



1 9 3 3 - 2 0 0 8

**CEU 75**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



Documento de Trabajo

**Serie CECOD**

Número 3 / 2008

# El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional

Ramón E. Daubón

*CEU Ediciones*



**Documento de Trabajo**  
**Serie CECOD**  
Número 3 / 2008

**El fortalecimiento institucional  
de la sociedad civil:  
principal desafío  
de la cooperación internacional**

---

Ramón E. Daubón

*Kettering*  
*Foundation*

*CEU Ediciones*

El Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) está formado por dos instituciones: la FUNDACIÓN CODESPA y el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo. El CECOD cuenta con el patrocinio de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid.

El CECOD es un centro de referencia en materia de cooperación internacional para el desarrollo, que tiene como objetivo fomentar el debate y contribuir al conocimiento e investigación en estos temas. Su actividad se basa en un modelo de colaboración entre diversas esferas de actuación social, como son la comunidad universitaria, la administración pública, las ONGD y el ámbito empresarial.

Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

**El fortalecimiento institucional de la sociedad civil:  
principal desafío de la cooperación internacional**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

© 2009, Ramón E. Daubón

© 2009, Fundación Universitaria San Pablo CEU

© 2009, Fundación Codespa

*CEU Ediciones*

Julián Romea 18, 28003 Madrid

[www.ceu.es](http://www.ceu.es)

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

[www.cecod.net](http://www.cecod.net)

ISBN: 978-84-92456-33-8

Depósito legal: M-6825-2009

Maquetación: Servicios Gráficos Kenaf s.l.

Impreso en el Servicio de Publicaciones de la Fundación Universitaria San Pablo CEU

# Índice

<b>PRÓLOGO</b> .....	5
<b>1. EL TRASFONDO</b> .....	7
<b>2. EL CONTEXTO CÍVICO Y EL CAPITAL SOCIAL</b> .....	11
2.1. Nuevos vinos en envases viejos en Ecuador .....	14
2.2. Queso y capital social en los Andes peruanos .....	17
2.3. Desarrollos inciertos entre guaraníes argentinos .....	19
<b>3 INTERVINIENDO EN LA POLÍTICA COMUNITARIA</b> .....	23
3.1. Primer paso: un proceso político comunitario .....	25
3.2. Segundo paso: ¿cuál es exactamente el problema? .....	26
3.3. Tercer paso: si ese es el problema, ¿cómo abordarlo? .....	27
3.4. Cuarto paso: escoger alternativas .....	28
3.5. Quinto paso: redactar el plan .....	28
3.6. Sexto paso: ejecutar, evaluar y corregir el plan .....	29
<b>4. UN DONANTE DIFERENTE</b> .....	30
4.1. Mecanismos para promover el aprendizaje .....	31
4.2. ¿Cómo pueden los donantes evolucionar hacia la inversión en capacidades? .....	32
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	35



# Prólogo

La conexión entre la ciudadanía participativa y la sostenibilidad del desarrollo debería parecer indiscutible. No obstante, después de seis décadas de cooperación internacional, a menudo se ven resultados mixtos en todo ese esfuerzo. Aunque ha habido frutos, se han desarrollado infraestructuras y se ha acumulado capital financiero, humano e institucional, los países en vías de desarrollo siguen siendo altamente dependientes de la cooperación internacional.

¿Qué ha faltado? Ha faltado, principalmente, un marco institucional eficaz unido a una cultura política que lo sostenga y con una expectativa de buen gobierno. La conexión entre el buen gobierno y el éxito económico es obvia: la vida transaccional de las sociedades y el manejo de su economía no pueden funcionar sin la mediación de instituciones confiables y predecibles; y las hace así la expectativa universal de que habrán de serlo y la intolerancia sistémica a que no lo sean.

De esta manera, el canal indispensable para el activismo ciudadano es una sociedad civil dinámica de la que todos deben formar parte y donde se genera la conciencia ciudadana por el interés compartido, por la necesidad de apropiarse y proteger lo público, no sólo como fragmentarios grupos de interés, sino también como colectividad, como *un público*<sup>1</sup>.

Si se observan ejemplos de países económicamente “exitosos”, salta a la vista la confiabilidad de sus instituciones, su relativo buen gobierno y el relativo sentido de propósito compartido en el interior de cada uno. Cada cual maneja sus circunstancias dentro de un compromiso ciudadano que le confiere fuerza. No puede haber sociedades sostenibles con ciudadanos débiles. La cooperación debe entonces preguntarse: ¿cómo se enciende esa chispa autogestionaria?, ¿existe un papel para la cooperación externa en el encendido de esta chispa? Y, si el llamado subdesarrollo es sólo el conjunto de síntomas económicos de una enfermedad que en el fondo es más cívico-política, ¿sirven para ello las herramientas económicas típicas de la cooperación? Ese es el desafío inmediato de la cooperación.

Este documento pretende ilustrar estos argumentos. En primer lugar, ofrece una historia de las pautas ideológicas que rigieron la cooperación durante doce lustros, con modestos resultados al haber ignorado el tejido cívico del cual dependían. A continuación, profundiza en los fundamentos universales de la vida asociativa y cómo ésta construye la red institucional de la sociedad civil dentro de la vida sistémica de las comunidades.

Más adelante, examina la dinámica de la intervención exterior, con sus ruidos y ecos, los impactos que genera al ingresar en una comunidad y los residuos que deja al retirarse. Asimismo, propone un proceso político co-

---

<sup>1</sup> Es de notarse que en nuestro idioma el vocablo *público* connota la pasividad de la gente que presencia un espectáculo, en vez del activo *populus* romano o aún el *public* inglés.

munitario que, a la vez que ilustra la resolución cotidiana de las necesidades, señala los posibles puntos de entrada a la intervención de la cooperación. A lo largo de estas páginas, se indica además la necesidad de una actitud diferente, tanto de parte de los donantes como de los beneficiarios, que enfatice procesos dinámicos y sistémicos en vez de proyectos estáticos y puntuales.

Finalmente, se examina la dinámica interna de las instituciones y las resistencias estructurales al aprendizaje y al cambio y se ofrecen recomendaciones para atenderlas.



# 1. El trasfondo

Para empezar, la cooperación al desarrollo, ya sea pública o privada, nunca ha satisfecho su potencial como instrumento para el desarrollo humano. Esto no se refiere a la filantropía en su concepción tradicional de asistencia ante desastres u otras acciones caritativas orientadas a satisfacer necesidades, sino a la interpretación de la filantropía que se formó a mediados del siglo XX, que pretendía ir a la raíz de los problemas y a las circunstancias que generaban muchas de dichas necesidades<sup>2</sup>. Hubo, desde ese momento en adelante, una conexión implícita entre las metas de la cooperación moderna y el desarrollo humano en su concepción más amplia. Desde entonces, se busca la manera correcta de hacer operativa tal conexión.

Esta conexión y sus implicaciones afectan particularmente a la cooperación internacional, tanto oficial como privada, siendo diseñada para movilizar en los países menos desarrollados una dinámica interna que alentase la capacidad endógena para sustentar su propio progreso económico y social. Al igual que la filantropía privada, ésta no debería ser únicamente un remedio puntual a las necesidades, sino un ataque a las circunstancias de fondo que las generan. Sin embargo, sus resultados también han sido decepcionantes.

La cooperación internacional como actividad oficial definida surgió de las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto competitivo de la llamada “Guerra Fría”. Asimismo, fue un accesorio económico de la rivalidad este-oeste por las mentes y corazones políticos del llamado “tercer mundo”. Por otro lado, el hecho de que el modelo “oriental” fuese incapaz de mostrar resultados sostenibles, particularmente tras la disolución de su principal promotor, la Unión Soviética, fue causa de celebración en occidente y al mismo tiempo, el hecho de que el modelo “occidental” tampoco haya dado grandes resultados ha sido motivo de angustiosas deliberaciones y debates en cuanto a qué se hizo mal y en cuál de los diversos modelos ha estado el error.

La realidad muestra, sin embargo, que Latinoamérica sigue actualmente con la dificultad para sustentar sin ayuda su propio desarrollo, como lo fue hace medio siglo<sup>3</sup>. África está claramente peor y Asia presenta un cuadro fascinante pero aparentemente ajeno a los niveles de cooperación internacional recibidos por los diversos países. Recientemente, los donantes han comenzado a preguntarse si hubo alguna equivocación fundamental en los supuestos básicos del modelo que llevó a la creación de las instituciones financieras internacionales en Bretton Woods en 1944<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Como ejemplo, en 1950 la Fundación Ford de EEUU se reestructuró para convertirse en una institución de alcance nacional y no sólo del estado de Michigan de su origen. Comisionó un informe para guiar sus pasos el cual identificó sus áreas de acción como: 1... establecer un orden mundial basado en la justicia y el orden. 2... asegurar mayor adhesión a los principios básicos de libertad y democracia ante los desafíos insistentes de una sociedad siempre cambiante. 3... mejorar las instituciones económicas para una mayor realización de metas democráticas. 4... empoderar individuos de todas las clases sociales a realizar su potencial intelectual, cívico y espiritual. 5... aumentar el conocimiento de los factores que influyen o determinan la conducta humana. (Citado en Richard Magat, *The Ford Foundation at Work*, Plenum Press 1979, pp.18-19. Claramente esto iba mucho más allá de la labor básica caritativa que inspiraba a otras fundaciones, las cuales más tarde siguieron los pasos de la Ford.

<sup>3</sup> Con las posibles excepciones de Chile, el cual nunca fue un recipiente principal de cooperación internacional, y de Venezuela, para quien el recurso y los precios petroleros son efecto una transferencia “caída del cielo” y no el producto del esfuerzo productivo nacional.

<sup>4</sup> Entre los más recientes están la obra de Joseph Stiglitz *Making Globalization Work* (Norton, 2006) y la de William Easterly *The White Man's Burden* (Penguin Press, 2006)

El modelo, aunque pasando a través de los años por distintas evoluciones, descansaba siempre sobre el mismo diagnóstico: el subdesarrollo y la pobreza que lo caracteriza son males económicos y requieren por tanto, remedios económicos. Las primeras prescripciones se enfocaron en las carencias evidentes de infraestructura económica en los países pobres con el fin de corregirlas. Hasta la década de los sesenta, la cooperación se concentraba principalmente en créditos y donaciones de gran tamaño para la construcción de infraestructura física, la cual, junto con los bajos salarios, habría de atraer y complementar la inversión externa de capital industrial que habría de ser motor del desarrollo<sup>5</sup>.

Más tarde, en la década de los setenta, los programas añadieron un elemento humano de conocimiento, coordinación y ejecución, y la llamada “formación de capital humano” pasó a ser el grito de guerra que impulsó la creación de universidades y centros de investigación tecnológica y de política pública.

Finalmente, a partir de los ochenta y hasta entrado el nuevo siglo, el panorama cambió otra vez con la creencia de que toda infraestructura y capacidad técnica requerían de instituciones mediadoras que tejieran sus interacciones<sup>6</sup>. Como respuesta, las agencias donantes comenzaron una agresiva campaña de construcción de instituciones financieras, legislativas, judiciales, administrativas y de implementación de políticas públicas. Por otro lado, quedaba implícita en estas medidas, la idea de que las instituciones, inspiradas en modelos exitosos de países desarrollados, nacían fuertes por el mero hecho de su buen diseño. Sin embargo, no se percibió en ese momento la conexión entre dichas instituciones y la necesidad de una ciudadanía y sociedad civil también fuertes que las defendieran.

Con el transcurso del tiempo, se observó que la protección de todo este aparato institucional no podía ser encomendada sólo a los gobiernos, por lo que a mediados de los noventa surgió un movimiento paralelo de “fortalecimiento de la sociedad civil.”

Esta nueva legitimidad de los sectores no-gubernamentales fue incorporada en los mecanismos asesores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de Cooperación Internacional de los EEUU (USAID), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Estos organismos vieron el Plan de Acción de la Cumbre Presidencial de las Américas de 1994 en el que se celebraba la restauración de gobiernos electos como una medida pionera que incorporaron en su agenda:

“Una sociedad civil fuerte y diversa, organizada de varias maneras y sectores e incluyendo individuos, el sector privado, el sector sindical, los partidos políticos, académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, dan profundidad y durabilidad a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere de amplia participación en la vida pública<sup>7</sup>”.

Más tarde, la agenda del BID para la Cumbre de las Américas en Québec, Canadá, en abril del 2001 mencionaría lo siguiente:

“Los esfuerzos para modernizar el estado y fortalecer la sociedad civil no pueden cumplir plenamente sus metas democráticas en ausencia de una cultura de ciudadanía que las haga operativas. El desafío de la gobernabilidad democrática consiste no sólo en la creación de instituciones, sino también en el desarrollo y promoción en la po-

---

<sup>5</sup> Véase por ejemplo a Lloyd Reynolds, “*Economic Development and Surplus Labor: Some Complications*” en Oxford Economic Papers (Marzo 1969)

<sup>6</sup> El espíritu de la década fue mejor resumido en la obra del Banco Mundial por Shavid Javed Burke y Guillermo Perry: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (1998)

<sup>7</sup> Sección I-3.

blación de una cultura de ciudadanía responsable que nutra tanto a la sociedad civil como a los procesos gubernamentales y políticos<sup>8</sup>”.

Así, en la década de los noventa, esta infraestructura de capital de tres niveles, físico, humano e institucional, fue complementada con políticas nacionales de apertura de mercados, de descentralización de la gestión gubernamental y de privatizaciones, resumidas en lo que se denominó “el consenso de Washington”. La evidencia de que la estrategia parecía estar funcionando comenzó a surgir en los siguientes años en algunos países de Asia y Latinoamérica. Sin embargo, el colapso del “boom de los punto com” en los países industrializados a finales de la década, generó presiones insostenibles sobre los mercados financieros que sofocaron los recursos de capital en los países en desarrollo.

De esta manera, a final de siglo, comenzaban a derrumbarse los éxitos de los noventa. Por su parte, los “tigres asiáticos” sufrieron una serie de crisis en sus instituciones financieras tras revelaciones de abusos de información privilegiada que afectaron hasta a Japón. Mientras, Argentina, la estrella latinoamericana, sufría un colapso casi total en 2001 al desmoronarse su estructura financiera sobreextendida. Sus instituciones políticas, superficialmente sólidas pero insustanciales en el fondo, pidieron apoyo popular para sus políticas de ajuste estructural, pero recibieron tal rechazo que se redujo el ingreso nacional en un tercio y el valor de la moneda nacional en dos tercios.

