola en la oficina del Banco en Nicaragua su valiosa asistencia en la ejecución de la investigación de campo. Se agradecen los comentarios de Nancy Jesurun-Clements y Trond Norheim, (especialistas del Banco en Washington, D.C.); y a Francisco Pichon y David Warren especialistas del Banco Mundial. Se agradece a Paola Moyano su contribución en la edición de este documento.

Tom Dahl-Østergaard, Ane Bonde y David Moore son especialistas de COWI. Vanesa Ramírez trabajaba en la Unidad de Desarrollo Rural del Banco Inter-Americano de Desarrollo al momento de hacerse este estudio. Mark Wenner es actualmente, especialista financiero en la Unidad de Desarrollo Rural del Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento, así como posibles errores y omisiones son responsabilidad de los autores y no representan la posición oficial de las organizaciones mencionadas en el mismo.

Octubre 2003

Esta publicación (número de referencia RUR-112) puede obtenerse dirigiéndose a:

Unidad de Desarrollo Rural
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: rural@iadb.org
Número de Fax: 202-312-4025
Sitio en Internet: <http://www.iadb.org/sds/>

Prólogo

En los últimos 40 años, el número de proyectos rurales con participación comunitaria ha tenido un incremento notable debido a su compromiso a mejorar la eficiencia, la sostenibilidad y el carácter participativo de tales proyectos. No obstante, en la práctica su implementación resulta difícil dado que muchas veces engloban diferentes sectores y actores que deben colaborar y coordinar esfuerzos de manera eficaz para obtener buenos resultados.

Este estudio, realizado por la firma consultora danesa COWI Engineers and Planners AS, analiza proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria en México y Centroamérica apoyados por diferentes agencias donantes. El objetivo de este trabajo es dar a conocer lecciones aprendidas que pueden aplicarse para mejorar el diseño de futuros proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria patrocinados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Este estudio se enfoca especialmente en cómo se pueden mejorar los mecanismos de participación y cómo asegurar de manera más eficiente el flujo sostenible de beneficios después de que la financiación externa del proyecto haya concluido.

Estas lecciones han permitido reconocer varias limitaciones que nos estimulan a continuar trabajando en el tema. Primero, la “participación” en la práctica aún tiende a ser muy rudimentaria debido a las restricciones imperantes en la educación, capacidad técnica, recursos económicos y las relaciones de poder tradicionales en ámbitos rurales. A pesar de ello, el grado de participación se ha incrementado con el tiempo. Segundo, los proyectos de autogestión comunitaria generan beneficios y contribuyen significativamente al desarrollo institucional; por lo tanto, este tipo de proyectos al ser evaluados, por lo general recibe una alta calificación en la categoría de satisfacción. Tercero, la sostenibilidad financiera de los proyectos puede ser poco sólida y se necesita trabajar más intensamente en pro de la descentralización para asegurar que tanto el gobierno local como el municipal reciban fondos presupuestarios adecuados y/o tengan la facultad de recaudar ingresos. Este documento contiene algunas sugerencias y recomendaciones relacionadas con estos temas.

Consideramos que este estudio será de utilidad para los responsables de formular políticas nacionales, funcionarios gubernamentales, funcionarios del Banco, técnicos de organizaciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural comunitario y principalmente para líderes comunitarios y promotores del tema rural.

Ruben G. Echeverría
Jefe, Unidad de Desarrollo Rural
Departamento de Desarrollo Sostenible

Abreviaturas

AT	Asistencia técnica
CTL	Comité Técnico Local
DRAC	Desarrollo Rural de Autogestión Comunitaria
DANIDA	Agencia danesa para el Desarrollo Internacional
DRP	Diagnóstico Rural Participativo
FADCANIC	Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua
FINNIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional
FND	Fondo Nórdico de Desarrollo
FODAS	Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
M&E	Monitoreo y evaluación
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales
MPP	Microplanificación Participativa
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional
O&M	Operación y mantenimiento
OCE	Organismos Co-ejecutores
PAST	Programa del Danida de Apoyo al Sector de Transporte
PNDR	Programa Nacional de Desarrollo Rural
POSAF	Programa Socio Ambiental Desarrollo
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SIDA	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

Índice

I. Introducción
1

II. Antecedentes
9

III. Revisión de proyectos del BID y del Banco Mundial
20

IV. Trabajo de campo en Nicaragua
29

V. Conclusiones y recomendaciones
53

Referencias
62

Anexos
66

I. Introducción

Objetivo

El objetivo de este documento es identificar las prácticas más adecuadas para el diseño e implementación de proyectos de desarrollo de autogestión comunitaria en Centroamérica, con especial énfasis en el caso de Nicaragua. El presente estudio se emprendió con el deseo de mejorar las pautas de actuación y la eficacia del Banco Interamericano de Desarrollo en este tipo de intervenciones. Se decidió concentrar el análisis en Centroamérica y, en particular, Nicaragua, dado el alto porcentaje de población de bajos recursos que habita en sus zonas rurales y la existencia de un elevado número de proyectos de este tipo.

Definición de desarrollo rural de autogestión comunitaria

El Desarrollo Rural de Autogestión Comunitaria (DRAC) implica la atribución de poder de decisión a comunidades y residentes en el diseño de iniciativas destinadas a mejorar los niveles de vida, así como la asignación de recursos para lograr los objetivos acordados.¹ Normalmente, en la ejecución de los proyectos las comunidades implicadas operan en colaboración con organizaciones de apoyo y proveedores de servicios sensibles a las demandas existentes, entre los que se incluyen autoridades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), contratistas del sector privado y

organismos regionales y estatales. El DRAC permite ofrecer servicios de infraestructura a pequeña escala, una organización financiera más eficaz e iniciativas de administración de los recursos naturales, potenciando la situación de los grupos de población más desfavorecidos, incrementando los niveles de democracia y responsabilidad en la gestión social e impulsando la cobertura y garantías sociales de los elementos más deprimidos de la comunidad rural.

Los proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria son una herramienta para aliviar la pobreza de las zonas rurales. Durante cuatro décadas, las agencias donantes y las autoridades nacionales y locales han sido las encargadas de planificar, promover y ejecutar este tipo de iniciativas. El ámbito de actuación y alcance de los proyectos de desarrollo de autogestión comunitaria pueden variar considerablemente. Mientras que unos se concentran en la construcción de infraestructuras sociales, tales como escuelas, clínicas, centros comunitarios, instalaciones de agua potable y alcantarillado, carreteras, puentes y muelles, otros destinan sus esfuerzos a impulsar iniciativas para la generación de ingresos y el estímulo a la producción, apoyando a agricultores y pequeños empresarios en ámbitos tales como extensión marketing o asesoramiento. Otros proyectos, por ejemplo, tienen como fin asistir a la comunidad y a las autoridades municipales en la gestión de recursos naturales (recursos hidrográficos, reservas biológicas, canalización de aguas, tierras de pastoreo, piscifactorías y bosques, etc.), o bien la capacitación de las autoridades municipales para la planificación, puesta en marcha y mantenimiento de servicios públicos básicos. En algunos casos, los proyectos combinan varios de estos enfoques, en una modalidad de ejecución multisectorial e integrada.

¹ En el presente estudio, el término “comunidad” hace referencia a un grupo de personas como objetivo de un proyecto determinado. Dado que los miembros de una comunidad están involucrados en las mismas o similares actividades, su grado de interés por el proyecto en cuestión puede diferir y es muy probable que se origine un sentimiento de competitividad entre los integrantes de dicha comunidad. No se debe confundir “comunidad” con “municipalidad”. Este último término se aplica a una unidad geográfica desde una perspectiva política.

Relevancia de los proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria

La adopción de una perspectiva de participación comunitaria en las iniciativas de desarrollo local puede desempeñar un papel esencial para los planificadores sociales, tanto en forma teórica como en la práctica. En principio, los proyectos en los que participa la comunidad como elemento autogestionante tienen más posibilidades de obtener una amplia adhesión y una alta sostenibilidad a largo plazo que las iniciativas propuestas e impuestas a la comunidad por expertos “externos”. Por ejemplo, es más probable que los miembros de una comunidad se ofrezcan a participar de forma voluntaria en la edificación de un centro escolar “deseado” por ellos que en la construcción de unas letrinas encargadas por un agente externo. De la misma manera, es más probable que los beneficiarios participen en mayor medida en la supervisión de la administración de unos recursos limitados y en la exigencia de responsabilidades a los encargados de gestionar los proyectos.

Un proceso de planificación y consulta abierto permite una mayor transparencia y el reforzamiento de los niveles de gestión democrática. Las nociones tradicionales de contabilidad cambiaron en la mayoría de los proyectos; el gobierno central debía “responder” y “reportar” al agente externo el uso de los recursos. En los proyectos de DRAC la contabilidad es descendente y horizontal. No sólo se le respondía a los agentes externos sino también a la comunidad.

En la práctica, la conversión de los “beneficiarios” de objetos pasivos dentro de la planificación del proyecto de desarrollo a participantes activos garantiza la manifestación de las capacidades latentes que hay dentro de la comunidad. Al enseñar a las comunidades a negociar de forma eficaz con instancias externas, tanto privadas como públicas, y capacitándolas para la elaboración de estudios de viabilidad y en la búsqueda de soluciones financieras adecuadas,

se las habilitará para convertirse en agentes autónomos de cambio.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que no todos los bienes y servicios públicos encuentran una gestión más adecuada mediante iniciativas de carácter comunitario. En ciertos casos, las autoridades regionales y estatales son las más indicadas para proporcionar recursos destinados a un número elevado de comunidades. En lo referente a bienes privados, las compañías privadas pueden ser más efectivas y rentables. De igual manera, los proyectos de DRAC son susceptibles al contexto en que se aplican y precisan de un enfoque flexible para su correcto desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, la decisión de aplicar una estrategia unisectorial o multisectorial dependerá en gran medida de las necesidades que haya expresado la comunidad, de su capacidad local para gestionar e implementar las intervenciones, de si el aumento de la producción o la reducción de las desigualdades sociales y económicas son los objetivos primordiales y de la rentabilidad de las actuaciones propuestas.

En resumen, el DRAC es un instrumento cuya correcta aplicación no está exenta de dificultades. Con el tiempo, los proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria han evolucionado progresivamente, desde los simples proyectos de desarrollo en el ámbito agrario, con especial énfasis en la intensificación o diversificación de las cosechas, hasta complejos proyectos unisectoriales o multisectoriales con un importante nivel de participación de la comunidad.

Pese al esfuerzo de logística invertido en los proyectos y la participación cada vez mayor de las comunidades, éstos no siempre han resultado exitosos. Muchas de las razones que hicieron insatisfactorias las implementaciones, tales como poco compromiso y sistemas de monitoreo y evaluación débiles, afectaron a su vez otros proyectos de desarrollo. En el caso de los proyectos de DRAC esta debilidad tuvo

un efecto mayor; por ejemplo, debido a que los proyectos de DRAC tienden a tener un contexto específico, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación puede prevenir correcciones rápidas a mediano plazo. Los problemas en la implementación pueden también afectar la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones. Por ejemplo, la financiación de los proyectos de DRAC tras la fase inicial de asistencia externa, la capacitación local en la adquisición de un nivel adecuado de gestión independiente y el fomento de una estrategia de cobertura y un entorno institucional propicios que no coarten los esfuerzos de las comunidades, pueden convertirse en problemas muy difíciles de solucionar que, a la postre, amenazan con impedir el éxito continuado del proyecto.² Hasta la fecha, los resultados obtenidos por los proyectos han sido muy variados. Por lo general, las comunidades consideran que los proyectos arrojan resultados positivos en la mejora de los niveles de vida, pero, con frecuencia, quedan por resolver problemas operacionales y de mantenimiento. En ocasiones, los grupos más vulnerables y excluidos no resultan beneficiados e, incluso, se pueden agravar las desigualdades ya existentes antes de la implementación del proyecto. Lograr una coordinación ágil y eficaz entre los diversos proveedores de servicios e instancias públicas implicadas también puede resultar difícil.

Puntos fundamentales de análisis y marco conceptual de trabajo

A pesar de las dificultades existentes en la planificación y en la obtención de un grado de flexibilidad satisfactorio durante la ejecución de proyectos de DRAC, hay un conjunto de áreas y conceptos fundamentales que determinarán el eventual éxito de dichas actuaciones. Los elementos primordiales para que un pro-

² De acuerdo al informe de 2000 del Banco Mundial, sólo el 35% de los proyectos de autogestión comunitaria crean beneficios a largo plazo en comparación al 47% promedio de todos los proyectos evaluados del Banco.

yecto de desarrollo comunitario sea exitoso son la participación, sostenibilidad, inclusión social y entorno propicio. Para un óptimo resultado, se precisa una comprensión clara de la forma en que están interrelacionados.

Forma y calidad de la participación comunitaria

Se puede considerar que la participación de la comunidad es un continuo que define su forma y calidad. La participación comunitaria puede variar desde la simple recolección de información sobre las partes involucradas al empoderamiento de las comunidades

En el nivel inferior del continuo, los planificadores y diseñadores del proyecto pueden limitarse a entrevistar y *recolectar información* de los actores estratégicos de la comunidad, para luego desarrollar sus propios planes sin someterlos a los comentarios o aprobación específica de la comunidad. Se trata de un enfoque mínimo, de carácter paternalista y centralista, que fue el más común en los años 60 y 70.

En el siguiente nivel de participación comunitaria se encuentra la modalidad de *consulta*, en la cual se pueden presentar diversas opciones a la comunidad, solicitándole su opinión y preferencias, que pueden ser tenidas o no en cuenta. No obstante, en la práctica, las opciones propuestas que son recibidas con una fuerte oposición por un amplio sector de la comunidad suelen ser descartadas por los planificadores sociales, al evidenciarse impracticables.

El tercer nivel involucra a la modalidad de *participación activa*, la comunidad y/o sus residentes delinean las intervenciones y participan en la ejecución de las mismas. El grado de participación y control puede variar desde soluciones concebidas a medida hasta un paquete limitado de propuestas aplicable en un conjunto de comunidades.

En la modalidad de *empoderamiento*, no sólo se permite la participación de las comunidades

en la configuración de las intervenciones y la asignación de recursos, sino que también se les proporciona formación y estímulo para que en el futuro puedan actuar de forma independiente. Se les capacita para el desarrollo de propuestas, la elaboración de presupuestos, la captación de fondos y la negociación e interrelación con los representantes de las instancias oficiales. En resumen, se les forma para convertirse en agentes autónomos de cambio.

Los agentes intermediarios emplean una amplia variedad de métodos destinados a fomentar el desarrollo participativo de la comunidad. Dichas metodologías específicas no serán descritas aquí en profundidad.³ Por ahora nos limitaremos a constatar que una apropiada aplicación de cualquiera de estos métodos puede arrojar resultados satisfactorios siempre y cuando sus responsables se muestren sensibles a las diferencias existentes entre los diversos subgrupos y a la necesidad de conseguir una máxima difusión dentro de la comunidad.

Sostenibilidad

La sostenibilidad adquiere un papel esencial en el éxito y la permanencia de la actuación.⁴

³ Existen métodos aplicados en modalidad de taller (Apreciación-Influencia-Control (AIC), Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos (ZOPP), Enfoque de Marco Lógico (LFA) y Team-Up). Se han desarrollado también técnicas para la toma conjunta de decisiones comunitarias (Evaluación Rural Participativa (PARA) y Autoestima, Fuerzas Asociadas, Ingenio, Planificación Activa y Responsabilidad (SARAR)). Aparte de ello, existen métodos de consulta con los actores estratégicos (Evaluación de los Beneficiarios (BA) y Consulta Sistemática de Clientes (SCC)) y otras técnicas adicionales (Evaluación Social (SA) y Análisis de Género (GA)) que complementan otras herramientas metodológicas aplicables específicamente a varones y elites. Estas dos últimas técnicas ofrecen una indicación de la repercusión obtenida en grupos marginales y mujeres.

⁴ En la planificación y ejecución de los proyectos, el concepto de sostenibilidad debe abordarse como un elemento transversal y multisectorial, no limitado a

Cuatro son los elementos necesarios para lograrla: 1) una estrategia de provisión de bienes y servicios solicitados por la comunidad; 2) una movilización social efectiva; 3) viabilidad financiera; 4) adecuación social y medioambiental.

En primer lugar, para que la intervención obtenga una sostenibilidad mínima, debe originarse por una demanda genuina de los integrantes de la comunidad, a partir de las prioridades definidas por ellos mismos, nunca con base en unos planteamientos concebidos por un planificador social ajeno a la comunidad. Con el fin de apoyar dicha estrategia basada en la demanda de la comunidad implicada, las agencias y actores externos deben desarrollar un conjunto de directrices que delimiten claramente su participación, así como asistir a los grupos comunitarios en la toma equilibrada de decisiones, entre otros, mediante la adecuada comparación de costes y beneficios.

En segundo lugar, se debe movilizar a la comunidad para que actúe en defensa de sus intereses. En una iniciativa de DRAC, el grado de capacidad organizativa de la comunidad en cuestión desempeña un papel fundamental. Cuanto mayor sea su capacidad para interrelacionarse con otros actores externos, reunir recursos financieros y laborales, difundir información en el ámbito interno, asignar sus limitados recursos a la consecución de objetivos comunes y solventar las dificultades asociadas al proyecto de forma rápida y equitativa, más probabilidades tendrá el proyecto de DRAC de lograr los objetivos propuestos. En la fase inicial, es posible que los actores externos deban hacer las veces de intermediarios y catalizadores, pero siempre asumiendo su responsabilidad ante la comunidad y partiendo de una estrategia que defina claramente el cometido de su acción concreta, con un plazo de finalización específico.

un aspecto concreto. No obstante, a efectos analíticos puede resultar útil resaltar determinados aspectos que permitan incrementar las opciones de potenciación del nivel de sostenibilidad.

En tercer lugar, el talón de Aquiles de la mayoría de los proyectos de DRAC es su viabilidad financiera. Una contribución significativa por parte de la comunidad (tanto en efectivo como en especie) destinada a los desembolsos iniciales de capital y, en numerosos sectores, la plena recuperación de los costes operacionales y de mantenimiento, son factores que potencian la sostenibilidad del proyecto de DRAC. El grado de movilización de los recursos internos es un indicador básico del nivel de sostenibilidad. Lamentablemente, lo más habitual es que la comunidad no disponga de medios para realizar importantes contribuciones de dinero en efectivo y que los ingresos fiscales recabados por las autoridades locales sean prácticamente inexistentes, dependiendo de unas insuficientes o poco fiables transferencias de fondos por parte de la administración central. En otras ocasiones, las comunidades e instancias municipales carecen de la competencia técnica y de los recursos financieros necesarios para la reparación de las infraestructuras dañadas. Por otra parte, una movilización social deficiente (incentivos de actuación por cuenta propia) puede resultar en la renuncia de los voluntarios encargados del mantenimiento de la infraestructura común. Con el tiempo, la infraestructura se deteriorará y, transcurridos unos años, su utilidad se verá limitada o anulada.

En cuarto lugar, la adecuación social y medioambiental es básica para conseguir una sostenibilidad a largo plazo. La intensificación de las cosechas o la construcción de obras públicas puede resultar en una pérdida de fertilidad del suelo, la contaminación de los nutrientes de los cauces de agua de la zona y la expansión de las áreas de cultivo, con la consiguiente deforestación y merma de la biodiversidad. De igual manera, los proyectos que fomentan las desigualdades sociales y económicas son susceptibles de producir un resultado contrario e incrementar las tensiones internas de la comunidad. En resumen: las iniciativas que permiten un aumento a corto plazo de los ingresos, pero que no están respaldadas por una

estrategia de adecuación medioambiental, pueden resultar con el tiempo en una pérdida de los incrementos de renta obtenidos.

Inclusión social

Las comunidades de las zonas rurales pobres no siempre son homogéneas, ni transparentes o discernibles en todos sus segmentos. Pueden darse diferencias en los siguientes ámbitos: 1) clase social; 2) género; 3) raza/etnia; 4) religión; 5) vulnerabilidad (indigencia extrema, vejez, discapacidades físicas y mentales, enfermedades degenerativas como VIH/SIDA).

Las comunidades rurales son susceptibles de presentar una estructura muy estratificada. Muy a menudo, las clases con mayor nivel de formación y poder adquisitivo, propietarias de tierras y/o comerciantes, tienden a dominar las interacciones con los actores externos. Puede ocurrir que las prioridades que presentan ante éstos no coincidan con las de otros subgrupos. Igualmente, los hombres suelen dominar las discusiones públicas y tienden a no reconocer ni respetar los asuntos específicos ni las opiniones de la mujer. Además, existe el riesgo de que determinados grupos vulnerables y marginales de la comunidad rural permanezcan prácticamente invisibles y no sean tenidos en cuenta dentro de la planificación comunitaria tradicional o en las estructuras de gestión, dada la discriminación y el distanciamiento social al que se ven sometidos.

Con el fin de garantizar un óptimo resultado de los proyectos de autogestión comunitaria, hay que asegurarse de consultar y escuchar la opinión de todos los subgrupos que integran la comunidad. Por lo tanto, se precisa un esfuerzo especial para consultar con las mujeres y poder así recolectar sus opiniones y requerimientos. Teniendo en consideración la desigual distribución de la estructura de poder, es probable que la búsqueda de puntos de acuerdo no esté exenta de dificultades. Los actores externos deben estar dispuestos a actuar simultáneamente tanto con los subgrupos vulnera-

bles como con el grueso de la comunidad, siempre con vistas a desarrollar la capacidad de gestión y la confianza de los grupos excluidos y de promover el establecimiento progresivo de puentes entre todos los subgrupos. En la fase inicial, los agentes de cambio externos se verán tal vez obligados a incrementar el nivel de conflicto en el seno de la comunidad, a fin de garantizar la inclusión de todos sus miembros y la equidad del proyecto. No se debe aceptar que la élite “dictamine benevolmente en su condición de clase ilustrada”. Muy por el contrario, las desigualdades pueden agravarse a causa de las intervenciones del proyecto y, en función del tamaño del grupo marginal y del contexto específico, una reacción negativa en los grupos excluidos puede anular los beneficios logrados por la iniciativa de DRAC, deslegitimar todo el proceso de participación y/o consulta comunitaria, minar la sostenibilidad financiera del proyecto tras el cese de la financiación externa y dificultar la mejora del bienestar para la mayor cantidad posible de individuos.

Medio político e institucional de capacitación

La coordinación de los esfuerzos entre los niveles de economía local, microeconomía, mesoeconomía y macroeconomía son esenciales para la consecución de los objetivos. En muchas ocasiones, los proyectos de DRAC se ejecutan de manera correcta a nivel local o al micronivel, pero se desenvuelven en un entorno político e institucional hostil. La influencia adversa de los factores externos puede limitar o anular el efecto positivo de las actuaciones al micronivel o al nivel comunitario y, a menudo, perjudicar gravemente la viabilidad financiera del proyecto a medio y largo plazo. Para la creación de una estrategia de capacitación y de un marco institucional propicios se precisan cuatro elementos esenciales.

En primer lugar, las autoridades nacionales y regionales deben contar con una estrategia de desarrollo de zonas rurales pobres y haberse comprometido a su cumplimiento. Sin una

estrategia o un plan para la promoción del crecimiento económico equitativo en las áreas rurales, todo esfuerzo invertido será esporádico y discontinuo. La existencia de numerosos proyectos de DRAC no resulta necesariamente en una transformación sustancial en este ámbito ni en la reducción efectiva de los índices de pobreza en las zonas rurales.

En segundo lugar, un proceso eficaz de descentralización contribuirá al éxito de los proyectos de DRAC. Las instancias municipales, a nivel local, están más capacitadas que la administración central para la tarea de destinar recursos públicos dentro de la comunidad y en la asunción de responsabilidades a largo plazo sobre las actividades operacionales y de mantenimiento en curso. Ahora bien, dichas instancias deben contar con la autoridad o las competencias para la planificación y suministro de los servicios, así como con los medios técnicos y económicos adecuados para hacer realidad los compromisos inherentes a dichas atribuciones. En la última década, Latinoamérica ha vivido una ola de descentralización por todo el continente, que ha traído consigo la ampliación y transferencia de competencias a las autoridades locales, pero la capacidad para hacer frente a este incremento de atribuciones no ha evolucionado con la misma rapidez. Como consecuencia, la calidad de algunos servicios se ha deteriorado, causando mayores niveles de frustración.

En tercer lugar, las políticas económicas que son neutrales o favorecen las áreas rurales, particularmente en lo referente a las inversiones en infraestructuras, agricultura, desarrollo empresarial y desarrollo económico local, contribuyen a reforzar las actuaciones positivas en el micronivel. Con frecuencia, las políticas económicas en general incorporan una perspectiva discriminatoria respecto a las áreas rurales y la agricultura en particular. Dicho enfoque parcial perjudica la competitividad y el rendimiento de todas las iniciativas económicas rurales. Como consecuencia, se coarta el incremento de las rentas en las zonas rura-

les, se genera menos empleo y se estimula el movimiento migratorio de los habitantes de las zonas rurales a la ciudad o a otros países.

En cuarto lugar, la capacidad de las instituciones de apoyo de las zonas rurales a la hora de ofrecer servicios de forma eficaz y a un coste razonable, así como su coordinación mutua, es fundamental para la mejora de la productividad rural y el incremento de los rentas. Si dichas instituciones (centros escolares, universidades, delegaciones gubernamentales, redes de telecomunicación, agua corriente, transportes, comercialización agrícola, promoción industrial, etc.) no son capaces de ofrecer servicios adecuados, los esfuerzos de la comunidad local pueden resultar en vano. A fin de contribuir al éxito de la iniciativa de DRAC, es preciso definir el papel de los actores principales (administración pública, sector privado, sociedad civil y grupos comunitarios) en cada uno de los sectores, para su óptima adecuación y coherencia. La distribución de competencias entre el sector privado, la administración y la sociedad civil será muy diferente, por ejemplo, en la construcción y mantenimiento de una red rural de carreteras y en la gestión de escuelas y centros de salud.

En cualquier caso, las estructuras de participación y los puntos de interrelación deben seguir una misma pauta en todos los sectores, con el fin de evitar la sobrecarga operativa y la confusión. En otras palabras, las instancias oficiales y los donantes externos deben abstenerse de crear mecanismos de planificación independientes para la ejecución de intervenciones en un sector determinado. Ello daría lugar a tres o cuatro estructuras de planificación comunitarias en una misma área, con la participación de los mismos representantes de la comunidad. Además es necesario eliminar las disposiciones y normativas que limitan la iniciativa privada o preservan los derechos de monopolio de las autoridades públicas. Asimismo, las instancias gubernamentales deben reformar el sistema de incentivos para responder de forma más ágil y eficaz a las necesida-

des de las comunidades, difundir mejor la información y coordinar con mayor efectividad sus actividades con otras entidades de apoyo. De igual manera, se precisa de éstas un mayor esfuerzo de supervisión y evaluación de los programas, que haga posible identificar rápidamente medidas destinadas a la reducción de costes y la efectivización los proyectos de DRAC.

