

# Consulta comunitaria, desarrollo sostenible y el Banco Interamericano de Desarrollo

Un marco conceptual

Norman Schwartz y Anne Deruyttere

Con la colaboración de Silvia Huntley, Susan Stonich y Conrad Kottak

Washington D. C.  
Marzo de 1996CN1 IND-101

*Norman Schwartz es Profesor de Antropología de la Universidad de Delaware, y consultor del Instituto para la Antropología Aplicada. Anne Deruyttere es Jefe de la Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario (IND) del Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible (SDS) del Banco Interamericano de Desarrollo. Este documento ha sido preparado con el apoyo de Sylvia Huntley, Susan Stonich y Conrad Kottak del Instituto de Antropología Aplicada. Jonathan Renshaw de SDS/IND y otros funcionarios del Banco contribuyeron sus comentarios y sugerencias. Una versión preliminar de este documento fue presentada y discutida en la **Sexta Reunión de Consulta sobre el Medio Ambiente**, llevada a cabo en Curitiba, Brasil, del 27 al 30 de noviembre de 1995. Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no representan las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo o del Instituto para la Antropología Aplicada.*

# Indice

Introducción	1
Consulta, desarrollo, equidad y sociedad civil	1
El marco normativo del BID	3
La consulta	4
La comunidad	9
Los interesados y el análisis sociocultural	11
Límites y riesgos de la consulta comunitaria	14
Condiciones previas para la consulta comunitaria	15
Los beneficios de la consulta comunitaria	17
El ciclo del proyecto	18
Métodos y técnicas para la consulta comunitaria	21
Sugerencias para acciones futuras	23
Bibliografía	26

# Introducción

Este documento presenta un marco conceptual para examinar la consulta comunitaria en el contexto de los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo. Se ofrecen sugerencias en cuanto a oportunidades, riesgos, costos, métodos y técnicas de la consulta comunitaria como una primera etapa en el proceso de establecer buenos procedimientos y directrices, a ser elaborados en un futuro cercano, para uso del personal del Banco, los organismos prestatarios y los interesados en general.

Después de examinar algunos de los vínculos entre la consulta, el desarrollo, la equidad y la sociedad civil y las políticas actuales del BID, el documento analiza los términos *Consulta*, *Participación*, *Comunidad* e *Interesado*, como también la relación que existe entre ellos en el contexto del desarrollo. También se examinan las razones para promover la consulta comunitaria y se identifican las oportunidades para hacerlo durante el ciclo del proyecto de desarrollo. Aunque el documento pretende abarcar la mayoría de los conceptos básicos relativos a la consulta, se hace énfasis en (1) la consulta comunitaria y no en el concepto más amplio de participación comunitaria, siendo la consulta una condición previa y necesaria para la participación efectiva; (2) la consulta con la comunidad meta del proyecto y no con todos los interesados en el mismo, y (3) la consulta en el diseño del proyecto y no en la fase de definición de políticas o programación de proyectos a nivel de país.

Poner en práctica la consulta comunitaria en los proyectos está de acuerdo con el marco normativo del BID tal como consta en el mandato de la Octava Reposición de Recursos de Capital aprobada en 1994. El énfasis dado en la reducción de la pobreza como meta englobante del actuar del Banco lleva el tema de la consulta a una nueva dimensión y amplía su alcance del área de medio ambiente a todos los sectores de actividad del Banco. El documento discute los problemas y riesgos de poner en práctica un proceso de consulta efectivo, y las condiciones previas necesarias para que tenga éxito, y concluye ofreciendo varias sugerencias para una actuación posterior.