La crisis de desconfianza institucional se multiplicó por todo el hemisferio en los primeros años del nuevo siglo. Gobiernos electos en Ecuador y Bolivia fueron destituidos por reclamos populares que mantuvieron meras similitudes de sucesiones constitucionales. Mientras tanto, en Perú, el gobierno se tambaleaba con índices de aprobación por debajo del diez por ciento y en Colombia, un mandato electoral desesperado otorgaba al gobierno poderes de estado policial para contener una insurgencia de cincuenta años, financiada ahora por el narcotráfico. En el país venezolano, una población radicalmente dividida arriesgaba la estabilidad nacional antes que llegar al consenso, e incluso los grandes éxitos de la democracia latinoamericana, Brasil y México, eran sacudidos en sus raíces por ciudadanos exigiendo buen gobierno y manifestando abiertamente su desconfianza en las instituciones públicas.

A medida que los gobiernos parecían incapaces de ofrecer a sus ciudadanos unos niveles básicos de estabilidad, prosperidad y seguridad, la democracia misma empezó a verse como un fracaso. En el 2004, las encuestas demostraban que el veintiuno por ciento de todos los latinoamericanos consideraban un gobierno autoritario como una opción deseable, mientras que el apoyo a la “democracia”, según presentada por la lucha tradicional partidista, descendía. Una nueva izquierda no tradicional, una “marea rosada”, comenzó a desafiar y a ganar poder por la vía electoral con programas no ortodoxos en la mayoría de los países de la región. De forma paralela, el apoyo al “consenso de Washington” se desplomaba.

Curiosamente, a medida que se deshacía la confianza en los gobiernos nacionales, se activaba simultáneamente la movilización ciudadana en los espacios locales. Ésta cubría la gama desde las confrontaciones callejeras presumiblemente espontáneas del movimiento “piquetero” en Argentina, hasta la colaboración organizada con los gobiernos locales en los movimientos de presupuesto participativo que, naciendo en Brasil, se reprodujeron por todo el continente.

---

<sup>8</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2001), p.19. (Traducción de este autor).

Las agencias de cooperación tomaron nota. En 2002, el Banco Mundial publicó un estudio inicial, *Las Voces de los Pobres*<sup>9</sup>, el cual por primera vez reconocía que sus clientes de última instancia no sólo tenían necesidades, sino que tenían voces propias para expresarse. Aunque no quedó reflejado en las operaciones cotidianas del Banco, el informe implicaba un cambio radical en lo que debería ser su postura: los expertos ya no tienen la responsabilidad de determinar y diagnosticar las necesidades de los pobres, sino que deben escuchar lo que los pobres tengan que decir.

De esta forma, la cooperación externa se vería obligada a evolucionar; no a dirigir, sino a ayudar a los pobres a articular y coordinar sus voces para poder diseñar y ejecutar sus propias iniciativas. El papel de la cooperación debía cambiar y trasladarse del enfoque de dar respuesta a las necesidades hacia el de facilitar esta labor a los propios beneficiarios.

Sin embargo, esto no sucedería fácilmente. Desde los años noventa, la cooperación se ha acomodado en las ideas de las tres evoluciones de política pública anteriormente mencionadas: la de planificación centralizada hacia los mecanismos de mercado, la de políticas nacionales hacia los niveles locales de gobernabilidad y la evolución del sector público hacia la sociedad civil no gubernamental. El resultado fue el nacimiento de dos conceptos programáticos relacionados: “el desarrollo dirigido por comunidades” (*community driven development*), con el Banco Mundial como su máximo exponente y el “desarrollo en base a activos comunitarios” (*asset-based community development*), promulgado principalmente por USAID y varios centros académicos. Aunque distintos en términos operativos, ambos designaban a la comunidad, su energía y sus recursos internos como los motores del desarrollo.

Sin embargo, ambos asumían implícitamente que aunque la comunidad era la locomotora y la fuente de energía, correspondía a los expertos hacer el tendido vial. Es decir, las comunidades empujaban pero los expertos eran quienes decidían a dónde se dirigían. El desafío en ese momento era cómo motivar a las respectivas comunidades a adoptar ese camino como suyo y a aprovechar las oportunidades de política pública provistas por la cooperación internacional. Aunque ambas visiones reconocían el beneficio del diálogo y la deliberación en las comunidades para la toma de decisiones, lo veían como un mero afinamiento autónomo de las líneas generales provistas por los expertos de la cooperación. Ninguno de los dos acercamientos reconocía que las comunidades debían verse a sí mismas como los arquitectos del camino a seguir, ni consideraban la cooperación como un instrumento de guía. El mensaje fundamental de *Las Voces de los Pobres*, que residía en que sólo las propias comunidades pueden determinar el “qué” y la utilidad de los expertos reside en ayudarlos con el “cómo”, pasó desapercibido:

Tanto los donantes internacionales como las fundaciones privadas fueron capaces, por un lado, de integrar los deseos de las comunidades dentro de sus operaciones, pero por el otro, incapaces de alterar su propio esquema mental lo suficiente como para poner a las comunidades al timón. Ambos reconocían que las voces indispensables de los gobernados estaban ausentes en las estructuras de gobernabilidad que les proponían, pero eran incapaces de asimilar ese reconocimiento dentro de su visión del mundo sin alterarla. Estaban dispuestos a compartir el poder pero no a cederlo, por lo que ninguno de ellos incorporó plenamente este nuevo rol de *empoderadores*, el cual hubiera requerido reestructurar el esquema mental institucional y entregar el control a la gente.

Este ensayo es un reflejo de este dilema, ya que trata sobre las dificultades encontradas por los organismos de cooperación en incorporar la idea de invertir en capacidades institucionales y cívicas, además de financiar

---

<sup>9</sup> Por Deepa Narayan, Washington DC. Un primer volumen enfocado en Tanzania había sido publicado ya en 1997.

proyectos de desarrollo incluso siendo éstos “participativos”. Es posible que dicha dificultad surja no porque la idea sea muy ajena a lo que los donantes ya hacen, sino por ser muy similar en la superficie, pero que exige un cambio fundamental en la concepción y en la distribución del poder entre el donante y el llamado beneficiario. A continuación se examinará el contexto donde esto ocurre.

## 2. El contexto cívico y el capital social

Desde siempre, la vida humana transcurre esencialmente en las comunidades. En innumerables comunidades rurales actuales y en muchos contextos tradicionales, la vida sigue basándose en pautas establecidas desde la prehistoria. Varios cientos de individuos viven ligados por parentesco y atados por vínculos recíprocos de lealtad. En dichas comunidades, cada cual conoce su lugar y todos conocen las normas que rigen a la hora de relacionarse, por lo que las violaciones de este orden son fácilmente identificables y rápidamente atendidas. Los miembros de estas comunidades confían los unos en los otros no por razones de afecto, sino porque así se controlan mutuamente y comparten una adhesión a las reglas del grupo.

Se llama “**capital social de enlace**”<sup>10</sup> a la estructura de normas que guían las relaciones de personas en dichos círculos así como a la confianza que emana del reconocimiento de dichas normas. La mayoría de las comunidades humanas sobrepasan por mucho el tamaño de la comunidad tradicional. Sin embargo, se mantiene la capacidad para entenderse en formas particularmente cercanas con el mismo número reducido de personas, la que viene a ser nuestra “comunidad” en el sentido relacional, independientemente del tamaño de la comunidad donde actualmente vivimos. Éstas son, por ejemplo, las personas a quienes acudimos a pedir consejo u opinión en cuanto a asuntos de importancia. Asimismo, en poblaciones grandes, la mayoría de las personas con quienes interactuamos son, en este sentido íntimo, extraños al no ser parte de nuestro círculo de confianza.

Para lidiar con estos extraños se recurre a un sistema de normas completamente distinto. Algunas de estas, se consideran “**capital social de puente**”, que se refieren a los eslabones vinculantes que median entre los círculos de enlace con conexiones de confianza que se extienden a ambos lados de la conexión o puente.

Estos eslabones pueden ser personas particulares con conexiones simultáneas a ambos lados del puente o, más probable, dos o más individuos que desarrollan vínculos entre ellos y cada uno le ofrece al otro acceso de confianza a su respectivo círculo. El *networking* entre profesionales es un ejemplo, así como los matrimonios acordados entre familias o las redes de emigrantes que conectan a la comunidad de origen con la de destino vía puentes de emigrantes que se han adaptado con éxito al nuevo medio pero manteniendo vínculos con el antiguo. Aunque más débiles estructuralmente que los vínculos de enlace, estas conexiones de puente tienen un impacto crítico a nivel económico al permitir economías transaccionales de mayor escala y eficiencias operativas<sup>11</sup>. Sin embargo, éstas son construcciones creadas y por ello más difíciles de instituir que las intuitivas relaciones de enlace. Además, se basan principalmente en vínculos de confianza y carecen de las obligaciones de reciprocidad de las primeras.

Sin embargo, en el mundo moderno hace falta una conexión más allá para proteger la fragilidad de los acuerdos de puente, al ser vínculos indirectos e instituciones mediadoras impersonales que facilitan transacciones

---

<sup>10</sup> Para una presentación introductoria a la teoría del capital social véase a R. Daubón y Alfredo Carrasquillo, *Capital Social* (Puerto Rico, Editorial TalCual, 2003).

<sup>11</sup> Un excelente ejemplo es cuando comunidades tradicionales exportan productos a países receptores de sus migrantes y usan conexiones de familia para colocar el producto usando sus redes en el nuevo medio.

entre individuos totalmente desconectados unos de otros. Se consideran estos vínculos indirectos “**capital social de acceso**”. Estos vínculos se encuentran en la vida cotidiana de sociedades complejas permitiendo su funcionamiento y pueden ser extremadamente influyentes. Algunos ejemplos son el apoyo a un movimiento y la adhesión a ciertas políticas públicas que vinculan a dos ciudadanos diferentes sin conocerse, la prestación de recursos entre ahorradores e inversores mediante el sistema bancario o el pago de impuestos a una institución gubernamental lejana pero a la cual confiamos su buen uso. Es fácil deducir que sin dichas vinculaciones institucionales no podría sustentarse el progreso social y económico. De hecho, las crisis económicas son, en el fondo, crisis de desconfianza en sus instituciones vinculantes de acceso.

No hay duda de que la confiabilidad de las instituciones es indispensable. Por ello, la cooperación internacional se ha dedicado, en las últimas dos décadas, a atender una demanda percibida ofertando instituciones bien diseñadas. Éstas han cubierto la gama de actividades que va desde la gestión de la burocracia estatal hasta los sistemas judiciales y las estructuras parlamentarias. Por otro lado, se han implantado sistemas diseñados para controlar el proceso de contratación y nombramiento de funcionarios, manejar empresas peri-estatales y mejorar los sistemas de transporte público. En los últimos años, la asistencia se ha extendido hacia la mejora de instituciones privadas con impacto en la vida pública. Así pues, se han auspiciado los temas institucionales como la regulación bancaria, la ética comercial, la veracidad en la publicidad y los programas de responsabilidad social empresarial y se han avanzado los programas para organizar y fortalecer a la sociedad civil.

En cuanto al atraso de Latinoamérica, éste se caracteriza en mayor o menor medida por los siguientes factores: la burocracia continúa carcomida por la corrupción y el patronazgo, los jueces son considerados universalmente sospechosos, la inoperancia de los parlamentos, muchos contratos gubernamentales siguen siendo otorgados sin licitaciones competitivas y los cargos públicos son concedidos a amigos y favorecidos. También existen muchas empresas públicas que continúan siendo nidos de ineficiencia y corrupción, y los impuestos son evadidos incluso por ciudadanos responsables que desconfían de su buen uso, y se evidencia que muy pocos obedecen las simples reglas de tránsito.

De la misma manera, la visión popular que se tiene del sector empresarial continúa siendo de amiguismo, corrupción y evasión tributaria, y su motivación principal sigue siendo vista como la codicia desmedida. Mientras tanto, muchas organizaciones de la sociedad civil han capturado un nicho institucional y se presentan como alternativa a un estado ineficaz y corrupto y a un sector empresarial rapaz y depredador, y se han posicionado junto con sus intereses particulares como la voz no elegida e ilegítimizada de todos los ciudadanos. Los costes económicos de esta falta de transparencia y de rendición de cuentas bastarían de por sí para explicar el atraso de Latinoamérica.

No obstante, es evidente que no basta con una buena oferta de instituciones. Crearlas únicamente por edicto legislativo no las hace funcionar; los gobernados tienen que esperar y demandar el buen gobierno. Las instituciones públicas funcionarán sólo en respuesta a una alianza promisorias y a un pacto de ciudadanos contruidos en torno a ellas y empeñados en que funcionen<sup>12</sup>. Crear esa alianza ciudadana parece ser la raíz del desafío, pues la construcción democrática de dicho compromiso es lo que lo hace sostenible. Sin embargo, si no existe una sociedad civil fuerte, se debe comenzar a nivel micro; por lo comunitario.

El contenido cívico no puede ser impuesto; debe emerger, en la forma orgánica, de la vida pública de las comunidades. La cooperación puede entrar a apoyar este proceso lidiando con la dinámica de dicha vida pública

---

<sup>12</sup> Véase David W. Brown, *When Strangers Cooperate: Using Social Covenants to Govern Self* (New York, The Free Press 1995) para ilustraciones de estas alianzas promisorias.

e instigando –pero no obligando– a su democratización. Esta dinámica se manifiesta en los espacios cívicos donde interactúan los ciudadanos. Asimismo, éstos pueden ubicarse en las interacciones informales y los resquicios cotidianos de la vida normal como pueden responder a convocatorias estructuradas para tratar temas de interés compartido.

Éstos últimos son los que llamamos “**espacios públicos**”<sup>13</sup> y aunque éstos tienden a ocuparse de temas locales, pueden también ser usados para gestionar temas nacionales más amplios<sup>14</sup>. Aunque participativos por naturaleza, estos espacios no son siempre democráticos; pueden ser meros ceremoniales convocados por una autoridad que domina la conversación, estar controlados por interventores externos con agendas preconcebidas o ser dirigidos por “elites participativas” que impongan su agenda, ya que participación no implica autogestión. En una era en donde la participación pública se ha convertido en el grito de guerra de la cooperación para el desarrollo, las intervenciones filantrópicas deben tener cuidado de que los espacios que ayudan a crear sean efectivamente “públicos”, abiertos y democráticos y no meramente “participativos”.