Metodología y estructura del informe

El presente estudio hace uso de una doble metodología. Por una parte, se ha efectuado un análisis de la bibliografía académica (capítulo 2) y de la documentación sobre proyectos e informes de consultoría (capítulo 3) en países centroamericanos⁵ elaborados por diversas entidades donantes con el fin de profundizar en la comprensión de los avances fundamentales realizados en este campo y extraer un conjunto de conclusiones generales. En segundo lugar, se han realizado entrevistas en el terreno en Nicaragua a integrantes estratégicos de los proyectos, así como una serie de entrevistas colectivas (unas 30), en el marco de cuatro programas de desarrollo que operan en comunidades rurales.

En la selección de las comunidades entrevistadas (capítulo 4), se pretendió buscar una muestra no aleatoria sino estratificada en términos geográficos (llanos de la costa del Pacífico, tierras altas del centro del país y selva tropical de la zona atlántica) y en cuanto al tipo de intervención sectorial (un proyecto concebido para fomentar actividades de producción agrícola, otro proyecto para la mejora de la gestión de recursos productivos agrarios sobre el terreno y un proyecto sobre construcción de carreteras y muelles). En el trabajo de campo se tuvieron en cuenta las conclusiones derivadas del análisis bibliográfico y un conjunto de lecciones extraídas de anteriores trabajos sobre el terreno (capítulo 5). Se ha pro-

⁵ También se incluyó a varios países de América del Sur y el Caribe.

cedido asimismo a la elaboración de recomendaciones (capítulo 6) con el fin de mejorar la estructuración y ejecución de los proyectos futuros.

Se debe observar una cierta precaución a la hora de extrapolar las conclusiones obtenidas en Nicaragua al resto de países del continente.

No obstante, el examen de la documentación existente en este ámbito, en su conjunto, y el estudio de otros proyectos llevados a cabo en Centroamérica corroboran las conclusiones extraídas.

II. Antecedentes

Existe una amplia bibliografía sobre iniciativas de desarrollo rural, pero se encuentra dispersa entre varias disciplinas: sociología rural, economía agraria, ciencias medioambientales, administración pública, antropología, administración de empresas y economía financiera. No existe un cuerpo teórico global, ya que se trata de un ámbito multidisciplinario por excelencia. Como consecuencia de ello, incorpora una amplia variedad de perspectivas y enfoques. Además, muchos de los trabajos más recientes, elaborados a finales de la década de los 90—un período de experimentación y cambios de paradigma—, aún no han sido publicados en las revistas académicas especializadas y son de difícil acceso. Una buena parte de la bibliografía está compuesta por tesis doctorales no publicadas, informes de asesoramiento e informes internos de entidades donantes, organismos públicos y proveedores de servicios técnicos.⁶

Con el fin de organizar y estructurar de manera adecuada el tema que nos ocupa, hemos considerado oportuno adoptar una perspectiva temática. Así pues, procederemos a un repaso de los conocimientos acumulados en cuatro áreas de interés: 1) participación comunitaria; 2) sostenibilidad; 3) inclusión social; y, 4) entorno propicio. A continuación resumimos las conclusiones extraídas.

Participación comunitaria

La participación comunitaria es indudablemente un elemento esencial en este proceso. No obstante, hay que tener en cuenta varios factores en su configuración.

El factor principal es determinar en qué medida se va a actuar sobre la comunidad para que el mayor número posible de subgrupos (y, en el mejor de los casos, todos ellos) sean integrados en el proceso. Los componentes que se ven comprometidos son el coste y la equidad. Un estudio exhaustivo de las necesidades de la comunidad aumentará los costos y el tiempo de diseño del proyecto. Un estudio más limitado tendrá como resultado un período de diseño mucho menor pero mayor será el riesgo de que la comunidad no se sienta dueña del proyecto y habrá una deficiente concentración de beneficios, lo cual, a su vez, puede dificultar la ejecución del proyecto e incrementa el riesgo de una reacción negativa por parte de subgrupos que puedan sentirse ignorados. Además, muy probablemente, en caso de precipitar el aspecto de participación comunitaria en esta manera, los más pobres resultarán excluidos.

El segundo factor a tener en cuenta es cómo reconciliar las diferencias de opinión y pareceres que surgirán dentro de la comunidad.

El tercer factor fundamental son las estructuras y mecanismos que están involucrados en la ejecución del proyecto. La comunidad debe comunicarse de forma regular con un conjunto de agentes externos, entidades donantes, cargos electos, instituciones de apoyo y proveedores de servicios técnicos. Asimismo, tendrá que movilizar a su población y recursos financieros en diversos empeños, y deberá contar con capacidad para planificar, ejecutar y resolver las divergencias. No es práctico la continua convocatoria de grandes colectivos para la toma de decisiones. Así pues, se deberá buscar la elección de representantes y la institucionalización del proceso.

⁶ Dentro de este campo se destacan, entre otros, Chambers(1994); Engel (1995); Fals Borda (1998) , Jiggins y de Zeeuw (1992), Nelson y Wright (1995), Okali (1994), Pretty (1994), Rahman (1993), Roling (1994) y Scoones y Thompson (1994).

¿Cuál es el grado óptimo de consulta y participación?

La participación comunitaria puede justificarse sobre tres bases: 1) instrumental; 2) ideológica; 3) política (Leeuwis, 2000).

Por razones de instrumentación, el agente interviniente, normalmente un organismo público o una entidad donante con un objetivo socioeconómico específico (reducción de los niveles de pobreza, reactivación del crecimiento económico, etc.), desea acceder a información relevante, ganarse la confianza de las redes locales principales e identificar con claridad los grupos sobre los que se va actuar. Las técnicas de planificación de participación comunitaria son la herramienta de las que se sirve el agente interviniente para alcanzar sus objetivos, el instrumento para obtener la información necesaria que le permita configurar y ejecutar un proyecto con un objetivo determinado y establecido de forma externa. También se puede considerar que los integrantes de una comunidad tienen el derecho y/o el deber de implicarse en las actividades destinadas a mejorar su bienestar material. Ese es el fundamento ideológico. Por último, la participación comunitaria puede ser considerada como un objetivo en sí mismo, puesto que los miembros de una comunidad deben ser “capacitados” para decidir sobre su propio futuro, siendo esta la justificación política.

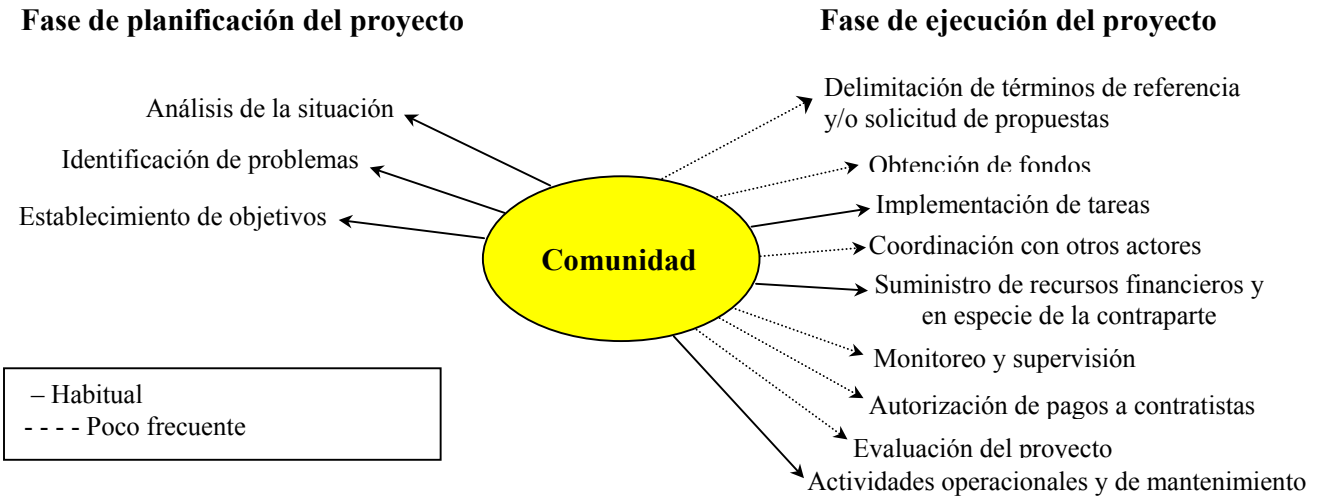
Como ya se ha referido anteriormente, la modalidad de participación puede variar considerablemente, desde la “participación mediante recolección de información”, “participación mediante consulta” hasta la “participación activa” y la “empoderamiento”. Ahora bien, el nivel de participación depende fundamentalmente de la distribución de las competencias entre la comunidad y las partes externas involucradas (organismos públicos y/o entidades donantes).

La Figura 3 especifica los niveles de participación comunitaria en la toma de decisiones dentro de un proyecto. La cuestión principal es identificar los factores que determinan el nivel de participación. En términos técnicos y burocráticos, la respuesta dependerá en gran medida de la complejidad del proyecto y de la capacidad de los miembros de la comunidad. Naturalmente, de una comunidad económicamente deprimida y con bajos niveles educativos no se esperará, ni tampoco se le confiará, un proyecto de diversificación de cosechas de gran alcance, pero tal vez se le involucrará en la construcción y mantenimiento de carreteras rurales, con un cierto nivel de apoyo por parte de varios ingenieros de caminos externos y el empleo de equipamiento pesado. No obstante, desde una perspectiva político-económica más avanzada, la respuesta normalmente no es tan sencilla.

En muchos casos, los proyectos de desarrollo comunitario (ya se trate de construcción de viviendas, rehabilitación de zonas residenciales pobres o iniciativas de desarrollo rural), se realizan en un marco de competencia y colisión de intereses entre la comunidad, la administración pública y las organizaciones internacionales de desarrollo. La manera en que se resuelva dicho conflicto de intereses determinará la forma y el nivel de participación resultante en cada proyecto específico de desarrollo comunitario según vaya evolucionando (Zetter y Hamza, 1997).

Los defensores de esta línea metodológica sostienen que cada uno de los actores implicados tiene su propia lista de prioridades y que hay que aplicar los principios de la teoría del juego, en donde la administración pública desempeña un papel fundamental como mediador entre los intereses de los donantes externos y los de la comunidad. A menudo, la entidad donante, en su afán por mejorar la eficacia de

Figura 1
Nivel de decisión comunitario



los proyectos que financia, considera que un alto nivel de participación comunitaria contribuirá a lograr los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Por su parte, el poder público buscará un alto grado de control sobre el proyecto de desarrollo rural, como forma de asegurarse la obediencia de los organismos municipales y las comunidades locales, así como su alineamiento con los dirigentes y objetivos nacionales, con el fin de preservar su dominio sobre el aparato burocrático. La administración central utilizará asimismo la financiación exterior como respaldo de sus fondos públicos o para mejorar su balance de pagos. Con frecuencia, la comunidad implicada persigue actuaciones y responsabilidades inmediatas y ejercerá presión para lograr un alto nivel de participación local.

A medida que continúa el “juego”, en el que la administración central ofrecerá una imagen de las corporaciones locales como entidades poco capacitadas para la eficaz administración y ejecución de los proyectos, justificando la escasa participación de la comunidad, que limitará frecuentemente a la recolección de infor-

mación y la identificación de los problemas, proponiendo en consecuencia la canalización de la mayor parte de los recursos procedentes del exterior a través de los organismos públicos correspondientes (ver figura 1). Por su parte, las autoridades locales y los representantes de la comunidad describirán la administración central como un ente distante, insensible e, incluso, corrupto, y tratarán de captar los fondos y la asistencia de los donantes directamente sobre la comunidad local, saltándose la intermediación de la administración central. La entidad donante, al tiempo que es consciente de los puntos débiles en la gestión, tanto a nivel central como de las comunidades locales y la administración municipal, recibe presiones para aprobar y distribuir los fondos rápidamente, cuyo reembolso, si se trata de un crédito, probablemente deberá ser garantizado por la administración central y, en caso de que sea una subvención, esperará de las autoridades estatales que actúen de forma consecuente con los objetivos estratégicos de la propia entidad donante. Por último, el acuerdo se cerrará con una serie de compromisos que satisfa-

rán sólo una parte de las necesidades de los actores implicados.

El compromiso adoptado habitualmente dificulta la ejecución ágil y eficaz del proyecto. En el macronivel, la administración central acepta por lo general los conceptos de participación comunitaria introducidos por los agentes externos, pero limitándolos a un nivel mínimo, con el fin de satisfacer los requisitos técnicos de la entidad donante. Otras veces, el donante puede tender a amoldarse a los intereses del poder central, el cual desea canalizar la ayuda con toda rapidez a una zona potencialmente conflictiva, con el fin de estabilizar la situación en la misma. En el micronivel, la administración estatal puede recurrir a una serie de estrategias de participación en gran medida ficticias, con el fin de atajar los intereses contrapuestos respecto a las comunidades implicadas, pero sin necesidad de renunciar a sus prerrogativas burocráticas. En determinados casos, las autoridades centrales pueden elevar una región especialmente subdesarrollada a la categoría de patrimonio nacional, utilizando este argumento para silenciar las “demandas locales”, ya que supuestamente sus aspiraciones de autonomía podrían entrar en conflicto con los objetivos nacionales de búsqueda de una válvula de escape al problema de la distribución de la tierra, el rápido desarrollo de la zona o la transferencia de los recursos de la región a otras partes del país.

A fin de mejorar la planificación y ejecución de los proyectos, la conclusión de esta línea argumental es que resulta necesario prestar una mayor atención a la estructura social, los incentivos y los contratos de tipo social. La solución no puede consistir simplemente en defender o imponer mayores cotas de participación comunitaria. Los factores que sustentan los intereses en materia de política nacional deben ser tenidos en consideración y expresarse claramente en la fase de planificación del proyecto. De lo contrario, las reivindicaciones en favor de una mayor participación de la comunidad se verán socavadas y manipuladas.

En resumidas cuentas, el nivel de participación comunitaria estará determinado tanto por consideraciones técnicas (la capacidad local para gestionar un proyecto) como por consideraciones políticas y objetivos subyacentes (medios para recolectar información o para lograr el empoderamiento de la comunidad). Muchas de las obras académicas que abordan la evaluación de proyectos se centran en las limitaciones existentes en el terreno de la capacidad de los integrantes de la comunidad, dejando a un lado las consideraciones político-económicas. Sería aconsejable que, en aras de una mayor eficacia en la ejecución de los proyectos, se otorgará en el futuro una mayor atención al aspecto político-económico.

Reconciliación de opiniones e intereses divergentes

Las obras de referencia se pueden dividir en dos escuelas: una “ingenua” y otra “negociadora”. La escuela “ingenua” sostiene que la aplicación de cualquiera de las principales metodologías participativas o técnicas de consulta, en combinación con un análisis en materia de género, resultará en un “denominador común” de prioridades operativas sobre el que los agentes externos podrán basar su actuación.⁷ La clave consiste en disponer de un agente intermediario receptivo y entusiasta que evite una excesiva influencia de uno de los subgrupos, en particular de la elite. En

⁷ Las metodologías más habituales son la Evaluación Rural Participativa (PRA) y la Investigación de Acción Participativa (PAR). Se trata de técnicas que permiten el análisis situacional de las comunidades como punto de partida para la planificación de la futura actuación a nivel local. Existen por otra parte diversas técnicas especializadas que se adecúan a circunstancias específicas, como la Evaluación Rápida de Conocimientos Agrícolas (RAAKS)—producción agraria, plataformas para la gestión de recursos naturales colectivos—uso no sostenible de recursos como piscifactorías, redes de agua potable y tierras de pastoreo; Investigación Participativa con los Agricultores (FPR)—resolución de problemas técnico-sociales con baja aportación externa, agricultura sostenible.

esencia se puede afirmar que la selección de proyectos que benefician al sector más amplio posible de la población reduce el riesgo de originar situaciones potencialmente conflictivas (Jiggins, 1992). La otra escuela sugiere que la adopción de una estrategia negociadora constituye una base más adecuada en la organización de iniciativas participativas, puesto que las principales metodologías formuladas hasta la fecha se fundamentan en una premisa falsa.

La mayor parte de las metodologías participativas parten de la concepción de que el principal obstáculo en los procesos globales de cambio y desarrollo socioeconómico es la falta de conocimientos y de capacidades adecuadas. Mediante la reunión de todos los actores estratégicos y su implicación en un análisis conjunto de la situación y los problemas existentes, se incrementan las posibilidades de “identificar y primar las áreas de actuación colectivas”. El papel del agente externo consiste en ayudar a proveer los elementos de los que se carece (por lo general, apoyo económico y capacitación técnica especializada), para así facilitar la movilización interna de la comunidad y hacer realidad las prioridades propuestas. La “escuela negociadora” sostiene que el conflicto social y la lucha por el acceso a los recursos es un factor más frecuente en la vida real que lo que se describe en la bibliografía académica sobre el tema de la participación. Considera asimismo que la desigualdad en la distribución del poder, no los conocimientos disponibles ni la capacitación, supone el principal obstáculo para el cambio (Leeuwis, 2000).

Un ejemplo clásico es el acaparamiento de los recursos naturales por parte de un grupo, cuyo uso no revierte en beneficio general de la comunidad o ignora los intereses de otro subgrupo, limitándose a servir los propósitos del grupo beneficiario. En los métodos participativos habituales, se recurre a la comunicación y al razonamiento para convencer a ese grupo en cuestión de que deje de actuar de esa manera e implante técnicas de gestión de recursos más

sostenibles. La nueva propuesta aboga por el reconocimiento explícito de las bases del conflicto y defiende la necesidad de procesos colectivos destinados a la búsqueda de alternativas que permitan “distribuir adecuadamente el pan e integrar soluciones ventajosas para todos que solventen el problema de fondo e incorporen concienciación social y formación de alianzas” (Leeuwis, 2000).

Estructuras de gestión participativa y ejecución de proyectos

La tendencia natural de los intervencionistas es recurrir a cualquier estructura o institución local que haya disponible. En las sociedades tribales, ello correspondería a controlar al cabecilla. En las sociedades rurales, equivaldría a hacer uso de los jefes y los consejos de las aldeas. En las sociedades occidentalizadas en desarrollo, se puede recurrir a la utilización de los representantes electos locales o de los comités de gobierno de la comunidad o, en su ausencia, al control de las asociaciones de campesinos, las asociaciones de desarrollo comunitario o de los miembros notables de la comunidad (maestros, párrocos, prósperos hombres de negocios), explotando en estos últimos su influencia por delegación.

En caso de no haber estructuras adecuadas, se deberá constituir un nuevo grupo de representación o un equipo de gestión. En numerosos proyectos de infraestructuras se deben constituir entidades asociadas; por ejemplo, para mantener un sistema de irrigación, de alcantarillado o de distribución de agua potable, será necesario poner en pie una asociación de usuarios. Dicha asociación se encargará de velar por la rentabilidad del proyecto y la contratación de los servicios externos necesarios para el mantenimiento y las eventuales reparaciones del sistema. En los proyectos de producción, si aún no existen asociaciones de agricultores o de pequeños empresarios, se suele fundar un grupo para facilitar la labor de los agentes de difusión en la propagación de información y capacitación en zonas remotas,

siguiendo el principio de “forma al agricultor delegado y éste se encargará de formar a sus vecinos”. También se puede crear este tipo de asociaciones para potenciar la comercialización de productos y con el fin de unir fuerzas para la compra conjunta de productos a granel.

La principal ventaja del recurso a las estructuras ya existentes es el ahorro de costes operativos que supone y una mayor aceptación derivada del respeto a las estructuras legítimas de liderazgo. El riesgo de estas estructuras es que, en algunos casos, no son verdaderamente representativas de todos los subgrupos de la comunidad, en particular, las mujeres y las minorías raciales, étnicas y religiosas. En otras ocasiones, las estructuras consolidadas pueden ser ilegítimas de facto, debido a su corrupción o incompetencia, y deberán ser evitadas o sustituidas. En el caso de Nicaragua, el principal problema en el marco de las iniciativas de desarrollo comunitario y municipal no es tanto la incompetencia o la manipulación política en la distribución de los beneficios, sino la “proyectitis” y la deficiente coordinación de las entidades donantes (Guadagni et al., 2000).

En ocasiones hay varias entidades donantes e instancias públicas operando en la misma área rural, con diferentes proyectos aplicados a varios sectores. Cada uno de los donantes procede a la creación de una unidad de planificación y ejecución de proyecto o de un grupo consultivo dentro de la comunidad. Como consecuencia de ello, se suele sobrecargar a los escasos recursos humanos con capacidad de liderazgo dentro de la comunidad. Los representantes de la comunidad que más se involucran y tienen más calificaciones pueden acabar participando en 3 ó 4 comités comunitarios diferentes, sin estructuras institucionales sólidas capaces de gestionar de forma global el conjunto de necesidades para el desarrollo de la comunidad. Ello no sólo repercute en perjuicio de la calidad de la administración de cada proyecto en concreto, sino que también retrasa la iniciativa de la comunidad en la elaboración de su propia lista de prioridades de

desarrollo y proyectos de capacitación propios. A nivel de la administración pública del estado, el problema es complejo. Las instancias y organismos oficiales son “archipiélagos de proyectos”, debiendo administrar simultáneamente de 5 a 14 proyectos diferentes con financiación internacional (ibid.). Queda aún mucho por mejorar en cuanto a la coordinación entre los diversos departamentos del ministerio encargado de administrar los proyectos, así como en la propagación de información, la coordinación y las relaciones intergubernamentales.

Sostenibilidad⁸

Los proyectos de desarrollo rural comunitario pueden clasificarse en tres categorías: 1) subproyectos de infraestructuras a pequeña escala, 2) subproyectos productivos y de gestión de recursos naturales y 3) iniciativas para el fomento de la gestión municipal. Uno de los principales desafíos de los proyectos de autogestión comunitarios es lograr su sostenibilidad y viabilidad económica. Su principal punto débil es que una buena parte de los bienes y servicios suministrados en dichos proyectos son de carácter público y que las instancias oficiales, en particular las municipales, son incapaces de financiarlos a largo plazo. En Latinoamérica, el motivo básico de estas dificultades por parte de los organismos municipales de gestión es que suelen ser incapaces de recaudar impuestos de manera eficaz, porque los residentes son demasiado pobres para contribuir o bien se niegan a pagar impuestos a una autoridad municipal que no les ofrece servicios adecuados. Los insuficientes ingresos fiscales y las pocas competencias transferidas por la administración central hace que las autoridades municipales sólo suministren un mínimo de servicios (registro civil, mantenimiento de parques y cementerios, servicios de

⁸ La principal fuente de información para este apartado es “Lessons on Community-Driven Development”. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Washington, D.C. Agosto de 2000.

bomberos y recogida de basuras, servicios de limpieza y mantenimiento de la red vial), y ello sólo en los centros urbanos. En las zonas rurales de la municipalidad, los servicios prestados son aún más limitados.

En un fondo de inversión social típico, el tipo de actuación más habitual consiste en un conjunto de proyectos de infraestructuras a pequeña escala destinadas a las comunidades rurales (escuelas, centros de salud, carreteras, puentes pequeños, instalaciones de agua corriente). Normalmente, a la comunidad sólo se le ofrece la posibilidad de elegir un tipo de actuación. Con objeto de garantizar su sostenibilidad, los ministerios correspondientes (sanidad y educación) envían prometedoras misivas al personal educativo y sanitario, y el gobierno municipal, en conjunción con una organización comunitaria, se compromete a asumir la responsabilidad en la operación y mantenimiento de las infraestructuras anunciadas. Por lo general, se establece un programa de retribución salarial y se encomienda el mantenimiento de la infraestructura a brigadas locales de voluntarios no calificados. La mano de obra calificada y el equipamiento especializado para las reparaciones se obtiene mediante contrato o bien son suministrados por el ministerio a cargo. Los problemas surgen cuando el sistema de retribución es demasiado bajo o el grupo local se muestra incapaz de movilizar o coordinar la necesaria mano de obra y capacidades técnicas para mantener la infraestructura.

Por lo general, en los subproyectos productivos y de gestión de recursos naturales, los servicios complementarios, los elementos subvencionados y, en ocasiones, los créditos, se obtienen durante el curso de la actuación. La financiación continuada de los servicios y otras aportaciones necesarias tras la finalización del proyecto es un asunto problemático, puesto que los campesinos, con frecuencia, son incapaces de costear plenamente los servicios complementarios suministrados por el

sector privado, y se topan con grandes dificultades para la obtención de créditos.

En varios proyectos de autogestión comunitaria se ha procurado apoyar a los organismos municipales para mejorar su capacidad en la elaboración de planes de inversión, hacer más abierta, regular y transparente su relación con los representantes políticos, suministrar servicios de forma más eficaz y generar un mayor volumen de ingresos.

La bibliografía especializada en este ámbito sugiere que, antes que nada, lo prioritario es subsanar la falta de capacidad de las instancias oficiales. Los fondos de inversión social (FIS) y muchos de los proyectos de autogestión comunitaria son solamente “parches”. Es decir, no son la mejor solución ante la falla de la administración nacional y local en la prestación de servicios públicos adecuados. Este tipo de proyectos fueron aprobados y ejecutados habitualmente en la década de los 90, a la luz de unos niveles de pobreza en aumento y ante la amenaza de la desintegración social. El concepto en sí de los FIS, utilizados en caso de emergencia, como forma de compensar a corto término los recortes de fondos de los ministerios responsables durante los programas de ajuste estructural, ha sobrevivido a su propósito original. Recientemente, los FIS le han dado mayor importancia al fortalecimiento institucional y a experimentar servicios de consultoría para ciertos servicios sociales. Sin embargo, una solución a largo plazo conllevaría el restablecimiento de la capacidad de los ministerios correspondientes para que puedan cumplir con sus funciones originales. En su mayor parte, los programas de ajuste estructurales han dejado de implementarse en Latinoamérica.

Es necesario incrementar la base de ingresos de las municipalidades para que, al menos los proyectos de infraestructura a pequeña escala puedan ser mantenidos y se garanticen los servicios más básicos. Lamentablemente, ello obligaría a la reestructuración de los catastros

para la recaudación de impuestos sobre tierras y bienes, lo cual probablemente resultaría una tarea costosa. En los proyectos exitosos, se ha generado un capital a nivel local con el que cubrir los gastos operativos (Banco Mundial, 2000). Otro beneficio que es producto de la mejor sostenibilidad municipal son los mayores niveles de credibilidad y responsabilidad.

Se debe procurar el reforzamiento de los grupos comunitarios para que desempeñen un papel más activo en la planificación y supervisión de los proyectos en que están implicados. Las asociaciones estratégicas entre el gobierno y el sector privado tienen un rol fundamental en el impulso a este proceso. El desafío consiste en buscar una adecuada definición de las competencias y un equilibrada distribución de las tareas a realizar. En el pasado hemos sido testigos de numerosos ejemplos en los que los organismos públicos han intentado acaparar todas las funciones, o de casos en que se ha producido el colapso de las instancias oficiales, que demandaban a los colectivos sociales el suministro de bienes públicos, los cuales carecían de los medios financieros y la cualificación técnica necesaria. En el ámbito de los subproyectos productivos, donde muchos de los beneficios revierten a nivel privado, es preciso explorar nuevos modelos de iniciativa privada y cooperativos como apoyo a las actividades resultantes de los proyectos de autogestión comunitaria. Por ejemplo, el establecimiento de cooperativas para ayudar a pagar a los agentes de difusión con las cuotas de los miembros, y la creación de fondos de crédito rotativo bien diseñados y gravados con tipos de interés que permitan cubrir todos los costes operacionales y la inflación.