## Consulta, desarrollo, equidad y sociedad civil

Las transferencias de capital y tecnología impuestas desde arriba a los países en desarrollo por lo general no han mitigado la pobreza y pueden exacerbar la desigualdad económica y la injusticia sociopolítica. Los hechos también indican que la inversión en los recursos humanos contribuye más al desarrollo sostenido que la dotación de recursos naturales y los bienes de capital, aunque es obvio que los tres son importantes. La experiencia ha demostrado que un verdadero desarrollo incluye el *crecimiento con equidad*, pero va más allá de éste e incluso de la satisfacción de las necesidades humanas básicas. El desarrollo tiene que ver con ampliar las opciones que las personas pueden tener (Robinson, 1994; Todaro, 1994). Además, los grupos más débiles rechazarán a su manera los programas que los demás les impongan. Por consiguiente, por razones de desarrollo y justicia, los desposeídos deben estar en una situación de igualdad en la configuración de sus propias vidas. La definición de

políticas basadas en principios de ética requiere que se consideren todos los impactos potenciales, que haya buena información y que todas las alternativas sean consideradas.

### **La consideración de todos los impactos**

La consideración de todos los impactos conlleva dos aspectos. Por un lado, implica tener una lista completa de todos los interesados que se pueden beneficiar de los proyectos así como aquellos que puedan sufrir impactos negativos. Por otro lado, se necesita un relato de todos los diferentes tipos de impacto que puedan ocurrir (por ejemplo, impactos sociales, culturales, económicos, ecológicos, políticos, emocionales, nutricionales, de salud, etc.). Con la ayuda de la población local, puede elaborarse una matriz preliminar de los interesados y de los impactos.

### **Información**

Los impactos no pueden ser previstos en su totalidad, y los efectos escondidos o no intencionales muchas veces requieren atención. La verdadera prueba de si el enfoque es o no ético es la conciencia honesta de la importancia de adquirir mayor información en el futuro y la habilidad para saber cuándo y cómo se debe conseguir mayor información. Este criterio muchas veces lleva a identificar áreas problemáticas y a una revisión de la matriz de interesados e impactos.

### **Discernimiento de las alternativas <sup>1</sup>**

Para minimizar los impactos negativos, es necesario considerar todas las opciones, así como sus riesgos. De no ser así, se haría imposible comparar las ventajas de las diferentes alternativas. Las decisiones necesitan ser tomadas en base a lo que se considera justo, razonable y equitativo por parte de todas las personas afectadas por la decisión. A los efectos, son importantes los avances recientes en materia de resolución de conflicto.

La experiencia demuestra que la consulta con la comunidad sobre prioridades y acciones a llevarse a cabo en los proyectos de desarrollo da buenos resultados y sirve a los fines del desarrollo social y económico. La consulta que va más allá de la simple obtención del consentimiento informado y que cuenta con la participación de hombres, mujeres y jóvenes pobres en el proceso de toma de decisiones es eficaz, eficiente y equitativa. Gracias a la consulta comunitaria las personas afectadas cuentan con una mayor gama de opciones. Cuando a la población afectada se consulta acerca de los proyectos, y se les permite contribuir sus conocimientos a la configuración de éstos, los proyectos se tornan más eficaces y productivos. Sin embargo, la institucionalización de los métodos consultivos es difícil para todos los involucrados. Para lograrlo, las agencias financieras tendrán que reexaminar los procedimientos de financiamiento y las normas de rendición de cuentas; los organismos estatales tendrán que reorganizar sus estructuras internas; los gerentes de proyectos tendrán que familiarizarse más con los diversos actores, intereses y conflictos en las comunidades y, por lo general, encontrar las formas de cooperar con las organizaciones locales existentes. Este proceso toma tiempo y requiere práctica y confianza en sí para superar tradiciones de dependencia con respecto a los patronos y los amos. La consulta comunitaria es compleja y difícil. La captura del proceso por parte de las élites son tantas como las formas en que los gobiernos tratan de transformar la autosuficiencia en formas modernas de trabajo forzoso.