Pero ¿qué democratiza los espacios públicos y determina entonces la creación de esas alianzas prometedoras entre ciudadanos? ¿cómo pueden los donantes externos ayudar a generar las circunstancias que las producen?

Las circunstancias emergen orgánicamente de una forma específica de relación y de una particular “política comunitaria”, donde los donantes pueden ser instrumentos que propicien las formas de relación, pero para ello, tendrían primero que verse a sí mismos bajo una luz distinta; como inversores en capacidades cívicas.

Para conseguir ésto, se requiere un cambio en la naturaleza de la intervención típica, lo cual es difícil de interiorizar para los donantes. A pesar de que el proyecto financiado siga siendo el vehículo para la inversión, no se financiarían sólo los proyectos, sino que se intervendría en la vida pública de las comunidades. Es decir, se auspiciarían proyectos tradicionales, pero se seleccionarían por razones distintas y se evaluarían con criterios diferentes. Esto requeriría no sólo un cambio en las operaciones sino –más fundamentalmente– en la percepción institucional de los donantes.

Por otro lado, es importante señalar que toda intervención externa en la vida de una comunidad introduce ruido. Es posible que los donantes no lo perciban, pero es un hecho inevitable. La introducción de una cantidad sustancial de dinero, capacidades u otros recursos altera las relaciones políticas de una comunidad, pues se redistribuye el poder en nuevas formas dado que el beneficiario de la donación se convierte en el oráculo que habla con su fuente: el donante.

Lo primero que los inversores en desarrollo comunitario deben tener presente es que el donante no es un observador neutral e interfiere en las relaciones de poder en la comunidad. Habitualmente, los proyectos financiados alteran esta relación de poder mientras dura el proyecto y luego abandonan la comunidad dejando atrás las relaciones alteradas. La primera premisa de la filantropía y de la cooperación en general, debería ser la de “no hacer daño”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Véase a A. Bebbington, G. Delamaza y R. Villar, “El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local”, en *Debate Agrario* v. 40/41 (2006) para una presentación teórica con cuatro monografías temáticas, cinco casos de estudio empíricos y recomendaciones para agencias de cooperación.

<sup>14</sup> La red de foros de interés nacional “National Issues Forums” en EEUU, en la cual miles de grupos locales se reúnen a deliberar sobre temas nacionales, está fundamentada en esta idea. Ver [www.NIF.org](http://www.NIF.org).

<sup>15</sup> Véase R. Daubón, “All of the Voices” en *Developing Democracy from the Grassroots* (Fundación InterAmericana y Organización de los Estados Americanos (Washington DC 2002) para un mayor desarrollo de este argumento.

Se requieren entonces tres consideraciones fundamentales; la primera, que la comunidad debe ser vista no como una estructura rígida y congelada en el tiempo, sino como una entidad política dinámica, un sistema coherente siempre en movimiento y organizado por normas relacionales internas. Ella está gobernada por relaciones de poder a veces sutiles por medio de las cuales constantemente se establecen prioridades para la acción y rutinariamente se toman e implementan decisiones. No es ni lineal ni estática, ya que cualquier cambio en esas relaciones alterará las prioridades y consecuentemente las decisiones en ellas basadas.

La segunda radica en que las intervenciones de los donantes cívicos siempre traerán ruido externo y siempre generarán ecos internos; la más simple intervención caritativa modificará la relación entre los gestores de la donación y los beneficiarios y puede dejar una estructura de relaciones diferente dentro de la comunidad entera. La tercera radica en que los donantes como inversores cívicos tienen la obligación de permanecer en el proceso alterado y de monitorear el daño que puedan haber causado. El invertir toma tiempo pero sobre todo, los donantes deben tratar de entender la política interna de las comunidades donde se inmiscuyen.

Estas tres historias que a continuación se presentan, están tomadas de fuentes secundarias e ilustran ejemplos de intervenciones filantrópicas tanto efectivas como inefectivas.

## 2.1. Nuevos vinos en envases viejos en Ecuador<sup>16</sup>

Guamote es una municipalidad de bajos ingresos en la provincia de Chimborazo, Ecuador, con una mayoría indígena rural y una minoría no indígena residente en el único pueblo, del mismo nombre. Desde siempre, ha habido tensiones sociales con la población indígena en torno a actividades de subsistencia, los acuerdos de mediería<sup>17</sup> o el trabajo rural asalariado. A partir de los años sesenta, las presiones por parte de las organizaciones indígenas, la iglesia Católica y diversos movimientos políticos llevaron a una reforma agraria y al fin de las grandes plantaciones. Esto contribuyó, además, al fortalecimiento de la organización indígena por todo el país y a la creación de una serie de servicios de apoyo a grupos indígenas con el auspicio del gobierno ecuatoriano, la iglesia Católica y donantes internacionales.

Mientras tanto, un número de dirigentes indígenas comenzaron a organizarse en Guamote aprovechando el clima de democracia y los servicios de apoyo ofrecidos. Se hizo evidente que la mayoría indígena podía tomar el control del cantón municipal por medios democráticos, como resultado de un trabajo de organización de base. En 1992, Guamote eligió un consejo municipal y un alcalde indígenas. Sin embargo, la elección no sólo logró cambiar la etnia de los funcionarios electos, sino que creó una nueva estructura de gobernabilidad. El nuevo gobierno fue construido, en cierta medida, sobre las bases de normas tradicionales de autoridad y relaciones sociales que antes habían quedado fuera de la estructura formal del poder municipal.

Anthony Bebbington relata:

“El modelo tenía tres componentes: el Comité de Desarrollo Local, el Parlamento Popular Indígena de Guamote, y el gobierno municipal. El Comité de Desarrollo Local está compuesto por representantes de doce organizaciones de la sociedad civil de segundo nivel y es responsable de crear y revisar los planes de desarrollo, implementarlos y coordinar mesas redondas entre representantes de las partes afectadas para proyectos específicos. El Parlamento

---

<sup>16</sup> Véase Anthony Bebbington, “Comunidades Indígenas, Desarrollo Local y Decisiones Públicas: El Caso de Guamote, Ecuador” en *Debate Agrario* op.cit.

<sup>17</sup> La mediería es un acuerdo tradicional común en toda Latinoamérica por el cual un campesino tiene el uso de la tierra de un propietario a cambio de la mitad de lo que produzca.



Popular Indígena de Guamote está compuesto por los presidentes tradicionales de las 133 comunidades rurales y urbanas del cantón y funciona como un espacio de representación para los intereses comunales. El Parlamento legisla, crea líneas políticas y monitorea las actividades del Comité de Desarrollo y de la municipalidad. La municipalidad, mientras tanto, coordina y autoriza toda la actividad política del cantón. El Parlamento es el cuerpo formalmente elegido y la única entidad política reconocida por el gobierno central<sup>18</sup>.

Tanto el Comité de Desarrollo como el Parlamento Indígena se convirtieron en espacios para la acción cívica local. Éste último era un cuerpo deliberante y asesor, y el Comité una agencia comunitaria de planificación y ejecución con capacidad para recaudar recursos del gobierno central así como de donantes privados e internacionales. Los cargos en estos cuerpos eran rotativos, presumiblemente, para limitar la posibilidad de que élites o líderes cívicos los monopolizaran. No obstante, ambos cuerpos respondían al gobierno municipal, por lo que a pesar de ser participativos, ninguno de los dos era en realidad *cívico*. El parlamento era una institución *de facto* sin registro formal, mientras que el Comité de Desarrollo lo presidía el propio alcalde y estaba estructurado de manera que todas sus decisiones eran filtradas por la municipalidad. Además, el alcalde tenía un alto grado de control sobre toda la estructura.

Por un lado, la limitada independencia de estos cuerpos los protegía tanto de la fragmentación interna como de la apropiación de los factores externos, un peligro en poblaciones que comenzaban a experimentar con la democracia. Sin embargo, esto limitaba su autonomía y, dado que el alcalde mantenía el monopolio del acceso a recursos externos y a la filantropía internacional, se cerraban los únicos canales para la acción ciudadana autónoma. Como escuelas de democracia, como espacios públicos, ambos mecanismos fallaron.

La reforma cambió las caras y las estructuras del gobierno de Guamote, pero fracasó en cambiar su cultura política. Las relaciones de capital social de enlace en los círculos internos de poder se mantuvieron inalteradas y se seguía con la tendencia a seleccionar siempre los mismos portavoces para participar en el Comité de Desarrollo y en el Parlamento Indígena. Esto consolidó aún más sus roles tradicionales al darles acceso privilegiado a un gobierno municipal antes inaccesible y a un cúmulo de nuevos recursos. A su vez, esto reforzó el estilo vertical tradicional de la autoridad municipal y desalentó la rendición de cuentas hacia las bases por parte de los líderes tradicionales, quienes ahora respondían al alcalde. Bebbington concluía: “La población no ha tomado apropiación cotidiana de los dos espacios creados, lo cual ha significado, en efecto, que el compromiso y la acción cívicos permitidos en dichos espacios han involucrado a los líderes locales mucho más que a la población en general”.

Sin embargo, el experimento de Guamote atrajo gran atención y apoyo de donantes externos. Conectó además horizontalmente en relaciones de capital social de puente con otros esfuerzos de desarrollo comunitario en Ecuador, que lo vieron como un experimento replicable. Principalmente, el experimento creó un nuevo capital social de acceso a las instituciones del gobierno nacional, que lo usó como un modelo de *empoderamiento* indígena y hacia la comunidad donante internacional, impresionada por su fuerte matiz étnico.

El modelo se convirtió en víctima de su propio éxito; los donantes a menudo imponían directrices encontradas, respondiendo a sus propias filosofías e intereses institucionales, mientras que el señuelo de cada vez más financiación externa distorsionaba cualquier coherencia interna que los planes locales hubieran tenido inicialmente.

---

<sup>18</sup> op.cit., p.20.

Peor aún, las debilidades inherentes a la naturaleza aún vertical de la estructura de gobierno se hicieron evidentes cuando el alcalde indígena original fue reclamado para desempeñar cargos nacionales superiores y sus menos carismáticos sucesores fueron incapaces de mantener el mismo grado de transparencia.

La lección para los donantes es crítica y universal; una comunidad pobre con conexiones *de enlace* autoritarias dependerá de portavoces autoritarios para ampliar sus conexiones *de puente* hacia otras comunidades y de *acceso* hacia el mundo institucional.

Esto consolidará el poder de los estamentos autoritarios tradicionales y dificultará el desarrollo democrático. Por otro lado, el desafío más directo para los donantes consiste en no sucumbir ante el atractivo de cambios estructurales que, mientras transplantan líderes de base a posiciones de mayor autoridad, reproducen intactas las relaciones autoritarias y no democráticas originales.

Mirando atrás, con el beneficio privilegiado de la retrospectiva, los donantes en este caso pudieron haber favorecido desde el comienzo acciones concretas que requirieran participación y decisiones comunitarias democráticas, tanto a niveles muy locales como particularmente en lo que respecta a la formulación de planes más amplios a presentarse ante el Comité de Desarrollo. Esto plantea un delicado dilema, pues hubiera expuesto al donante a recibir críticas por ser irrespetuoso con la cultura anfitriona al incentivar cambios en las formas tradicionales de relación.

Un punto medio pudo haber sido que se retuviera al Parlamento Indígena como cuerpo asesor de personajes tradicionales de autoridad para ofrecer una medida de estabilidad y tradición, y convertir al recién creado Comité de Desarrollo en un espacio abierto y participativo donde se expusiesen todo tipo de ideas democráticas. Ambos cuerpos autónomos también debieron haber retenido su acceso al gobierno municipal pero sin ser dominados por éste. Bebbington resume:

“Ha habido profundos cambios en las relaciones del poder local, en relaciones étnicas, y en el ejercicio del poder local. Ha habido un cambio importante en la distribución de la tierra. La calidad de vida y el sentido de dignidad y *empoderamiento* étnico han mejorado. Sin embargo, la población de Guamote continúa siendo sumamente pobre. Mientras que ha habido una democratización del poder, las instituciones de participación y deliberación no están aun bien consolidadas.”

El esfuerzo de Guamote, con las mejores intenciones de los donantes, produjo cambios simbólicos importantes en la gobernabilidad de esa comunidad y fomentó un gobierno representativo de la etnia mayoritaria de su población, pero no la transformó.

Aunque existe una estructura más innovadora y eficaz incluyendo a personas indígenas, la intervención se basó en los mismos personajes y comportamientos tradicionales de autoridad: los líderes tradicionales comunales, los expertos de la asistencia técnica y los funcionarios municipales en su forma habitual de relacionarse con los gobernados; débil en el aspecto de rendición de cuentas.

También ha habido mejoras. Ha aumentado el poder y la eficacia en cuanto a la conexión a las estructuras nacionales de poder y a las fuentes de recursos internacionales y se ha consolidado la forma de gobierno vertical, aunque ahora con un matiz de eficiencia en la gestión que logró traer recursos a las comunidades.

Sin embargo, no fueron *de* las comunidades; y al no desarrollar la capacidad democrática de gestión en la base dependieron de recursos externos, por naturaleza no sostenibles. Concluye Bebbington:

“La pobreza continúa limitando el ejercicio de la ciudadanía y, donde la ciudadanía sigue débil, el clientelismo continua floreciendo.”

## 2.2. Queso y capital social en los Andes peruanos<sup>19</sup>

Chuquibamba es una aldea semi-rural de unos 2.000 habitantes en la sierra sur de Perú, a unas tres horas por carretera de la ciudad de Arequipa. A finales de los ochenta, una donación a una institución regional de asistencia técnica, le aportó servicios de extensión y asesoría en técnicas agrícolas básicas y de instrucción nutricional para familias campesinas a ésta y otras comunidades similares de la zona.

Uno de los resultados fue aumentar la producción de forraje para incrementar la producción lechera para consumo doméstico y la manufactura artesanal de queso utilizando el excedente de leche. Una cooperativa local fue el vehículo de capacitación para la instrucción agrícola y la producción de queso. El proyecto cerró cuatro años más tarde habiendo cumplido de forma adecuada los objetivos planteados.