Por último, deben crearse sistemas apropiados de supervisión y evaluación para prevenir el despilfarro de fondos y hacer posible la introducción de ajustes sobre la marcha (Banco Mundial, 2000).

Inclusión social

La inclusión social es un concepto que engloba la privación política, cultural y económica. Se trata de un proceso acumulativo en el que interactúan diversos factores de riesgo, a lo largo del tiempo y el espacio, que hacen disminuir la capacidad de los grupos socialmente vulnerables para mitigar dichos riesgos y satisfacer necesidades sociales y económicas básicas. En Latinoamérica, las víctimas típicas de este proceso de exclusión son los pueblos indígenas y los descendientes de africanos. Estos grupos suelen realizar los trabajos más precarios, sufren las mayores tasas de desempleo y pobreza, están claramente infrarrepresentados en las esferas políticas de decisión y acaparan los índices más bajos en la mayoría de los indicadores de bienestar (alfabetismo, esperanza de vida, mortalidad infantil, desnutrición, incidencia de enfermedades infecciosas y población reclusa). Además, su patrimonio étnico-cultural es menos apreciado y valorado que el de los ciudadanos de origen europeo y mestizo de sus respectivos países. Se trata de un fenómeno que priva a ambos grupos de capacidad plena de participación en las sociedades donde viven, que además merma su autoestima y coarta sus ambiciones.

Estas víctimas de la exclusión sufren en tres frentes. En el plano económico, tienden a ser discriminados en los mercados laborales y, como resultado, sus niveles de ingresos son inferiores a los de otros grupos con un nivel de educación y cualificación similares (GRADE, 2002). A causa de su limitado nivel de ingresos, tienden a ocupar viviendas más precarias y tienen más dificultades para costearse una buena atención médica. Sus hijos generalmente tienen niveles de educación que son inferiores a los de otros grupos sociales. Por último, y como son relativamente incapaces de acumular riqueza y pueden llegar a tener una situación de trabajo inestable, les es más difícil lograr el acceso a los mercados de crédito.

Generalmente los derechos de las víctimas de la exclusión se ven vulnerados. Los prejuicios dominantes en la sociedad dificultan la reparación de los agravios que sufren y tienden a tener problemas para hacer valer sus derechos de propiedad ante los tribunales y las instituciones públicas. Asimismo, sus posibilidades de ser designados para ocupar un puesto público son inferiores. Por lo general, su tradicional demanda de tierras no es atendida ni sancionada legalmente. En numerosas ocasiones no aparecen en los censos, lo que impide la utilización de parámetros raciales o étnicos para la justificación de actuaciones o en la planificación de políticas sociales.⁹

En el terreno sociocultural, las víctimas de la exclusión ven denigrados y desvalorizados su historia, idioma, fenotipo y patrimonio cultural. En América Latina, los hitos históricos de los pueblos indígenas o de la población de origen africano no se enseñan en las escuelas ni se conmemoran de forma generalizada. Los idiomas indígenas y las lenguas criollas con raíces africanas no están valorados y, hasta tiempos recientes, han sido siempre ignorados en el sistema educativo en beneficio del español o el portugués.¹⁰ Los fenotipos clásicos indígenas y africanos son menos apreciados que la fisonomía europea estándar. De igual manera, son raras las veces en que las mujeres indígenas o afrolatinas ganan concursos nacionales de belleza o aparecen en anuncios publicitarios ofreciendo productos de ocio o

⁹ En el año 2000 sólo Brasil, Guatemala, Perú y Colombia recababan datos de forma voluntaria sobre la pertenencia étnica de los encuestados. Desde entonces, un proyecto financiado por el BID asesora a otros gobiernos del continente en el diseño e incorporación de preguntas sobre pertenencia étnica en futuros censos.

¹⁰ En 1995, Bolivia incorporó la educación bilingüe en su sistema escolar. Actualmente Perú está considerando hacer lo propio. En 2000, Brasil y Colombia iniciaron la revisión de los planes de estudios de sus centros públicos de enseñanza con vista fundamentalmente a la inclusión de los elementos aportados por africanos e indígenas.

de lujo. Poco frecuente es también que estas mujeres representen a empresas en campañas de relaciones públicas. Esto ocurre a pesar de que ambos grupos pueden llegar a constituir entre el 30 y 50% de la población de algunos países (OOA, 1999). Las creencias religiosas y sistemas de valores de inspiración cósmica, así como la medicina tradicional de estos pueblos son considerados paganos, primitivos y anti-científicos. En muchas sociedades, han surgido y sobrevivido hasta el día de hoy prácticas sincréticas que combinan elementos del catolicismo y de las religiones precolombinas o africanas, en un inteligente ejercicio de adaptación destinado a la preservación de sus ancestrales tradiciones.

Estos grupos han logrado aceptación generalizada únicamente en el terreno del arte, la gastronomía, la danza y la música. Siempre en función del país, algunas de estas expresiones culturales son bien acogidas, ya sea en su forma original o fusionadas con otras formas, y valoradas por la mayoría de la población. Hasta tiempos recientes se ha aplicado una estricta política de asimilación, partiendo del principio de que una vez que las minorías raciales y étnicas adquirieran un conocimiento suficiente del español o el portugués, un nivel educativo adecuado y una calificación apropiada en el desempeño de profesiones u oficios específicos, sería posible esperar de ellas su progreso. Se consideraba que el problema era el capital humano, no la discriminación social. En la actualidad estamos asistiendo a un cambio de paradigma, en el que ambos puntos mencionados comienzan a identificarse como problemas y a considerarse como algo positivo la búsqueda de acomodo entre las diferencias culturales.

La anterior generación de proyectos de desarrollo rural no logró alcanzar a los grupos excluidos de la población. De hecho, habitualmente, los principales beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural en las décadas de los 70 y 80 fueron la población mestiza y los “colonos” blancos, es decir, aquellos poblado-

res que emigraron a la frontera agrícola (Renshaw, et al, 2001).

Hemos de descartar el concepto de que el desarrollo de los grupos excluidos de la población depende simplemente de su óptima asimilación o integración al proceso socioeconómico de desarrollo occidental. Los pueblos indígenas tienen sus derechos, que deben ser respetados. Cada grupo debe decidir por sí mismo su destino. También puede darse el caso de que sus planteamientos choquen con el concepto de desarrollo tal como se entiende en la cultura occidental. Por lo tanto, la clave reside en procurar los avances materiales de la cultura occidental sin merma ni renuncia de sus valores, normas y sistemas de creencias tradicionales. En este sentido, el mayor desafío consiste en buscar la mejor manera de desarrollar las capacidades institucionales a nivel local.

Entorno propicio

La labor de desarrollo comunitario rural no se desempeña en un vacío, sino que está circundada por numerosas líneas de actuación e instituciones externas, tanto en el plano económico como político, los cuales pueden influir en los resultados logrados por los proyectos e iniciativas locales: un mayor grado de estabilidad macroeconómica (baja tasa de inflación, moneda estable, déficits financieros sostenibles), una política equitativa de inversiones en infraestructuras rurales (carreteras, electricidad, telecomunicaciones, agua corriente) y servicios sociales adecuados en el ámbito rural (educación, sanidad, fomento de la agricultura). La eficacia de las instancias públicas encargadas de la prestación de servicios en las zonas rurales incrementan las posibilidades de éxito de las iniciativas de desarrollo comunitario rural. Desgraciadamente, las políticas externas aplicadas en los países en desarrollo discriminan con demasiada frecuencia las áreas rurales, y los organismos responsables de suministrar servicios básicos a las zonas rurales (ministerios de agricultura, instancias

municipales, universidades, entidades bancarias, administración de justicia) tienen escasa presencia o brillan por su ausencia en estas áreas. Como consecuencia de ello, los proyectos comunitarios de desarrollo rural se implementan habitualmente en un entorno hostil.

Existen tres limitaciones externas fundamentales que deben ser solventadas: 1) el acceso a la formación y la mejora de la capacidad tecnológica a tres niveles diferentes (cliente-beneficiario, administración local y administración central); 2) una deficiente coordinación entre las instituciones públicas y privadas encargadas de prestar servicios básicos de apoyo; 3) un nivel de rendimiento o respaldo financiero insuficientes que hacen peligrar la sostenibilidad de las actuaciones a medio o largo plazo, especialmente en lo referente al suministro de bienes públicos.

Dos podrían ser las formas de superar estas importantes limitaciones o factores de riesgo. Una de ellas es tratar de desarrollar la capacidad organizativa de la población local y ejercer presión para conseguir cambios en el ámbito político. En algunos lugares, los campesinos de escasos recursos son incapaces de organizarse de forma eficaz y de hacer oír su voz ante los responsables políticos. Las comunidades rurales con un mayor capital social (nivel de confianza y cohesión) cuentan con más probabilidades de producir cambios políticos mediante el acceso a una información más precisa, la exigencia a los líderes políticos de una mayor responsabilidad, la obtención de una amplia adhesión respecto a las reformas estratégicas y operativas específicas que benefician a su comunidad y, por último, la supervisión de la ejecución de las iniciativas.

La segunda forma es la búsqueda de “soluciones sucesivas pero integradas” con el respaldo de entidades donantes. Los donantes involucrados en proyectos rurales de desarrollo comunitario deben esforzarse por mejorar la capacitación técnica e institucional de los organismos centrales y locales encargados de pres-

tar servicios a las zonas rurales. Las instancias municipales deben contar con la capacidad para elaborar y ejecutar programas de inversión, y mejorar sus prácticas de planificación y recaudación de impuestos. Los organismos centrales y regionales, por su parte, han de mejorar su capacidad en la construcción de carreteras, la contratación de personal para las escuelas y centros de salud, el suministro de agua potable, etc. La participación de los beneficiarios en los proyectos es necesaria, pero no suficiente para garantizar la sostenibilidad y efectividad de los mismos. Un énfasis excesivo en los procesos de consulta y organización de los grupos beneficiarios no permitirá resolver los problemas que plantea a largo plazo el suministro de servicios.

Con el fin de mejorar la coordinación entre las diferentes instituciones públicas y privadas encargadas de proveer servicios básicos para los proyectos, los donantes y grupos de clientes-beneficiarios deben diseñar incentivos que aseguren la adecuada respuesta de las instituciones de apoyo. Las entidades donantes y gobiernos nacionales pueden recurrir a subvenciones condicionadas para estimular una mayor difusión de información y la coordinación de las actividades por parte de las instancias públicas. Por ejemplo, los donantes pueden destinar subvenciones a los organismos públicos basadas en la efectividad de éstos a la hora de coordinar los servicios que prestan a los grupos rurales implicados en un proyecto. Actualmente es bastante habitual constituir grupos de trabajo mixtos, integrados por responsables de diversos organismos, pero, en la práctica, este mecanismo no suele funcionar. Su efectividad se puede ver comprometida si los representantes no cuentan con poder de decisión, la cúpula de las instancias participantes aspira a conseguir mayores cuotas de poder o los organismos integrantes de la misma no disponen de recursos suficientes, haciendo que la adición de otra “atribución no financiada” en el marco de su plan de acción institucional dificulte la situación. A nivel de recursos humanos, se debe contemplar la po-

sibilidad de introducir un sistema de bonificaciones (tanto económicas como de otro tipo) que premien la cooperación entre las diversas instancias oficiales implicadas y permitan de esa manera estimular actuaciones en el sentido deseado. A menudo, la participación en un “comité de coordinación” no supone “retribución” alguna en lo relativo al ascenso profesional dentro del organismo en que se trabaja. Las estructuras de coordinación deben tener un tamaño lo más reducido posible, disponer de medios electrónicos de comunicación y han de someterse a la evaluación y escrutinio de los grupos de clientes-beneficiarios.

A fin de incrementar la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo de las actuaciones en el terreno de desarrollo rural, es imprescindible que las diferentes partes involucradas cumplan con su función. Las autoridades municipales deben ampliar sus ingresos fiscales para asegurar la disponibilidad de financiamiento local. La administración central debe transferir fondos suficientes y con regularidad a las instancias municipales de forma tal de poder cumplir con el objetivo de sostenibilidad. Se han de crear fondos competitivos de subvención de reposición periódica que permitan financiar las propuestas más adecuadas de las comunidades rurales o de las alianzas estratégicas entre el sector público y privado. Por otra parte, las principales compañías de la región, en un ejercicio de solidaridad corporativa, han de respaldar de forma activa las iniciativas de desarrollo comunitario. Además, se deben crear fondos rotativos a nivel comunitario, pero gestionados de forma profesional, para sostener la financiación de programas que no resulten lo suficientemente atractivos a los intermediarios financieros “oficiales”. Con demasiada frecuencia, la financiación de las actuaciones es contemplada como responsabilidad única de la entidad donante, y los fondos rotativos locales pueden ser considerados como “mecenazgo político”. Como consecuencia de ello, los retrasos en los pagos pueden resultar insosteniblemente elevados (Guadagni et al., 2000).

III. Revisión de proyectos del BID y del Banco Mundial

En esta sección se presentan los resultados que se desprenden de la revisión de la literatura correspondiente a los programas analizados para el propósito del estudio. Dicha literatura incluyó tanto documentos de propuestas de programas como informes y reportes de programas entre otros.

La revisión de la literatura abarcó 20 proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 8 diferentes países¹¹ y 15 proyectos financiados por el Banco Mundial en 7 países¹² (véanse Anexos 1 y 2). Esta muestra de proyectos de desarrollo rural fue elegida en base a criterios temáticos y geográficos. Así, la muestra incluye proyectos que se centran en una gama de diversos puntos temáticos (activos productivos, capital, servicios de ayuda, y programas para el bienestar social) y que a la vez tienen diversos acercamientos en los que se enfatiza (participación comunitaria, descentralización, recursos naturales, y crecimiento del mercado). Además, los grupos indígenas, las minorías étnicas y el género, así como el mantenimiento y sostenibilidad operacional y la reducción de la pobreza han sido puntos de especial importancia en la selección de los proyectos.

Cada uno de los 35 diferentes proyectos incluidos en la revisión de literatura fueron analizados y calificados sistemáticamente de acuerdo a 31 “criterios de éxito” dentro de siete áreas (económico, social, participación, sostenibilidad, ambiente, género e indígenas). El Anexo 3 proporciona una descripción de los resultados por proyecto, y el Anexo 4 muestra la calificación media de los proyectos estudia-

dos tanto del BID como del Banco Mundial. Debe de enfatizarse que esta calificación ha sido basada únicamente en la lectura de los documentos seleccionados de cada proyecto. Además de dos proyectos del BID en Nicaragua, no ha sido posible analizar los proyectos en el campo. La calificación, por lo tanto, se basa en una estimación subjetiva de los datos secundarios, por lo cual ésta debe ser tomada como indicativa.

Se han resaltado los puntos más importantes sobre dichos proyectos ya sean estos buenas prácticas o problemas que se presentaron a lo largo de los proyectos. Los resultados se presentan en cuatro categorías las cuales son participación de la comunidad (grado, nivel) en las fases del ciclo de los proyectos, sostenibilidad, inclusión social, y ambiente que promueve el desarrollo rural.

Participación de la comunidad

En los proyectos de desarrollo rural estudiados la participación de la comunidad se da en diferentes niveles y grados dentro del ciclo del proyecto.

Información recolectada

En esta revisión de literatura se encontraron ejemplos de programas en los que no existe ninguna participación de la comunidad en las fases de diseño y planificación. Entre estos ejemplos se encuentra el Programa Multifase de Caminos Rurales Sostenibles (ES0129) de El Salvador, el cual es un ejemplo de programas de transporte de gran importancia para zonas rurales ya que facilitan el acceso físico a centro de comercialización, escuelas, centros de salud y a otros servicios que contribuyen a mejorar el nivel de vida de una comunidad. Debido a la naturaleza de este proyecto, la participación de la comunidad especialmente

¹¹ Proyectos del BID en Nicaragua, México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Colombia y Bolivia.

¹² Proyectos del Banco Mundial en Nicaragua, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Colombia y Bolivia.

en las fases de diseño y planificación no fue incorporada. La toma de decisiones en estas fases fue una tarea de un equipo técnico y especialistas en la materia. En algunos casos la comunidad puede participar aportando mano de obra durante la ejecución así como en obras de mantenimiento, y en otros casos la comunidad es únicamente el receptor del proyecto. También se puede mencionar el caso del Proyecto de Trabajos Comunales y Empleo - Manos a la Obra (P068762) en Colombia, el cual es un programa de mitigación de pobreza y desempleo que genera empleos temporales que al mismo tiempo benefician el mantenimiento de obras de infraestructura social (escuelas, clínicas rurales, etc.); en estos dos casos la comunidad resulta ser más que todo un beneficiario, ya sea por los beneficios presentados por los caminos rurales o bien por el empleo temporal y la mejora de las obras de infraestructura. Otro caso es el del Programa de Desarrollo Rural Integrado II Etapa en Colombia (CO0173), el cual es un ejemplo típico de los programas de desarrollo rural de los años 80 en los cuales las comunidades rurales eran los beneficiarios pero no los participantes activos.

Se ha encontrado que en la mayoría de los casos (aproximadamente el 90% de los 35 programas estudiados) o programas analizados (Anexo 1 y 2), las comunidades beneficiarias participan en forma limitada, ya sea en forma media o únicamente a través de los proyectos y subproyectos, en fases de diseño más que todo brindando información con relación a sus necesidades y deseos, ayudando en la identificación de problemas y necesidades (ver Anexos 3 y 4). En ocasiones la recolección de información se ha llevado a cabo a través de talleres y reuniones de información en los cuales la comunidad, ya sea a través de reuniones comunales o a través de los líderes comunales, expone sus necesidades e intereses. Por ejemplo el Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal (POSAF II) (NI0141) en donde la participación de la comunidad en fases como ser la toma de decisiones sobre el diseño de

proyectos y otros se da a través de un representante de los beneficiarios en los comités técnicos locales.

Consulta comunitaria

En casos de consulta comunitaria un buen ejemplo es el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién en Panamá (PN0116), donde la consulta se llevó a cabo a través de talleres con los distintos grupos de la población. Dichos talleres dieron como resultado propuestas de proyectos por parte de los beneficiarios, lo que facilitó el establecimiento de propuestas y seguidamente la ejecución de las intervenciones, el seguimiento y la evaluación de los proyectos. Esto nos lleva a la discusión del tema de la participación de la comunidad en el diseño de proyectos o subproyectos dentro de los programas.

Participación activa

Un ejemplo claro de este tipo de programas es la Propuesta para el Establecimiento de una Facilidad de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados en el Sureste de México (SP9506249/TC9506249), el cual viene a ser uno de los primeros en su clase dentro del BID, ya que en este caso se ha descentralizado el procesamiento del proyecto así como la aprobación de las intervenciones bajo la autoridad directa de la representación del BID en México. En dicho programa, préstamos y fondos de cooperación técnica han sido proporcionados a grupos organizados comunitarios y a ONGs de los estados participantes (Chiapas, Oaxaca y Guerrero). Tanto los grupos comunales como las ONGs tienen que cumplir ciertos requisitos para su participación en el programa y estos grupos son los encargados directos de identificar, diseñar, implementar y operar las intervenciones. Este programa es un ejemplo de pequeños proyectos diseñados, administrados y evaluados directamente por los grupos beneficiarios (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996b).

Otro ejemplo es la nueva generación de programas manejados por el Fondo de Inversión Social en países como Nicaragua y Honduras, en donde se está utilizando la metodología de Microplanificación Participativa (MPP) (Grun y Schneider, 2000). Entre este tipo de programas se pueden mencionar los siguientes proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Programa de Combate a la Pobreza y Fortalecimiento de Capacidades Locales (NI0108); Programa para el Desarrollo Local de la Costa Atlántica (NI0107); y Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local (HO0161).

En cuanto a los programas de este tipo que lleva a cabo el Banco Mundial (BM), se hace mención a los Programas de Desarrollo de las Municipalidades Rurales en Nicaragua PROTIERRA I y II (P007790 y P055823 respectivamente).

La MPP es una metodología que involucra, dentro de los actores más importantes en la planificación de intervenciones, a los líderes representantes de las comunidades asegurándose así que dichos representantes comunales sean invitados a la mesa para la toma de decisiones en los procesos de planificación (Grun y Schneider, 2000; Grohmann y Hernández, 1998; Banco Interamericano de Desarrollo, 2000a; Banco Interamericano de Desarrollo, 2000b).

Bajo esta misma línea funciona el Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario (PN0111) en Panamá, el cual es un programa del Fondo de Emergencia Social que incluye la participación de la comunidad, entre ellos grupos vulnerables, aplicando la metodología de planificación comunitaria en el diseño y manejo de pequeñas intervenciones.

Igualmente el ejemplo del Programa de Reconstrucción y Desarrollo Local en Guatemala (P049386) en el cual se da la participación de la comunidad, en su mayoría indígenas, en la formulación y desarrollo de subproyectos

(Banco Mundial, 1998a). Otro ejemplo interesante es el Programa de Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN, HO0193), que incluye la participación de grupos vulnerables como ser indígenas y afrolatinos, especialmente, en la fase de diseño y ejecución (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001a).

La participación varía en las fases de ejecución de acuerdo a la naturaleza del proyecto. Por ejemplo, en proyectos de producción agropecuaria la participación de la comunidad se limita a los grupos con mayor potencial, es decir, aquellos que cuentan con más recursos en especial tierra. Entre estos se encuentra el Programa Nacional de Desarrollo Rural (NI0042) y el Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI0014), los cuales tuvieron una tendencia a excluir grupos vulnerables que no contaban con acceso a tierras y cierto grado de recursos financieros debido a que un punto esencial para la selección de beneficiarios depende en el acceso a tierras. Este no tiene que ser considerado como un problema en sí, siempre y cuando existan otros proyectos que atiendan a los grupos excluidos. De todos modos, se debería tomar en cuenta esta posibilidad.

Monitoreo y evaluación

Lamentablemente, en la mayoría de los programas estudiados se ha observado la falta o poca participación de la comunidad en los procesos de evaluación y monitoreo. En general, alrededor del 65% de los programas estudiados del BID (Anexos 3 y 4) no incluyen la participación de la comunidad en la fase de monitoreo y evaluación. En el resto de los casos la participación es débil o indirecta. Existe asimismo la excepción de los proyectos en donde las comunidades se encargan del manejo de subproyectos, entre ellos el caso de México (SP9506249/TC9506249) o el caso de Guatemala (P049386) donde parte del manejo de los subproyectos es el monitoreo y evaluación de los mismos por parte de la comunidad.

Además se puede citar el Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas (P057416), el cual incluye un componente de monitoreo y aprendizaje sobre la reducción de pobreza tratando de incluir a la comunidad en un proceso de monitoreo en el cual los líderes y representantes de la comunidad pueden compartir sus impresiones y sugerencias durante un último taller participatorio, sirviendo así de evaluadores del proyecto (Banco Mundial, 2001a). Otro ejemplo es el Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales (P007847) en Panamá, en el cual se establece un sistema de monitoreo y evaluación independiente de las actividades dentro del proyecto y se incorpora la participación de la comunidad. Este componente permite la participación de la comunidad a cierto nivel dentro de la evaluación y monitoreo del proyecto (Banco Mundial, 1996).

Sostenibilidad

Un desafío al cual se enfrentan los programas de desarrollo rural comunitario es el de alcanzar la rentabilidad y sostenibilidad financiera en el largo plazo una vez que el financiamiento de donantes-prestatarios es retirado. Sumado a la problemática de la sostenibilidad financiera se encuentra la necesidad de conquistar el interés y el compromiso de las comunidades, gobiernos locales y nacionales para continuar con estos programas. El sentimiento de pertenencia que la activa participación crea en la comunidad viene a ser un estímulo para los miembros beneficiarios para continuar con las actividades de los proyectos.

Viabilidad financiera

Una gran debilidad presentada por programas de desarrollo rural es que muchos de los bienes y servicios prestados por estos programas son de carácter público y en el caso de los gobiernos locales estos se encuentran muchas veces incapaces de financiar estas actividades en el largo plazo. El problema es que, a pesar de que la participación de la comunidad y los gobiernos locales sea activa dentro de los pro-

gramas de desarrollo rural, muchas veces estos no cuentan con los recursos necesarios para mantener y continuar las obras y actividades del programa. La sostenibilidad de los programas resulta ser compleja y se debe alcanzar en diferentes áreas como ser la financiera, institucional y técnica, social y ambiental. Asimismo, la formación de capital humano y social, la necesidad de colaboración en los diferentes niveles y entre niveles de actores para favorecer la sostenibilidad de las intervenciones especialmente desde el punto de vista técnico e institucional resultan ser esenciales.

Con base en la demanda

Algunos de los ejemplos cubren muchos de los aspectos esenciales para asegurar la sostenibilidad de los programas de desarrollo rural y sus actividades en el largo plazo y que por tanto podrían considerarse con un buen potencial. Tales son los casos del ya mencionado Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (PN0116) en Panamá y del programa de Propuesta para el Establecimiento de una Facilidad de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados en el Sureste de México (SP9506249/TC9506249). Estos son buenos ejemplos de participación y control de intervenciones por parte de la comunidad. Otros buenos ejemplos son, en Honduras, el caso del Proyecto de Educación Comunal (P007397) y el Programa de Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN, HO0193), el cual busca incorporar a los grupos étnicos beneficiarios en la ejecución de las intervenciones o construcción de las obras para que se capaciten en labores de mantenimiento y conservación de las mismas, asegurándose la sostenibilidad de las obras y del proyecto en sí (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001a). Estos dos son programas que se ajustan a las necesidades e intereses de la población beneficiaria pero, sobre todo, los incorpora como parte esencial de los programas.

Además los programas como los de PROTIERRA y POSAF en Nicaragua son muy importantes ya que buscan el trabajo inter-agencial a diferentes niveles, promoviendo así la suma y evitando la duplicación de esfuerzos y permitiendo el crecimiento institucional y formando un más fuerte sistema de colaboración y coordinación institucional. El Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local en Guatemala (P049386) financiado por el BM también puede ser considerado como un programa integrado que incluye componentes sociales que apoyan la participación de la comunidad en las diferentes fases del ciclo de proyectos, y, como se mencionó antes, este es un programa que ayuda a fortalecer y crear capacidades y sentido de pertenencia que pueden contribuir a la sostenibilidad de las actividades dentro del programa y del programa en sí.

Inclusión social

Con respecto a la inclusión, o bien exclusión, social de grupos vulnerables, este estudio se refiere a la participación de grupos indígenas, minorías étnicas como ser afro-latinos, género especialmente mujer, y, en ocasiones, productores pequeños y/o sin tierra.

