

# Précis



## La participación en la asistencia para el desarrollo

Cuando los interesados primarios —personas físicas y organizaciones comunitarias— participan en las actividades del Banco, mejoran los resultados y efectos en el desarrollo. Las actividades realizadas en el marco de los proyectos son más sostenibles; hay menos corrupción porque los procesos son más transparentes y los funcionarios públicos deben rendir cuentas al pueblo al que sirven. En el informe del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se indica que entre 1994 y 1998 aumentó mucho la participación de las comunidades en los proyectos respaldados por el Banco y en la preparación de las estrategias de asistencia a los países.

La participación forma parte del Marco Integral de Desarrollo, de la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y de muchas otras iniciativas recientes del Banco. Ahora es necesario mejorar la calidad y la eficacia de los enfoques participatorios y su impacto en el desarrollo institucional. Esto entraña transformar la participación local en un principio básico del desarrollo, reforzar la capacidad general para la realización de actividades participatorias y crear una cultura propicia para el uso de enfoques participatorios.

### Antecedentes

Los enfoques participatorios en lo que respecta al desarrollo proveen mecanismos para que los interesados locales influyan y compartan el control de las iniciativas, decisiones y recursos para el desarrollo. Históricamente, los interesados primarios han tenido poca participación en las actividades

del Banco. Pero esta situación empezó a cambiar en diciembre de 1990, cuando el equipo de organizaciones no gubernamentales (ONG) del Banco propuso la creación del Grupo de estudio sobre la participación en el desarrollo. El informe final del Grupo, publicado en 1994, es lo más aproximado a una política o estrategia de participación de que dispone el Banco. Este informe se ha convertido en su plan de acción para ampliar el alcance y mejorar la calidad de la participación de los interesados en los proyectos, análisis y diálogos sobre políticas del Banco.

La evaluación realizada por el DEO de la marcha de la incorporación y fortalecimiento de la participación de la comunidad en las actividades ordinarias del Banco se basa en un examen de los documentos de los proyectos y otra documentación; un análisis estadístico de las bases de datos sobre la participación y un análisis más detallado de la participación a partir de una



muestra aleatoria de 189 proyectos; una encuesta electrónica y deliberaciones entre grupos de interesados y jefes de proyecto, y el estudio de casos de prácticas óptimas de ocho proyectos y cuatro estrategias de asistencia a los países, que entrañaron misiones a seis países: Bangladesh, El Salvador, Guatemala, India, Kenya y Malawi.

### Aumento de la participación

La participación de los interesados primarios en las actividades respaldadas por el Banco aumentó considerablemente entre 1994 y 1998. De una muestra aleatoria de proyectos, se utilizaron enfoques participatorios en el 40% de los proyectos aprobados en 1992 y en el 72% de los proyectos aprobados en el año 2000. Desde 1996 aumentaron, sobre todo, la colaboración y la potenciación, las modalidades de participación de más alto nivel (véase el Recuadro 1).

Se ha constatado una mayor participación en los proyectos que incluyen actividades a nivel comunitario, como en los sectores de agricultura, salud, abastecimiento de agua, medio ambiente, educación y los sectores urbano y social. Ha habido una menor participación en los sectores de infraestructura, como transporte, energía e industria; y ha sido en los proyectos de gestión del sector público, financieros y multisectoriales (principalmente préstamos para ajuste estructural) donde menos participación se ha registrado (véase el Cuadro 1). Las regiones donde se ha observado notablemente menos participación que en otras son Oriente Medio y Norte de África y Europa y Asia central.

La participación de los interesados no gubernamentales también aumentó de manera sustancial en la preparación de las estrategias de asistencia a los países. La proporción de estrategias de asistencia formuladas con niveles altos o moderados de participación aumentó del 24% en 1995-96 al 73% en 1999-2000. Fue especialmente notable el incremento de la participación de alto nivel, del 14% al 41%. Además, los 15 informes de 1999-2000 de estrategias de asistencia a los países prescriptores de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) incluían un análisis de la participación, frente a uno solo del grupo de informes de 1992-94. Éste es un logro muy importante en un corto período.

### Calidad e impacto desparejos



La calidad y posible eficacia de la participación no han ido paralelas a su cantidad creciente. La participación ha sido despareja en las distintas etapas del ciclo de los proyectos (véase el Cuadro 2).