Al mismo tiempo, la consulta comunitaria aumenta la capacidad de los individuos, tanto mujeres como hombres, para organizarse a fin de hallar soluciones a los problemas que los aquejan. El proceso de consulta comunitaria

---

<sup>1</sup> El discernimiento de las alternativas incluye también la no acción.

conlleva un proceso político independiente del proyecto. Cuando la consulta comunitaria es continua, voluntaria, sostenida y sólida, y abarca la toma de decisiones en todas las fases del ciclo del proyecto, se transforma en un modelo para el fortalecimiento de la sociedad civil, democrática y abierta que, a su vez, es una condición previa del crecimiento económico (BID 1994b:7). Existe una conexión vital entre el buen gobierno y el desarrollo socioeconómico sostenido (OCDE, 1995:5), y entre éstos y la asignación más equitativa de los beneficios del desarrollo. Las formas constitucionales de gobierno son necesarias pero no en sí suficientes para una sociedad cívica justa y desarrollada. Entre otras cosas, es esencial que los derechos y responsabilidades de la vida diaria se distribuyan de forma equitativa. Esto puede, o con el correr del tiempo debe, estar asociado con relaciones más estrechas entre las mujeres y los hombres en todas las comunidades, de modo que, con respecto a cualquier proyecto, una sola comunidad o un grupo potenciado no se vea abrumado por los organismos estatales o las élites.

Al potenciar (*empower*) las personas de medios humildes, tanto sean hombres como mujeres, para participar en el proceso de toma de decisiones sobre proyectos a desarrollarse en sus comunidades, se fortalece el vínculo entre la reducción de la pobreza y la creación de una sociedad civil justa y equitativa. Precisamente porque sin duda habrá resistencia a los procesos consultivos, el compromiso de los organismos internacionales de crédito con los principios de consulta y participación como condición para el apoyo financiero es vital.

La consulta comunitaria es una condición previa para delegar el poder y la autoridad a los grupos locales, pero la participación y la delegación no son panaceas para los problemas de la pobreza y la injusticia. Delegar el poder a quienes han sido privados de sus derechos causará problemas, todos de los cuales no serán previsibles. Sin embargo, esta es una forma de empezar a erigir, partiendo de la base, los recursos humanos que son los cimientos de la sociedad civil.

## El marco normativo del BID

En 1990 el Comité de Medio Ambiente (CMA), que es responsable del control de la calidad ambiental de todas las operaciones del Banco, publicó un primer documento estratégico relativo a la consulta con el título: *Estrategias y procedimientos para la interacción del BID con las ONG ambientales*. Este documento reconoce el principio de la participación de las ONG en los aspectos ambientales de los proyectos del Banco, e indica las áreas de cooperación tanto en el diseño y la ejecución de proyectos, como en la definición de políticas.

Otro documento publicado por el CMA en 1990 titulado: *Estrategias y procedimientos para la clasificación y evaluación de los impactos ambientales de los proyectos del Banco* específicamente pide que las ONG y las personas afectadas sean consultadas en el contexto del proceso del Estudio del Impacto Ambiental (EIA): Los beneficiarios directos y el público en general (ej. grupos ambientalistas locales) deben participar formalmente y en manera verificable en la preparación de los términos de referencia para el EIA.

Un tercer documento editado por el CMA en el mismo año titulado *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente* trata de manera específica el reasentamiento involuntario y enfatiza la importancia de la consulta y participación comunitaria en todas las fases del diseño y la ejecución de los proyectos como elemento esencial para lograr éxito en la implementación y los resultados de los proyectos.

El *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo* (1994b) que establece el marco normativo general para la acción del Banco en los próximos años, apoya estos principios

en relación a los temas ambientales y afines. El documento afirma que: **El Banco espera que al preparar la evaluación ambiental de proyectos cuya repercusión en este aspecto sea importante, los prestatarios establezcan un procedimiento de consulta con respecto a los proyectos que pueden perjudicar considerablemente el medio ambiente, a fin de obtener opiniones informadas de las comunidades afectadas y otras colectividades locales que tengan un interés directo y legítimo en una operación dada. El Banco fortalecerá sus actuales directrices en esta materia** (BID 1994b:38). El documento de la Octava Reposición aún va más allá cuando afirma que: **Una condición previa esencial para superar la marginación y la pobreza es que la sociedad en su conjunto apoye un proceso de participación política que conduzca a un proceso democrático basado en el consenso y a un gobierno estable, sensato y transparente** (BID 1994a:8). Sin mencionarlo específicamente, el documento prepara el camino para que el Banco aplique los principios de consulta y participación a todos los proyectos y en todas las etapas del ciclo de proyecto.