Grupos vulnerables

Entre los casos estudiados se encontraron ejemplos en los cuales se está haciendo el esfuerzo por incluir la participación de los grupos vulnerables en algunas de las actividades de los programas, como es el caso del Programa de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Local (HO0161). Este puede ser un buen ejemplo de participación de grupos vulnerables, en especial las mujeres, ya que se tiene como requisito que al menos uno de los representantes de la comunidad en los comités de microplanificación tiene que ser una mujer (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999; Banco Interamericano de Desarrollo, 2000b). Además, el Programa de Combate a la Pobreza

y Fortalecimiento de Capacidades Locales (NI0108) pretende incluir la participación de grupos vulnerables usando una metodología para identificar las comunidades y zonas más pobres y vulnerables basándose en indicadores y mapa de pobreza¹³ (Grun y Schneider, 2000; Grohmann y Hernández, 1998), permitiendo así que se consideren los grupos más necesitados y vulnerables de la población dentro de los programas de desarrollo. También el antes mencionado Programa de Desarrollo Sostenible del Darién (PN0116) es un buen ejemplo en la inclusión y participación de grupos vulnerables en las tomas de decisiones, ya que tiene la tarea de fortalecer gobiernos locales y comarcales así como las municipalidades para ayudarlos a crear capacidades para ejecutar actividades (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Por su parte, el ya mencionado Programa de Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN, HO0193) aplica el concepto de *etnoingeniería* que “incluye una serie de principios y metodologías cuyo propósito es el de adaptar y ajustar diferentes obras de infraestructura a los específicos rasgos culturales, sociales y medio ambientales de los beneficiarios grupos étnicos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001a, página 1). El PAPIN más que un esfuerzo por incluir grupos vulnerables, tales como indígenas y afro-latinos, en los procesos de toma de decisiones contribuirá a la preparación de un borrador para la propuesta de una legislación para indígenas y etnias negras, lo cual podría abrir la posibilidad de que se produzca una mayor participación de dichas poblaciones en la toma de decisiones sobre otros programas de desarrollo. Se debe notar que Honduras es uno de los pocos países en América Latina que no posee este tipo de legislación (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001a).

¹³ Henry Medina (FISE), febrero de 2002. Información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

Un ejemplo de programas que apoyan la inclusión social y que están siendo financiados por el Banco Mundial es el Proyecto de Promoción para la Inversión Forestal Sustentable (P052080), el cual busca incrementar la participación de grupos vulnerables, como ser indígenas, a través de consulta comunitaria asistencia técnica, capacitación con el objetivo de fortalecer capacidades que ayuden a asegurar la sostenibilidad del proyecto. Asimismo, el Proyecto Generosidad – Fondo de Innovación de Género (P066938) también se basa en la consulta comunitaria y busca fortalecer los grupos organizados de mujeres rurales, especialmente las campesinas, a través de la asistencia técnica y capacitación. Por su parte, el Proyecto Turístico Sostenible Costero (P057859) en donde se usa la consulta comunitaria que involucra grupos étnicos, entre ellos afrolatinos, en las actividades del proyecto.

Otro ejemplo es el Proyecto de Educación Comunal (P007397), el cual apoya la creación de escuelas interculturales y bilingües que favorezcan a grupos vulnerables como ser las comunidades indígenas y afro-latinas. También debe mencionarse el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (P007847), en el cual se aplicó el Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (IPDP por sus siglas en Inglés) en aquellas comunidades que poseen grupos indígenas, para así asegurar la inclusión de estos grupos vulnerables (Banco Mundial, 1996). El Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas (P057416) provee asistencia financiera a intervenciones que son culturalmente, económicamente, social y medio ambientalmente viables y sostenibles, en especial aquellas provenientes de grupos de mujeres indígenas. Ejemplos de las intervenciones a ser financiadas son la producción y comercialización de artesanías, etno y ecoturismo en las comunidades indígenas (Banco Mundial, 2001a).

Cómo llegar a los más pobres

Por el contrario, algunos de los programas estudiados tienden a excluir a los grupos más pobres y/o vulnerables. Por ejemplo, el Programa de Socioambiental y de Desarrollo Forestal (POSAF I, NI0025) incluía dentro de su propuesta y primera fase un componente de manejo forestal en comunidades indígenas de la Costa Atlántica (Banco Interamericano de Desarrollo, 1995a), pero, desafortunadamente, este componente no pudo ser llevado a cabo por conflictos e intereses de una compañía resinera extranjera que explotaría los recursos forestales (la resina de los árboles) en el área propuesta para este componente. Esto llevó a la concesión del derecho para la explotación a esta empresa excluyéndose así a los grupos indígenas.¹⁴ También se pueden mencionar los programas productivos dentro de los Programas de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI0014) y de Reactivación de la Economía Rural (HO0144), o bien el Proyecto Forestal Comunal (P007700). En estos proyectos se presentan problemas al momento de la selección de los beneficiarios, los cuales deben tener acceso a bienes productivos y capitales corriendo el riesgo de *exclusión* de los grupos más vulnerables (ejemplo mujeres, los sin tierra o acceso a títulos de propiedad).

Como ya se ha mencionado arriba, los criterios de participación en algunos proyectos que excluyen la participación de ciertos grupos, no tienen que ser valorados como un problema en sí siempre y cuando existan otros proyectos que atiendan a los grupos excluidos.

¹⁴ Eduardo Marín y Francisco Rodríguez (MARENA/POSAF), febrero de 2002. Información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

Ambiente para promover el desarrollo rural

A lo largo de este capítulo se han mencionado esfuerzos y problemas de intervenciones con respecto a la participación comunitaria, inclusión social y la sostenibilidad de programas, pero también existe un sinnúmero de factores que favorecen, o bien afectan, dichos esfuerzos. Entre los factores más críticos se pueden mencionar el acceso a factores facilitadores de desarrollo, como ser bienes productivos, capital humano, financiero y social, servicios públicos y privados, acceso a mercados, así como también la coordinación interinstitucional. A continuación se presentarán casos positivos y negativos con respecto al apoyo al acceso a estos factores que promueven el desarrollo rural.

Acceso a bienes productivos y a capital social y humano

En general se puede decir que, de los programas del BID estudiados, alrededor del 65% ofrece un apoyo medio a alto al acceso a bienes productivos en algunos casos especialmente a grupos vulnerables, como ser los indígenas, mujeres y aquellos que no poseen tierras o títulos de propiedad sobre sus tierras. Con respecto al apoyo a formación y fortalecimiento de capital humano y desarrollo social, se encuentran componentes como éstos en más del 76% de los programas estudiados (Anexos 3 y 4).

Entre los ejemplos de programas que promueven en cierta forma el acceso a bienes productivos y capitales, se encuentra el caso del POSAF II (NI0141) en el cual se promueve la titulación de tierras para la pareja, teniendo ambos esposos que firmar el título de propiedad sobre la tierra, dando a la mujer, y en general a la pareja, acceso no sólo al bien productivo sino también a capitales como crédito o ayuda financiera (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001b). En el caso del ya mencionado Programa del Darién en Panamá

(PN0116), no sólo se incluye la participación comunitaria en el programa sino también que fortalece a los gobiernos locales y comarcales así como a las municipalidades para ayudarlos a crear capacidades para ejecutar actividades relacionadas con el programa (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). Otro buen ejemplo es el Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local (P049386), que el Banco Mundial (BM) está financiando en Guatemala, y en el cual uno de los componentes es el de formación de capacidades. Este componente financia actividades de formación de capacidades dentro de los gobiernos locales así como en organizaciones comunales en áreas de formulación, planificación, evaluación, financiamiento, mantenimiento y ejecución de subproyectos, también en la planificación participativa que incluye temas sobre sensibilidad de género y otros (Banco Mundial, 1998a). Otro ejemplo de intervenciones que fortalecen y crean capitales humanos y sociales es el Programa para el Desarrollo Empresarial Rural (TC9506231) en Honduras el cual se basa en la capacitación de grupos miembros de comunidades rurales, el fortalecimiento de grupos productivos y en sistemas multiplicadores. En este proyecto los jóvenes con potencial de liderazgo y los líderes comunales son capacitados y entrenados para atender necesidades de asistencia técnica en sus propias comunidades, además ellos tienen la misión de transmitir sus conocimientos a otros miembros de la comunidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 1995b).

Así también, el Proyecto de Inversión Participativo Rural ejecutado en Bolivia por el Banco Mundial (P040085) posee un componente de fortalecimiento institucional que incluye la asistencia técnica a gobiernos locales y comunidades buscando que las municipalidades, grupos indígenas y otros grupos sean capaces de implementar sus propios planes de desarrollo y proyectos, por tanto se espera que los propios gobiernos locales presenten sus propuestas para proyectos de desarrollo rural (Banco Mundial, 1998b). Por último, el Pro-

grama Integral de Apoyo a la Pequeña y Microempresa (BO0171) incluye un componente de crédito y otro de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades, en especial de las pequeñas y microempresas. Lamentablemente, este último componente ha sido insatisfactorio debido más que todo a la falta de responsabilidad por parte de algunos de los actores involucrados.

En general el apoyo a bienes productivos y, especialmente, la capacitación favorecen no sólo la sostenibilidad y éxito de los programas de desarrollo rural que implementan dichos componentes sino que también sientan las bases para una mejor participación y desempeño de los grupos beneficiarios en futuros programas de desarrollo rural.

Acceso a servicios y mercados

El acceso a servicios básicos para la población rural es un factor que promueve el desarrollo, pero, sobre todo, si los servicios resultan ser apropiados a cada grupo poblacional o comunidad rural. El Proyecto de Educación Comunal (P007397) en Honduras financiado por el Banco Mundial es un ejemplo de programas que facilitan el acceso a servicios adecuados a una población. Dicho proyecto tiene como objetivo el mejorar la calidad de los servicios de educación preescolar y primaria en las áreas rurales, dando poder a los padres de familia y los maestros para manejar la escuela de la manera en que mejor se beneficie a la comunidad. Por otra parte, este proyecto apoyará la creación de escuelas interculturales y bilingües que favorezcan a las comunidades indígenas y afrolatinas del área de influencia del proyecto (Banco Mundial, 2001b). Otro ejemplo más de programas de accesos a servicios adecuados para la población es el ya mencionado caso del Programa de Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras (HO0193), el cual aplica el concepto de *etno-ingeniería*. También se puede mencionar el Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local (P049386) financiado por el Banco Mundial en Guatema-

la, el cual financia pequeños subproyectos en infraestructura cultural, social y económica.

Con respecto al acceso a mercados, algunos de los programas productivos tienen como objetivo crear canales de acceso a mercados o bien promover la comercialización de los productos que resultan de las intervenciones productivas. Estos factores no sólo buscan el incremento de los ingresos en los hogares rurales sino también la formación de un capital financiero para la inversión en acciones productivas así como la sostenibilidad financiera de los mismos programas de desarrollo rural. Un ejemplo de estos programas es el Proyecto de Desarrollo Rural en áreas Marginadas II (P057530) de México financiado por el Banco Mundial, en el cual existe un componente para la inversión productiva que financia subproyectos de producción agrícola, manejo de recursos naturales, procesamiento de productos así como pequeñas empresas de procesamiento de productos. Este componente no sólo procura mejorar la producción en las áreas rurales al nivel agropecuario y agroforestal sino también busca el procesamiento y la comercialización de los productos obtenidos de estas actividades favoreciendo así el acceso a mercados. Además este proyecto tiene un componente de asistencia técnica que ofrece cursos y talleres para los beneficiarios en áreas como producción agrícola, y otros (Banco Mundial, 1999).

Otro ejemplo de programas que facilitan el acceso a mercados es el Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI0014) en Nicaragua, el cual tiene los siguientes criterios para la selección de intervenciones para financiamiento:

- Actividades que mejoran los incentivos para la producción y el acceso a mercados;
- Actividades que mejoran este acceso a través de servicios para el mercadeo (incluyendo la asistencia técnica); y,
- Actividades que forman capital humano (por ejemplo, en el manejo de negocios agrícolas).

Igualmente, este programa incluye entre las actividades para incentivar la producción, la rehabilitación de caminos rurales y la construcción de centros de acopio u otras facilidades para la comercialización (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997*b*; Instituto de Desarrollo Rural, 2001). Otro ejemplo, es el ya mencionado caso del Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas (P057416) financiado por el Banco Mundial en Bolivia que provee asistencia financiera y técnica y capacitación a los grupos beneficiados, incluyendo información sobre las condiciones de mercado, oportunidades y posibles asociaciones (Banco Mundial, 2001*a*).

Coordinación

La coordinación entre los diferentes actores dentro de los programas de desarrollo rural resulta ser indispensable para conseguir el éxito de las intervenciones y, a la vez, este resulta ser un punto débil dentro de los programas de desarrollo rural estudiados. Por otra parte, se encuentran algunos programas que han sido diseñados de manera que las diferentes instituciones involucradas coordinen sus acciones, habiéndose encontrado en algunos de estos casos problemas en la práctica.

Como ejemplo se puede mencionar el caso del Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal POSAF II (NI0141) en Nicaragua, el cual está siendo ejecutado por el Ministerio de Recursos Naturales (MARENA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), instituciones que son complementarias la una de la otra. INAFOR se dedicará principalmente a los proyectos y componentes forestales y ambas

instituciones tendrán sus tareas definidas para evitar problemas de duplicación de funciones. Otro punto importante de este programa es que no solamente se dará coordinación dentro del mismo programa, sino que también se pretende coordinar acciones con otros programas BID. Por ejemplo, en el programa NI0107 en la Costa Atlántica nicaragüense se pretende usar ONGs en la zona como agencias coejecutoras para coordinar acciones entre los programas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001*b*). Al momento este programa se encuentra en su fase inicial por lo cual no es un hecho que esta coordinación se lleve a cabo en forma exitosa.

Por otra parte la falta de coordinación en algunos niveles ha causado obvios conflictos para algunos de los programas, como por ejemplo el Programa para el Desarrollo Local de la Costa Atlántica (NI0107), donde la falta de coordinación y colaboración entre las instituciones y gobiernos locales contribuyó por su parte al aplazamiento del programa. Igualmente la debilidad institucional de muchas agencias ejecutoras y coejecutoras han afectado algunos de los programas de desarrollo estudiados. Este fue el caso del Programa de Desarrollo Sustentable del Petén (GU0081), cuya ejecución ha sido atrasada debido especialmente a problemas dentro del gobierno central y las entidades ejecutoras ya que había contradicciones en cuanto a deberes y derechos operacionales, falta de coordinación y fortaleza institucional. Otro ejemplo es el Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacífica (CO0059) cuyo desempeño ha sido insatisfactorio debido principalmente a la falta de capacidad institucional dentro de la agencia ejecutora y los gobiernos municipales.

IV. Trabajo de campo en Nicaragua

Una vez realizado el análisis de la literatura general y de los programas de desarrollo rural estudiados (Anexos 1 y 2), se seleccionaron 4 programas a ser incluidos en el estudio de campo. El trabajo de campo consistió en visitas y análisis de programas de desarrollo rural en Nicaragua.

Los siguientes proyectos fueron incluidos en el trabajo de campo: 1) Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal (POSAF I, NI0025); 2) Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI0014); 3) Programa de Apoyo al Sector del Transporte; y (4) Desarrollo Rural Agroforestal Sostenible de los Municipios de la RAAS. Se debe notar que los primeros dos proyectos han sido financiados por el BID, mientras que el tercer proyecto es financiado e implementado por Danida, y el cuarto proyecto es financiado por Norad y puesto en ejecución por la organización nicaragüense FADCANIC. La información adicional sobre los criterios para la selección de esta muestra se presenta en la sección de la Metodología en el capítulo 1. Los detalles en cada proyecto se proporcionan a continuación.

Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal (POSAF I, NI0025)¹⁵

Este programa fue aprobado por el BID en enero de 1996, actualmente se encuentra en su fase final y ha tenido resultados satisfactorios.

¹⁵ Información proveniente de BID, 1995a; Informe de Seguimiento de Desempeño de Proyecto (ISDP), 9 de Julio del 2002; paquete informativo “El POSAF: cuatro años fortaleciendo la participación de la sociedad civil organizada para el manejo de recursos naturales en cuencas hidrográficas”, diciembre de 2000; Eduardo Marín y Francisco Rodríguez (MARENA/POSAF), febrero de 2002, información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

Para la realización del programa se fijó un monto total de US\$ 24.400.000 de los cuales:

- US\$ 15,3 millones han sido cubiertos por el BID (hasta la fecha se ha realizado el 98% de los desembolsos aproximadamente);
- US\$ 4,5 millones han sido proporcionados por el Fondo Nórdico de Desarrollo (FND);
- US\$ 1,0 millón por la Agencia Sueca para el Desarrollo (ASDI);
- US\$ 2,64 (en especies) por productores (básicamente mano de obra), y
- US\$ 0,96 fue financiado por el Gobierno de Nicaragua.

La agencia ejecutora para este programa ha sido el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA).

Este programa tiene como objetivo promover el manejo sostenible de los recursos naturales, la conservación de áreas protegidas y el mejoramiento de los marcos institucionales para el manejo ambiental, a fin de mejorar la situación socioeconómica y la calidad de vida de la población rural de bajos ingresos. Entre los beneficiarios directos de este programa se encuentran productores y familias rurales que habitan las áreas de intervención del programa (subcuenca Río Molino Norte y San Francisco en Matagalpa, subcuenca Río Jigüina en Jinotega, subcuencas Río Estelí y Río Pire en Estelí, subcuencas Río Dipilto y Río Jicaro en Nueva Segovia, subcuenca II en Managua, y subcuenca Río Grande en Carazo). Además, 23 municipalidades serán influenciadas indirectamente por el programa. Como ya se mencionó anteriormente, este programa contaba con un componente indígena por medio del cual se iba a beneficiar a aproximadamente 15 comunidades pero lamentablemente ese componente no fue llevado a cabo en esta fase. El

POSAF cuenta con 3 subprogramas o componentes:

(a) *Manejo y recuperación de recursos naturales.* Dentro de este componente se han establecido hasta el momento 79.322 has. bajo manejo de sistemas forestales y agroforestales; alrededor de 11.384 familias participan en procesos de diversificación de la producción e incremento en la productividad de sus fincas; 122,3 has de parques municipales han sido reforestadas en 10 municipios; 5.700 productores han sido capacitados en al menos uno de los diferentes temas referentes a sistemas forestales y agroforestales, aprovechamiento de recursos maderables, carpintería, y elaboración de planes de manejo. Además se han formado cuatro asociaciones (con 239 beneficiarios) dueños de bosques, manejando un total de 8.000 has. de bosques de pino. Asimismo, 120 técnicos que brindan asistencia técnica han sido capacitados en los sistemas productivos que promueve el POSAF.

(b) *Conservación de áreas protegidas.* En este subprograma, las áreas a ser protegidas han sido zonificadas; alrededor de 1.245 líderes comunales han sido capacitados en temas de manejo de recursos naturales, servicios ambientales, reglamento de áreas protegidas; se ha iniciado la elaboración de planes de manejo; y se ha finalizado la infraestructura operativa para el Centro de Refugio de Vida Silvestre de Chacocente.

(c) *Fortalecimiento institucional.* Para este subprograma se han capacitado 100 técnicos de los organismos coejecutores (OCEs), MARENA, Alcaldías y algunos productores en formulación participativa de proyectos. Fuera de este, la capacitación ha incluido lo siguiente:

- Modelo de asistencia técnica del POSAF (150 técnicos);
- Metodología y elaboración de planes de asistencia técnica (120 técnicos);
- Canasta metodológica (120 técnicos);
- Capacitación en servicio a 100 técnicos;
- 400 productores mediante el seguimiento a la asistencia técnica;
- 70 técnicos capacitados en procedimientos y prácticas de control interno gerencial;
- 69 técnicos capacitados en el sistema de monitoreo y seguimiento SIMOSE;
- 35 técnicos capacitados en el manejo de bosques latifoliados;
- 10 técnicos capacitados en el manejo de cuencas;
- Curso de sistematización de fincas campesinas (5 técnicos participantes);
- Elaboración y seguimiento a planes de manejo forestal (35 técnicos); y
- Manejo de roble (*Quercus*), enfoque hacia plagas (30 técnicos).

Así mismo dentro de este sub-programa se han establecido once proyectos de educación en los territorios de Managua, Matagalpa, Estelí, Jinotega Carazo, Nueva Segovia. Se ha llevado a cabo la capacitación a 10 técnicos de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) en economía de sistemas agroforestales y manejo de paquete “Microsoft projects”.

El POSAF trabaja con un enfoque regional a través de organismos coejecutores, los cuales son los intermediarios entre los ejecutores y las comunidades. Los OCEs proporcionan servicios directos a los productores ya sea como asistencia técnica, capacitación, y entrega de materiales e insumos.

Programa socio ambiental y desarrollo forestal II (POSAF II, NI0141)¹⁶

Asimismo en las visitas de campo se analizó la segunda fase del POSAF, el cual es un programa que recientemente ha sido aprobado por el BID en septiembre de 2001, que cuenta con un monto total de US\$ 38.000.000, de los cuales US\$ 32,7 millones serán aportados por el BID. El propósito de este programa es mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las poblaciones de las cuencas prioritarias y disminuir el impacto de los desastres naturales sobre ellas. Las agencias ejecutoras son el MARENA y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), que como ya se mencionó, resultan ser complementarias la una de la otra, teniendo sus tareas y funciones bien definidas para evitar problemas de duplicación de funciones.

Dentro de los componentes de esta fase del programa se encuentran:

- Manejo y uso sostenible de los recursos naturales a nivel de finca;
- Obras comunales para la prevención y mitigación de desastres naturales;
- Fortalecimiento y capacitación en manejo de recursos naturales.

Entre los beneficiarios para dicha fase se encuentran pequeños y medianos productores, mujeres productoras, comunidades indígenas y afro-latinas así como residentes de las áreas de influencia del proyecto los cuales serán beneficiados indirectamente por las actividades de prevención y mitigación de desastres natura-

¹⁶ Información proveniente de BID, 2001b; Informe de seguimiento de desempeño de proyecto (ISDP), 9 de julio de 2002; paquete informativo “El POSAF: cuatro años fortaleciendo la participación de la sociedad civil organizada para el manejo de recursos naturales en cuencas hidrográficas”, diciembre de 2000; Eduardo Marín y Francisco Rodríguez (MARENA/POSAF), febrero de 2002, información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

les. Los beneficiarios son familias que no fueron beneficiadas por la primera fase del POSAF. Se encuentran en las mismas subcuencas que los beneficiarios de POSAF I, pero en POSAF II también incluirán las comunidades indígenas y afro-latinas que se encuentran en el RAAN y RAAS. El POSAF II busca ampliar los resultados obtenidos por el POSAF I abarcando no solamente un mayor número de beneficiarios pero también una mayor área de influencia. Además, como se mencionó anteriormente en este programa se da la participación de la comunidad en procesos de toma de decisión a través de los comités técnicos locales que incorpora representantes de las comunidades entre sus miembros.

Programa de reactivación productiva agroalimentaria (NI0014)¹⁷

Este programa fue aprobado por el BID en diciembre de 1997, con un costo total de US\$ 44.600.000, de los cuales US\$ 40.000.000 son cubiertos por el BID y de los que se han desembolsado el 85% aproximadamente. El objetivo de este programa ha sido contribuir al aumento sostenible de la competitividad sectorial agroalimentaria, a fin de maximizar la contribución del sector al crecimiento económico, condición necesaria para reducir los problemas de pobreza. La agencia ejecutora es el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), actualmente conocido como Instituto de Desarrollo Rural (IDR), en colaboración con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyo nuevo nombre es Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR).

Los beneficiarios de dicho programa han sido mayormente pequeños y medianos agriculto-

¹⁷ Información proveniente de BID, 1997b; Informe de seguimiento de desempeño de proyecto (ISDP), 9 de julio de 2002; Instituto de Desarrollo Rural, 2001; Eva Acevedo y Ruth Ramírez (Instituto de Desarrollo Rural), febrero de 2002, información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

res pero, como ya se mencionó, la selección de los beneficiarios se basa mucho en el acceso que estos tienen a bienes productivos, especialmente el acceso a tierras, por lo cual se excluye a los grupos más vulnerables que no poseen tierras o un título de propiedad. El programa se concentra en el financiamiento de inversiones que tienen por objetivo mejorar el desempeño institucional del sector público agropecuario, apoyar la competitividad productiva del sector privado e impulsar el desarrollo rural. Dicho programa cuenta con dos componentes:

(a) *Apoyo al desarrollo rural.* Se ha desarrollado un plan para promover la participación activa de los beneficiarios en la demanda de los proyectos. Se han logrado avances significativos en esta área a través de la formación y funcionamiento de 67 comités de desarrollo municipal y 2.473 comités comarcales. Asimismo dentro de este componente se han realizado diversos proyectos relacionados con la rehabilitación de caminos, así como rehabilitación y/o construcción de facilidades para la comercialización; transferencia de tecnología; fortalecimiento de la capacidad empresarial femenina; proyectos de comercialización y agroindustria; proyectos de mejoramiento de la base de recursos productivos; de reforestación y agroforestería; proyectos de pequeños sistemas de riego y conservación de suelos; también se han llevado a cabo capacitaciones en desarrollo empresarial y proyectos de acompañamiento para el fortalecimiento socioempresarial.

(b) *Fortalecimiento institucional.* Bajo este componente se han llevado a cabo trabajos en estrategia, políticas específicas y estudios diseñados e implementados por el MAGFOR, y también se ha contribuido con el fortalecimiento organizativo y gerencial del MAGFOR.

Al nivel del campo, el IDR trabaja con los comités de desarrollo establecidos en las áreas de influencia del programa, pero no son su

responsabilidad. Con respecto a la coordinación al nivel de institución, no existe una política clara que defina las funciones de cada una de las instituciones y sus deberes, sólo existen algunos lineamientos a seguir por el IDR y el MAGFOR.

Programa de apoyo al sector transporte - Danida¹⁸

Danida ha proporcionado ayuda al sector transporte en Nicaragua desde 1988 como respuesta a la necesidad del Gobierno de Nicaragua después de los daños causados por el Huracán Juana. El programa se ha centrado en infraestructura para el transporte con el apoyo de comunidades en las regiones de la Costa Atlántica y desde el año 1999 también en la Región I. En estas regiones se trabaja con un enfoque en la reducción de la pobreza, alcanzando a comunidades antes excluidas. El objetivo inmediato es el mejoramiento del acceso entre las áreas rurales y los principales centros de población dentro de las regiones y entre estas y el resto del país, la reducción de los costos de transporte y el mejoramiento de la capacidad institucional.

Este programa financia obras de infraestructura (caminos, muelles, canales de acceso, y obras de dragado) y capacita a las comunidades en temas de organización, derechos comunales, mantenimiento y administración.

La metodología de trabajo busca asegurar la sostenibilidad de las obras, razón por la cual no se inicia ningún proyecto antes de que se haya obtenido una consolidación escrita de manera que las autoridades municipales y/o las comunidades beneficiarias acuerden en

¹⁸ Resumen por Tom Dahl-Østergaard; Información general: Programa de Apoyo al Sector Transporte Past-Danida, Costa Atlántica, RAAS Nicaragua, enero de 2002; Wagn Winkel (Ministro Consejero, Embajada Real de Dinamarca para Centroamérica), febrero de 2002, información recolectada en una entrevista personal durante la Misión de Orientación en Nicaragua.

mantener la infraestructura proporcionada. Las comunidades beneficiarias tienen que contribuir con una contraparte del 5% del costo total del proyecto. Esto se hace sobre todo en materiales o con mano de obra. Los proyectos son ejecutados con mano de obra intensiva contando con la mano de obra de la población del área del proyecto, el 30% de la cual debe estar conformado por mujeres. El gasto de mano de obra típicamente constituye entre 50% y 65% del presupuesto total. Esto indica la estrecha colaboración del programa con las municipalidades y las comunidades.