Catorce años más tarde, una visita de la entidad donante confirmó la ocurrencia, evidentemente autónoma, de un fenómeno cívico-económico muy particular: aparentemente, la producción de forrajes había sido especialmente exitosa al incrementar la producción de leche con alto contenido graso, ideal para ciertos tipos de queso. La producción de queso artesanal aumentó correspondientemente al punto de generar excedentes para la venta.

Es difícil saber cómo se corrió la voz a los mercados de consumidores en la ciudad de Arequipa, pero en el año 2006, veintiún productores independientes se habían desvinculado de la cooperativa original, cada uno comercializando su versión del crecientemente popular “queso de Chuquibamba”. La distribución se hacía vía canales tradicionales de parentesco; cada productor consignando un número de cajas del producto en el autobús provincial a la ciudad, donde era recibido por parientes y vendido en el mercado local. Algunos productores extendían sus redes informales hasta la ciudad de Lima, a cientos de kilómetros, y una parte se comercializaba vía parientes en Brasil. La demanda del producto había crecido hasta tal punto que se experimentó con otras variedades del queso tradicional e incluso se llegó a comercializar ilegítimamente como “queso de Chuquibamba por un pueblo vecino”.

Una visita del donante, después de una década de ausencia, permitió evidenciar algunos cambios cívicos importantes. Primero, que los productores de queso, aunque mantenían su membresía en la cooperativa como generadora de nuevas ideas, habían formado una federación de productores para tratar temas comunes, redefiniendo así su capital social de enlace con nuevas normas relacionales. Segundo, había una indignación compartida –con algo de orgullo cívico– de que el nombre de su producto tuviera valor como para merecer la usurpación ilegítima por parte del pueblo vecino. Por ello, una primera prioridad era registrar el “queso de Chuquibamba” como denominación de origen ante las autoridades nacionales<sup>20</sup>. Ante esto, debían decidir si comercializar conjuntamente bajo una misma marca registrada o mantener sus marcas individuales, deci-

<sup>19</sup> Para el recuento del proyecto original véase Alipio Montes Urdy, “Development of the Dairy Industry in the Peruvian Andes” en *Grassroots Development* Vol. 24.1, Fundación InterAmericana (2003).

<sup>20</sup> Es difícil no sobreestimar la importancia de este salto al capital social de acceso formal para un grupo de campesinos quienes una década antes apenas participaban en la economía de mercado.

diéndose por ésta última. La decisión de mantener sus marcas, aunque identificadas con el sello de denominación común de “queso de Chuquibamba”, demostró un alto grado de sofisticación y conciencia de los riesgos y oportunidades inherentes en los mercados.

Cabe señalar que todo esto se desarrolló con sólo una mínima orientación por parte de la organización asesora original, cuyo apoyo al proyecto había concluido años atrás. Este acuerdo no había surgido espontáneamente, sino en el espacio público de la cooperativa, concretamente, en un debate sobre la comercialización colectiva vía un acuerdo conjunto de la asociación de productores con una empresa transportista<sup>21</sup>.

También surgió un conjunto de conexiones sociales, tanto horizontales de puente con otros actores de la comunidad como verticales de acceso con el estado. Conscientes de su imagen positiva, el grupo consideró atraer al mercado organizando un festival local mediante un concurso de belleza de la “reina del queso”. Esto llevó a una propia introspección del pueblo que desencadenó nuevas conexiones sociales. Primero, aunque situado en un incomparable paisaje, el pueblo en sí dejaba mucho que desear. Su vieja iglesia y la plaza del pueblo pudieron haber tenido encanto años atrás, pero ahora necesitaban una clara restauración. Se estableció una nueva relación de trabajo con el párroco y con la autoridad municipal para acondicionar los espacios abiertos usando mano de obra voluntaria y recursos municipales, presumiblemente incrementados por autoridades provinciales, respondiendo al nuevo entusiasmo del alcalde.

Mientras tanto, los comedores del pueblo reconsideraban su oferta gastronómica para mejorar la comodidad de los visitantes. Conversaciones entre los residentes del pueblo, llevaron a identificar contactos con el Ministerio nacional de Turismo con el fin de otorgar créditos para la adecuación de habitaciones para turistas en casas particulares.

Finalmente, la asociación de productores se acercó al Ministerio nacional de Obras Públicas para adelantar la mejora y pavimentación del camino a la aldea, ofreciendo mano de obra voluntaria complementaria a los recursos técnicos y de maquinaria del Ministerio, con lo que reducirían en más de una hora el viaje por carretera desde Arequipa.

Quizás lo más importante fue que muchas de estas conversaciones ocurrían en el comedor de la persona más prominente del pueblo en compañía del alcalde, el cura y otros notables personajes. Este nuevo espacio público, convocado por un grupo de campesinos casi analfabetos que compartían el espacio como ciudadanos, hubiera sido inimaginable unos años antes. Ahora, sin embargo, no parecía merecer ningún comentario. No sabemos cuántas de esas iniciativas habrían tenido éxito, pero es indiscutible que la vida institucional, así como las posibilidades de estos ciudadanos, habrían cambiado en formas verdaderamente revolucionarias.

Es significativo que, aunque todos estos cambios fueron propiciados directamente por la intervención inicial de la cooperación, ésta ni los anticipó ni se percató de que estaban ocurriendo hasta bastante adelantado el proceso. La cooperación originalmente “cerró” el proyecto una vez concluyó el periodo de tiempo pactado y lo declaró “exitoso” dado que sus modestas metas iniciales habían sido cumplidas. Es también significativo que ninguna de las otras comunidades favorecidas por el proyecto inicial experimentó desarrollos similares al de Chuquibamba.

---

<sup>21</sup> Otra vez, la noción de contratos formales, ya sea entre ellos o con una empresa comercial externa, hubiera sido impensable unos años antes.

La pregunta que debemos hacernos es qué condiciones se dieron en Chuquibamba, diferentes a las de las comunidades vecinas, que podrían haber sido catalizadas hacia mayores logros por la intervención de la cooperación. De esta manera, el desafío se convierte en cómo reproducir estas condiciones *previas* al comienzo de un proyecto productivo. Por otro lado, habría que determinar cuál era la estructura de conexiones de enlace, de puente y de acceso en esa comunidad antes de la intervención y cuál era precisamente el rol de la cooperativa como semilla de un proceso de redefinición de estos tres tipos de conexiones. Habría también que haber identificado el papel del órgano de asistencia técnica que brindó la ayuda inicial y el tipo de relación que desarrolló con sus beneficiarios, el cual inspiró tal disposición de confianza autogestionaria. Finalmente, habría que determinar la mejor manera de dar seguimiento al proceso una vez comenzado, alentándolo sin intentar controlarlo.

Las lecciones de Chuquibamba son muchas. Al escribir estas líneas, el donante original (la Fundación Inter-Americana), se disponía a iniciar una segunda fase de apoyo para llevar el proceso a mayores logros usando la misma agencia técnica intermediaria. Sería necesario ver si ahora, concientes de un potencial mucho mayor que el visualizado inicialmente, serán capaces de alentar a esta comunidad sin inundarla con ayuda.

El éxito original se dio por una dinámica autónoma que partía de precondiciones adecuadas y un catalizador bien manejado en el momento preciso. Es comprensible que el cooperante, en este caso, busque apropiarse el éxito de este impacto una vez conocido. Sin embargo, debe también reconocer que en aquella ocasión, como el burro de la fábula, “tocó la flauta por casualidad”.

### 2.3. Desarrollos inciertos entre guaraníes argentinos<sup>22</sup>

Los pueblos guaraníes de Fracrán y Perutí vivían como cazadores y recolectores en el bosque de la noroesteña provincia argentina de Misiones y en la ribera opuesta del río Paraná en Paraguay. Hasta hacía relativamente poco, vivían ajenos a ambos países y esencialmente desconectados de ambas economías. Pero en los años 70, los asentamientos de colonos y la tala del bosque habían hecho intrusión en sus vidas.

Arrinconados en un territorio cada vez más pequeño, recurrieron a un misionero jesuita para que les auxiliara. Las sesenta y seis familias tenían una agenda clara y revolucionaria sobre tres aspectos: En primer lugar, querían alfabetizarse en guaraní y español para poder lidiar con los colonos; en segundo término, querían tierra de su propiedad donde vivir y trabajar; y por último, querían aprender a cultivar esa tierra.

En resumen, pretendían conseguir, en un breve período de tiempo, la transición de nómadas cazadores y recolectores iletrados a agricultores sedentarios, lo que ha sido un logro evolutivo de varios siglos en otras sociedades humanas. En un ejercicio introspectivo impresionante, querían seguir siendo guaraníes, pero querían también adaptarse a la sociedad moderna, aunque en sus propios términos. El misionero comunicó el pedido a la diócesis de Misiones la cual decidió ayudarlos, poniéndoles además en contacto con la comunidad internacional donante.

El proceso para una iniciativa de desarrollo integral comenzó con la transferencia de dos parcelas de propiedad de la Iglesia y la prestación de asistencia técnica y educacional por parte de una agencia de desarrollo de

---

<sup>22</sup> Véase Patrick Breslyn, “Dreams Among the ruins: A New Generation of Guarani Rethinks Development” en *Grassroots Development*, Vol. 26.1 (2005).

la diócesis. En 1978, se asentaron las comunidades en sus terrenos y se estableció la primera escuela bilingüe guaraní-español de la provincia. En 1982, la Fundación InterAmericana aprobó un donativo a la entidad de apoyo técnico de la Iglesia para asistir a las dos comunidades ya asentadas.

El proyecto cubría capacitación agrícola, además de instalaciones físicas y sistemas de agua para la producción de pollos y cerdos con para ser comercializados en pueblos vecinos.

Otros donantes locales e internacionales siguieron el mismo ejemplo. Con su ayuda, las comunidades lograron regularizar sus títulos de propiedad, construir viviendas permanentes, aprender a cultivar las parcelas familiares y colectivas, contratar profesores guaraníes de Paraguay, adquirir hornos para pan y máquinas de coser y establecer huertos frutales, talleres de carpintería y una cooperativa para producir artesanías. En 1986, los aldeanos proveyeron inspiración, materiales y extras de elenco para la filmación cercana de la película *La misión*, sobre los asentamientos jesuitas entre los guaraníes en los siglos dieciséis al dieciocho.

Ambas comunidades parecieron florecer, y a comienzos de los años noventa, el periodo de ejecución de los proyectos de los donantes concluyó habiendo cumplido con éxito sus objetivos determinados.

En 2005, sin embargo, Patrick Breslin de la Fundación InterAmericana visitó y documentó una experiencia tristemente distinta:

“Nos detuvimos primero en Perutí, ante dos grandes explanadas de cemento que antes habían cobijado hasta 600 pollos cada una completadas con un sistema para traer calor a las aves y continuó la visita en el sitio de los antiguos chiqueros. Todo lo que queda son los tocones chamuscados del cobertizo, un piso de cemento y algunos tubos retorcidos... Más adentro de las ruinas del proyecto estuvo el taller de carpintería construido gracias a un donante europeo. Aquí se fabricaron los arcos y flechas y un arpa usados en la filmación de *La misión*. En su apogeo, el taller enseñó carpintería a chicos guaraníes mientras sus maestros manejaban la empresa del taller comprando madera y vendiendo puertas, ventanas, camas, mesas y sillas a pueblos vecinos. El edificio ahora yace desierto, las sierras, taladros y cepilladoras están enmohecidos y las prensas de mesa cubiertas de polvo. Al otro lado de la aldea, un aserradero de porte industrial yace abandonado<sup>23</sup>”.

El cómo un proyecto catalogado como exitoso por su donante pudo convertirse en este escenario de desolación, ofrece una lección importante para la cooperación internacional. Las causas inmediatas son claras, ya que trece años después del comienzo del proyecto, la jerarquía de la iglesia cambió, con lo que se renovaron los asesores técnicos del proyecto. A la vez, el financiamiento externo concluyó y los donantes internacionales trasladaron su atención a otros problemas y otras geografías. Por último, un incendio a mediados de los años noventa destruyó la planta procesadora porcina en Perutí, mientras que una nueva competencia comercial desde Brasil afectaba adversamente la venta de pollos en supermercados.

Sin embargo, tanto la adversidad como la competencia deben ser anticipadas y enfrentadas por toda empresa comercial exitosa. También el fin de las donaciones externas es un hecho esperado (y deseado) de las intervenciones de cooperación. La pregunta de fondo es la siguiente: ¿Por qué estas comunidades fueron tan devastadas por estos problemas que aunque difíciles, eran previsibles?

Es quizás significativo que los dos legados que sobrevivieron del proyecto fueron la posesión de los títulos de propiedad y las dos escuelas bilingües. Éstas hicieron factible el modelo de la educación bilingüe guaraní-es-

---

<sup>23</sup> Ibid. pp. 28-29. (Traducción de este autor).

pañol y sirvieron como modelos para más de una docena de escuelas similares que funcionan actualmente en la provincia. En ambas comunidades, las escuelas, ahora con planteles puramente locales, son centros de la vida comunitaria.

La vida comunitaria continuó después de la debacle económica. Alrededor de setenta y seis familias en Perutí y cincuenta y cinco en Fracrán viven actualmente de la agricultura de subsistencia, la crianza de algunos animales y la venta de mano de obra en plantaciones agrícolas vecinas. Las clínicas de salud siguen funcionando en ambas comunidades, ahora atendidas por personal estatal. Existe también ahora una Asociación de Comunidades Guaraníes compuesta por cincuenta y dos comunidades de la provincia, desde donde una nueva generación de líderes sirve a la comunidad guaraní con nuevas ideas. Al ser un producto de las escuelas bilingües, conocen y aprecian lo lejos que han llegado e insisten en conservar su identidad étnica y el control sobre su tierra. Reconocen, sin embargo, cómo en los años iniciales les perjudicó la excesiva dependencia de los equipos técnicos. Breslin cita al *shaman*, o líder religioso, de Perutí: “En general el proyecto funcionó”, afirma; “las dos metas principales –tierra y escuelas– se consiguieron. Queríamos la tierra para salvaguardar nuestro idioma y nuestra cultura, y ahora nos sentimos seguros porque estamos en nuestra propia tierra.”