De los proyectos aprobados en los ejercicios de 1994-98, sólo en el 12% hubo participación durante la identificación del proyecto, etapa en que los participantes pueden determinar o señalar cuestiones relativas a la pertinencia del proyecto para sus necesidades de desarrollo. Tan sólo en el 9% de los proyectos hubo participación



### Recuadro 1: Niveles de participación

La tipología elaborada por el Departamento de Desarrollo Social cuenta con cuatro niveles de participación clasificados en orden creciente según su influencia:

#### Bajo nivel

- 1) Intercambio de información  Comunicación en un sentido
- 2) Consultas  Comunicación en dos sentidos

#### Alto nivel

- 3) Colaboración  Control compartido de las decisiones y los recursos
- 4) Potenciación  Transferencia del control de las decisiones y los recursos

Nivel de participación no equivale a calidad de participación, que significa “hacer las cosas bien”, sea cual fuere el nivel o el tipo de participación.

### Cuadro 1: Proyectos con participación de los interesados primarios (como porcentaje de los proyectos, por sectores)

Sector	Proyectos con participación
Sector social	82
Agricultura	80
Salud, nutrición y población	75
Abastecimiento de agua y saneamiento	72
Medio ambiente	70
Minería y otras industrias extractivas	69
Educación	65
Desarrollo urbano	60
Transporte	46
Energía	39
Industria	30
Gestión del sector público	20
Finanzas	16
Diversos sectores	15
Todos los sectores	53

Fuente: Base de datos sobre la participación del Departamento de Desarrollo Social. Los datos se refieren a los proyectos aprobados en los ejercicios de 1994-98. Los proyectos del sector social incluyen proyectos de fondos sociales, asistencia social, protección social, obras públicas y otros similares. La mayor parte de los proyectos para diversos sectores son préstamos para ajuste estructural.

### Cuadro 2: Participación de los interesados primarios, por etapas de los proyectos (como porcentaje de los proyectos)

Etapas del proyecto	Participación
Identificación	12
Diseño	31
Ejecución	39
Evaluación ex post	9

Fuente: Base de datos del Departamento de Desarrollo Social (proyectos aprobados en los ejercicios de 1994-98).

en el seguimiento y la evaluación *ex post*, que asegura que los encargados de la ejecución de los proyectos rindan cuentas a los interesados primarios. Muchos proyectos contaron con muy limitada participación de las mujeres. El Banco y los organismos gubernamentales no disponen de los conocimientos suficientes para alentar a las comunidades a contribuir significativamente en el diseño de los proyectos, o para formar instituciones comunitarias que representen a los diferentes grupos de interés de un poblado y sean las adecuadas para participar en la ejecución de los proyectos.

También varió la calidad de la participación de los interesados en la formulación de las estrategias de asistencia a los países. A veces, las reuniones con los interesados no fueron más que oportunidades para el Banco de presentar sus programas para el país y obtener su aceptación. Una vez consultados, los participantes recibieron muy poca información, por lo que no llegaban a saber a ciencia cierta si sus contribuciones habían influido en la estrategia del Banco y quedaban desmotivados para consultas posteriores.

El impacto de la participación en el desarrollo institucional ha sido moderado. La participación generalmente sólo abarcó un sector aislado de la comunidad, el proyecto o el gobierno, en parte porque los proyectos respaldados por el Banco a menudo dejaban de lado los procesos u organizaciones existentes. La participación en los proyectos no ha influido considerablemente en los organismos de ejecución, y los procesos participatorios no se han llevado a cabo en forma generalizada ni ampliado en otros proyectos o actividades de desarrollo de la región u organización en cuestión.

### Beneficios importantes

No hace mucho que el Banco adoptó un enfoque más participatorio, y la mayoría de los proyectos que comprenden procesos óptimos de este tipo todavía están en ejecución. Aun la participación más moderada ha redundado en mejoras. El diseño del proyecto cobró más importancia al influir los beneficiarios, en muchos casos por primera vez, en el emplazamiento de las instalaciones, como caminos rurales y mercados; indicar el nivel de servicios que requerían y

### Recuadro 2: Trabajo conjunto para cambiar los centros escolares comunitarios en El Salvador

Dentro del marco del programa EDUCO en El Salvador, los beneficiarios —estudiantes, padres y docentes de las escuelas del programa— tenían voz en la toma de decisiones. Los padres fueron elegidos para integrar asociaciones educativas comunitarias y se les dio la responsabilidad de contratar y despedir a los docentes, administrar el presupuesto escolar, recaudar fondos y organizar viajes de estudio. Una escuela para padres que funcionaba una vez al mes dio inicio a procesos paralelos de educación de adultos y niños. Todo el mundo se benefició, a veces de manera imprevista. Al aprender cómo administrar los fondos y el programa EDUCO, los miembros de las asociaciones educativas comunitarias aprendieron a emitir cheques y a utilizar las calculadoras y, así, vencer su miedo a los bancos. Algunos dijeron que era la primera vez que el gobierno o la gente de las ciudades los escuchaba. Apreciaron poder deshacerse de los malos docentes y poder ser útiles a la comunidad. Los estudiantes también participaron, se sintieron más dignos y considerados y fueron menos susceptibles de ser objeto de malos tratos y castigos arbitrarios por parte de los docentes y directores. En las escuelas del programa EDUCO había menos violencia que en la mayoría de las escuelas urbanas y tradicionales. Los padres sentían que desempeñaban un papel activo en la educación de sus hijos, en vez de aceptar pasivamente los programas impuestos por el gobierno. Recaudaron fondos para realizar actividades extracurriculares y hacer reformas en las escuelas, y aprovecharon las enseñanzas aprendidas en la escuela para padres en su vida cotidiana. Los docentes del programa EDUCO se sintieron más valorados. Se vieron incluidos en la vida privada de sus alumnos y establecieron una mayor colaboración con los padres. En general, se estrecharon los lazos entre docentes, padres y alumnos, y se intensificó la relación entre las comunidades, las escuelas y el Ministerio de Educación.