En este proyecto los trabajadores no reciben un salario, sino una cantidad suficiente para cubrir los gastos en comidas mientras trabajan en los proyectos. A nivel de proyecto, el programa trabaja en colaboración con un comité de camino conformado por los comunitarios electos, mientras que a nivel regional trabaja en colaboración con un comité regional de transporte, conformado por los alcaldes y representantes de los gobiernos autónomos. Los ingenieros y los sociólogos nicaragüenses asisten a las comunidades y a los comités de caminos, en la selección y preparación de actividades para el proyecto. Esto asegura que las prioridades de la comunidad estén siendo dirigidas con la colaboración cercana de las municipalidades. También se cobra a los usuarios por el uso del camino y los fondos resultantes son luego utilizados para realizar mejoras y obras de mantenimiento de los mismos proyectos. Son los comités de caminos en colaboración con las alcaldías quienes son responsables de asegurar el financiamiento y la ejecución del mantenimiento rutinario bajo la supervisión de las alcaldías, mientras que las alcaldías son responsables del mantenimiento periódico.

Desarrollo rural agroforestal sostenible de los municipios de la RAAS - Norad/FADCANIC ¹⁹

Este programa fue aprobado en septiembre de 1999 y está siendo ejecutado por la Fundación para la Autonomía y Desarrollo de la Costa Atlántica de Nicaragua (FADCANIC). Cuenta con un presupuesto de aproximadamente US\$ 1.948.045, los cuales son financiados por la Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional (NORAD). El área de influencia del programa son los municipios de Bluefields, Kukra Hill, Laguna de Perlas, Tortuguero, y El Rama, beneficiándose directamente a aproximadamente 3.200 familias, 20.000 personas en 100 comunidades e indirectamente a 121.000 habitantes de 5 municipios en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). El objetivo general de este programa es el fortalecimiento de las capacidades locales para iniciar un proceso que impulse el desarrollo armónico entre las aspiraciones productivas de las comunidades y la conservación del medio ambiente.

Entre los objetivos específicos se encuentran:

- a. El funcionamiento de un Centro de Desarrollo Agroforestal Sostenible con capacidad de generar y difundir técnicas de manejo apropiadas de los recursos naturales.
- b. Mejorar la capacidad de autogestión de las comunidades de modo que estén en condiciones de desarrollar alternativas sostenibles de manejo de los recursos naturales bajo un modelo de investigación participativa con enfoque de género.
- c. Contribuir al ordenamiento y sistematización de las prácticas de conservación de la biodiversidad de manera que promuevan el aprovechamiento sostenible de produc-

¹⁹ Información proveniente de:
<http://ud45.mogul.no/archive/attachments/01/04/NIC99039.doc>

tos maderables y no maderable del bosque trópico húmedo, valorizando de esta manera su importancia en el mejoramiento de la economía local.

- d. Potenciar las capacidades económicas en el seno de sus procesos locales de desarrollo sostenible de los recursos naturales.
- e. Lograr el autosostenimiento y la multiplicación de los impactos positivos del proyecto a través del fortalecimiento institucional de la organización ejecutora y las asociaciones gremiales locales.

Las actividades del programa se centran en:

- a. Inversiones en terreno;
- b. Edificios;
- c. Equipos y recursos humanos para el Centro Agroforestal;
- d. Diagnóstico rural participativo y planificación de las comunidades;
- e. Capacitación y organización del grupo meta, incluyendo a los promotores;
- f. Establecimiento de fincas modelos de los sistemas agroforestales y colección de material vegetativo y especies;
- g. Financiamiento a la producción y comercialización de los productos;
- h. Investigación, Sistematización y Evaluación;
- i. Formación de extensionistas rurales;
- j. Capacitación a personal local de FADCANIC.

Conclusiones

Participación

Estructura de los proyectos

En ninguno de los cuatro programas examinados hallamos participación que promoviera el

“empoderamiento” por parte de los beneficiarios. En todos ellos, el nivel de participación va desde la “recolección de información” en la fase de planificación hasta diferentes grados de “consulta” en la fase de ejecución (ver la tipología presentada en el capítulo uno). A continuación se presenta un estudio más detallado.

Los beneficiarios son grupos objetivo identificados por expertos externos procedentes de organizaciones nacionales e internacionales. En el POSAF, que es un proyecto para la protección de una cuenca hidrográfica, las personas que viven en la zona pueden beneficiarse del mismo, pero son excluidos aquellos que no poseen tierras o residen fuera de la cuenca. Existen indicios de demanda del proyecto POSAF en aldeas no identificadas inicialmente como objetivo del proyecto. El Proyecto de Reactivación del IDR, el FADCANIC y el programa Danida PAST operan en función del siguiente modelo básico: análisis de los problemas, objetivo de desarrollo y resultados de proyecto, identificados y descritos por expertos externos, con diversos grados de implicación por parte de los beneficiarios, cuyas condiciones de vida se investigan y describen en el capítulo de análisis de problemas y justificación del proyecto, dentro de la documentación de los mismos.

El personal del BID en Managua admite que “la participación es un punto problemático en el IDR” y expresa su deseo de que este estudio contribuya a aportar soluciones a un problema ya bien conocido. Nuestras sugerencias se especifican en el capítulo 6.

Una vez que los expertos han identificado los grupos objetivo, se procede a informar a los habitantes de las aldeas o cuencas hidrográficas en cuestión sobre cómo participar en ellos. En el caso del POSAF, las organizaciones co-ejecutoras (OCE²⁰) convocan reuniones en las

aldeas para informar a la población sobre el tipo de proyecto en el que pueden integrarse dentro de la cartera de iniciativas del POSAF.

En el proyecto del IDR, las autoridades municipales discuten con el personal de este programa sobre los tipos de proyecto aplicables en la municipalidad, procediéndose posteriormente a la elaboración de una lista de prioridades a nivel municipal. Luego se consulta a los residentes sobre su opinión acerca de un eventual proyecto. En algunos casos, las comunidades o asociaciones (cooperativas, asociaciones de cultivadores, etc.) solicitan la implementación de un proyecto específico (por ejemplo, un proyecto de apicultura) después de haber sido informados sobre los tipos de proyecto financiados por el IDR. Los criterios de selección de los proyectos IDR están tipificados (han sido establecidos por asesores del BID) y la duración de los mismos va desde un año, que es lo más habitual, hasta un máximo de dos.

Tanto en el POSAF como en el IDR se aplica un sistema tipificado de directrices del BID (reglamento operativo), que permite determinar la conveniencia o no de ejecutar un proyecto en una comunidad específica con la asistencia de un comité técnico (POSAF) o de personal financiado por el BID para la gestión de éste en las comunidades seleccionadas (IDR). Si bien se reconoce que los programas de esta magnitud precisan la incorporación de un número manejable de opciones y un cierto nivel de tipificación para controlar los costes, lo cierto es que el sistema aplicado resulta en una participación mínima de los integrantes de la comunidad sobre los que se aplicará el proyecto, de acuerdo a la planificación y los criterios de selección establecidos por expertos y funcionarios ministeriales y municipales.

En el caso del proyecto POSAF, siguiendo las recomendaciones del informe de medio térmi-

²⁰ Las OCE son organizaciones delegadas que trabajan a nivel de base en la realización de actividades asociadas a proyectos POSAF.

no, se ha incorporado ahora un miembro de la comunidad al Comité Técnico Local, pero, dado que este miembro representa entre una y tres mil personas, la mayoría de los beneficiarios seguramente desconoce quién es su representante y, por lo tanto, es poco probable que se sientan representados en las reuniones del Comité.

En el proyecto FADCANIC se selecciona a un grupo de agricultores, considerados por el personal responsable del mismo como individuos dinámicos, para la realización de cursos de formación de un nivel relativamente elevado. Una vez finalizada la formación, aceptan trabajar como “formadores de formadores”, adiestrando a un par de agricultores de su comunidad. Este modelo de “agricultor a agricultor” se basa en el principio de que los agentes de difusión originales formados por el FADCANIC reciben aportaciones, plantas y otros suministros que les permiten incrementar su productividad (cultivo de alimentos para el consumo), a cambio de que provean de semillas y plantas al siguiente grupo de campesinos que, a su vez, podrán aumentar su producción y reforestar sus tierras con árboles frutales, maderas duras y árboles de leña. Al igual que en el POSAF, la participación es determinada por el personal técnico del FADCANIC: los agricultores aceptan seguir estas directrices y llevar a cabo las mencionadas actividades con el objeto de beneficiarse de los resultados del proyecto.

El proyecto FADCANIC aplica el Diagnóstico Rural Participativo (DRP) y el FoDAs (Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, “SWOT” en su abreviatura en inglés). Dichas herramientas, también empleadas de forma sistemática en numerosos proyectos de desarrollo rural del BID, ofrecen un cierto grado de libertad en la selección del tipo de cultivos, plantas, etc., y son más adecuadas para un cultivo específico, pero siempre dentro del marco de acción establecido previamente por los expertos noruegos. En el marco del proyecto se presupone que tanto los res-

ponsables del mismo como los beneficiarios deben ajustarse a la documentación y reglamento operativo del proyecto. Este proyecto goza de una amplia popularidad entre los campesinos y la “ausencia de participación” en su diseño no parece haber amenazado su sostenibilidad, aunque todavía es demasiado pronto para determinar el grado de sostenibilidad a largo plazo de las actuaciones emprendidas, ya que el programa arrancó hace poco más de dos años.

Aunque el proyecto se desarrolla en una zona habitada por indígenas, la participación de esta población no está asegurada en determinados casos. Este problema no puede ser atribuido al FADCANIC, sino al hecho de que, tiempo atrás, a las comunidades indígenas misquita y tasba se les arrebatara sus tierras, cuya gestión ahora está delegada en otras personas.

No todos los habitantes de las comunidades objeto del FADCANIC participan en el proyecto, aunque esté abierto a todo el mundo. El trabajo de campo realizado sugiere que, conforme se van haciendo visibles los resultados en los cultivos y zonas forestales de los campesinos vecinos que se han integrado en el proyecto, otros aldeanos deciden participar. Ése es el caso de una de las comunidades visitadas.²¹ Durante la realización del trabajo de campo, 12 de las 30 familias de la comunidad ya eran beneficiarias (3 de ellas eran promotoras).

El proyecto Danida PAST tiene como objetivo de aplicación las áreas más desfavorecidas de Nicaragua, las zonas indígenas del RAAS y el RAAN y las comarcas más pobres de la Región I. Al igual que en el POSAF, IDR y FADCANIC, se siguen unos conjuntos de directrices y criterios de selección en la implementación del programa. Según el actual asesor internacional del PAST, el proyecto busca incentivar la participación mediante la impli-

cación activa de los beneficiarios en la operación y mantenimiento (O+M) de las infraestructuras de comunicación.

Danida está invirtiendo un gran esfuerzo en impulsar la participación dentro de las iniciativas de O+M de carreteras y muelles. Las comunidades han acogido favorablemente estos proyectos y se muestran agradecidas, pero aún queda por ver si la “participación” irá más allá de las tareas de construcción, y si se conseguirá integrar al conjunto de la comunidad en los proyectos.

Los responsables del PAST afirman que actualmente el programa Danida, a diferencia de las fases anteriores, se está gestionando de una forma participativa. Aunque el nivel de participación es bastante reducido en las fases de preparación y formulación del proyecto, incluye un alto grado participativo en las de ejecución y mantenimiento. La participación está asegurada gracias a las actividades de formación, las reuniones y el seguimiento posterior de las actuaciones. El Comité de Carreteras es el encargado de determinar el plan de acción (aunque no al 100%) y de tomar las decisiones oportunas.

Aunque se dice ser un proyecto participativo, no se puede considerar el programa PAST como participativo en términos de empoderamiento. El programa ha sido diseñado por asesores del Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca y otros asesores daneses y europeos. El marco de actuación del programa PAST, al igual que en los proyectos BID, el IDR y el POSAF, ya ha sido previamente diseñado, incorporando una serie de criterios de selección que deben cumplirse. La contribución de la comunidad debe ajustarse a las normas del Danida y los proyectos han de ser seleccionados y aprobados cada año por la Comisión Anual de Revisión de Proyectos en colaboración con las autoridades municipales. Podría afirmarse que el esfuerzo de “participación” en el caso del Danida consiste en garantizar la sostenibilidad mediante la aplicación

²¹ La Mosquitia, Río Escondido, municipalidad de Rama, visitada el 5-9-2002.

de sistemas de mantenimiento y operación de carreteras y muelles.

El recuadro que aparece a continuación se basa en un trabajo de campo realizado por Tasba Pauné, y permite ejemplificar “lo que realmente ocurre” en el ámbito de participación comunitaria durante la fase de identificación y planificación de un proyecto típico del Danida PAST, en las etapas iniciales del programa.

Si se hubiera involucrado a la comunidad en un proceso participativo de empoderamiento es probable que el muelle en la actualidad dispusiera de mantenimiento. Pero también es probable que una comprensión más profunda de los elementos asociados a dicha labor de mantenimiento hubiera llevado a la comunidad a rechazar la responsabilidad de disponer de un muelle. Los muelles son de dominio público, por lo que deben ser responsabilidad de la administración municipal, no de una pequeña comunidad que probablemente va a ser incapaz de gestionar su O+M de forma sostenible.

Recuadro 1. Ejemplo de participación de recolección de información

“Cuando el señor Andersen.. (un pseudónimo)... llegó en 1994 expresó su voluntad de ayudar a las personas con pocos recursos. Quería crear un mercado para nosotros. Se trataba de su idea. Nos preguntó si queríamos un embarcadero. Antes, teníamos que cortar troncos y colocarlos sobre la marisma para poder acceder a los barcos. Pero, tras su llegada, el señor Andersen vio que necesitábamos un embarcadero, nos propuso la idea y pudimos comprobar que nos beneficiaba. Se le ocurrió también la idea de proporcionarnos cisternas para almacenar gasolina y diesel. Las comunidades vecinas vendrían a comprárnoslos en un mercado que pensaba construir junto al embarcadero”.

Lecciones extraídas

Teniendo en cuenta las cuatro modalidades de participación expuestas, resulta sencillo cate-

gorizar los programas, los cuales han sido analizados, tal vez duramente, como iniciativas de bajo nivel participativo, es decir, bajo la modalidad participativa de *recolección de información* durante la planificación inicial y supervisión. Hay que hacer constar asimismo un cierto grado de participación de tipo medio, en modalidad de *consulta* y participación *activa*, en cuanto a los procesos de ejecución (comités, instrucción de los integrantes de los comités rurales, agentes de difusión, etc.). Se dan procesos de consulta bastante amplios, que van básicamente desde la selección a partir de un abanico de opciones (POSAF, IDR) hasta un elenco más limitado de alternativas (FADCANIC y PAST), en este último caso debido a la naturaleza de las actuaciones. Se debe destacar también que el tipo de actuaciones aplicables en los programas de conservación de recursos naturales, como el FADCANIC, es limitado, al implementarse en una zona de selva tropical, y que se emplea una tecnología estándar de bajo coste en las pequeñas carreteras rurales, cuya gestión se basa en la experiencia. Por lo tanto, en el programa PAST, los comités de carreteras y muelles se reúnen con las autoridades rurales para discutir la planificación de las tareas de mantenimiento y reparación, pero los salarios son fijados por los expertos del Danida, que determinan su monto tras consultar con la administración municipal y las ONG locales. En definitiva, hay que señalar que ninguno de los programas examinados incluyen procesos de participación en modalidad de *empoderamiento*.

Desde la perspectiva de los grupos más desfavorecidos de la población, la llegada de los asesores internacionales para la planificación de un proyecto en su localidad es un resultado *predeterminado y necesario*, o *característico*, de su *ausencia de poder de decisión*. En Nicaragua, donde se ha realizado el presente estudio, los más pobres viven en municipalidades que virtualmente tampoco tienen poder alguno y que carecen de capacidad económica para potenciar el desarrollo. La falta de derechos de

las municipalidades y, con ellas, de la población de escasos recursos a los que representa es, sin lugar a dudas, una de las causas de la persistencia de la pobreza y de los bajos niveles de participación.

Difusión entre los más desfavorecidos

A pesar de que los cuatro programas han sido diseñados para alcanzar a los grupos que disponen de menores recursos económicos, en algunos casos los programas POSAF, IDR y FADCANIC no consiguen alcanzar con su acción a los más pobres (los que carecen de tierras), aquellos con pequeños terrenos o sin propiedad alguna, o las poblaciones indígenas y las minorías étnicas (como los garífuna). De hecho, los mencionados programas han sido concebidos para el desarrollo de actividades en tierras de *agricultores*. Aquellas personas que no tienen tierras en propiedad, no pueden demostrarlo o están envueltos en litigios sobre la propiedad de tierras, no pueden integrarse en los proyectos, dado que los programas POSAF, IDR y FADCANIC se basan en inversiones y operaciones destinadas a su aplicación en cultivos.

En el proceso de valoración de un proyecto determinado para la elaboración de conclusiones de carácter general, naturalmente se necesita tener en consideración los objetivos específicos y la naturaleza de ese proyecto en concreto. En el caso del proyecto IDR, éste fue concebido con el fin de reactivar la producción agrícola y, por consiguiente, se hizo imprescindible exigir a sus beneficiarios que poseyeran un mínimo de factores productivos, tierras incluidas. Además, la nueva fase del proyecto IDR, aprobada en septiembre de 2002 (*Programa de Reactivación Productiva Rural, 1110/SF-NI*), incorpora una visión integrada de la producción agrícola, incluyendo actividades que no precisan la posesión de tierras y que requieren la participación de la mujer.

Incluso en la primera fase, el Programa de Reactivación pudo alcanzar potencialmente los colectivos sin tierra y los sectores más vulnerables, así como a la población femenina y a los hogares con mujeres como cabeza de familia,²² debido fundamentalmente a que algunos de los proyectos financiados por este programa no requerían necesariamente la propiedad de tierras (desarrollo de la apicultura, proyectos de artesanía para la mujer, trabajos en carreteras comarcales, etc.). No obstante, se observó que el personal del IDR tendía a priorizar las actividades con las organizaciones de agricultores, donde se integran habitualmente los miembros de la comunidad menos desfavorecidos o, al menos, los campesinos más vocales y cercanos a las estructuras de poder que, además invariablemente, suelen ser hombres. Una reciente evaluación del Programa de Reactivación arroja como resultado que la mayoría de los beneficiarios son poseedores de tierras.²³ Ahora bien, los datos y la estructura del estudio contienen algunos errores, lo cual impide que el resultado obtenido pueda emplearse para corroborar las conclusiones de nuestro trabajo de campo.

Las mujeres, que a menudo se inscriben dentro del grupo de personas más desfavorecidas, son excluidas en ocasiones de los proyectos por una discriminación no consciente, y por la tradicional cultura de dominación del hombre sobre la mujer. El personal del IDR tiene su base dentro de las municipalidades y éstas suelen estar administradas por hombres, lo cual hace que observen el desarrollo de la situación desde una perspectiva masculina (ganado y producción láctea). Se consideraron algunos proyectos dirigidos a la mujer, pero en

²² Según la especialista de género de la Unidad de Mujer en el Desarrollo del BID en Washington D.C., hasta un 25 al 40% de los hogares rurales nicaragüenses tienen como cabeza de familia a una mujer .

²³ Ana Lissette Amaya L. et al., *Programa de reactivación productiva agroalimentaria, PRPA. Evaluación socioeconómica del PRPA*. Informe final. Nicaragua, IDR, julio de 2002, Managua, pág. 12-13.

el trabajo de campo no se hallaron indicios suficientes de que se hubiera implicado a las mujeres de forma activa en la selección de los tipos de proyecto.

El proyecto IDR también colabora con asociaciones de campesinos como, por ejemplo, cooperativas lecheras, que han invertido con éxito en su producción agrícola y cuentan con una amplia base de miembros. Nuestro equipo visitó una cooperativa que reúne entre sus miembros a personas que poseen sólo una vaca y otros que tienen entre 50 y 100.²⁴ Este tipo de proyectos son una iniciativa positiva para la erradicación de la pobreza (piensos mejorados, inseminación artificial), ya que cualquier campesino que posea al menos una vaca puede integrarse en la cooperativa, suministrar leche y beneficiarse del proyecto.

En el marco del programa POSAF, los campesinos sin tierra que viven en la zona hidrográfica cubierta por las actividades del proyecto son excluidos del mismo. Mientras que en la primera fase del POSAF cualquier campesino con una mínima parcela de tierra podía unirse al proyecto, en la segunda fase aquellos que poseyeran menos de 3 hectáreas no podían adherirse a esta iniciativa.

En relación a la problemática de la exclusión, hay que destacar que se dio un caso positivo. La organización coejecutora APRODESA, no convencida en cuanto al límite mínimo de tierras recomendado por un consultor del BID, elaboró su propio estudio de viabilidad y llegó a la conclusión de que hasta los campesinos con una mínima parcela de tierra podrían obtener un rendimiento positivo participando en las actividades de los proyectos organizados bajo los auspicio del POSAF. El POSAF ha aceptado la conclusión del estudio de APRODESA, es decir, que la participación dentro del mencionado programa de agricultores con menos de 3 hectáreas es viable. Así

²⁴ Asociación de Ganaderos Cerro Alegre, comunidad de San José de los Remates (Boaco).

pues, se ha decidido integrar próximamente en el POSAF a los agricultores ubicados dentro de la zona de actividades de APRODESA. Este ejemplo positivo pone de manifiesto que en ocasiones vale la pena “combatir el sistema”.

El potencial de difusión del FADCANIC entre los grupos de menos recursos es relativamente elevado, dado que el programa opera en zonas de población indígena, y en Nicaragua los pueblos indígenas forman uno de los colectivos más pobres de entre los pobres. Sin embargo, el programa FADCANIC presenta una o dos paradojas, ya que sostiene que contribuye a mejorar la situación de la población indígena, actuando en dos vertientes: 1) la administración de un área forestal de 500 hectáreas de extensión en territorio de los tasba, cuya explotación se realiza “en beneficio” de este pueblo autóctono; 2) la asistencia a comunidades con población mayoritariamente no originaria para que *se arraigue* en tierras indígenas, en la creencia de que este proceso evitará que los campesinos no indígenas destruyan la tierra mediante prácticas agrícolas y domésticas inadecuadas y, por el contrario, transfieran esa destrucción a las áreas boscosas contiguas a las zonas de poblamiento del colectivo indígena.

En cuanto al FADCANIC, éste sostiene que las comunidades indígenas solicitaron al programa que les arrendara el bosque para protegerlo de la destrucción ocasionada por los agricultores inmigrados de Matagalpa y otras regiones. Hay que mencionar que, por lo general, la población indígena no habita directamente en sus bosques, sino que está asentada al otro lado del río, o bien en otras pequeñas comunidades ribereñas,²⁵ lejos de las tierras

²⁵ Históricamente, las poblaciones indígenas se han establecido en las riberas de los ríos, alimentándose básicamente de peces y crustáceos. Sólo se internaban en el bosque para recoger un poco de madera destinada a la construcción de casas, cazar determinados animales, recolectar hierbas medicinales, etc. Esta pauta de comportamiento ha “vaciado” los bos-

boscosas comunales. No cabe duda de que la situación en las áreas forestales de la costa atlántica es desesperada, con una frontera agrícola que básicamente ha desaparecido y una presión cada vez mayor sobre las zonas forestales, los pueblos indígenas y la flora y fauna tradicionales de la región.

2) En cuanto a la hipótesis de ayudar a los campesinos no indígenas a “enamorar de su tierra”, el trabajo de campo sugiere que se trata de una estrategia positiva. Ello contribuye a que los campesinos incrementen sus ingresos y producción alimentaria en las parcelas arrendadas a la población indígena, al tiempo que aprenden a plantar árboles y adquieren una perspectiva de desarrollo a largo plazo.

Pero, quizá lo más importante es que el proyecto está convenciendo a los inmigrantes llegados a la zona a quedarse en sus parcelas y a abstenerse de abandonarlas después de haber talado todos los árboles y agotado las tierras, como ocurría anteriormente. Durante el trabajo de campo no se pudo acceder a información que permitiera corroborar este punto, por lo que es necesario que el FADCANIC proceda a documentar y supervisar de forma mucho más exhaustiva este potencial impacto.

El proyecto Danida PAST es tal vez el que ha obtenido un mayor éxito en su difusión hacia los grupos marginados de las áreas RAAN y RAAS. En este sentido, el esfuerzo de difusión entre los más desasistidos por parte del Danida se puede calificar como bastante positivo. En cuanto a las actividades del programa PAST del Danida en la Región I, hay bastantes indicios que apuntan a que no funciona adecuadamente en los departamentos y municipalidades más pobres, y que los esfuerzos se han concentrado en la mejora de las infraestructuras para que los pequeños campesinos

ques, en opinión de los campesinos propietarios de pocas o ninguna tierra que llegaron hasta aquí desde las zonas costeras del Pacífico, en busca de mejor suerte.

puedan ahorrar tiempo y reducir costes en la comercialización de sus productos.

Bajo esta perspectiva, hemos de emitir además un juicio positivo en cuanto a los efectos del Programa de Reactivación, que opera de forma satisfactoria en algunos de los departamentos más pobres del país.

Otra práctica positiva constatada dentro del Proyecto de Reactivación es la utilización del Mapa de la Pobreza para la selección de las áreas de actuación. El personal del IDR informa además que la planificación de la selección de proyectos se ha efectuado en colaboración con las administraciones municipales, siempre guiados por el principio de tratar de implementar los mayores esfuerzos en las zonas más pobres.

Aunque en el ámbito de carreteras el Programa de Reactivación no ofrece una sostenibilidad adecuada, la selección de las áreas más pobres para la construcción de enlaces terrestres y el recurso a los desempleados y pequeños agricultores de la zona para las mencionadas tareas han permitido proporcionar comida por trabajo e ingresos en metálico a dichos grupos. No obstante, el aspecto negativo de esta actuación es que no siempre los agricultores locales desean continuar con este trabajo una vez que dejan de percibir dinero por participar en la construcción y la O+M de las carreteras.

Algunos grupos de agricultores han sido excluidos de las actividades de irrigación dentro del Proyecto de Reactivación. Por ejemplo, en Carazo, los agricultores sin pozos en sus tierras no pudieron solicitar a la asistencia técnica o su inclusión en los proyectos de irrigación por goteo y mini-irrigación. En esta misma localidad hemos comprobado casos donde no existe indicio alguno de que se hayan realizado estudios de viabilidad, a pesar de que los agricultores sostienen haber informado al personal del IDR de que había tierras donde se podía extraer más agua y que, si se les hubiera

concedido el tiempo necesario para encontrarla, podrían haberse incorporado al proyecto. Una planificación poco flexible, la escasez de tiempo y la ausencia de estudios técnicos de viabilidad han resultado en una oportunidad perdida para la inclusión de los colectivos más pobres y desfavorecidos, según demuestra el presente trabajo de campo, así como la de aquellos agricultores que carecían de pozos dentro de sus parcelas.

En definitiva, consideramos que el POSAF y el IDR deben concentrar un mayor esfuerzo sobre aquellos grupos que poseen un mínimo de bienes, para que las inversiones realizadas sean viables y puedan ofrecer resultados. El limitado alcance del POSAF y el IDR sobre los más pobres no significa que estos proyectos hayan fracasado. Lo importante es que los mencionados proyectos incluyen otros componentes que revierten en beneficio de los más desfavorecidos y de los sin tierra. Después de todo, ningún proyecto es capaz de conseguir todo para todo el mundo.