Mirando atrás, caemos en la cuenta que era ésta, y no la actividad de producción, lo que debió haber sido el motor del proyecto y del apoyo filantrópico que recibió. El *zeitgeist* de los años ochenta, sin embargo, abrumó lo que debía haber sido el mejor criterio por parte de los donantes. Entonces, la pobreza y el subdesarrollo se percibían como enfermedades económicas que requerían soluciones económicas.

La solicitud de ayuda original había sido por la tierra, pero lo fue más como garantía de supervivencia cultural que como centro productivo. La producción en dicha tierra era importante, por supuesto, pero ahora queda claro que no era ésa la intención primaria de los habitantes. Es significativo, además, que los dos elementos más relacionados con esos deseos originales, las escuelas bilingües y los títulos sobre la tierra, fueron los que sobrevivieron. La producción, mientras tanto, fue un beneficio secundario añadido por los donantes bien intencionados. Los guaraníes de Perutí y Fracrán nunca se apropiaron plenamente de la actividad de producción; no la habían solicitado y no contaron con los recursos internos para defenderla cuando se vio amenazada. Sus energías, en lo que fue aún así una impresionante evolución cultural autodirigida, se enfocaron en lo que era más importante para ellos; sus escuelas y la tierra donde vivían. Todo lo demás fue secundario.

Los errores de los donantes se ven claros en retrospectiva. Primero, los cuadros de apoyo técnico que se pusieron al servicio de las comunidades sobrestimaron su solicitud de ayuda para la producción. Sustituyeron los modelos de desarrollo comunitario prevalecientes en esa época por las actividades más modestas que querían las comunidades y las cuales estaban preparadas para manejar. Añadido al error, los cuadros de apoyo literalmente se enamoraron de la experiencia y en su intento bien intencionado de aliviar su pobreza, los tomaron bajo su ala asistencial. Los guaraníes los apreciaron y los toleraron, pero nunca se comprometieron con esa parte de su esfuerzo. De todas las cosas que les fueron dadas, apreciaron la tierra y hasta quizás hubieran encontrado una manera de pagar por ella, lo cual hubiera sido un arreglo mejor. No obstante, reconocieron que la educación era una obligación del estado e insistieron en controlar sus escuelas y mantenerlas bilingües. Eso permaneció.

La intervención del donante preservó los nexos de capital social de enlace originales al interior de las comunidades, pero introdujo relaciones nocivas de capital social de puente con actores de mercado y relaciones inadecuadas de capital social de alcance con la oficialidad, las cuales las comunidades no controlaban y no

estaban capacitadas para manejar. Además, la intervención introdujo una cantidad enorme de ruido incontrolado en la política interna de las comunidades. Se crearon nuevos mecanismos de poder entre los técnicos de la cooperación y sus allegados directos en las comunidades que recibían la capacitación, al margen de los jefes políticos, médicos y religiosos tradicionales. Por otro lado, las relaciones de género se alteraban irremisiblemente al reducirse la importancia económica del varón cazador e incrementarse la de la mujer agricultora. Además, las relaciones entre generaciones se alteraban; los chicos que aprendían a leer y escribir eran los nuevos portadores de su cultura entre padres y abuelos analfabetos. Mientras tanto, la autoridad tradicional se resistía al cambio y a la democratización de su vida cotidiana.

El proceso orgánico por el cual el capital social debe evolucionar fue usurpado por los donantes aún con las mejores intenciones. Dicho proceso se da primero democratizando los círculos de enlace y abriendo el espacio a todas sus voces. Luego, desde esta base democrática hacia fuera, creando nuevas conexiones de capital social de puente y finalmente, hacia arriba: hacia nuevas relaciones de capital social de acceso con la autoridad.

Lamentablemente, el peor legado de la mala gestión filantrópica fue el daño hecho al dejar a las comunidades con el sinsabor de haber fracasado. Reconocen que la asistencia que recibieron fue paternalista y controladora, pero aún se percibe la desilusión por su propio fracaso. Brelsin cita al *cacique*, el líder tradicional de Perutí: “Fue penoso repensar esa experiencia. Recordando lo que la comunidad tuvo una vez y que se ha perdido... Nuestra generación tiene el sentido de que tenemos que empezar a construir de nuevo, y esta vez tenemos que hacerlo nosotros.”

Sin embargo, están ahora mucho mejor preparados de lo que estuvieron en los años ochenta. Parten de un fuerte sentido de identidad y se sienten seguros en su tierra. A pesar del fracaso de la producción, han sobrevivido, aumentado en número y formando una nueva generación de guaraníes concientes e instruidos. Aún sin filantropía internacional y sin programas nacionales de apoyo, es mucho lo que pueden lograr ellos mismos. Es quizás mejor así.

La nueva asociación de comunidades guaraníes puede convertirse en el instrumento de este progreso. Actualmente protege los títulos de tierra y actúa como capital de puente entre las comunidades y de acceso con las autoridades para los programas de extensión agrícola que existen. También da asistencia a jóvenes de las comunidades para hacer la escuela secundaria en pueblos vecinos y para buscar mercados para sus artesanías. Aún así, en vez de planificar un nuevo gran proyecto, la Asociación y las dos comunidades opinan que cualquier nuevo esfuerzo de desarrollo económico deberá iniciarse desde las mismas comunidades. De alguna manera, este sentir maduro de limitar el alcance de las comunidades a sus deseos y capacidades emergió del desencanto de la experiencia pasada. Esto, en última instancia, es un éxito.

Si juzgáramos las intervenciones filantrópicas tanto por el logro de sus metas inmediatas como por el establecimiento de una capacidad autónoma para continuar avanzando, el proyecto guaraní ofrece una contradicción irónica. Por un lado, al finalizar la intervención financiada, el proyecto fue eminentemente exitoso en cumplir sus objetivos inmediatos: la tierra había sido adquirida, las escuelas establecidas, y la producción marchaba sumamente bien. Sin embargo, en ese momento no se recogió ninguna evidencia de que se desarrollase una capacidad autosostenible en ninguno de los tres objetivos.

Quince años más tarde, por otro lado, encontramos que la producción ha caído estrepitosamente pero que las comunidades siguen aferradas firmemente a las escuelas y a la tierra como la base cultural y de su super-



vivencia como pueblo. Podría argumentarse que ayudar a las comunidades con sus solicitudes originales les permitió eventualmente iniciar nuevos esfuerzos años más tarde, a pesar de los previos fracasos. No obstante, podría también decirse que al entusiasmar a las comunidades con metas de producción que ellos no solicitaron y que eran por ello incapaces de sostener, los donantes les causaron la pérdida de un tiempo valioso y un sentido de frustración y fracaso. El hecho de que los donantes no se percataran de ello al comienzo del proyecto, debería inducir a una profunda introspección y a pensar ese rol más a fondo. A continuación, se elaboran algunas reflexiones sobre ese rol y esa forma de intervenir.

### 3. Interviniendo en la política comunitaria

En las páginas anteriores, se han mostrado varios ejemplos de la importancia para el progreso sostenible de un contexto que dé a los ciudadanos un sentido de apropiación sobre sus circunstancias. Se sugiere también que dicho sentir, aunque debe surgir de manera autóctona y orgánica desde las comunidades, podría ser incentivado por intervenciones filantrópicas. Sin embargo, esto se dará sólo en el grado en que éstas sean ejecutadas como inversiones en las capacidades de *autoempoderamiento* de sus beneficiarios y no meramente como transferencias financieras para actividades concretas.

La primera acción de dicho *autoempoderamiento* es la capacidad para definir los propios problemas. Las soluciones que se deriven de esa definición —con o sin asistencia experta— son más probables de ser sostenidas durante el tiempo suficiente para ponerlas en ejecución y demostrar los resultados. Por otro lado, los problemas y las soluciones definidas desde fuera serán siempre base de sospecha y son más probables de ser abandonadas al surgir los escollos inevitables<sup>24</sup>. La autogobernanza es por lo tanto requisito *sine qua non* para el progreso sostenible.

La cooperación para el progreso humano o la filantropía para el desarrollo, debería entonces orientar su principal objetivo hacia el “autodiagnóstico” de las capacidades, tanto particulares como organizacionales, de sus beneficiarios. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo define como “una capacidad para el autogobierno –autodeterminación, autoorganización, autogestión–, una capacidad para desarrollar procesos incluyentes para la toma de decisiones y la acción efectiva, así como una capacidad particular para el aprendizaje colectivo.”

El razonamiento que conecta el *empoderamiento* del individuo con el de la organización y el de la comunidad es directo y comprensible. El individuo que se siente *empoderado* en sus circunstancias particulares se dirigirá también a su entorno inmediato, obligándolo a interactuar con otros de alguna forma. Podría entonces tratar de imponer su criterio o, mejor aún, buscar por medio de procesos institucionales una dirección acordada dentro de la que, tanto los intereses compartidos como los conflictivos, pueden ser reconocidos.

Esta posesión compartida es el cimiento del autogobierno, y para ello, la solidez de las instituciones mediadoras es crítica. Idealmente, la cooperación debería facilitar dicha apropiación así como el contexto institucional donde se desempeña como base para el progreso sostenido. Sin embargo, la filantropía rara vez cumple ese propósito.

---

<sup>24</sup> Para una presentación más detallada refiérase a Daubón y Saunders, “Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities’ Capacity to Con-  
cert”, *International Studies Perspectives* (May 2002).

Idealmente, la cooperación debería intervenir únicamente después de que una comunidad haya usado sus propios medios organizativos para identificar su problema y para deliberar y elegir un camino hacia su solución, y ésto requiere una capacidad institucional adecuada. En ese momento preciso, sería cuando la cooperación podría ayudarlos en el diseño y ejecución de un plan de acción.

Sin embargo, la cooperación se apresura demasiadas veces centrándose en el plan de acción e ignorando esos pasos preliminares y necesarios. En el mejor de los casos, el donante presume sin cuestionar que la definición del problema y el camino a su solución han sido el resultado de una discusión participativa en un contexto organizacional adecuado. En el peor de los casos, el donante confía abiertamente en la opinión de expertos o elites comunitarias, que definieron el problema en nombre del colectivo. En ambas situaciones, se cede muy poca voz y poder a los afectados por el problema y se les niega el crecimiento institucional que les hubiera permitido la participación.

Mientras que la cooperación promueve la superación individual, insta a sus beneficiarios a adaptarse a un contexto que les es dado, en vez de promover en ellos el deseo y la capacidad para cambiarlo. De esta manera, los pobres son *empoderados* a sobrevivir mejor en su contexto de políticas de bienestar social o vivienda, de una estructura de precios dada para sus productos o su mano de obra y dentro de oportunidades de mercado o educativas predefinidas. Se les ayuda y alienta a sacar un mayor provecho a las circunstancias que tienen, pero pocas veces se les alienta a cambiar dichas circunstancias, dado que está fuera del alcance de los beneficiarios individuales.

Esto requeriría una acción colectiva y concertada y una base institucional desde donde hacerlo. Rara vez la cooperación está cómoda con este requisito cívico, pues exige una forma distinta de dar ayuda: requiere la inversión en capacidades colectivas e interactivas y requiere también fortalecer la base institucional que permita tejer un nuevo entramado de capital social.

En su lugar, y aunque el cambio estructural se perciba como deseable, dicho cambio se delega a fuerzas mayores y no al ciudadano común, a quien se le invita quizás a adherirse pero rara vez a dirigirlos. Esto último se considera labor para expertos y “emprendedores sociales” y no para la gente común y corriente. Es cierto que dichos emprendedores surgen típicamente de las bases, a menudo con ayuda de donantes, pero acaban más arriba en el escalafón evolutivo político, como “líderes”. Para que la gente ordinaria pueda ejercer liderazgo cotidiano por medio de su propia acción cívica colectiva, concertada en sus propias organizaciones y sin tener que ser “seguidores”, se requiere una visión distinta del liderazgo: una visión sobre comunidades de líderes en vez de una de emprendedores sociales y una nueva concepción de la cooperación.

La cooperación, por lo tanto, rara vez alienta a sus bases a reinventar sus relaciones fundamentales y a organizarse cívicamente en nuevas maneras de desafiar los límites de sus contextos, y menos aún para desafiar los confines de sus propias culturas. Esto se percibe como una invitación al desencanto y al fracaso o como una falta de respeto con el contexto cultural. Sin embargo, el presionar constante contra los límites establecidos, el desarrollar un sentido de que se puede poseer y cambiar *todo*, es señal de un pueblo libre y el único camino que conduce a la apropiación que alimenta al autogobierno democrático sostenible. Esto requiere que las comunidades empiecen por cuestionar sus relaciones fundamentales internas. De nuevo, más que para auspiciar proyectos, se requiere una cooperación consciente y dispuesta a invertir en capacidades cívicas institucionales.

La carencia de la cooperación de enfocar su asistencia en esos dos primeros pasos —autodiagnóstico y autodirección— ha traído tristes y duraderas consecuencias a poblaciones *desempoderadas* por todas partes.

Al permitir constantemente que sean otros quienes diagnostiquen las necesidades y prescriban las soluciones, los beneficiarios más débiles quedan privados de ese primer acto de *empoderamiento*. Al restar poder a aquellos que ya empiezan con muy poco, la cooperación los condena a seguir siendo clientes dependientes de alguien. Esto refuerza las disfunciones perniciosas ya existentes en sus relaciones sociales, justifica la permanencia de una filantropía que nunca termina y asigna a los beneficiarios el rol permanente de suplicantes.

No se trata de cuestionar las intenciones de los donantes, pero mientras la cooperación ha servido para atender necesidades, la realidad es que no ha funcionado para cambiar las condiciones que causan dichas necesidades. Como resultado, pocas comunidades beneficiarias efectivamente se convierten en autosuficientes. Para conseguirlo, se requiere un acercamiento estratégico distinto que funcione dentro del proceso endógeno de las comunidades.

### 3.1. Primer paso: un proceso político comunitario

La vida comunitaria cotidiana se desenvuelve entre el trajín y el uso del poder para tomar decisiones. No necesariamente el del poder de coercer, sino más ampliamente el poder de hacer que ocurran cosas<sup>25</sup>, aun cuando dicho poder yazca latente e inactivo. El poder se utiliza para sentar prioridades en el uso de los recursos limitados de una comunidad así como para elegir, diseñar e implementar soluciones. La distribución de dicho poder puede recorrer la gama desde concentrado y autoritario hasta democrático y difuso, pero los siguientes pasos deben darse siempre<sup>26</sup>.