por el que estaban dispuestos a pagar, y seleccionar los proyectos comunitarios que consideraban importantes. Más que las contribuciones en dinero, especie o trabajo, fue la participación en la toma de decisiones lo que hizo que los habitantes de los poblados se identificaran con los proyectos, con lo que aumentaron los efectos y la sostenibilidad de éstos. Gracias a la participación también aumentó la transparencia y responsabilidad en las contrataciones y adquisiciones, y mejoraron las relaciones entre hombres y mujeres, entre los poblados y los funcionarios de organismos públicos, y entre miembros de grupos que por lo común no cooperaban (véase el Recuadro 2).

La preparación de las estrategias para los países se volvió más pertinente gracias a la participación. En Kenya, ésta permitió centrar más la atención en las principales res-

tricciones al desarrollo. En Guatemala, amplió el programa de desarrollo abordado en la estrategia de asistencia al país. También condujo a que se prestara más atención a las estrategias participatorias, sobre todo en los proyectos. En la preparación de las estrategias para países, la participación en general ha afianzado las asociaciones del Banco con los participantes e incrementado la identificación de éstos con los proyectos.

### Costos considerables

Los costos de la participación en general oscilaron entre el 2% y el 12% del costo total de los proyectos. Fueron los gobiernos quienes sufragaron la mayor parte de los costos, a menudo con recursos del préstamo para el proyecto, pero los donantes también ayudaron, sobre todo en los países de la AIF. Las comunidades asumieron costos considerables para participar en el proyecto, y aportaron mano de obra, materiales, dinero y tiempo para asistir a las reuniones.

Los costos que la participación entrañó para el Banco al parecer fueron altos durante la preparación de las operaciones. No se dispone de muchos datos concretos sobre los costos, pero con frecuencia la participación en la preparación de los proyectos se financió con las donaciones y fondos fiduciarios para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos. En las estrategias de asistencia a los países examinadas, los costos de la participación en su formulación oscilaron entre el 4% y el 30% del costo total de la preparación. En los casos en que hubo un alto nivel de participación, los costos alcanzaron entre el 20% y el 30% del presupuesto de la estrategia de asistencia (entre US\$50.000 y US\$60.000).

### Elementos a favor y en contra de la participación

En los países, la mayor limitación a la participación fue el escepticismo mostrado por los gobiernos con respecto a los métodos participatorios. Además, la mayoría de los organismos públicos carecían de la capacidad necesaria para propiciar la participación. Las comunidades no disponían de la suficiente formación ni del apoyo técnico necesario y pocas veces el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad se consideró un objetivo a largo plazo. En el Banco, las limitaciones más importantes fueron la falta de tiempo, de personal y de dinero, la rigidez del ciclo de los proyectos, la falta de incentivos y un apoyo administrativo insuficiente.

La intervención y persistencia del Banco ayudó a vencer la resistencia del gobierno de un país. Las ONG eran socios valiosos, pero infrutilizados, y los organismos públicos solían delegar en ellas el fortalecimiento de la capacidad. Los organismos de ejecución lograron mejores resultados cuando tenían un líder de la participación en el ámbito interno. Resultaba útil que el proyecto pudiera aprovechar procesos, organizaciones o modelos ya

existentes. En el Banco, lo más importante era la confianza del jefe de proyecto en la participación, y su experiencia al respecto. Una vez que el personal del Banco emplea enfoques participativos, tiende a seguir utilizándolos. Los especialistas en ONG y sociedad civil de las oficinas del Banco fuera de la sede hicieron una importante contribución al facilitar la participación en las consultas relativas a las estrategias de asistencia a los países.

### Próximos pasos

La participación es la piedra angular del Marco Integral de Desarrollo y de la preparación de los DELP, pero al Banco aún le queda mucho camino por recorrer para cumplir plenamente con su parte y aumentar la eficacia para el desarrollo. El Banco debe:

#### Elaborar enfoques a nivel nacional y otros instrumentos para intensificar el impacto a largo plazo de la participación.