Género y papel de la mujer

Los programas FADCANIC y Danida PAST han tenido bastante éxito en la integración global de la problemática de género en las actividades emprendidas, si nos atenemos al hecho de que la documentación operativa de ambos proyectos revela una cuota de entre el 30 y 50% de mujeres entre los beneficiarios de los proyectos de carreteras, las iniciativas para la formación de agricultores de difusión, etc.

En cuanto al Programa de Reactivación, existe una importante implicación por parte de la mujer en los trabajos en carreteras comarcales, lo cual ha podido aportar un cierto volumen de ingresos a dicho grupo, si bien no se puede hablar de un enfoque de género propiamente dicho dentro del Programa de Reactivación. Ello ha llevado a una marginalización de la mujer y a la relegación de la problemática de género. Las conclusiones de nuestro trabajo de campo se ven corroboradas por un reciente

estudio de evaluación realizado en el marco del Programa de Reactivación,²⁶ en el que se afirma que los roles de las mujeres durante el proyecto parecen confinados al ámbito doméstico, pese a que la mujer normalmente se encarga de varias actividades de producción al mismo nivel que el hombre. Por otra parte, en la mencionada valoración se afirma, coincidiendo con nuestro trabajo de campo, que: “existen indicios de un deficiente enfoque de género en la ejecución de los proyectos, que hace que la participación de la mujer en los mismos sea marginal”.²⁷

En el Proyecto de Reactivación del IDR y el POSAF, pese a que hemos detectado algunos indicios que apuntan hacia la integración de la mujer en el grupo de beneficiarios del proyecto, no se ha realizado ningún intento sistemático y reflexionado para la integración global de la perspectiva de género dentro de las mencionadas actuaciones. Las mujeres tienden a ser consideradas como esposas y, en su caso, esposas de agricultores.

Teniendo en cuenta que, dentro del grupo de mujeres, las madres solteras y las viudas tienden a ser más vulnerables a la pobreza, es especialmente preocupante que programas tan ambiciosos como el POSAF o el Programa de Reactivación del IDR no garanticen la inserción de la perspectiva de género como categoría operacional, que no se emprenda una integración global del aspecto de género ni que los subcomponentes del proyecto hayan sido diseñados para acoger las necesidades de las mujeres. No obstante, los proyectos FADCANIC y Danida, que operan en base a un modelo técnico más que sobre una pauta social, han logrado una cierta integración de elementos de género que se han saldado con

²⁶ Ana Lissette Amaya L. et al., *Programa de reactivación productiva agroalimentaria, PRPA. Evaluación socioeconómica del PRPA*. Informe final. Nicaragua, IDR, julio de 2002, Managua, pág. 87.

²⁷ Ana Amaya L. et al., op. cit., p. 87.

resultados positivos en el ámbito de la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza de las mujeres.

El grupo objetivo del POSAF es la familia, y sus beneficiarios directos los propietarios de tierras, que en su mayor parte son hombres. Así pues, se ha excluido a la mayoría de las mujeres del grupo de beneficiarios directos del proyecto, puesto que en su planificación no se ha tipificado a la mujer como un grupo objetivo en sí.

Aunque el grado de inclusión de la mujer en las organizaciones coejecutoras es variable, no se han identificado OCE dentro del programa POSAF con un número elevado de mujeres beneficiarias.

A pesar de esta deficiente integración de la mujer dentro del POSAF, se ha registrado una mejora en su nivel de incorporación, que ha pasado del 6% en 1997 al 11% en 1998, y al 15% en 2000. Los motivos de esta evolución no han sido determinados y parece que se debe más a la casualidad que a un esfuerzo de planificación.

Las conversaciones con el personal del POSAF revelan una *ausencia de estrategia de género*. A diferencia del Danida (PAST) y el NORAD-FADCANIC, donde se han establecido claras directrices y objetivos a cumplir en materia de género, los cuales son evaluados mediante sistemas de supervisión sencillos y desglosados por género, el POSAF carece de mecanismos operacionales para potenciar la integración global de la perspectiva de género.

La falta de una estrategia de género se produce a pesar de que la perspectiva de género ha sido establecida como uno de los seis componentes metodológicos básicos a seguir en la ejecución del programa. Hay que hacer constar la existencia de varios informes realizados en los dos últimos años por consultores externos que destacan la ausencia de políticas de género dentro del POSAF. En dichos informes se incluyen

también una serie de recomendaciones para corregir dicha deficiencia, aunque éstas parecen no haber sido atendidas.

Una mejor práctica para el POSAF sería que los responsables del mismo tuvieran en cuenta las recomendaciones de los mencionados consultores en el ámbito de género. También sería deseable que dichos consultores procuraran colaborar con el personal del POSAF para que realmente tengan conciencia de la necesidad de incorporar una estrategia de género y directrices destinadas a la integración global de la mujer en la aplicación del programa.

Aunque es innegable que se admiten a algunas mujeres en las reuniones y actividades de proyecto, por su condición de esposas de participantes en el mismo, no podemos dejar por sentada su participación, dado que el proyecto no lo exige. La participación a través de sus maridos no es un método ideal y difícilmente contribuirá a la capacitación de las mujeres involucradas en los proyectos.

Por último, los sistemas productivos con los que se identifica a las mujeres (huertos familiares, crianza de aves de corral, cabras y cerdos) no son un objetivo específico del POSAF, por lo que se excluye, por ejemplo, a las viudas, que no cuentan con esposos que pudieran participar en el proyecto.

Ejemplos de buenas prácticas

Varias de las OCE entrevistadas informan que se está planificando la futura inclusión de actividades productivas dirigidas a la mujer, lo cual es un hecho esperanzador. Otro indicio positivo en cuanto a la nueva fase POSAF II es que se requerirá la firma tanto del marido como de la esposa en el contrato a rubricar entre la familia beneficiaria y la OCE. Esta iniciativa contribuirá probablemente a incrementar la visibilidad de la mujer, al igual que la nueva estrategia consistente en introducir hornos de cocina y piensos mejorados para la alimentación de las aves de corral.

POLDES, la OCE de la comunidad de Pueblo Nuevo, destaca algunas de las estrategias que pretende aplicar para potenciar el nivel de inclusión de la mujer:

- Invitar a los matrimonios a participar en las reuniones y los grupos de trabajo asociados a los proyectos.
- Exigir una cuota de participación de un 30% de mujeres en la OCE para que se pueda adquirir la categoría de *grupo homogéneo*.
- POLDES está estudiando la posibilidad de solicitar a los maridos que redacten *cartas de arrendamiento* como documento acreditativo de que sus esposas tienen acceso a parte de las tierras, permitiendo de esa manera que la mujer se integre en el proyecto por derecho propio e independientemente de su cónyuge.

Los donantes bilaterales (NORAD y Danida) insisten en la necesidad de aplicar una *integración global* de la perspectiva de género en sus programas de ayuda. El mejor ejemplo de este empeño por parte de FADCANIC y Danida es el hecho de que en aquellos proyectos donde se especifica la formación de un número similar de hombres y mujeres o la aportación paritaria de los beneficios del proyecto, las mujeres realmente resultan beneficiadas del mismo, incrementando sus ingresos y mejorando su nivel de formación, lo cual probablemente les servirá de gran utilidad en el futuro. En el proyecto Danida PAST, en particular, se han podido constatar diversos ejemplos en los que las instancias municipales y el personal de Danida han seleccionado deliberadamente a hogares con una mujer como cabeza de familia para participar en iniciativas de formación, a partir del conocimiento por parte de las instancias municipales de la particular necesidad de dichas mujeres.

Población indígena y minorías étnicas

Desde una perspectiva global, cabe afirmar que dos de los cuatro programas estudiados (POSAF e IDR) ofrecen una atención bastante deficiente hacia la inclusión de los pueblos indígenas y afrolatinos. Aunque el Programa de Reactivación no fue concebido para actuar en áreas de asentamiento indígena no estaría de más cuestionarse el por qué de la ausencia de este aspecto, teniendo en consideración que el Proyecto de Reactivación del IDR es un programa integrado de desarrollo rural que tiene como meta la reducción de la pobreza, y no hay que olvidar que los niveles de indigencia de la población indígena son superiores al del resto de los colectivos.

El POSAF, que opera en áreas predominantemente no indígenas, en cambio, introdujo un componente indígena en su fase inicial. Sin embargo, el mencionado componente indígena, concebido para el POSAF I, no fue nunca aplicado. El POSAF I, que comenzó en 1996, cubría seis áreas hidrográficas, entre ellas la de Waspam. El objetivo era introducir un componente de desarrollo forestal a nivel comunitario dentro de las aldeas indígenas. Se realizaron diversos estudios (socioeconómico, etc.), se diseñaron proyectos y se elaboraron planes generales de actuación, pero finalmente no se ejecutó ninguna iniciativa. En el informe *Sistematización del POSAF I* (Feb. 2002), realizado en el marco del mismo programa, se indican las siguientes razones para justificar esta omisión:

- Retraso en la financiación por parte de los países nórdicos.
- Problemas en la canalización de los fondos hacia las áreas de proyecto.
- Falta de recursos para el establecimiento de OCE en la región.

No obstante, según se desprende de las entrevistas mantenidas con el personal del POSAF, otra de las razones para la no aplicación del componente indígena fueron los intereses eco-

nómicos de una compañía maderera extranjera, la cual, en complicidad con las autoridades municipales (algunas de las cuales ocupaban puestos influyentes dentro de la compañía), decidió explotar el área de proyecto para la extracción de resina de pinos.

En el POSAF II se especifica a la población indígena como beneficiario de un componente piloto. De las 63 organizaciones que presentaron propuestas para el POSAF II, se atendió la solicitud de un 76% de ellas. Sin embargo, se excluyó a la única organización indígena (la comunidad indígena de Jinotega) que trató de clasificarse para el POSAF II. Esta organización obtuvo sólo 296 de los 395 puntos requeridos, no alcanzando la calificación mínima en los criterios de selección siguientes, necesarios para obtener la categoría de OCE: gobernabilidad, adecuación jurídica, administración, estructura financiera, servicios, relaciones interinstitucionales y formación.²⁸

Lecciones extraídas

Lo expuesto anteriormente nos lleva a la conclusión de que, para que un programa realmente contribuya a mejorar la situación de las poblaciones indígena y afrolatina, es necesaria su inclusión específica como grupo objetivo y, en último caso, la aplicación de una política de “discriminación positiva” que garantice la difusión de los beneficios del proyecto entre el grupo objetivo indígena y afrolatino. Renshaw describe en su *Good Practices Study for the BID*²⁹ un ejemplo de discriminación positiva a favor de los grupos indígenas de Honduras. Dicho estudio sostiene que un elemento básico para la canalización de fondos de crédito y beneficios hacia las poblaciones indígenas es el recurso a las organizaciones indígenas y no a organizaciones paraguas tales como ONG no indígenas, entidades paraestatales (como el

IDR) o grandes organizaciones de cooperación (como el POSAF).

De los cuatro programas examinados, FADCANIC y Danida PAST son los que dedican un mayor esfuerzo a orientar sus actuaciones sobre las poblaciones indígenas y negras. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que el Danida haya optado por concentrar un importante volumen de recursos sobre las áreas RAAS y RAAN, y a que FADCANIC también opera en estas zonas de la costa atlántica, donde se asienta la población indígena de Nicaragua.

A pesar de que el programa FADCANIC incluye un alto grado de participación en modalidad de *consulta y participación activa*, dado que forma a un número similar de campesinos de ambos sexos en métodos nuevos de preservación forestal y horticultura orgánica y mixta, sus beneficiarios son, en realidad, las mismas personas que han explotado de forma directa o indirecta a los grupos indígenas, cuya participación sólo es real sobre el papel. El contrato de arrendamiento firmado entre el Consejo de Ancianos y el FADCANIC, por el que esta última se comprometía a arrendar 500 hectáreas de bosque originario por un período de 50 años *en nombre de la población indígena*, erigiéndose en su protector, pone de manifiesto el alcance de la “participación” del pueblo Tasba. Se debe hacer constar que, según FADCANIC, fue la propia población indígena de la zona la que solicitó su intervención, lo cual en sí ya es muestra de otro tipo de participación activa en una situación de desesperación.

Además, existen varias comunidades indígenas en la región cubierta por el proyecto. En algunas de ellas se están realizando iniciativas de formación destinadas a la protección de recursos naturales. Ahora bien, dado que el proyecto no incluye en su sistema de supervisión definición étnica alguna de los beneficiarios, nuestro equipo no pudo extraer conclusiones definitivas sobre este punto.

²⁸ POSAF II: *Sistematización*, op. cit. Abril de 2002.

²⁹ Renshaw, J. *Fondos de inversión social y pueblos indígenas*. BID, 2001, serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.

Sostenibilidad

Cuatro elementos son necesarios para obtener un grado satisfactorio de sostenibilidad: 1) una estrategia de provisión de bienes y servicios solicitados por la comunidad; 2) una movilización social eficaz; 3) viabilidad financiera; 4) adecuación social y medioambiental.

Enfoques basados en demandas comunitarias

Existen considerables indicios de la aplicación de un enfoque basado en demanda dentro del POSAF. A los habitantes de la región se les invita a participar en el proyecto si tienen tierras en propiedad y cumplen con los demás criterios de selección. Una vez que se han calificado, los beneficiarios pueden elegir entre un amplio abanico de actividades dentro del proyecto.

Aunque todavía es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas acerca de la sostenibilidad de los proyectos POSAF, el trabajo de campo ha revelado tres problemas básicos:

- Una falta de recursos técnicos y financieros por parte de las municipalidades para efectuar la supervisión y el seguimiento posterior de los beneficiarios una vez finalizado el proyecto.
- Numerosas OCE no consiguen clasificarse para el proyecto, pero no se ha invertido un esfuerzo suficiente para la capacitación de las mismas con vistas a su adhesión al POSAF.
- No se han incorporado mecanismos de sostenibilidad en los proyectos del POSAF. Una vez finalizado el proyecto, el personal del OCE y los responsables técnicos y de supervisión del POSAF pasan a formar parte de otro grupo.

En el Programa de Reactivación del IDR, existen más indicios de la existencia de una demanda “auténtica”. Es decir, las comunidades, asociaciones o cooperativas formulan ideas sobre proyectos que requieren un servicio es-

pecífico (irrigación, proyectos de apicultura, cultivo orgánico de cacao, rehabilitación de pequeñas zonas hidrográficas, mejora de piensos y técnicas mejoradas de inseminación artificial, nuevos cultivos, etc.). En cualquier caso, los proyectos de reactivación evidencian problemas tanto en su ejecución como en su sostenibilidad (ver más abajo).

Cabe añadir que el BID ha introducido recientemente un nuevo e innovador tipo de crédito en sus operaciones en Latinoamérica, los denominados “créditos multifásicos”. Ello contribuirá a una estrategia más flexible a la hora de ejecutar los proyectos. Los créditos multifásicos permiten la implementación de los proyectos en una serie de etapas consecutivas pero independientes, lo cual hace posible la introducción de ajustes durante la ejecución de cada fase, tanto en lo referente a las actividades como en su duración.

El personal de FADCANIC visita las zonas con recursos forestales amenazados, ofreciendo un conjunto de servicios asociados a un proyecto. Hay indicios más que suficientes de la existencia de una demanda real y urgente de servicios de proyecto. Una estrategia que ha rendido buenos resultados es el establecimiento de un sistema de agricultores de contacto (un hombre y una mujer en cada aldea), los cuales deben poseer unas parcelas de muestra y encargarse de dar charlas y suministrar servicios de difusión (“campesino a campesino”) a otros miembros de su aldea. Esta estrategia parece estar generando una importante demanda de servicios FADCANIC. Se produce también una considerable transferencia tecnológica: a los promotores se les forma en nuevas técnicas de producción orgánica y control de plagas, y se les enseña también métodos agroforestales. Los beneficiarios no reciben retribución económica alguna pero sí una formación de gran valor, y hay constancia de que esos conocimientos son transferidos a otros miembros de la comunidad. Como ya se ha mencionado, aún es demasiado pronto para

trazar conclusiones definitivas sobre la sostenibilidad de esta iniciativa.

Danida PAST tiene un buen historial en el ámbito de la colaboración con organizaciones de base dentro de las comunidades. Al ser consultadas, las comunidades reclaman infraestructuras de comunicación, pero no siempre son conscientes del alto coste que implica el mantenimiento de dichas infraestructuras. Un punto central en relación a los proyectos sobre construcción de carreteras y muelles es el papel de las municipalidades y las expectativas de las comunidades respecto al O+M de aquellas.

Una medida positiva aplicada en el marco del programa PAST es el hecho de que la municipalidad, con el apoyo de Danida, es la encargada de seleccionar las carreteras donde se realizarán tareas de reparación o mantenimiento preventivo, en coordinación con el comité de transporte de la comunidad. El principal problema en el campo de la sostenibilidad es que, mientras que los asesores del Danida disponen de un presupuesto determinado, vehículos, combustible y también pueden recurrir a sus propios ingenieros y expertos socioeconómicos para la supervisión y control de los proyectos, las municipalidades disponen de escasos recursos económicos y, en numerosas ocasiones, son incapaces de mantener un nivel adecuado y constante de apoyo tras haber dejado la zona el Danida y las demás entidades donantes que respaldan las infraestructuras de comunicación.

El Danida establece condiciones previas, a saber: que las municipalidades incluyan en sus presupuestos los proyectos de comunicación impulsados por dicha entidad donante. Ello conlleva una serie de problemas ya bien conocidos: 1) Los presupuestos pueden verse notablemente reducidos y, además, a menudo surgen discrepancias sobre el volumen de fondos destinados y los que realmente se han desembolsado durante el ejercicio financiero; 2) los cambios políticos dentro de las municipalida-

des traen consigo rotación de personal y una falta de continuidad que amenaza la sostenibilidad y coordinación de la infraestructura de comunicación terrestre. Se trata de un problema que también afecta a los proyectos de construcción de carreteras financiados por el BID en el ámbito del Programa de Reactivación.

Mobilización social efectiva

Los programas POSAF, FADCANIC y PAST obtienen un alto grado de capacidad de movilización social. Los tres programas emplean agentes de difusión de algún tipo (las OCE en el caso del POSAF, promotores y mecanismos de “campesino a campesino” en el FADCANIC y comités de transporte dentro del programa PAST).³⁰ El programa PAST tal vez sea el que cuente con una representatividad más amplia, aunque se ha observado una cierta tendencia a la designación de los miembros de la comunidad con mayor nivel educativo para ocupar los puestos de los comités.

El Programa de Reactivación del IDR practica la movilización en todas las comunidades, pero sólo de aquellas personas llamadas a integrarse dentro de un proyecto específico. La duración de los proyectos suele ser de uno a dos años, un período demasiado breve para la capacitación de las organizaciones comunitarias, que necesitan ser reforzadas para asegurar un alto grado de sostenibilidad en las actuaciones. Ahora bien, es demasiado pronto todavía para extraer conclusiones sobre el Programa de Reactivación II, teniendo en cuenta que se inició en enero de 2003. Pudimos corroborar que las carreteras visitadas *están siendo mantenidas*, pero por ahora sólo se ha efectuado su construcción (en los últi-

³⁰ Por otra parte, el BID está experimentando en Boaco con comités comunitarios de carreteras, cobrando un pequeño peaje para mejorar la sostenibilidad económica de las vías rurales, una iniciativa que será introducida en el Proyecto de Reactivación II, cuyo inicio está previsto para 2003.

mos 6 a 10 meses), por lo que, insistimos, sería precipitado formular conclusiones en el momento actual.

Viabilidad financiera

POSAF

El programa POSAF se fundamenta en una premisa básica: los agricultores de las zonas hidrográficas apoyadas financieramente por el proyecto que dispongan de una parcela de tierra superior a 3 hectáreas deben ser capaces de extraer un rendimiento económico de sus actividades productivas y comerciales que les permita abandonar su estado de pobreza y la preservación de los recursos naturales de la zona hidrográfica. El objetivo es que “las familias puedan vivir de lo que producen, y que sus inversiones sigan proporcionándole frutos año tras año”.

Hasta el momento, los resultados obtenidos parecen positivos: el método M&E del POSAF indica que los ingresos domésticos han aumentado hasta un 129% por hectárea en los sistemas agroforestales y hasta un 78% en los sistemas silviganaderos. Los beneficiarios se muestran también satisfechos en varios puntos:

- Se ha procedido al vallado de las parcelas, lo cual ha incrementado el valor de sus tierras.
- Las mejoras introducidas en la conservación del suelo han aumentado la resistencia de los cultivos, pese a una menor pluviosidad.
- La reforestación ha beneficiado al microclima del área cubierta por el proyecto.
- Una mejora de la dieta como resultado de la diversificación de las cosechas.
- Se han identificado dos problemas respecto a la sostenibilidad financiera del POSAF:

El primero de ellos es la necesidad por parte de la asistencia técnica de un período superior

a dos años para la ejecución del proyecto, ya que con el sistema actual son más altas las probabilidades de que los beneficiarios “recaigan”, es decir, que abandonen las nuevas técnicas mejoradas en caso de encontrar problemas para los que precisan apoyo, teniendo en cuenta particularmente que varias de las inversiones emprendidas son a largo plazo (plantación de árboles frutales y reforestación).

El segundo problema es que el POSAF no ofrece asesoramiento alguno en el ámbito de la comercialización de los productos. Los agricultores de Carazo que se visitaron producían un elevado volumen de papayas, pero eran incapaces de darles salida al mercado a causa de las deficientes comunicaciones terrestres. En los casos en que conseguían hacerlas llegar al mercado, se encontraban con que todos los demás campesinos vendían también papayas, produciendo así la saturación del mercado y la caída de los precios, por lo que resultaba poco rentable el transporte de la fruta hasta el punto de venta.

El POSAF carece de mecanismos para garantizar que las OCE y los agricultores dispongan de acceso y suministro continuado a la asistencia técnica, con el fin de resolver los problemas que vayan surgiendo. La capacidad de las OCE de cumplir con su obligación moral de prestar un apoyo continuado a los agricultores está condicionada por la renovación de las partidas de financiación que se asignen a las sucesivas fases del POSAF.

Reactivación (IDR)

El trabajo de campo reveló una serie de problemas en este programa. Entre los principales se encuentra el escaso tiempo para la ejecución del proyecto, un deficiente apoyo de difusión durante y después de la implementación del mismo y la falta de estudios de viabilidad económica en los proyectos productivos que dependen de la disponibilidad de vías de comercialización.

Los retrasos de cinco meses en los pagos de los fondos del IDR destinados al personal y las ONG municipales, debidos a los cambios realizados en el equipo de dirección, obligó a una ejecución parcial de los proyectos con un período previsto de aplicación de un año. Por ejemplo, los proyectos de apicultura de un año de duración desarrollados en Boaco estuvieron cinco meses sin asistencia técnica del personal del IDR, que no fueron a las aldeas porque no se les había abonado sus salarios. Cuando se reembolsaron los sueldos a los responsables del IDR, era demasiado tarde para ayudar a los campesinos, porque la temporada de polinización ya había finalizado. Los proyectos de apicultura terminaron sin haberse completado las actividades básicas de formación previstas.

En otro Proyecto de Reactivación llevado a cabo en Boaco para estimular la fabricación de esteras artesanales a partir del sisal, no se realizaron estudios de viabilidad o de mercado. Según las informaciones que nos han llegado, las mujeres no pudieron dar salida en el mercado a su producción, o bien sus productos tuvieron que competir con otros más baratos que procedían de diversas regiones de Nicaragua. Así pues, es poco probable que el proyecto sea económicamente sostenible.

En cuanto al programa de carreteras del Proyecto de Reactivación, no se ha llegado a un acuerdo formal entre la comunidad local y la municipalidad para el mantenimiento de las carreteras rurales. Por consiguiente, cabe esperar que dichas vías de comunicación no recibirán mantenimiento, como ya ha ocurrido con las carreteras construidas en períodos anteriores del Proyecto de Reactivación. Otro factor que amenaza la sostenibilidad es el hecho de que el personal técnico municipal no se implicara en la elaboración del manual de operación y mantenimiento de carreteras. Dicho documento fue redactado por el IDR y los microempresarios de la comunidad.

FADCANIC

El personal de campo del FADCANIC instruye a los agricultores en técnicas de producción orgánica y reforestación. La estrategia consiste en que los campesinos formados en estas técnicas difundan sus nuevos conocimientos a otros agricultores de su comunidad. Dicho método “campesino a campesino” fomenta la sostenibilidad, como corrobora el hecho de que los agricultores entrevistados demostraron la forma en que gestionaban sus parcelas de muestra y cómo suministraban nuevas plantas y árboles a otros agricultores.

La sostenibilidad del centro de formación del FADCANIC probablemente sea más difícil de lograr, dado que hay una demanda escasa para este tipo de centros en esa zona de la costa atlántica. El clima tropical fue por sí solo un importante escollo en la construcción del centro recientemente acabado. Pese a todo, el FADCANIC ha sido capaz de captar promotores mediante un proyecto del Banco Mundial,³¹ lo cual ha aportado un cierto volumen de ingresos para el mantenimiento del edificio. El FADCANIC necesita también llegar a un acuerdo con un instituto de investigación o universidad que les envíe estudiantes para supervisar los cambios registrados en el área forestal protegida de 500 hectáreas, ya que afirma no disponer de fondos suficientes (internos o asociados al proyecto) que les permita costear la supervisión con especialistas.

Danida PAST

Las carreteras y muelles construidos en las fases anteriores del programa PAST padecen graves problemas de sostenibilidad financiera.

El recuadro siguiente los problemas en los ámbitos de O+M y sostenibilidad económica en un muelle prototípico construido dentro del área RAAS. Demuestra asimismo que la comunidad conoce muy bien los motivos que

³¹ Corredor Biológico del Atlántico.

Recuadro 2. Factores que amenazan la sostenibilidad

Mathew Yulith, coordinador de construcción y mantenimiento de muelles: “Estamos contentos de que viniera el Danida. Antes sólo contábamos con un lugar improvisado para acceder a los barcos. Nos sentimos agradecidos de lo que han hecho por nosotros. Pero tenemos problemas, porque no podemos reunir el dinero (para el mantenimiento del embarcadero). La gente se niega a pagar”.

Carlos Rojas, profesor y vicepresidente del Consejo de Ancianos: “Otro de los problemas es que llegan muy pocos barcos y, por lo tanto, no recaudamos casi nada de dinero. Cobramos 10 córdobas por una panga (tipo de embarcación) y 3 más por cada pasajero, pero únicamente amarran dos barcos a la semana”.

Nelda Tucker, tesorera del muelle: “A veces ingresamos 90, 70 ó 50 a la semana, pero con eso no basta. Por lo general, un 25% de los pasajeros se resisten a pagar”.

Goel Garth, presidente del Consejo de Ancianos: “Aunque recaudáramos todo el dinero, no nos alcanzaría para mantener el muelle”.

Nora Wilson, vicepresidenta del Comité del Muelle: “Deberíamos hacer como en Marshall Point (una comunidad vecina): cobrar 5 pesos por familia en concepto de contribución a la comunidad”.