En primer lugar, alguien tiene que caer en la cuenta de una necesidad. Se puede dar por el capricho de un autócrata local o por un ciudadano interesado que convoca a sus vecinos para compartir una preocupación.

Quien participa en este primer ejercicio es crítico, pues determina qué voces, intereses y estados de ánimo estarán representados en la formulación de la pregunta y, consecuentemente, en el diseño de la respuesta. Mientras más representativas sean las voces, más sostenibles serán las decisiones que se tomen. Por tanto, la primera inquietud de cualquier inversor cívico que responda a una propuesta comunitaria debería ser la determinación de las voces representadas, lo cual no siempre es tarea fácil. En el caso en el que el donante no conozca la comunidad, tendrá que depender de las recomendaciones de agentes intermediarios y diferentes actores, que también serán parte de las relaciones de poder. Incluso la propia convocatoria puede ser un acto político terriblemente complicado. Cuanto más pequeño y homogéneo sea el grupo, más fácil será llegar a acuerdos, pero serán únicamente representativos de ese grupo. Por otro lado, cuanto más diversas y representativas sean las voces, más complicada será la conversación. A medida que nos acercamos a la total representatividad, el añadir los grupos marginales de opinión incrementará rápidamente el “coste” político de incluirlos.

Sin embargo, la exclusión también tiene costes. Los que queden fuera de la conversación tendrán, en el mejor de los casos, poco interés y no dedicarán un gran esfuerzo en ser parte de sus consecuencias. Quizás se limiten a seguir su curso, a ver qué beneficio pueden conseguir, o se mantendrán al margen si no les afecta. En el peor de los casos, los no representados tratarán conscientemente de minar o hasta de subvertir una política a la que no aportaron ningún insumo. Cuando las decisiones se toman entre pocos y los excluidos son muchos,

---

<sup>25</sup> Véase: Harold Saunders, *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts* (New York: St. Martin's Press, 1999) para una elaboración de esta noción del poder y sus implicaciones.

<sup>26</sup> Véase: Daubón y Saunders, *op. cit.*

el coste de esa exclusión puede ser muy alto, con reacciones que pueden ir desde simples trabas hasta la oposición violenta, por lo que cuantos más de ellos se incluyan en la mesa, menor será el coste de exclusión.

Desde el punto de vista del planificador o el donante, el punto clave radica en determinar si añadir otra voz a la conversación aportará más complejidad que beneficios. El donante deberá considerar, entonces, si una propuesta abarca suficiente diversidad de voces en su formulación y si añadir más voces traerá más problemas de los que resuelve. También hay que tener en cuenta que, a medida que la conversación progresa y el nivel de comodidad de lidiar con temas sensibles aumenta, la dificultad de la diversidad tenderá a decrecer. Esto implica que se podrán integrar y manejar más voces disonantes. Los donantes deberán tener presente que a medida que avanza el proceso podría ser deseable insistir en un grado de diversidad mayor que el que fuera recomendable al comienzo.

### 3.2. Segundo paso: ¿cuál es exactamente el problema?

La primera cuestión a identificar será la naturaleza del problema. Mientras que suele ser fácil identificar los síntomas superficiales, las causas subyacentes están ocultas y son difíciles de diagnosticar. Por la misma razón, los síntomas son más fáciles de tratar. Por tanto, aquéllos a quienes se les exige resultados a corto plazo, gravitarán hacia los síntomas y evitarán los problemas escabrosos subyacentes. Lamentablemente, esto afecta también a los donantes; bajo presión de fuerzas internas para demostrar resultados, son atraídos por propuestas que ofrecen tratar los síntomas y dar resultados a corto plazo. Es fácil entonces caer en el pretexto de que ser “responsivo ante los proponentes” requiere responder a las propuestas según son presentadas sin insistir en una mirada más profunda.

Esto debilita la construcción comunitaria y es, quizás, el mayor daño hecho por los donantes, pues priva a la comunidad de su primer acto de *empoderamiento* al no poder diagnosticar su propio problema. Ciertamente, es un dilema legítimo para los donantes, cuyos directorios y fuentes de financiación les presionan hacia la consecución de resultados; es mucho más fácil y rápido construir una escuela para una comunidad que ayudar a construir la comunidad para que ésta construya su propia escuela.

Sin embargo, la identificación del problema subyacente en la comunidad es indispensable para su desarrollo; es lo que George Frederickson llama “descubrir respuestas a preguntas que aún no se han hecho”<sup>27</sup>. Urgir a una comunidad a fijar metas inmediatas distorsiona sus prioridades y demora el desarrollo de sus capacidad de introspección y búsqueda de sus debilidades internas, que debería ser el objetivo de las intervenciones filantrópicas.

El primer acercamiento produce “resultados”, el segundo produce autosuficiencia y desarrollo. Donantes grandes y pequeños han causado gran daño al desarrollo al privar a las comunidades del poder fundamental de determinar la naturaleza de sus propios problemas.

La primera ayuda del fortalecimiento de capacidades que pueden ofrecer los donantes como inversores es “dar nombre” al problema de fondo. No obstante, deberán tener presente que mientras más diverso sea el grupo, más difícil será llegar a un acuerdo sobre dicho diagnóstico. Personas con distintos puntos de vista y diversas circunstancias personales le adjudicarán distintas causas de fondo al síntoma superficial. Diferen-

---

<sup>27</sup> Easy Innovation and the iron Cage (Kettering Foundation, 2003), p.33.

cias de edad, género y condición social teñirán el diagnóstico del síntoma. En el tejido social de la comunidad saldrán a relucir ciertas brechas en la medida en que las diferencias de percepción lleven a acusaciones de que “ellos”, los otros, son la raíz del problema. De hecho, el tejido comunitario pudiera estar tan deshilado que la conversación no pueda pasar de este punto. En ese caso, se deberá pasar a una conversación distinta para lidiar con la propia disfunción relacional que está produciendo el obstáculo. Se necesitará por tanto, un diálogo sostenido<sup>28</sup>.

Es muy posible que incluso una comunidad relativamente armoniosa y con una amplia representatividad de voces no logre acertar con el verdadero problema de fondo en un primer intento de identificación. Esto probablemente ocurra si el proceso comenzó con un grupo no representativo y adjudicó un diagnóstico demasiado simplista al problema.

Pero según progresa la conversación y se sugieren más soluciones, más voces podrán unirse y se propondrán nuevas definiciones del problema. El donante tiene la obligación de apoyar este proceso; abierto a redefiniciones, no dirigiéndolo sino acompañándolo, haciendo preguntas sugerentes y proponiendo ideas cuando se le pidan.

### 3.3. Tercer paso: si ese es el problema, ¿cómo abordarlo?

Una vez que el grupo deliberante llega a un acuerdo respecto al problema, las tensiones implícitas en el ejercicio de definir se relajan y la conversación toma naturalmente un sesgo diferente con una tensión distinta. Aunque haya un completo acuerdo en cuanto a la definición, ningún problema tendrá un único camino para llegar a la solución, sino que, cada una de los distintos caminos tendrá sus ventajas y desventajas, y el grupo deliberante tendrá que sopesar los costes y los beneficios. Además, existe la posibilidad de que las percepciones de las varias ventajas o desventajas varíen entre los miembros del grupo. Lo que para algunos puedan ser ventajas, puede que no lo sean para otros.

Antes de tomar una decisión, se requiere un ejercicio disciplinado para delinear los acercamientos alternativos y enmarcarlos dentro de un espacio común. Cuantas más opciones se identifiquen, más rica será la subsiguiente conversación y, presumiblemente, más sostenible la decisión que se base en ella. El grado en el que dichas opciones puedan ser condensadas a un número manejable de alternativas<sup>29</sup> y sean expresadas de manera que quede evidente la tensión entre ellas, influirá en el nivel de claridad para los participantes que tienen necesariamente que optar por un camino y tomar decisiones. Adoptar una de las alternativas con sus ventajas implícitas significa aceptar también sus desventajas, así como pasar por alto las ventajas de las otras opciones.

La riqueza y la implícita mayor *sustentabilidad* del proceso decisorio democrático versus el autoritario, significa también que un número superior de voces identificarán un número mayor de caminos. Es más probable que un dictador o un experto con poder de decisión favorezcan el camino que concuerde con su preferencia, sea ésta técnica o meramente prejuiciada. Sin embargo, no sólo carecerá del compromiso y apoyo de un público que vea sus voces representadas en la decisión, sino que tendrá un número más limitado de posibles opciones.

---

<sup>28</sup> Véase: Saunders (op.cit) para una descripción detallada y ejemplos de Diálogos Sostenidos en la práctica.

<sup>29</sup> Véase: Kettering Foundation, *Framing Issues for Public Deliberation: A Curriculum guide for Workshops* (2000)

Es importante señalar, que ha pasado con frecuencia que la opción técnicamente “correcta” no es la que es capaz de perdurar; la democracia es impredecible y desordenada pero sus decisiones son más integrales y eso las hace más duraderas.

### 3.4. Cuarto paso: escoger alternativas

Las opciones bien enmarcadas presentarán a los participantes caminos alternativos claros. Puede que la alternativa que mejor llene los requisitos técnicos de los expertos no sea la que lleve a la comunidad a donde ésta desea ir. Si se les cuestiona, es posible que los participantes reconozcan estar dispuestos a sacrificar algún beneficio palpable a cambio de otra ventaja más abstracta. Pero dichas opciones “no técnicas” sólo pueden ser propuestas por la propia gente. También puede ocurrir que dicha opción no haya sido evidente desde el comienzo, por lo que hubiera podido no ser identificada por un benefactor autoritario o técnico independientemente de lo dispuesto o informado que estuviera. Sólo la conversación deliberativa es capaz de traer a la superficie estos valores profundos pero implícitos en las opciones.

Estas conversaciones deliberativas pueden tener muchas formas, pero todas deben llevar a sus participantes a tres descubrimientos cruciales. El primero es ganar conciencia de la riqueza de la información sobre un tema en cuestión. Según se añaden nuevas voces y cada una añade su pieza de información, se va haciendo evidente para los participantes que no conocían todo lo concerniente al tema y que quizás se podría ganar mucho con la escucha.

Segundo, el participante puede comenzar a descubrir que la preferencia de otra persona por otro camino distinto al suyo pueda basarse en las circunstancias particulares del otro, más que en una intención perversa. Es probable entonces que se siga en desacuerdo con la preferencia del otro, pero ahora se entenderá por qué el otro la prefiere e incluso, se podría llegar a entender que, sujetos unos a esas mismas circunstancias, también podrían llegar a pensar como el otro. Lo que lleva al tercer y más crucial descubrimiento: si el otro no está necesariamente errado sino sólo ajustándose a sus particulares circunstancias, entonces uno no está necesariamente en lo correcto.

Esto es lo contrario a las habituales conversaciones en las cuales uno argumenta su punto de vista y trata de convencer a otros de su certeza. Esta última revelación hace pedazos el sentido pre-forjado de lo “correcto”. Esta incipiente tolerancia por la ambigüedad sobre las preferencias propias es lo que abre el camino a la toma democrática de decisiones. Esto último es imposible de lograr con un proceso decisorio cerrado donde cada cual aboga por su propia preferencia; sólo puede surgir de la riqueza de un público deliberativo y diverso. De ahí la solidez de las decisiones a las que se llegue.

El papel del donante entonces podría ser fortalecer el espacio institucional para esta deliberación: facilitar la convocatoria de voces, consiguiendo o capacitando un moderador que ayude al grupo a profundizar en el problema subyacente, a enmarcar los caminos alternativos y a adoptar decisiones. De esta manera, no habrá soluciones “correctas”; los participantes, en su diversidad, deberán descubrir su propia solución. Sea cual sea la que escojan y hagan suya, será la que tendrán de apoyar.

### 3.5. Quinto paso: redactar el plan

Después de la capacidad de definir su propio problema, optar por un camino a su solución es quizás la acción más *empoderadora* de un pueblo libre. El autogobierno es, de hecho, la capacidad de una colectividad

de decidir su camino. Sólo el pueblo puede decidir *qué* necesita hacer. *Cómo* hacerlo se vuelve cuestión de apoyo técnico, para el cual los donantes externos pueden también ser de utilidad.

Desafortunadamente, la mayoría de los donantes vienen a entrar al proceso en este punto e ignoran la cuestión de si el diagnóstico del problema y el camino propuesto para su solución tienen de hecho el compromiso de aquellos quienes deberán atenerse a sus resultados. Al negar el acto de *autoempoderamiento*, atrasan el desarrollo de la capacidad institucional para autogobernarse. El daño hecho durante muchos años por la cooperación internacional indicando a los pobres cuál es su problema y qué deben hacer al respecto, ha sido enorme y explicaría en buen grado por qué buenas políticas públicas parecen no funcionar en países y comunidades pobres y por qué la mala gobernabilidad prevalece.

Sin embargo, no podemos asumir con tranquilidad que la inmensa mayoría de las propuestas presentadas a las instituciones donantes no han pasado por este proceso deliberativo, por lo que, en lugar de decidirse a financiarlas de inmediato sólo por sus méritos, los donantes deberían enfocarse en el proceso que las generó.

El donante tiene entonces una opción; puede dejar de lado el proyecto propuesto y decidirse por auspiciar un proceso institucional de nombrar el problema de fondo y sentar direcciones de ataque, basado en el instinto del donante sobre la calidad del proponente más que por una evaluación del proyecto o, quizás más afín con los protocolos, puede auspiciar la actividad propuesta pero alentando un proceso deliberativo a la par que progresa la acción, anticipando redefiniciones y correcciones sobre la marcha.

De una u otra forma, la organización donante no puede manejar el asunto con sus herramientas usuales; tiene que repensar su rol.