Un primer paso importante en este proceso es compartir información. El documento de la Octava Reposición menciona en forma específica la nueva política sobre el acceso a la información que fue aprobada por el Directorio en noviembre de 1994 y que dice: **El Banco es responsable directo ante sus gobiernos miembros e indirecto frente a sus parlamentos y ciudadanos; el acceso a la información y la transparencia de las operaciones constituyen elementos importantes para asegurar la efectividad de dicha responsabilidad. Además se percibe cada vez con mayor claridad que es posible reforzar el trabajo del Banco mediante el acceso del público a la información, lo cual garantizaría el interés y la participación de las poblaciones afectadas y de las ONG locales, cuyos aportes pueden contribuir a asegurar que los proyectos del Banco sean mejor diseñados** (BID, 1994b:50-51). La política misma sobre el acceso a la información, así como los documentos de proyecto, incluyendo los EIA, se pondrán a disposición del público y de las ONG tanto en la Sede del Banco como en las oficinas en cada uno de los países prestatarios. El marco normativo y las directrices para la divulgación pública están vinculados a la consulta comunitaria. La consulta supone un diálogo, y el diálogo productivo se basa en parte en el acceso a información pertinente.

## La consulta

El término **consulta** tiene diferentes significados, tanto en el contexto del discurso sobre desarrollo como en el lenguaje común y corriente.

### **Informar**

**Consultar** puede significar informar a los demás, por ejemplo cuando un organismo público le explica a una comunidad por qué, cómo y dónde piensa instalar una red de energía eléctrica para beneficio de la comunidad, como lo hacen los planificadores urbanos. Hoy día, las agencias financieras esperan que el organismo obtenga reacciones de la comunidad antes de la instalación y modifique detalles del nuevo servicio de acuerdo con la reacción de la comunidad. Un organismo bien informado sabe también que la comunidad puede prevenirlo contra posibles problemas, por ejemplo detalles del terreno local, que los técnicos del organismo no habían previsto.

Sin embargo, cabe señalar que la comunidad no comparte con el organismo la autoridad para decidir cómo van a utilizarse los fondos de las agencias financieras: por ejemplo, construir una escuela primaria en vez de una red de energía eléctrica.

## **Obtener opiniones**

La obtención de opiniones diversas está relacionada con la planificación en curso, y tiene más peso que simplemente proveer información. Por ejemplo, los planificadores pueden recurrir a un técnico y celebrar consultas con él acerca de información que no tiene la población local, o pedirle consejos sobre cómo aplicar las decisiones tomadas por personas que no son expertos. El grupo que tiene autoridad y poder para tomar decisiones sobre lo que se debe hacer, pide consejos a los técnicos sobre la mejor forma de aplicar las decisiones. Cuando el organismo se dirige a la comunidad para obtener información acerca de los problemas que puedan existir, en cierto modo está tratando a los miembros de la comunidad como si fueran expertos, al mismo tiempo que les informa acerca de los planes y moviliza su apoyo respecto a las decisiones. Ello no significa que se comete el error de suponer que estas personas, por el simple hecho de vivir en la localidad, poseen más o mejores conocimientos que los técnicos que vienen de fuera; pero sí significa que los planificadores prudentes buscan enterarse de las opiniones y conocimientos de la comunidad y saben aprovecharlos.

## **Participación y diálogo**

La última oración comienza a mezclarse con un tercer significado de *Aconsulta*. El examen más somero del material escrito sobre el desarrollo indica que la consulta comunitaria es un preludeo o una condición previa para la participación efectiva. Si la participación comunitaria puede concebirse como el involucrar a la comunidad para que juegue un papel activo en todas las etapas de los programas de desarrollo que afectan a la comunidad y el control compartido de todas esas etapas (Cohen y Uphoff, 1977), entonces la consulta comunitaria es un primer paso en este proceso.