Goel Garth: “No, eso no funcionaría aquí. Si ya se niegan a abonar tarifas inferiores, las familias tampoco pagarían esa suma”.

Nora: “En una reunión comunitaria celebrada en marzo acordamos cobrar a empresarios y comerciantes por cada visita, pero ninguna persona ha querido encargarse de la taquilla... el sueldo que ofrecemos es demasiado bajo para interesar a nadie, así que no recaudamos nada de los comerciantes...”.

Delrin Prudo R., vicepresidente de la Unión de Pescadores Tasba Pauné y asistente sindical: “Cuando el Danida realizó el proyecto, nos pagaron las cadenas de las motosierras y la madera (*almen-dro de monte*). Ahora necesitamos deshacernos de la madera podrida, pero nadie quiere ayudarnos a cortar este tipo de madera”.

Nelda: “Disponemos de fondos para limpiar el canal. Pintamos las dos cisternas grandes de gasolina que nos donó el Danida, pero no las utilizamos, porque nadie tiene dinero para llenarlas y así poder vender el producto. De todas maneras, las pintamos todos los años para que no se oxiden. La idea que el Danida propuso y nosotros aceptamos consistía en alquilar las cisternas a un miembro de la aldea. Así es como nos dijeron, en 1997, que funcionaría el proyecto.”

limitan el mantenimiento de los embarcaderos financiados por entidades donantes y las medidas necesarias que permitirían su mantenimiento. Se debe observar también que en esta comunidad en concreto existen divisiones de carácter religioso, político y étnico que dificultan el consenso de la comunidad para la resolución del problema.

Adecuación social y del medio

Tres de los cuatro programas analizados por el trabajo de campo (POSAF, Proyecto de Reactivación del IDR y FADCANIC) luchan por la erradicación de la pobreza y la mejora del nivel de vida de los campesinos más desfavorecidos en zonas afectadas por adversidades sociales y naturales. Los tres programas impul-

san en diferente medida el desarrollo y aplicación de técnicas orgánicas (en particular, el POSAF y FADCANIC).

Se trata de una estrategia positiva desde el punto de vista medioambiental, en un país con una amplia tradición en cuanto a la utilización masiva de fertilizantes y pesticidas químicos.

Las iniciativas de formación en métodos de producción orgánica y preservación de cultivos y recursos hidrográficos en el marco de los programas FADCANIC y POSAF son actividades provechosas y muy encomiables. También en el caso del Proyecto de Reactivación del IDR, hay claros indicios de que se están impulsando tecnologías orgánicas adecuadas de bajo coste: promoción de técnicas

sencillas de ensilaje a partir de desechos de la caña de azúcar destinado al incremento de la producción ganadera, introducción de piensos mejorados, producción de miel orgánica, etc.

Danida PAST apoya el desarrollo económicamente sostenible de carreteras, caminos, embarcaderos fluviales e infraestructuras que ayuden a incentivar el crecimiento económico de las áreas de asentamiento indígena situadas en la costa atlántica y la Región I. Pese a la indudable conveniencia desde una perspectiva social de dichos intentos por promover el desarrollo económico mediante la mejora de las carreteras e infraestructuras, existen indicios, en el caso de los muelles construidos en las regiones RAAS y RAAN, de que dichas instalaciones facilitan aún más el transporte de maderas preciosas respecto a épocas anteriores.

En la documentación operativa del Danida PAST y el Proyecto de Reactivación del IDR se estudian los eventuales impactos negativos sobre el medio ambiente derivados de la mejora de carreteras y muelles, en particular en zonas forestales sensibles. En cualquier caso, la construcción de nuevas carreteras y muelles puede facilitar la extracción no sostenible de recursos naturales, especialmente si la legislación al respecto es laxa y/o existen poderosos alicientes económicos.

Los cuatro programas operan acertadamente en el ámbito social, ya que combaten la pobreza, si bien cabe mencionar que el POSAF y FADCANIC ofrecen mejores resultados que el Proyecto de Reactivación del IDR.

Sólo Danida y FADCANIC (ambos financiados por países escandinavos) cuentan con políticas bien definidas en materia indígena: Danida espera reducir los niveles de pobreza entre los grupos indígenas operando en los departamentos donde están mayoritariamente establecidos, que son los más pobres de Nicaragua. FADCANIC, por su parte, trata de detener el proceso de destrucción de los territorios indígenas formando a agricultores inmi-

grados a la zona y persuadiéndoles de que se asienten permanentemente en las tierras adquiridas o arrendadas a los grupos étnicos, en la esperanza de que no se trasladen a los bosques indígenas y los destruyan.

Entorno propicio: estrategias y aspectos institucionales

En los capítulos 1 y 2 se delinean los elementos básicos para un entorno institucional y de política que sea propicio. Nicaragua no ofrece resultados alentadores en ninguno de estos ámbitos. Existe una falta generalizada de coordinación entre los programas gubernamentales, no hay estrategias bien definidas de desarrollo rural dirigidas a los colectivos de menos recursos económicos y la coordinación entre los donantes es deficiente. A continuación se reflexiona sobre estos aspectos.

Gobierno local

El grado de descentralización y delegación de competencias es poco satisfactorio en Nicaragua. En este país sólo se destina un 1,5% de los ingresos estatales a la administración municipal, en claro contraste, por ejemplo, con Bolivia, que dedica un 20%. Además, en algunos casos los fondos transferidos no se abonan a tiempo o, incluso, nunca llegan. Así pues, programas como el POSAF, el Proyecto de Reactivación del IDR y Danida PAST tratan de llenar ese vacío de servicios públicos a nivel municipal.

La conclusión es clara: si las municipalidades carecen de la capacidad o los recursos económicos para hacerse cargo de las tareas de O+M tras la puesta en pie por parte de los donantes de nuevas infraestructuras o programas de difusión como el IDR o el POSAF, se precisará un mayor esfuerzo en el asesoramiento a los agricultores, a fin de garantizar la sostenibilidad de las actuaciones. De lo contrario, es poco probable que las iniciativas ejecutadas puedan tener continuación.

Gobernabilidad e ingresos fiscales

Las instituciones públicas nicaragüenses evidencian la fragilidad y deficiencias propias de la mayoría de los países latinoamericanos. El motivo hay que buscarlo en las rotaciones frecuentes del personal a cargo y a una tradición política concreta en las esferas de toma de decisiones en lo referente a ascensos y designaciones de puestos públicos. De hecho, cuando se produce un cambio de gobierno, se procede normalmente al reemplazo de la totalidad o casi totalidad del personal a todos los niveles. Ello conlleva problemas en los esfuerzos de capacitación de las diferentes jerarquías de la administración.

A ello hay que añadir una débil estructura tributaria y una reducida base de ingresos. La política actual de recaudación de impuestos no permite garantizar la sostenibilidad de las actuaciones, especialmente en lo referente al suministro de bienes públicos.

Agotamiento de los recursos de Nicaragua

Los valiosos recursos naturales de este país centroamericano están sufriendo un grave proceso de erosión. Ello se debe a una deficiente definición de las políticas sectoriales, la ausencia de una estrategia clara de desarrollo rural y la escasa coordinación entre el MARENA, el MAGFOR y el IDR.

Los grupos más desfavorecidos de las zonas RAAN y RAAS están formados por campesinos indígenas y no indígenas. Muchos de ellos, que dependen del bosque para su sustento, se enfrentan al difícil desafío que supone la inmigración continua a la zona de campesinos sin tierra, unas frágiles instituciones de apoyo y la aplicación de políticas inadecuadas. La “frontera agrícola” que en el pasado separaba los bosques vírgenes de la costa atlántica del resto del país ha casi desaparecido.

Desastres naturales y económicos

Entre ellos hay que destacar los huracanes, los terremotos, los incendios forestales, las lluvias torrenciales, las sequías estacionales, los movimientos de protesta de trabajadores y las fluctuaciones en los precios de los artículos de consumo.

La trascendencia de un número limitado de cultivos de alto rendimiento económico, como el café, unido a la falta de instituciones, incentivos e instrumentos financieros que contribuyan a contener los riesgos asociados a las variaciones de los precios de estos productos en el mercado mundial, ha hecho de Nicaragua un país vulnerable a la evolución de los mercados internacionales. La caída del precio del café a su nivel más bajo de los últimos 100 años, ha llevado a la quiebra a decenas de miles de cafeteros nicaragüenses.

Falta de coordinación entre las entidades donantes

Otro problema que perjudica al proceso de desarrollo de Nicaragua es la mala coordinación entre los órganos donantes. Se podría incluso afirmar que se da un fenómeno de competitividad entre las entidades donantes que operan en un mismo sector o área geográfica. Los donantes tienden a acotar “sus” dominios. Dicha situación hace peligrar la sostenibilidad de los programas emprendidos.

Uno de los principales factores que amenazan las iniciativas de desarrollo implementadas en Nicaragua es la falta de coordinación entre los organismos públicos y la situación de confusión que surge tras la ronda anual donde se presentan las peticiones de los donantes, en una atmósfera caracterizada por la descoordinación de los mismos. Se puede afirmar que, en cierta medida, las entidades donantes están en el origen de una parte de los problemas que afligen a Nicaragua.

No obstante, durante el trabajo de campo encontramos un ejemplo alentador en una iniciativa destinada a mejorar la coordinación de los donantes activos dentro del sector agrícola nicaragüense. En octubre de 2002, el gobierno de Nicaragua dio luz verde a la fusión de los documentos operativos de FINNIDA y Danida

en el programa de apoyo al sector agrícola. Se trata de un paso pequeño pero importante hacia la armonización de las iniciativas de las entidades donantes en este sector fundamental para los proyectos de DRAC.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En este último capítulo reunimos, por una parte, las conclusiones extraídas del análisis de la documentación de 20 proyectos del BID realizados en ocho países diferentes y de otros 15 proyectos financiados por el Banco Mundial en siete países (lo cual se describe más en profundidad en el capítulo 3) y, por la otra, las conclusiones y enseñanzas derivadas del trabajo de campo realizado en Nicaragua (presentado en el capítulo 5).

Centroamérica se caracteriza por su diversidad política, económica y social. Existen importantes diferencias entre los países, en términos de desarrollo democrático, descentralización institucional y recursos públicos. Los niveles de desarrollo económico varían considerablemente entre los países e, incluso, dentro de las fronteras de los mismos. También las circunstancias históricas, los perfiles culturales y étnicos y los indicadores de desarrollo social difieren de manera significativa. Por ello, resulta lógico que sea *imposible* formular una receta universal aplicable al diseño de proyectos de desarrollo rural de autogestión comunitaria (DRAC) económicamente sostenibles.

A partir del examen de la bibliografía y el trabajo de campo realizado, hemos identificado cuatro elementos fundamentales que deben ser optimizados con el fin de impulsar la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad de los proyectos de DRAC financiados por el BID. Dichos elementos, detallados más abajo, son los siguientes: i) participación de la comunidad; ii) sostenibilidad y tipo de actuación; iii) inclusión social; iv) entorno propicio.

Nuestras recomendaciones parten del hecho innegable de que el BID colabora (financia) con los gobiernos y no directamente con las comunidades beneficiarias. El BID tiene el mandato general y la visión de promover el desarrollo socioeconómico de las regiones de sus países miembros, más allá del estímulo al

simple crecimiento económico. Expresado en términos más específicos, se puede afirmar que la promoción de procesos de desarrollo equitativos es una de las prioridades del BID, y ello implica la integración de los colectivos con menos recursos económicos, las mujeres y las minorías étnicas como beneficiarios y responsables de dicho desarrollo.³² Por consiguiente, es legítimo que el BID fije condiciones para su programa de préstamos. Algunas de nuestras recomendaciones apuntan a que el BID debería considerar la intensificación del diálogo con los gobiernos receptores de financiación sobre determinados puntos esenciales.

Participación comunitaria

Conclusiones

De acuerdo a nuestra valoración de la documentación del BID y el Banco Mundial sobre 35 proyectos de desarrollo rural, un 90% de las comunidades beneficiarias de los proyectos participan de forma muy limitada en su fase de planificación. En la mayoría de los casos, los beneficiarios se enfrentan a varias opciones, solicitándoseles que comenten o categoricen sus preferencias. En ocasiones, el aporte de los beneficiarios se limita a suministrar la información requerida por los planificadores del proyecto. Un 10% de los proyectos incluyen en alguna medida la participación activa de los beneficiarios.

El trabajo de campo revela un patrón similar: en ninguno de los cuatro programas examinados se ha detectado indicio alguno de participación en términos de empoderamiento por

³² "Renewing the Commitment to Development" – Informe del Grupo de Trabajo encargado de la Estrategia Institucional. 1999. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

parte de los beneficiarios en lo relativo al diseño de los proyectos.³³

Pese a la ausencia de participación en modalidad de *empoderamiento*, hay programas y proyectos que manifiestan niveles prometedores de participación comunitaria de *consulta* en la fase de planificación (los beneficiarios pueden expresar sus opiniones y preferencias sobre el abanico de opciones que se les presenta e, incluso, formular propuestas de nuevas actividades).

En el examen de la bibliografía especializada se han hallado algunos ejemplos de *participación activa*. Entre ellos se incluye el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién en Panamá (PN0116) y la Facilidad de Pequeños Proyectos y Cooperación Técnica para Grupos Marginados del Sureste de México (SP9506249). Este último proyecto, de forma similar al Programa de Capacitación para Jóvenes en Áreas Rurales de Paraguay (concluido el año pasado),³⁴ ofrece a los grupos comunitarios la posibilidad de delinear, ejecutar y supervisar sus propios proyectos con el apoyo de diversas ONG e institutos de formación.

Los cuatro proyectos incluidos en el trabajo de campo llevado a cabo en Nicaragua contienen elementos de participación comunitaria de *consulta*. Si bien no se hallaron ejemplos concretos en Nicaragua de proyectos con participación en modo de *empoderamiento*, nuestro análisis global sugiere que esta forma de participación permitiría responder mejor a las necesidades y demandas manifestadas por las comunidades beneficiarias. Este hecho ya de por sí contribuiría a incrementar las opciones de sostenibilidad de las iniciativas. Además, la

participación en modalidad de *empoderamiento* conllevaría la integración de la comunidad en actividades operativas e iniciativas de formación que optimizarían las posibilidades de los colectivos locales de valerse por sí mismos en el futuro. Estos aspectos metodológicos también permitirían en teoría reforzar el grado de sostenibilidad.

Sin embargo, la planificación y ejecución de los proyectos participativos en términos de empoderamiento precisan naturalmente de un cierto nivel de cualificación técnica en el ámbito local. En caso de no disponer de ella, se requerirá un importante esfuerzo para su adquisición. En la práctica, el personal de campo y los responsables del proyecto se afanan por hacer lo inmediatamente posible, es decir, establecen una cooperación con las instancias públicas siguiendo un modelo jerárquico descendente, a veces porque la capacidad local es realmente frágil y, en otras ocasiones, en función de los intereses particulares del organismo competente en cuestión.

La mayoría de los proyectos del BID parecen implementarse con unos plazos de ejecución excesivamente breves y rígidos. En la actualidad, el Proyecto de Reactivación del IDR establece un período máximo de ejecución de dos años y, normalmente, prevé sólo un año para la implementación de todo el ciclo de programa en sus proyectos de tipo productivo y agrícola (incluidos también las iniciativas de construcción de carreteras rurales). La consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y sostenibilidad que se han marcado para las actuaciones requieren unos plazos y un grado de flexibilidad adecuados, que permitan unos procesos de planificación y ejecución con opción a introducir ajustes y correcciones durante la vida del proyecto.

Por último, el examen de la bibliografía especializada evidencia el hecho de que los proyectos que recurren a organizaciones comunitarias ya establecidas y a autoridades locales, en vez de buscar apoyo en estructuras parale-

³³ Los cuatro niveles de participación son los siguientes: i) recolección de información, ii) consulta, iii) participación activa y iv) empoderamiento (ver apartado 1.4.1.).

³⁴ Paraguay: Programa de Capacitación para Jóvenes en Áreas Rurales (ATN/DC-5723).

las creadas *ex profeso* para la realización del proyecto, suelen generar mayores niveles de participación e incrementan las opciones de sostenibilidad.

En resumidas cuentas, resulta perentorio luchar por un modelo de participación que permita el empoderamiento, pero esta meta requiere más esfuerzo, recursos y tiempo para su ejecución.

Recomendaciones sobre la participación

Desde una perspectiva de carácter general, se recomienda la promoción de proyectos con un alto grado de participación comunitaria. En el examen de los trabajos especializados dentro de este ámbito (ver capítulo 4), se mencionan algunos ejemplos positivos a este respecto. Como fuente de inspiración anotamos también un reciente estudio sobre fondos de inversión social apoyados por el BID, donde se exponen algunos casos alentadores.³⁵ Encontramos también indicios prometedores en cuanto a participación en proyectos financiados por el BID en Honduras, México y Panamá, donde las organizaciones comunitarias participan plenamente en la planificación, gestión y supervisión de las actuaciones.

A fin de incrementar el grado de participación de las comunidades, se recomienda introducir una mayor flexibilidad a los proyectos y programas futuros de DRAC, no sólo en la planificación sino también en la fase de ejecución. Como regla general, sería deseable que la duración del proyecto estuviera determinada por la consecución de objetivos y no por el transcurso de un período de tiempo predeterminado. El BID debería procurar un ajuste de sus herramientas de planificación operativa, que contribuyera a proveer tanto tiempo como sea necesario en áreas fundamentales tales como la asistencia técnica, la supervisión y el se-

³⁵ Renshaw, J. *Fondos de inversión social y pueblos indígenas*. BID, 2001, serie de informes de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible.

guimiento posterior de apoyo, especialmente en el área de la comercialización. En términos prácticos, sería deseable una revisión del contenido y aplicación del reglamento operativo. Por otra parte, teniendo en cuenta que los procesos de desarrollo normalmente incluyen un componente dinámico, con la aparición de incidencias y circunstancias imprevistas, la planificación del proyecto debería dar un cierto margen para que, en caso necesario, los beneficiarios pudieran introducir ajustes durante la misma fase de ejecución. Ello les aportaría una mayor capacidad de control y poder de gestión sobre los proyectos, incrementando así con toda probabilidad el grado de sostenibilidad de la actuación.

La reciente introducción por parte del BID de innovadoras modalidades crediticias en sus operaciones en Latinoamérica, con los denominados “créditos multifase”, contribuirá seguramente a incrementar de forma sustancial el nivel de flexibilidad durante la fase de ejecución de los proyectos. Los créditos multifase podrían también emplearse, en caso necesario, para la ampliación de los plazos de implementación de los proyectos, cuando éstos se muestren insuficientes.

No obstante, hay que subrayar que no todos los tipos de intervenciones precisan de un nivel máximo de participación comunitaria en la totalidad de las fases del ciclo de proyecto. Es necesario lograr un equilibrio entre la planificación de costes y la necesidad de inversiones en grandes infraestructuras (carreteras, puentes, etc.) para la aplicación de procedimientos técnicos comprobados y fiables. Sin embargo, sopesando los factores implicados, siempre es aconsejable buscar el compromiso de los beneficiarios en la planificación y la toma de decisiones.

Cuando el sistema de alicientes no estimule la mejora de los procesos de planificación e implementación de las iniciativas de DRAC, se recomienda la modificación de la estructura de incentivos para el personal del BID y las orga-

nizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, ha de buscarse un equilibrio entre la estructura de incentivos destinados al “movimiento de fondos” y la necesidad de generar actuaciones de alta calidad que tengan un impacto sostenible en la reducción de la pobreza.³⁶

Por último, se deben reorientar todos los esfuerzos hacia actividades de colaboración con organizaciones comunitarias ya establecidas y las autoridades locales, en vez de recurrir a estructuras paralelas creadas *ex profeso* para la realización del proyecto. Para ello tal vez sea preciso un considerable apoyo del BID en la capacitación de las referidas organizaciones comunitarias. Dicha estrategia potenciaría con toda seguridad la sostenibilidad del proyecto.

Sostenibilidad y tipo de actuación

Conclusiones

El análisis de la bibliografía especializada y el trabajo de campo realizado en Nicaragua sugiere la conveniencia de categorizar las actuaciones apoyadas por el BID en dos grupos diferentes: proyectos dentro del dominio público y proyectos en el dominio privado.

En las intervenciones dentro de la esfera pública se enmarcan los servicios que *deben* prestar las instancias oficiales y, en particular, en el caso de los proyectos comunitarios, los organismos públicos locales, siempre que dispongan de las atribuciones y los recursos necesarios. Entre el tipo de actuaciones dentro de esta categoría se incluye el suministro y mantenimiento de infraestructuras físicas (agua

corriente, carreteras rurales y centros de salud).

Las actuaciones dentro del dominio privado están destinadas a particulares residentes en las comunidades seleccionadas para la ejecución del proyecto (individuos, familias, colectivos de campesinos, etc.). Entre las intervenciones de este tipo se incluyen iniciativas para la introducción de técnicas agrícolas mejoradas, microirrigación, protección del suelo, concesión de microcréditos, proyectos de apicultura, etc.

Es fundamental establecer una clara distinción entre los proyectos de aplicación pública y privada, ya que ello conlleva una serie de implicaciones de una importancia trascendental para la sostenibilidad de las actuaciones. Durante las fases de estudio de viabilidad y planificación de los proyectos, es preciso concentrar toda la atención en la entidad específica que terminará siendo la encargada de ejecutar el proyecto, así como sobre su gestión futura una vez concluido el mismo.

Las actuaciones dentro de la esfera pública (carreteras, muelles, etc.) incluidas en los proyectos evaluados durante el trabajo de campo, son dependientes de los servicios de carácter público para el adecuado funcionamiento de las actividades básicas, tales como las tareas de mantenimiento que precisan de maquinaria pesada y la construcción y reparación de puentes. En algunos de los países examinados en las obras especializadas dentro de este ámbito, los servicios necesarios para el mantenimiento de carreteras y muelles son deficientes o brillan por su ausencia. No se puede esperar todo de comunidades con pocos recursos económicos, de grupos migratorios o que no siempre tienen tiempo o interés para emprender actividades que ellos perciben como de dominio público. Si se trata de una intervención de carácter público, será necesario garantizar la adecuada prestación de servicios por parte de las instancias competentes.

³⁶ La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) ha publicado recientemente un libro titulado *Aid, Incentives, and Sustainability* (Sida Studies in Evaluation 2002/01). Este estudio explora de qué manera repercuten sobre la sostenibilidad de los resultados obtenidos los incentivos aplicados en el marco del sistema de cooperación para el desarrollo.

Entre las principales iniciativas de dominio privado se encuentran los proyectos de tipo productivo, cuyas actividades se desarrollan sobre terreno privado. Ahora bien, se podría argumentar que, por ejemplo, los servicios de difusión son una responsabilidad de las instancias públicas hacia los ciudadanos, pero, en la mayoría de los casos, la realidad es muy diferente. Es probable que los ministerios de agricultura y otros organismos similares no presten los servicios necesarios a los colectivos más deprimidos de las áreas rurales, debido a la tradicional actitud discriminatoria de la ciudad hacia al campo y a la tendencia por parte de los grandes propietarios de tierras a monopolizar los servicios locales ofrecidos por la administración (en caso de haberlos). Así pues, existe una necesidad permanente de proyectos destinados a actores privados. Lo más importante durante la planificación de los proyectos de dominio privado es su ajuste y adecuación a las necesidades y demandas de los grupos objetivo.

Con el fin de paliar la escasez de recursos públicos o la inatención hacia los problemas de las zonas rurales, se suele optar por una de las siguientes alternativas: las entidades donantes, tales como el BID, incorporan un componente de capacitación o programas suplementarios concebidos para rellenar los huecos dejados al descubierto por los servicios públicos, cuya inexistencia amenazaría la sostenibilidad de las actuaciones en la esfera privada. Otra alternativa es que las entidades donantes contraten a organizaciones o compañías privadas para prestar los servicios que la administración, en principio, debería ofrecer (como ocurre en el POSAF o en el Proyecto de Reactivación en Nicaragua, así como en otros proyectos de desarrollo rural patrocinados por el BID y el Banco Mundial).

Recomendaciones sobre la sostenibilidad y los tipos de intervención

Sería aconsejable que en los futuros proyectos de DRAC se prestara una máxima atención a las fases de estudio de viabilidad y de planificación, así como a la determinación del carácter público o privado de la iniciativa. Como ya se ha mencionado anteriormente, dicha distinción tiene importantes implicaciones en la preparación de las actuaciones y, en particular, en sus opciones para alcanzar una óptima sostenibilidad.

En las intervenciones dentro del dominio público, hay que procurar garantizar por todos los medios que las instituciones públicas correspondientes (administración central, regional o local) dispongan de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios, o bien cuenten con un apoyo adecuado para conseguirlos, con vistas a asegurar la sostenibilidad del proyecto. En los proyectos de dominio privado, se deben concentrar los esfuerzos en lograr una óptima adecuación a las necesidades y demandas de los grupos objetivo. Podemos concluir que existe una necesidad específica de *participación que promueva el empoderamiento* en la planificación, ejecución y supervisión de los proyectos desarrollados en el dominio privado.

En las iniciativas dentro del dominio público, como los proyectos de carreteras y muelles estudiados durante el trabajo de campo llevado a cabo en Nicaragua, se precisa el esclarecimiento de los siguientes puntos:

- ¿A quién corresponde el mantenimiento y cuándo debe efectuarlo? ¿Quién debe correr con los gastos?
- ¿De qué funciones de mantenimiento se puede encargar la comunidad desde un planteamiento realista?
- Si se parte del hecho de que la municipalidad va a asumir la responsabilidad técnica y financiera de la infraestructura: ¿Es verosímil que lo haga? ¿Está en disposición

de hacerlo? ¿Existen los mecanismos necesarios (una adecuada descentralización, con capacidad de asignación de fondos públicos) para que las municipalidades asuman sus responsabilidades una vez que el donante o entidad crediticia se haya marchado?

En las iniciativas dentro del ámbito privado, como los proyectos de protección de recursos y producción implementados en las tierras de los campesinos, los planteamientos principales son los siguientes: ¿Han solicitado los agricultores el servicio? ¿Serán capaces de seguir aplicando la tecnología en cuestión cuando la entidad de cooperación ya no esté? ¿Pueden las instituciones de apoyo seguir respaldando a los campesinos? ¿Quién va a costear los servicios?

Se recomienda asimismo que el BID establezca un sistema de directrices bien definidas para la categorización de los diversos países (incluidas sus regiones y municipalidades), en función de la capacidad de los organismos competentes respectivos para proveer servicios dentro de los proyectos de dominio público, como las iniciativas de construcción de carreteras rurales y otras infraestructuras. Una vez introducida esta medida, se podrán catalogar los cambios operativos necesarios que deberá realizar cada país, ajustando luego en consecuencia los procesos de planificación para ese país respectivo.

Inclusión social

Conclusiones

Exceptuando algunos casos, la conclusión global extraída del examen del cuerpo metodológico apunta a que las actuaciones implementadas en Centroamérica no obtienen difusión entre los grupos más pobres y vulnerables, donde se incluyen las mujeres, la población indígena y los afrolatinos, a pesar de los propósitos de numerosos proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial.