### 3.6. Sexto paso: ejecutar, evaluar y corregir el plan

Ningún plan será perfectamente concebido en la primera pasada, no importa cuán deliberativo fuese el proceso que lo generó; el universo siempre cambiante de la vida social se asegurará de ello. Por lo mismo, ninguna comunidad dará en el clavo en el primer intento. La propia dinámica de la vida comunitaria y la inclusión de voces cada vez más diversas a medida que madura la actividad, garantizarán nuevos puntos de vista antes no considerados acerca de las prioridades originales y nuevas opciones y decisiones como resultado. El donante, por lo tanto, no debe insistir en la implantación del plan según fue originalmente concebido, no importa cuán democrática ni cuán técnicamente apta sea su concepción. Las circunstancias cambiantes en la vida comunitaria presentarán nuevos desafíos y oportunidades no vislumbradas en la primera pasada. De hecho, la capacidad de repensar y corregir el camino a seguir, cómoda y continuamente, debe ser el indicador máspreciado del desarrollo y el logro más significativo del apoyo del donante.

La finalidad de la cooperación filantrópica, por lo tanto, no debería ser la ejecución exitosa de un proyecto. El producto exitoso de la inversión en capacidades es el potencial creciente de las comunidades para tomar decisiones autónomas de manera integral, continua y sostenible ante los desafíos y las oportunidades que la vida les presenta y les continuará presentando en el futuro. Esto significa ser una comunidad exitosa, y requiere de un donante diferente. Pero el cambio al interior del donante no será fácil.

## 4. Un donante diferente<sup>30</sup>

Ahora, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Pueden los donantes adaptarse a hacer inversión en capacidades? Sin lugar a dudas, pero embarcarse en tal esfuerzo de autofortalecimiento a largo plazo les requiere aprender a funcionar bajo un entendimiento institucional distinto y modificar sus motivaciones. Implica repensar completamente su rol en el complejo mundo de la cooperación, y dicha transformación requiere un acto de voluntad política enorme, dado que los donantes –como otras tantas instituciones– viven atrapados dentro de un esquema de incentivos y prebendas basadas en resultados distintos y de plazos más cortos.

Los organismos de cooperación son también comunidades de gentes, con sus propios comportamientos influenciados por relaciones interpersonales que tienen sus respectivas normativas. Dentro de dichas comunidades, los miembros comparten idioma, actitudes y normas de interacción comunes que facilitan o inhiben la indagación colaboradora que lleva al aprendizaje institucional. No es posible, por tanto, cambiar la manera de pensar institucional sin alterar los patrones rutinarios de comportamiento y viceversa, ya que todo está conectado.

No obstante, la tarea no será *institucional* mientras que los individuos no aprendan fuera del colectivo que los cobija. Por ejemplo, los encargados de programas aprenden principal y directamente del manejo cotidiano de los proyectos a su cuidado, particularmente del manejo de problemas y de los obstáculos que impiden cumplir plenamente con sus metas. Dichos técnicos de programas puede que aprendan de dichas experiencias y que utilicen ese conocimiento en la consideración de proyectos futuros. Sin embargo, ellos también viven conscientes de que gestionar proyectos exitosos es señal de su capacidad y *status* profesional, mientras que verse asociados con proyectos “fracasados” puede poner en riesgo sus carreras. Estos funcionarios poseen por lo tanto un incentivo para no compartir y socializar dentro de sus instituciones el aprendizaje de proyectos problemáticos, lo cual puede traerles desconcierto y hasta reprimendas. El funcionario aprende, pero la institución no.

Los donantes deberán entonces promover foros internos para discutir precisamente esos aprendizajes en donde las personas puedan además cuestionar, desafiar y proponer enmiendas a las pautas institucionales. Esta diversidad de opiniones enriquece, por un lado, el potencial de aprendizaje a la vez que aumenta la complejidad de las relaciones interpersonales. Los miembros del plantel se verán así obligados a forjar nuevos acuerdos sobre los principios que han de orientar ese proceso de indagación interna.

El compartir experiencias sobre programas y proyectos, es lo que facilita el aprendizaje. Las organizaciones, tal como las comunidades, evolucionan de la confrontación a la colaboración cuando se enfrascan en diálogos deliberativos. Cuando la organización actúa en base a acuerdos establecidos a través del diálogo, asume implícitamente el compromiso de continuar con el proceso colectivo para seguir aprendiendo. Es por medio de esta potente combinación de aprendizaje en la acción, experiencias compartidas y consecuente reflexión, como pueden aprender las instituciones.

Como parte de sus culturas, sin embargo, las instituciones con frecuencia manifiestan rutinas defensivas que inhiben el proceso de aprendizaje. Mientras más comprometido se encuentra un individuo u organización con una particular creencia o idea, por ejemplo, más resistentes serán ante cualquier información que les genere disonancia con dicha creencia.

---

<sup>30</sup> Esta sección toma argumentos presentados anteriormente en Daubón RE y Ana Tenorio, “Civil Investing, Building Community” en *Kettering Review*, Vol. 24.1 (2006)



Cuando no es posible rechazar la evidencia que genera el “ruido cognitivo”, es decir, ante la impugnable legitimidad de su fuente, las personas o instituciones se ven obligadas a reducir la disonancia ante el conflicto de ideas de otras formas. La forma más común es asimilar la nueva información en forma disfrazada, integrándola a su esquema preestablecido sin verse obligados a modificarlo<sup>31</sup>: “Sí, claro; eso es básicamente lo que ya hacemos”, es una respuesta común, que aunque falsa es satisfactoria.

El comportamiento reductor de disonancia es un mecanismo protector del ego, ya sea personal o institucional. Reducir la disonancia permite mantener una imagen íntegra y positiva de sí mismos y, por consiguiente, no sentir la presión de alterar su *modus operandi* ni las visiones de sí mismos en el contexto de sus perspectivas. Pero tanto los seres humanos como las instituciones podrían ser capaces de manejar más efectivamente esa disonancia si, en vez de utilizar defensas irracionales para asimilar o rechazar información amenazadora, promoviesen un ambiente seguro y protegido donde se acepte como principio el cuestionar paradigmas establecidos. Esto, sin embargo, cuesta mucho trabajo.

## 4.1. Mecanismos para promover el aprendizaje

El aprendizaje institucional es posible cuando la organización gana conciencia colectiva de las fuentes de su disonancia cognitiva, abriendo así nuevas posibilidades de colaboración y acción colectiva. El desafío para el aprendizaje organizacional, por lo tanto, consiste en transformar la disonancia y la confrontación organizacional en indagación y diálogo deliberativo organizacional. Idealmente, en vez de censurarlos, a los individuos se les motivaría cuando se evidenciase cualquier desfase entre sus resultados y sus expectativas. El desfase genera ruido, disonancia cognitiva, la cual, manejada productivamente, se puede convertir en el motor del aprendizaje. Pero si el desfase se racionaliza, asimila o se oculta, la institución perderá la oportunidad de aprender.

Entonces, la búsqueda de maneras de educir la indagación institucional para estudiar esos desfases se vuelve indispensable para promover el aprendizaje. Los mecanismos de diálogos deliberativos, por ejemplo, son instrumentos útiles para sonsacar esta pesquisa institucional. En casos de conflicto interno extremo la institución puede recurrir como sustitución al mecanismo de Diálogo Sostenido<sup>32</sup>.

El aprendizaje tiene, además, un componente de acción que hace importante distinguir entre los individuos que meramente adquieren nuevos discernimientos y aquellos que son capaces de actuar sobre ellos. El aprendizaje es productivo cuando las personas toman una acción efectiva sobre él; dice el proverbio chino: “Escucho y olvido, veo y recuerdo, hago y entiendo”. Después de todo, sólo sabemos que sabemos algo cuando podemos producirlo.

El aprendizaje es por eso invitación a la experimentación, la cual se da sólo cuando las personas no se sienten amenazadas por la posibilidad de fracaso. Una organización alentaré el aprendizaje en la medida que minimiza los costes de la experimentación –con su implícita posibilidad de fracaso– mientras alienta la búsqueda de respuestas. En tal clima es más probable que las personas bajen la guardia en pro de la colectividad y se dediquen a explorar nuevas salidas.

---

<sup>31</sup> Véase: E.Aronson *The Social Animal* para una discusión introductoria al tema de la *disonancia cognitiva*.

<sup>32</sup> Para más información véase: H. Saunders, *A Public Peace Process: Sustained Dialogues to Transform Racial and Ethnic Conflicts* (New York, St. Martin's Press, 1999).

## 4.2. ¿Cómo pueden los donantes evolucionar hacia la inversión en capacidades?

Los donantes podrían primero considerar las características que los moverían a aceptar dicho rol. La experiencia de la Red InterAmericana de Fundaciones Empresariales, RedEAmerica<sup>33</sup>, puede ser de utilidad. Sus miembros se dispusieron a poner en práctica en su inicio la novedosa idea de no sólo financiar proyectos sino invertir en capacidades. Muchos de ellos crearon nuevos programas especializados y algunos modificaron su modo de operar por completo.

Puede que algunos fueran donantes nuevos sin trayectoria establecida, por lo que la transición fuera menos amenazante, o quizás algunos se habían especializado en otras acciones caritativas y empezaban a dar sus primeros pasos en la cooperación para el desarrollo comunitario. A éstas probablemente les fue más fácil concebirse a sí mismos como inversores en capacidades en lugar de meros donantes. De forma contraria, existe el caso de un número de fundaciones norteamericanas bien establecidas que participaron en el Seminario Permanente Sobre Inversión Cívica, convocado por la Fundación Kettering, aceptando con entusiasmo la idea de la inversión cívica como principio, pero evidenciando muy poca implementación<sup>34</sup>.

Esto tiene implicaciones críticas para donantes ya enfrascados en programas de desarrollo comunitario. Presentarle a éstos el tema como una modificación radical a sus programas seguramente les generará resistencias internas. Sería recomendable, entonces, presentarla inicialmente como un pequeño y segregado programa experimental, y no como un cambio general de estilo.

La cuestión es cómo presentar la idea de inversión en capacidades. Una manera podría hacerse en foros promovidos por terceros, donde éstos deberían dirigirse a cuatro poblaciones meta: fuentes financiadoras, miembros de directorio, ejecutivos y cuadros técnicos. Cada uno posee sus particulares motivaciones en la manera en que interpretan las motivaciones de los otros ante el proceso. Debe prestarse atención, por lo tanto, a la dinámica del sistema de interrelaciones personales de estos cuatro tipos de actores y particularmente al punto por el cual se inserta el mensaje.

En última instancia, los actores clave son los funcionarios de programas quienes operan al nivel de contacto con los “clientes”. Éstos están ubicados en una única posición para facilitar o para deshacer el cambio de mentalidad institucional. El impacto del cambio de paradigma institucional requerido para la transformación a inversores en capacidades es más probable que se dé no en las clases de proyectos auspiciados por el donante, sino en las razones que lo motivan a auspiciarlos y en los criterios que se habrán de usar para evaluarlos. Es decir, se seguirían financiando básicamente los mismos proyectos, pero se seleccionarían y se evaluarían con criterios diferentes. Por lo tanto, deberán hacerse ajustes en los procesos de aprobación y selección y posteriormente en los de seguimiento y evaluación de resultados. Dictar dichos cambios no es lo mismo que gestionarlos, lo que requiere profundas alteraciones en criterios y procedimientos que deben ser interiorizados por los funcionarios de programas y aprobados por la gerencia.

El operar como inversor en capacidades implica alterar no sólo los criterios de selección y evaluación de proyectos, sino también sus valores intrínsecos fundamentales. El desafío gerencial será por lo tanto mayor, dado

---

<sup>33</sup> Véase [www.RedEAmerica.org](http://www.RedEAmerica.org). La red, con sede institucional en Bogotá, reúne actualmente unas 300 acciones filántropicas empresariales de doce países de Latinoamérica.

<sup>34</sup> El seminario transcurrió entre 1993 y 2004 a instancias del Council of Foundations de EEUU. Véase: Scott London, *Investing in Public Life* (Kettering Foundation y el Pew Partnership for Civic Change, 2005).

que los cambios superficiales serán mínimos mientras que las alteraciones de fondo serán trascendentales. Los incentivos para asimilar esta disonancia con cambios superficiales y sin efectuar el cambio de fondo serán muy fuertes. Podrían surgir quiebras generacionales entre “reformistas” y “dinosaurios”. La evolución institucional quizás hasta se vea obligada a esperar un cambio generacional por atrición.

Otra complicación surgirá más adelante con los beneficiarios en los casos en los que el donante tiene una reputación ya establecida en su área de acción. Un donante con historia de apoyo a programas, por ejemplo, de jóvenes o temas de salud, tendrá dificultades en presentarse ahora como inversor en capacidades. Se hará particularmente difícil para los postulantes, dado que el donante continuará auspiciando programas de jóvenes o de salud, aunque ahora lo hará por razones distintas y con la expectativa de distintos resultados. Esto requiere del donante una presentación cuidadosa de las razones por las cuales un proyecto fue aprobado bajo una nueva lente y de las distintas maneras por las cuales los resultados serán evaluados; es decir: evidenciando la sostenibilidad de capacidades institucionales y no sólo por sus resultados tangibles en el corto plazo.

No obstante, se ha comprobado que el desafío más grande radica en la manera de presentar la nueva orientación de manera que atraiga nuevos postulantes con el tipo de proyectos deseados, teniendo presente que el resultado final de la inversión en capacidades puede no ser evidente hasta muchos años después de concluida la intervención. Eso lleva a otro desafío para la cooperación: identificar, durante el limitado período dentro del cual transcurre la intervención, las señales incipientes de que un cambio permanente en la cultura institucional del beneficiario está ocurriendo como resultado de la misma.

Esta exposición resulta, sin duda, limitada en cuanto a dar pautas definitivas a presuntos inversores en capacidades institucionales. Por un lado, la necesidad por la filantropía y por la cooperación para el desarrollo continúan invictas, pero se sabe ahora con certeza que el acercamiento “vía proyectos” no funciona como vehículo de asistencia sostenible contra la pobreza. Peor aún, exagera el sentido de dependencia que yace en el tuétano corrosivo de la pobreza: la convicción del pobre de que carece de poder para cambiar sus circunstancias.

Las filantropías tradicionales ya no ignoran el hecho de que el *desempoderamiento* yace en la raíz de la pobreza y, como resultado, han ido abandonando sus acercamientos directamente asistenciales. Buscan ahora fortalecer las capacidades *individuales* de los pobres para sobreponerse por sus propios medios a su falta de poder. Esto se ve como una mejor manera de solventar la pobreza y sigue el adagio de “enseñar un hombre a pescar, en vez de darle un pescado”. Esto suena bien en principio, pero la complacencia que otorga a los donantes, a sus fuentes de apoyo y a sus cuadros técnicos no hace sino empeorar la situación. Siguiendo la analogía del pescador, se tendría a un pobre que come mejor...pero que seguiría siendo pobre.