- Alentar y apoyar el compromiso de los gobiernos con los enfoques participatorios y con la creación de las condiciones necesarias para la participación.
- Utilizar los instrumentos del Banco como mecanismos para crear enfoques participatorios junto con los gobiernos y otros interesados. Será necesario un período de experimentación para determinar lo que da más resultado.
- Desarrollar un enfoque más sistemático con respecto a la participación, y convertirlo en un principio rector para promover la descentralización, la reforma institucional, la transparencia y la rendición de cuentas.

**Crear capacidad para promover la participación en las comunidades y organismos clientes.** La calidad, la sostenibilidad y el impacto a largo plazo de las actividades de participación se ven limitadas por la falta de capacidad de las comunidades y organismos clientes. Con mucha frecuencia la capacidad se creó únicamente para una actividad concreta del Banco, pero no de manera continuada.

- Fortalecer los organismos públicos y colaborar con ellos.
- Ayudar a aumentar la capacidad de los gobiernos nacionales, locales y de distrito para aplicar enfoques participatorios.
- Respalda el fortalecimiento de la capacidad para permitir la participación de la comunidad.
- Aumentar la capacidad para el seguimiento y la evaluación *ex post* participatorios.

**Trabajar más con los asociados para aplicar enfoques participatorios.** El Banco no puede, ni debe, tratar de desempeñar el papel predominante en la aplicación de enfoques participatorios. Otros asociados tienen más

experiencia y ocupan una mejor posición para llevar a cabo determinadas tareas.

- Trabajar con asociados en la tarea del desarrollo a nivel local e internacional para fomentar la participación.
- Valerse de modelos de participación existentes, en vez de crear un modelo nuevo para cada operación.
- Contratar expertos locales con experiencia en procesos participatorios para crear equipos nacionales que ayuden a las comunidades a cumplir tareas inherentes a la participación.

### Mejorar la calidad de los procesos participatorios en los proyectos y en la preparación de las estrategias de asistencia a los países.

- Crear referencias, normas y directrices para evaluar las actividades participatorias.
- Analizar las instituciones locales y el panorama social y político como parte del proceso de diseño.
- Abordar la participación desde un enfoque a largo plazo, orientado hacia los resultados y en condiciones de colaboración. No acelerar el proceso; fomentar un espíritu de apertura en las primeras rondas de participación; escuchar atentamente y dar información, y hacer cada vez más hincapié en los resultados y los impactos, y no sólo en los procesos.
- Dar pronto inicio al proceso participatorio, alentando la participación en la identificación del proyecto y las actividades esenciales para la preparación de las estrategias de asistencia a los países, como las estrategias sectoriales y los estudios económicos y sectoriales.

**Reducir las limitaciones y aumentar el apoyo institucional del Banco para la participación.** Para desarrollar un enfoque más coherente y estratégico, considérese la formulación de una estrategia de participación y de un plan de acción.

- Determinar la responsabilidad institucional del liderazgo de la participación.
- Crear incentivos para fomentar la experimentación por parte de los jefes de proyecto.
- Hacer de las aptitudes y la experiencia en procesos participatorios criterios explícitos para la incorporación de personal, la contratación y el perfeccionamiento de los recursos humanos del Banco.
- Hacer que la capacitación y la gestión de los conocimientos en materia de participación sean más eficaces.
- Mejorar la documentación sobre la participación y exigir su análisis en los documentos de identificación de los proyectos y en los informes finales de supervisión y ejecución.
- Determinar los beneficios y costos de los distintos tipos de participación.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Robert Picciotto*  
 Director, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Gregory Ingram*  
 Gerente, Evaluación y Metodología Institucional: *Victoria Elliott*  
 Jefe de Proyecto: *Warren Van Wicklin*

► El presente *Précis* se basa en la labor de evaluación de Warren Van Wicklin, antiguo miembro del Grupo de Evaluación y Metodología Institucional, DEO.

► Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener los *Précis* en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general puede hacerlo en el InfoShop del Banco Mundial. Los *Précis* también pueden obtenerse gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO mediante correo electrónico ([eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)) o llamando al 1-202/458-4497.

### Précis

Jefe, Grupo de Asociaciones y Conocimientos: *Oswaldo Feinstein* •  
 Editor Jefe: *Elizabeth Campbell-Pagé* • Redactora: *Caroline McEuen* • Difusión: *Juicy Qureshi-Huq*

**DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD:** OED *Précis* es obra de la Unidad de Extensión y Difusión, Grupo de Asociaciones y Conocimientos, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis also available in English

Précis aussi disponible en français  
<http://www.worldbank.org/oed>