El análisis de la bibliografía especializada y la evaluación de la documentación de los proyectos evidencian que los grupos indígenas y afrolatinos se sitúan entre los más pobres, y que, dentro de los grupos de campesinos, las mujeres son excluidas con más frecuencia que los hombres. Las mujeres indígenas y afrolatinas son víctimas de una doble exclusión por su calidad de mujer y de minoría étnica. Los hombres y las mujeres indígenas y los afrolatinos subsisten al margen del conjunto de la sociedad, que está dominada por un componente urbano.

Durante el taller de trabajo celebrado en Washington, donde se presentó un borrador del presente informe (noviembre de 2002), se informó a nuestro equipo de que la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID está preparando un nuevo marco conceptual, la “etnoingeniería”. Esta incipiente metodología sostiene la importancia de concentrar todos los esfuerzos en la adaptación de las actividades de proyecto a las condiciones vitales y elementos culturales específicos de los diferentes grupos étnicos, a fin de potenciar su grado de inclusión social.³⁷ Se trata, a nuestro juicio, de una iniciativa original y prometedora.

Existen ejemplos de proyectos que han logrado difundir su ámbito de acción sobre los colectivos más desfavorecidos, la población indígena y afrolatina. El examen de la documentación operativa de los proyectos (capítulo 3) incluye varios de ellos: el Programa de Reducción de la pobreza y Desarrollo Local (HO0161) de Honduras, el Programa de Combate a la pobreza y Fortalecimiento de Capacidades Locales de Nicaragua (NI0108) y el Programa de desarrollo sostenible del Darién en Panamá (PN0116).

³⁷ Perafán, Carlos, C. *Etnoingeniería - Marco conceptual*. BID, 2001. Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario, Departamento de Desarrollo Sostenible.

El trabajo de campo reveló que el POSAF y el Programa de Reactivación no incluyen entre sus beneficiarios a los grupos más pobres ni a los grupos más excluidos debido fundamentalmente al requisito de posesión de tierras u otros bienes a los que estas personas no tienen acceso. Tampoco el proyecto FADCANIC que, se supone, tiene delegada la defensa de los intereses de los grupos étnicos de la costa atlántica de Nicaragua, está beneficiando de forma directa a la población indígena en la medida de lo deseable.

El análisis de la documentación de proyectos y el trabajo de campo demostraron que la única manera de alcanzar a los grupos de menores recursos económicos, la población indígena y a los afrolatinos sería mediante la implementación de una estrategia de discriminación positiva y con intervenciones directas sobre estos grupos. FADCANIC y Danida revelan aspectos prometedores sobre la realización práctica de esta labor. Dichos programas basan sus actuaciones en la delimitación geográfica de las áreas de asentamiento de la población indígena.

El trabajo de campo evidencia asimismo que el POSAF y el Proyecto de Reactivación del IDR carecen de mecanismos operativos que permitan garantizar la integración global de la perspectiva de género. Por el contrario, los programas FADCANIC y Danida PAST están obteniendo resultados bastante satisfactorios en la inclusión de los aspectos de género dentro de sus actividades. Ambos programas cuentan con directrices y objetivos claramente definidos en materia de género.

Recomendaciones acerca de la inclusión social

Se aconseja que en las operaciones en regiones con población autóctona, el BID busque la máxima participación posible de las eventuales organizaciones indígenas de la zona.

En los casos pertinentes, se involucrará a dichas organizaciones indígenas/afrolatinas en la planificación y ejecución del proyecto. Los programas de gran alcance, como es el caso del POSAF, son proclives a contagiarse (inconsciente o deliberadamente) del recelo generalizado contra los grupos indígenas/minorías étnicos.

Con el fin de propagar el ámbito de actuación a otros segmentos de población de bajos recursos y víctimas de la exclusión, se recomienda que el BID mejore sus procesos de planificación de actividades y desarrolle subprogramas destinados a grupos específicos, que le permitan llegar hasta las capas de población más desfavorecidas.

Por último, recomendamos que en los futuros proyectos de DRAC (y, cuando sea viable, en los proyectos en curso) se incorporen medidas concretas que impulsen la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las actividades a emprender. Partiendo del hecho de que las actuaciones implementadas afectan de forma diferente a hombres y mujeres, es preciso que en la planificación de los proyectos se integre una mayor atención y sensibilidad a las circunstancias y necesidades concretas del colectivo de mujeres. Sería deseable que en la documentación de los proyectos se especificaran cuotas de participación femenina y masculina en las iniciativas de formación y demás actuaciones. En este sentido, las experiencias obtenidas en Nicaragua por los programas FADCANIC y Danida PAST pueden servir como modelo a seguir y fuente de inspiración.

Entorno propicio

Conclusiones

La articulación de las iniciativas a nivel local, microeconomía y macroeconomía es un factor esencial para lograr el éxito de las mismas. Frecuentemente los proyectos de DRAC se ejecutan de forma satisfactoria a nivel local y

al micronivel o integran participación activa en su planificación y ejecución, pero se desarrollan en un entorno político e institucional hostil. La influencia adversa de los factores externos puede limitar el impacto positivo de las actuaciones a nivel comunitario y hacer peligrar su viabilidad financiera.

Cuatro son los elementos fundamentales para crear un marco político e institucional propio.

Derechos humanos

El nivel y el grado de respeto a los derechos humanos y los valores democráticos determinan en gran medida el tipo de participación y empoderamiento que se puede esperar de forma realista de una comunidad. En algunos países centroamericanos, el clima generalizado de temor por la situación de amenaza a la que se ven sometidos los procesos democráticos y los movimientos a favor de los indígenas, campesinos y los sin tierra, suponen una limitación al desarrollo social y económico, así como para el grado de participación dentro de los programas de reactivación.

Estrategias de desarrollo rural para la erradicación de la pobreza

En Nicaragua y el resto de países centroamericanos existe una deficiente coordinación entre los programas de acción gubernamentales y, por otra parte, se carece de una estrategia bien definida de desarrollo rural para la reducción de los niveles de pobreza. A ello hay que añadir el confuso reparto de competencias entre los ministerios, así como la falta de coordinación entre las entidades donantes. Además, Nicaragua, Honduras y Guatemala son estados muy centralizados, donde las municipalidades disponen de un volumen de recursos humanos y técnicos bastante limitado.

Descentralización

En el estudio de caso de Nicaragua, la debilidad y escasa presencia de las municipalidades en la tareas de mantenimiento de carreteras o en el vital suministro de servicios de asesora-

miento, por sólo citar dos puntos, son problemas recurrentes detectados en las actuaciones dentro del dominio público. Nicaragua es un país fuertemente centralizado, con un grado muy limitado de distribución de competencias. Este país destina únicamente un 1,5% de los fondos de desarrollo a las administraciones municipales, en claro contraste, por ejemplo, con Bolivia, donde se asigna un 20%. Otros países estudiados por la bibliografía especializada, en particular Guatemala, Honduras, El Salvador, Paraguay y Colombia, tampoco transfieren un volumen de recursos adecuado a las instancias municipales.

Políticas económicas

Las políticas económicas neutrales o en pro de las áreas rurales, especialmente en lo relativo a inversiones en infraestructuras, agricultura, desarrollo empresarial y desarrollo económico a nivel local, contribuyen a impulsar las intervenciones en el micronivel. No obstante, por lo general, las estrategias macroeconómicas adolecen de un espíritu discriminatorio respecto a las zonas rurales y la agricultura en particular.

En lo que concierne a las comunidades indígenas, a menos que se proceda a una introducción progresiva de procesos de desarrollo económico en el sentido occidental y capitalista del término, pero bajo las condiciones de los propios colectivos indígenas (es decir, iniciativas de desarrollo controladas por ellos), estos grupos se verán forzados a integrarse en relaciones explotadoras mediante intermediarios que, con bastante probabilidad, conducirán a un proceso de destrucción cultural acelerado, la enajenación de sus tierras y la devastación de su hábitat natural.³⁸

³⁸ Para ejemplos de este proceso en las regiones amazónicas de Bolivia, consultar la publicación del Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) de Bolivia (*Pueblos indígenas de Tierras Bajas*, La Paz, VAIPO / UNDP, 1998), en el que se documentan los procesos irreversibles de ex-

El trabajo de campo evidencia esta lamentable tendencia entre los tasba y otros grupos étnicos de la costa atlántica nicaragüense, en la zona de actuación del FADCANIC, la cual se reivindica como paladín de los intereses de la población indígena de la región.

Recomendaciones sobre el entorno propicio

Dado que la inclusión social y el alivio de los niveles de pobreza parecen requerir la aplicación de reformas legislativas, la reforma del sistema de propiedad de tierras y la redistribución de los recursos, se recomienda al BID que intensifique el diálogo político sobre estos puntos con países como Honduras, México, Guatemala, Colombia y Paraguay. Sería aconsejable exigir un respeto mínimo a los derechos humanos y a los derechos de los pueblos indígenas como condición previa para la aprobación y el desembolso de créditos.

De manera similar, se recomienda que el BID impulse decididamente la adopción de estrategias de desarrollo rural para la erradicación de

la pobreza. Ello incluso podría imponerse como condición para la aprobación de créditos en determinados tipos de programas.

Se han de emprender procesos eficaces de descentralización para que las instancias locales puedan apoyar y garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la mayoría de las actuaciones financiadas por el BID. Ahora bien, hay que tener claro que la descentralización en sí misma no es una receta mágica que asegure la sostenibilidad de los proyectos. No obstante, la promoción de estructuras de gestión local efectivas y eficaces es un importante complemento para el impulso a los proyectos de desarrollo rural de carácter local. Por consiguiente, se recomienda que el BID concentre todo su esfuerzo en impulsar iniciativas firmes en pro de la descentralización y la delegación de competencias. Países como Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala podrían seguir el camino marcado por Bolivia, con sus reformas legislativas pioneras en materia de descentralización, y tener éstas como modelo a seguir y fuente de inspiración para el futuro.

plotación y enajenación de tierras sobre diversos grupos indígenas, como los araona y los chimane.

Referencias

- Akire, S., A. Bebbington, T. Esmail, E. Ostrom, M. Polski, A. Ryan, J. Van Domelen, W. Wakeman, y P. Donigier. 2001. *Community-Driven Development*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001a. *Program to Support Indigenous and Black Communities (PAPIN)*. Honduras PR-2617.
- _____. 2001b. *Socioenvironmental and Forestry Development Program II (POSAF II)*. Nicaragua PR-2599.
- _____. 2000a. *Program to Fight Poverty and Strengthen Local Capacity*. Nicaragua PR-2514.
- _____. 2000b. *Poverty Reduction and Local Development Program*. Honduras PR-2528.
- _____. 1999. *Atlantic Coast Local Development Program*. Nicaragua PR-2468.
- _____. 1998. *Darién Sustainable Development Program*. Panamá PR-2365.
- _____. 1997a. *Food and Agricultural Revitalization Program*. Nicaragua PR-2260.
- _____. 1996a. *Communities of African Ancestry in Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela*. Washington, DC.
- _____. 1996b. *Small Projects and Technical Cooperation Facility for Marginal Groups in Southeastern México*. México PR-2179.
- _____. 1995b. *Programa para el Desarrollo Empresarial Rural de Honduras*. Honduras MIF/AT-68.
- _____. 1995a. *Socioenvironmental and Forestry Development Program*. Nicaragua PR-2102.
- Banco Mundial. 2002. *Social Funds Assessing Effectiveness*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.
- _____. 2001a. *Bolivia-Indigenous Peoples Development Project (P057416)*. Project Appraisal Document. Report No. 17194. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *Honduras-Community-Based Education Project (P007397)*. Project Appraisal Document. Report No. 21851. Washington, D.C.
- _____. 2001c. *Nicaragua-Second Rural Municipal Development Project (P055823)*. Project Appraisal Document. Report No. 21536-NI. Washington, D.C.

- _____. 2000. Lessons on Community-Driven Development. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington D.C.
wbln0018.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/3b01efb621e6553785256885007d98b9/4
- _____. 1999. *México-Rural Development in Marginal Areas Project (P057530)*. Project Appraisal Document. Report No. 19877-MEX. Washington, D.C.
- _____. 1998a. *Guatemala-Reconstruction and Local Development Project (P049386)*. Project Appraisal Document. Report No. 17610-BO. Washington, D.C.
- _____. 1998b. *Bolivia-Participation Rural Investment Project (P040085)*. Project Appraisal Document. Report No. 17610-BO. Washington DC.
- _____. 1996. *Panamá-Rural Poverty and Natural Resources Project (P007847)*. Project Details Report No. PIC2389. Washington DC.
- Chambers, R. 1994. The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. *World Development* 22(7): 953-69.
- Engel, P. G. H. 1995. Facilitating Innovation. An Action-oriented and Participatory Methodology to Improve Innovative Social Practice in Agriculture. Tesis publicada de PhD, Wageningen Agricultural University.
- Fals Borda, O. 1998. *People's Participation: Challenges Ahead*. Nueva York: The Apex Press; Londres: Intermediate Technology Publications.
- Grohmann, P. y Eneiza Hernández. 1998. *Manual de microplanificación: la planificación participativa en el proceso de identificación de proyectos sociales*. Programa de Fortalecimiento Municipal FISE-INIFOM. Segunda Edición Revisada. 109 pp.
- Grade. 2002. Labor Market Discrimination in Peru. Lima, Peru. Mimeo.
- Grun, S. A. y Pablo R. Schneider. 2000. *Análisis de la experiencia del Programa de Fortalecimiento Municipal y Comunitario FISE de Nicaragua: informe final de consultoría*.
- Guadagni, M., G. Boyer, A. Gulliver, P. Pérez-Alemán, y D. Rivera. 2000. *Local Governments and Sustainable Rural Development: Effects and Potential Sustainability of the Rural Municipalities Project (Protierra) in Nicaragua*. Región de América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo No. 11. Banco Mundial.
- Instituto de Desarrollo Rural. 2001. *Programa de Reactivación Productiva Agroalimentaria, PRPA*. Evaluación de medio termino, informe final. PBEST Asesores Ltda.. Managua, Nicaragua. 103 pp.
- Jiggins, J. y H. de Zeew. 1992. Participatory Technology Development in Practice: Process and Methods. En C. Reijntjes, B. Haverkort and A. Waters-Bayer (eds), *Farming for the Future: An Introduction to Low-External-Input and Sustainable Agriculture*, pp. 135-62. Leusden: ETC; London: Macmillan.

- Leeuwis, C. 2000. Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach. *Development and Change*, 31 (5): 931-959.
- Nelson, N. y S. Wright. 1995. Participation and Power. En N. Nelson and s. Wright (eds), *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. Pp. 1-18. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Okali, D., J. Sumberg y J. Farrington. 1994. Farmer Participatory Research. Rhetoric and Reality. London: Intermediate Technology Publications.
- Pretty, J. N. 1994. Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture. *IDS Bulletin* 25(2): 39-48.
- Rahman, M.A. 1993. People's Self-Development: Perspectives on Participatory Action Research. Londres y Nueva Jersey: Zed Books; Dhaka: University Press Limited.
- Renshaw, J., M. Mailleux Santana, y V. von Bremen. 2001. *Guidelines for Social-cultural Analysis* (Draft). Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.
- Roling, N.G. 1994. Platforms for Decision-making about Eco-systems. En L. O. Fresco et al. (eds), *Future of the Land: Mobilizing and Integrating Knowledge for Land Use Options*. Pp. 386-93. Chichester: John Wiley and Sons.
- Scoones, I. And J. Thompson (eds). 1994. *Beyond Farmer First. Rural People's Knowledge, Agricultural Research and Extension Practice*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Zetter, R. y Mohamed E. Hamza. 1997. The Impact of Foreign Technical Assistance on Urban Development Projects in Egypt. *Habitat International*, 21 (2): 153-166.

ANEXOS

Anexo 1. Programas del Banco de Interamericano de Desarrollo incorporados en la revisión de literatura

País*	Año	Número del Programa	Nombre del Programa	Fecha	Monto Total US\$
NI	1994	NI0042	Programa Nacional de Desarrollo Rural	7/27/94	33.400.000
	1996	NI0025	Conservación y Manejo de Recursos Forestales	1/17/96	24.400.000
	1997	NI0014	Reactivación Productiva Agroalimentaria	12/10/97	44.630.000
	1999	NI0107	Programa de Desarrollo Rural de la Región Atlántica	12/15/99	8.890.000
	2000	NI0108	Combate Pobreza y Fortalecimiento de la Capacidad Local	11/8/00	55.645.000
	2001	NI0141•	Programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal II (Posaf II)	9/12/01	38.000.000
ME	1996	SP9506249/TC9506249	Propuesta para el Establecimiento de Pequeños Proyectos y Cooperaciones Técnicas para Grupos Marginados en el Sudeste de México	12/4/96	15.000.000
GU	1996	GU0081	Desarrollo Sustentable de El Peten	11/26/96	21.700.000
HO	1996	TC9506231	Programa Desarrollo Empresarial Rural	1/23/96	2.687.000
	2000	HO0144	Reactivación de la Economía Rural	9/20/00	33.330.000
	2000	HO0161	Programa de Alivio Pobreza y Desarrollo Local	11/29/00	27.800.000
	2001	HO0179•	Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritaria	5/1/01	27.800.000
	2001	HO0193•	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras (Papin)	10/10/01	1.780.000
ES	2001	ES0129•	Programa Caminos Rurales Sostenible	4/1/01	75.120.000
PN	1998	PN0116	Desarrollo Sostenible del Darien	12/16/98	88.000.000
	1999	PN0111	Programa Alivio de Pobreza y Desarrollo de Comunidades	11/23/99	66.350.000
CO	1981	CO0173	Desarrollo Rural Integrado Ii Zona Norte Colombia	11/24/81	122.966.000
	1994	CO0059	Programa De Desarrollo Sustentable De La Costa Pacifica	7/6/94	61.400.000
	1996	CO0196	Programa De Desarrollo Alternativo	12/18/96	110.000.000
BO	1998	BO0171	Apoyo Integral A La Pequeña Y Microempresa	10/28/98	43.750.000

* NI= Nicaragua; ME= México; GU= Guatemala; HO= Honduras; ES= El Salvador; PN= Panamá; CO= Colombia; BO= Bolivia.

• Estos programas fueron aprobados durante el 2001. dichos programas contienen información importante para la revisión de literatura pero no pueden ser considerados como ejemplos en los que se pueden estudiar los resultados debido a que se encuentran en una fase inicial de implementación

Anexo 2. Programas del Banco Mundial incorporados en la revisión de literatura

País*	Año	Número del Programa	Nombre del Programa	Fecha	Monto Total US\$
NI	1996	P007790	Proyecto de Municipalidades Rurales (Protierra)	09/12/1996	40.400.000
	1998	P040197	Fondo de Inversión Social	11/10/1998	165.700.000
	1999	P052080	Proyecto de Promoción para la Inversión Forestal Sustentable	01/07/1999	15.000.000
	2001	P055823•	Proyecto de Desarrollo de las Municipalidades Rurales (Protierra II)	03/27/2001	40.700.000
ME	1997	P007700	Proyecto Forestal Comunal	02/18/1997	23.600.000
	1999	P057530	Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas	12/15/1999	73.000.000
	2000	P066938	Generosidad – Fondo de Innovación de Género	06/16/2000	3.070.000
GU	1998	P049386	Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local	07/28/1998	37.600.000
HO	1999	P057350	Proyecto para la Promoción de Ciencia y el Aprendizaje Interactivo Medioambiental	06/17/1999	4.000.000
	2001	P007397•	Proyecto de Educación Comunal	04/10/2001	47.800.000
	2001	P057859•	Proyecto Turístico Sostenible Costero	07/25/2001	6.040.000
PN	1997	P007847	Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales	05/08/1997	39.000.000
CO	2000	P068762	Proyecto de Trabajos Comunales y Empleo - Manos a la Obra; Proyectos Comunitarios	05/11/2000	192.980.000
BO	1998	P040085	Proyecto de Inversión Participatorio Rural	05/12/1998	87.300.000
	2001	P057416•	Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas	02/14/2001	5.000.000

* NI= Nicaragua; ME= México; GU= Guatemala; HO= Honduras; PN= Panamá; CO= Colombia; BO= Bolivia.

- Estos programas fueron aprobados durante el 2001, dichos programas contienen información importante para la revisión de literatura pero no pueden ser considerados como ejemplos en los que se pueden estudiar los resultados debido a que se encuentran en una fase inicial de implementación

Anexo 3. Matriz de los principales aspectos cubiertos por los programas de desarrollo rural

País	Año	Nombre del Programa	Temas y Puntos Cubiertos ✓									
			A	B	C	D *	E	F	G	H	I	J
NI	1994	Programa Nacional de Desarrollo Rural (NI0042)	p	n/a	m	m	n/a	n/a	m	a	a	a
	1996	Conservación y Manejo de Recursos Forestales (NI0025)	p	n/a	m	m	n/a	n/a	n/a	a	m	m
	1997	Reactivación Productiva Agroalimentaria (NI0014)	p	n/a	m	m	n/a	n/a	m	m	a	a
	1999	Programa de Desarrollo Rural de la Región Atlántica (NI0107)	n/a	n/a	n/a	n/a	a	a	m	n/a	m	m
	2000	Combate Pobreza y Fortalecimiento de la Capacidad Local (NI0108)	p	p	m	m	a	a	a	a	n/a	n/a
	2001	Programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal II (POSAF II) (NI0141)	p	n/a	m	a	m	n/a	m	a	n/a	a
ME	1996	Propuesta para el Establecimiento de Pequeños Proyectos y Cooperaciones Técnicas para Grupos Marginados en el Sudeste de México (SP9506249/TC9506249)	a	a	a	a	a	a	n/a	n/a	a	a
GU	1996	Desarrollo Sustentable de el Petén (GU0081)	n/a	n/a	n/a	a	a	a	a	a	a	a
HO	1996	Programa Desarrollo Empresarial Rural (TC9506231)	n/a	m	m	m	n/a	n/a	n/a	a	n/a	n/a
	2000	Reactivación de la Economía Rural (HO0144)	n/a	n/a	m	m	n/a	n/a	n/a	m	a	a
	2000	Programa de Alivio Pobreza y Desarrollo Local (HO0161)	p	p	a	a	a	n/a	a	a	n/a	n/a
	2001	Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritaria (HO0179)	n/a	n/a	m	a	a	a	n/a	a	a	a
	2001	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN) (HO0193)	a	m	a	m	a	a	a	a	n/a	n/a
ES	2001	Programa Caminos Rurales Sostenible (ES0129)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
PN	1998	Desarrollo Sostenible del Darién (PN0116)	m	m	m	m	a	a	n/a	a	a	a
	1999	Programa de Alivio de Pobreza y Desarrollo de Comunidades (PN0111)	p	m	a	a	m	a	a	a	n/a	n/a
CO	1981	Desarrollo Rural Integrado II Zona Norte Colombia (CO0173)	n/a	n/a	n/a	m	n/a	n/a	n/a	a	a	m
	1994	Programa de Desarrollo Sustentable de la Costa Pacifica (CO0059)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	a	n/a	a
	1996	Programa de Desarrollo Alternativo (CO0196)	p	n/a	a	a	a	a	n/a	a	m	a
BO	1998	Apoyo Integral a la Pequeña y Microempresa (BO0171)	n/a	n/a	n/a	m	m	a	a	m	n/a	n/a
NI	1996	Proyecto de Municipalidades Rurales (PROTIERRA) (P007790)	p	p	m	m	a	m	a	a	n/a	m
	1998	Fondo de Inversión Social (03) (P040197)	p	n/a	m	a	a	a	m	a	n/a	n/a
	1999	Proyecto de Promoción para la Inversión Forestal Sustentable (P052080)	p	n/a	m	n/a	a	a	m	a	a	n/a
	2001	Proyecto de Desarrollo de las Municipalidades Rurales (02) (PROTIERRA II) (P055823)	p	n/a	m	a	a	a	n/a	a	a	m

País	Año	Nombre del Programa	A	B	C	D *	E	F	G	H	I	J
ME	1997	Proyecto Forestal Comunal (P007700)	p	a	a	a	a	a	a	a	a	a
	1999	Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas (02) (P0575300)	p	m	a	a	a	n/a	a	a	n/a	n/a
	2000	Generosidad – Fondo de Innovación de Género (P066938)	p	a	a	a	a	a	n/a	a	a	a
GU	1998	Proyecto de Reconstrucción y Desarrollo Local (P049386)	p	p	n/a	n/a	n/a	a	n/a	a	n/a	n/a
HO	1999	Proyecto para la Promoción de Ciencia y el Aprendizaje Interactivo Medioambiental (P057350)	m	n/a	n/a	a	n/a	n/a	n/a	a	n/a	n/a
	2001	Proyecto de Educación Comunal (P007397)	a	a	a	a	a	a	n/a	a	n/a	n/a
	2001	Proyecto Turístico Sostenible Costero (P057859)	p	n/a	m	m	a	a	m	m	a	m
PN	1997	Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (P007847)	p	p	p	a	a	a	n/a	a	m	a
CO	2000	Proyecto de Trabajos Comunales y Empleo - Manos a la Obra; Proyectos Comunitarios (P068762)	n/a	n/a	n/a	n/a	a	n/a	m	a	n/a	n/a
BO	1998	Proyecto de Inversión Participatorio Rural (P040085)	m	n/a	m	m	a	a	m	m	a	a
	2001	Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas (P057416)	m	a	a	m	a	a	a	a	a	n/a

✓ Temas y Puntos más importantes cubiertos por los programas de desarrollo rural:

A = Planificación y Diseño

B = Monitoreo y Evaluación

C = Empoderamiento

D * = Sostenibilidad esperada para los proyectos, sub-proyectos y programas (incluye sostenibilidad operacional, financiera y técnica)

E = Inclusión Social

F = Indígenas

G = Género

H = Capital Social

I = Acceso a Mercados

J = Bienes Productivos

Niveles cubiertos por los programas de desarrollo rural:

a = alto

p = participación a nivel de proyectos y sub-proyectos únicamente

m = medio

n/a = no se aplica

Anexo 4. Resumen del análisis de los programas de desarrollo rural comunitario estudiados

Componentes o Áreas de Interés	BID			BM		
	Ninguno	Mediana / Proyectos	Alta	Ninguno	Mediana / Proyectos	Alta
Planificación / Diseño	45%	45%	10%	7%	87%	7%
Monitoreo / Evaluación	65%	30%	5%	47%	27%	27%
Empoderamiento	30%	50%	20%	20%	47%	33%
Sostenibilidad	15%	70%	15%	20%	40%	40%
Inclusión Social	40%	15%	45%	13%	0%	87%
Indígenas	50%	0%	50%	20%	7%	73%
Género	50%	20%	30%	40%	33%	27%
Capital Social	15%	15%	70%	7%	7%	87%
Acceso a Mercados	45%	15%	40%	47%	7%	47%
Bienes Productivos	35%	15%	50%	53%	20%	27%

Los porcentajes representan los porcentajes de programas financiados tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como por el Banco Mundial (BM) que cubren los diferentes aspectos o áreas y los niveles en los cuales estos son cubiertos en dichos programas.

Ninguno: cuando no se dan componentes en estas áreas o la participación de la comunidad es nula en esa área.

Mediana / Proyectos: cuando se cubren las áreas o componentes en una forma media o bien a través de los proyectos y sub-proyectos dentro de los programas.

Alta: cuando se da alta participación así como énfasis en las diferentes áreas y componentes dentro de los programas de desarrollo.