El foco en capacidades individuales retrasa el contexto cívico sobre el cual debe basarse el éxito. El desafío de la cooperación es cómo moverse desde la cómoda certeza de invertir en capacidades individuales y hacia el territorio inexplorado de invertir en las capacidades de la vida cívica comunitaria, reflejada en sus instituciones y en su cultura pública en general. A pesar de su similitud superficial, implican acercamientos fundamentalmente distintos. Es esta similitud con lo conocido lo que hace fácil que los donantes eludan la distinción fundamental, argumentando que “ya hacemos eso”, pero no lo hacen.

Sin embargo, hay casos exitosos y lecciones que aprender de ellos. Algunas salen de fuentes inesperadas en los apoyos gubernamentales al desarrollo comunitario, otras por pura casualidad que *ex post facto* se tratan

de comprender. Cualquiera que fuera su origen, todas comparten que la unidad fundamental de análisis para el desarrollo es la comunidad humana, alimentada por personas y gobernada por sus instituciones.

La dinámica de la interacción comunitaria es el foco, lo que alienta a las personas y legitima las instituciones. La comunidad como sistema es el crisol que nutre el liderazgo y las capacidades personales y hace operativas a las instituciones. Es, en última instancia, la generadora del cambio cultural y la inventora de soluciones.

El papel de la cooperación consiste entonces en alimentar esa dinámica comunitaria con buenas dosis de confianza. No dar soluciones sino hacer preguntas. Su rol de liderazgo no es la expectativa de que la sigan, sino el aliento a hacer su propio camino, alimentando sus capacidades e incrementando su confianza en sí misma. Resulta inspiradora la admonición del presidente de EEUU Franklin Roosevelt a su país en su hora más negra: “El único límite a nuestras realizaciones de mañana está en nuestras dudas de hoy. Prosigamos adelante con paso firme y activa fe.” Los donantes podrían tomar nota.

# Bibliografía

- Aronson, Elliot, *The Social Animal*, Second Edition, San Francisco, WH Freeman & Co. 1976.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Agenda para la Cumbre de las Américas*, Washington DC 2001.
- Brown, David W., *When Strangers Cooperate: Using Social Covenants to Govern Self*, New York, The Free Press, 1995.
- Bebbington, Anthony, Delamaza, Gonzalo y Villar, Rodrigo, *El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local* en Debate Agrario, v. 40/41, Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima, 2006.
- Breslyn, Patrick, *Dreams Among the ruins: A New Generation of Guarani Rethinks Development* en Grassroots Development, Vol. 26.1, Fundación InterAmericana, 2005.
- Burke, Shavid Javed y Perry, Guillermo, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington DC, Banco Mundial, 1998.
- Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1994.
- Daubón, Ramón, "All of the Voices", en *Developing Democracy from the Grassroots*, Washington DC, Fundación InterAmericana y Organización de los Estados Americanos, 2002.
- Daubón, Ramón y Carrasquillo, Alfredo, *Capital Social*, San Juan de Puerto Rico, Editorial TalCual, 2003.
- Daubón, Ramón y Saunders, Harold, *Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities' Capacity to Concert*, en International Studies Perspectives, International Studies Association, Arizona, Estados Unidos, mayo 2002.
- Daubón Ramón y Tenorio, Ana, *Civil Investing, Building Community* en Kettering Review, Vol. 24.1, Dayton, Ohio, Estados Unidos, 2006.
- Easterly, William, *The White Man's Burden*, New York, Penguin Press, 2006.
- Frederickson, George, *Easy Innovation and the iron Cage*, Dayton OH, Estados Unidos, Kettering Foundation, 2003.
- Kettering Foundation, *Framing Issues for Public Deliberation: A Curriculum guide for Workshops*, Dayton, Ohio Estados Unidos, 2000.
- London, Scott, *Investing in Public Life, Kettering Foundation y el Pew Partnership for Civic Change*, Dayton, Ohio y Washington DC, 2005.
- Magat, Richard, *The Ford Foundation at Work*, New York, Plenum Press 1979.

Montes Urday, Alipio, *Development of the Dairy Industry in the Peruvian Andes* en *Grassroots Development*, Vol. 24.1, Washington DC, Fundación InterAmericana, 2003.

Narayan, Deepa, *Voices of the Poor*, Banco Mundial, Washington DC, 2002.

Reynolds, Lloyd, *Economic Development and Surplus Labor: Some Complications* en *Oxford Economic Papers*, marzo, 1969.

Saunders, Harold, *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, New York, St. Martin's Press, 1999.

Stiglitz, Joseph, *Making Globalization Work*, New York, Norton, 2006.



**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



## Boletín de Suscripción

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD):

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net







**CEU**

*Instituto Universitario  
de Estudios Europeos*

*Universidad San Pablo*



## Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “CECOD” del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo:

Nombre y Apellidos .....

.....

Dirección .....

Población ..... C.P. .... País .....

Teléfono ..... Correo electrónico .....

Nº                      Título

.....

.....

.....

.....

Usted tiene derecho a acceder a la información que le concierne, recopilada en nuestro fichero de clientes, y cancelarla o rectificarla en el caso de ser errónea. A través del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD) podrá recibir información de su interés. Si no desea recibirla, le rogamos que nos lo haga saber mediante comunicación escrita con todos sus datos.

Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28

info@cecod.net

www.cecod.net

www.cecod-fi.net



# Números Publicados

## Serie Unión Europea

- Nº 1 2000** “La política monetaria única de la Unión Europea”  
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 2000** “Nacionalismo e integración”  
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 2001** “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”  
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 2001** “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”  
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 2001** “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”  
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 2001** “La Política de Inmigración en la Unión Europea”  
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 2002** “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”  
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 2002** “La crisis de Oriente Medio: Palestina”  
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 2002** “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 2002** “La sociedad anónima europea”  
Manuel García Riestra
- Nº 5 2002** “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 2002** “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”  
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 2002** “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”  
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 1 2003** “Un español en Europa. Una aproximación a Juan Luis Vives”  
José Peña González
- Nº 2 2003** “El mercado del arte y los obstáculos fiscales ¿Una asignatura pendiente en la Unión Europea?”

- Nº 1 2004** Pablo Siegrist Ridruejo  
“Evolución en el ámbito del pensamiento de las relaciones España-Europa”  
José Peña González
- Nº 2 2004** “La sociedad europea: un régimen fragmentario con intención armonizadora”  
Alfonso Martínez Echevarría y García de Dueñas
- Nº 3 2004** “Tres operaciones PESD: Bosnia i Herzegovina, Macedonia y República Democrática de Congo”  
Berta Carrión Ramírez
- Nº 4 2004** “Turquía: El largo camino hacia Europa”  
Delia Contreras
- Nº 5 2004** “En el horizonte de la tutela judicial efectiva, el TJCE supera la interpretación restrictiva de la legitimación activa mediante el uso de la cuestión prejudicial y la excepción de ilegalidad”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 1 2005** “The Biret cases: what effects do WTO dispute settlement rulings have in EU law?”  
Adrian Emch
- Nº 2 2005** “Las ofertas públicas de adquisición de títulos desde la perspectiva comunitaria en el marco de la creación de un espacio financiero integrado”  
José María Beneyto y José Puente
- Nº 3 2005** “Las regiones ultraperiféricas de la UE: evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo”  
Carlota González Láynez
- Nº 24 2006** “El Imperio Otomano: ¿por tercera vez a las puertas de Viena?”  
Alejandra Arana
- Nº 25 2006** “Bioterrorismo: la amenaza latente”  
Ignacio Ibáñez Ferrándiz
- Nº 26 2006** “Inmigración y redefinición de la identidad europea”  
Diego Acosta Arca
- Nº 27 2007** “Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones”  
Raquel Turienzo Carracedo
- Nº 28 2007** “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”  
Gaspar Atienza Becerril
- Nº 29 2008** “Iraqi Kurdistan: Past, Present and Future. A look at the history, the contemporary situation and the future for the Kurdish parts of Iraq”  
Egil Thorsås
- Nº 30 2008** “Los desafíos de la creciente presencia de China en el continente africano”  
Marisa Caroço Amaro

## Serie Política de la Competencia

- Nº 1 2001** “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”  
José María Beneyto
- Nº 2 2001** “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa-Iberdrola”  
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 2001** “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”  
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 2002** “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 2002** “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”  
Santiago Illundaín Fontoya
- Nº 3 2002** “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”  
Mercedes García Pérez
- Nº 4 2002** “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”  
Juan Briones Alonso
- Nº 5 2002** “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”  
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 2002** “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”  
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 2003** “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”  
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 2003** “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”  
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 2003** “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”  
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 2004** “Los puntos de conexión en la Ley 1/2002 de 21 de febrero de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia”  
Lucana Estévez Mendoza
- Nº 2 2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”  
Francisco Marcos
- Nº 1 2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”

- Nº 2 2005** Jerónimo Maillo González-Orús  
“La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”  
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”  
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº 18 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”  
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 19 2006** “Un nuevo marco institucional en la defensa de la competencia en España”  
Carlos Padrós Reig
- Nº 20 2006** “Las ayudas públicas y la actividad normativa de los poderes públicos en el anteproyecto de ley de defensa de la competencia de 2006”  
Juan Arpio Santacruz
- Nº 21 2006** “La intervención del Gobierno en el control de concentraciones económicas”  
Albert Sánchez Graells
- Nº 22 2006** “La descentralización administrativa de la aplicación del Derecho de la competencia en España”  
José Antonio Rodríguez Miguez
- Nº 23 2007** “Aplicación por los jueces nacionales de la legislación en materia de competencia en el Proyecto de Ley”  
Juan Manuel Fernández López
- Nº 24 2007** “El tratamiento de las restricciones públicas a la competencia”  
Francisco Marcos Fernández
- Nº 25 2008** “Merger Control in the Pharmaceutical Sector and the Innovation Market Assessment. European Analysis in Practice and differences with the American Approach”  
Teresa Lorca Morales
- Nº 26 2008** “Separación de actividades en el sector eléctrico”  
Joaquín M<sup>a</sup> Nebreda Pérez
- Nº 27 2008** “Arbitraje y Defensa de la Competencia”  
Antonio Creus Carreras y Josep Maria Julià Insenser
- Nº 28 2008** “El procedimiento de control de concentraciones y la supervisión por organismos reguladores de las Ofertas Públicas de Adquisición”  
Francisco Marcos Fernández

## Serie Economía Europea

- Nº 1 / 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”  
M<sup>a</sup> del Mar Herrador Morales
- Nº 1 / 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”  
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 / 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”  
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 / 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”  
Martha Carro Fernández
- Nº 1 / 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”  
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 / 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”  
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 / 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”  
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº 1 / 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”  
Cristina Serrano Leal
- Nº 9 / 2006** “La cuestión agrícola en las negociaciones comerciales multilaterales”  
Ana Fernández-Ardavín Martínez y M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Santos
- Nº 10 / 2007** “El modelo de desarrollo finlandés y su posible adaptación a los países del Este”  
Zane Butina
- Nº 11 / 2008** “La estrategia de Lisboa como respuesta de la UE a los retos de la globalización y al envejecimiento de su población”  
Miguel Moltó Calvo





## **Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo**

- Nº 1 / 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”  
Mónica Goded Salto
- Nº 1 / 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”  
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 / 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”  
José María Larrú Ramos
- Nº 3 / 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”  
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 / 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”  
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 / 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”  
Carmen Valor y Amparo Merino
- Nº 1 / 2008** “Dos modalidades de evaluación: evaluaciones de impacto aleatorias y evaluaciones participativas”  
José María Larrú Ramos y Jorge Lugrís Llerandi
- Nº 2 / 2008** “A system not fit for purpose?”  
Sven Grimm
- Nº 3 / 2008** “El fortalecimiento institucional de la sociedad civil: principal desafío de la cooperación internacional”  
Ramón E. Daubón



## **Serie Arbitraje Internacional y Resolución Alternativa de Controversias**

- Nº 1 / 2007**      “Towards a new paradigm in international arbitration. The Town Elder model revisited”  
David W. Rivkin
- Nº 2 / 2008**      “Los árbitros y el poder para dictar condenas no pecuniarias”  
David Ramos Muñoz
- Nº 3 / 2008**      “La lucha contra las prerrogativas estatales en el arbitraje comercial internacional”  
José Fernando Merino Merchán



**Resumen:** Desde hace seis décadas, la cooperación internacional se ha sustentado sobre un supuesto que atribuye el subdesarrollo a causas fundamentalmente económicas y ha diseñado e implementado medidas acordes, obteniendo resultados no excesivamente satisfactorios en el largo plazo. La cooperación internacional comienza a reconocer ese error identificando las causas más profundas del subdesarrollo y a buscar soluciones integradoras. El documento de trabajo resume la trayectoria histórica de la cooperación internacional y ofrece una explicación y posible acercamiento al desafío de la pobreza. Parte de una nueva relación entre donante y receptor, un enfoque diferente de la concertación de las intervenciones, y busca, como eje principal, la inversión en el capital social y la consolidación de capacidades en la base para sostener cualquier intervención de desarrollo.

**Palabras clave:** asociatividad, capital social, cívico, ciudadanos, sistemas, redes sociales, agencias de cooperación, desarrollo comunitario, público, apropiación, organizaciones de base.

**Abstract:** For six decades international development assistance has operated under an assumption that attributes underdevelopment to essentially economic causes and has designed and implemented corresponding measures, with disappointing long-term results. Assistance agencies have begun to realize this weakness, to explore broader causes for underdevelopment and to search for more comprehensive solutions. This working paper summarizes the history of development assistance and offers an explanation and possible approach to the problem, based on a new donor-beneficiary relationship, a different concerting mechanism, and finally by investing in social capital and capacity building as key factors for the sustainability of the interventions.

**Keywords:** associativeness, social capital, civic, citizens, systems, social networks, development assistance, community development, public, appropriation, grassroots organizations.

Patrocina:



Colabora:



Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD)  
Avda. del Valle 21, 28003 Madrid  
Teléfono: 91 514 04 22 / Fax: 91 514 04 28  
info@cecod.net  
www.cecod.net

ISBN: 978-84-92456-33-8