Esto es así en el sentido de que va más allá de simplemente informar a la comunidad acerca de los planes de desarrollo. Igualmente, va más allá de solamente tomar en cuenta los conocimientos de la comunidad local y sus prioridades. Llevar a cabo una verdadera consulta comunitaria significa que la comunidad, los planificadores en los países prestatarios y, cuando proceda, el personal del organismo de crédito, celebran un diálogo donde las prioridades y las ideas de la comunidad ayudan a configurar los proyectos. El diseño definitivo de un proyecto refleja las respuestas de la comunidad recibidas durante los diálogos consultivos. Este proceso puede dar lugar a una participación donde la comunidad comparte autoridad y verdadero poder en todo el ciclo de desarrollo, desde las decisiones normativas y la identificación de proyectos hasta la evaluación *ex-post* final.

La consulta, cuando es diálogo que tiene que ver con la participación de la comunidad en la labor del proyecto, también supone que los sectores sociales que anteriormente no tenían voz en el proceso, como, por ejemplo, las mujeres campesinas y los grupos indígenas, participarán activamente en las conversaciones relativas a la identificación, la concepción, el análisis, la implementación, el control y la evaluación de los proyectos que los afectarán. La comunidad ya no es simplemente meta o el objeto del desarrollo sino también un sujeto activo en el proceso.

Las justificaciones para llevar a cabo consultas comunitarias y asegurarse que todos los miembros de la comunidad participen en todas las etapas de los proyectos de desarrollo, abundan. Son muchos los proyectos que no han podido sobrevivir la presencia de los consultores (en el sentido estricto) o el financiamiento externo; ello se debe en parte a que el proceso de consulta era incompleto (Cernea, 1993:20). El valor de consultar con las personas locales, en el sentido de hacerlas partícipes del diálogo en curso, puede ilustrarse con el caso de la cuenca del Amazonas presentada en el cuadro 1.

*Cuadro 1: El programa PMACI en Brasil*

*En 1985, el BID concedió un préstamo de 146 millones de dólares para financiar la pavimentación del último tramo de una carretera que conducía de Acre, en la parte occidental de la cuenca del Amazonas, en Brasil. El acceso a este sitio inexplorado de la cuenca fomentó la especulación de tierras, la conversión de bosques en pastizales y tierras de labranza y la invasión de las tierras indígenas supuestamente bajo la protección de la ley. La carretera, de Matto Grosso a Porto Velho, parte del Proyecto Polonoreste financiado por el Banco Mundial, provocó conflictos y también la organización política de caucheros e indígenas, y la creación de alianzas entre ONG brasileñas e internacionales. Asimismo, influyó en la legislación estadounidense que, a su vez, influyó en la votación estadounidense sobre los préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo para garantizar una mayor protección ambiental en las operaciones financiadas por estos bancos. Cuando el BID convino en financiar los últimos 500 km de la carretera (de Porto Velho hasta Río Branco), estableció un programa complementario para financiar las medidas de mitigación a fin de impedir cambios indeseables en el uso de la tierra y de los recursos, y para proteger los derechos legales de los indígenas y la subsistencia de los caucheros.*

*Después de algunos problemas iniciales, el BID celebró consultas con los grupos afectados y la administración del programa de mitigación se hizo más participativa, lo cual sirvió para resolver problemas y crear consenso entre todos los interesados, incluyendo las agencias del gobierno federal, estadual y municipal, las ONG, los caucheros y los indígenas. La administración se descentralizó del gobierno federal a las instituciones y las ONG locales. Entre los resultados finales estaba el establecimiento de quince zonas protegidas, cuatro bosques nacionales, una zona de protección ambiental y ocho reservas de extracción (incluida la que lleva el nombre de Chico Mendes), y capacitación y equipo para el personal del gobierno y las comunidades locales. Según un taller participativo celebrado en 1994, el papel del BID había sido crucial para fomentar la comunicación y la participación mediante la descentralización de la autoridad. Asimismo, el taller concluyó que gracias a esa experiencia se aprendió lo siguiente:*

- < Es esencial el diálogo abierto y continuo entre los proponentes del proyecto y las comunidades afectadas.*
- < Los grupos afectados pueden y deben ayudar a planificar y dirigir las acciones destinadas a mitigar el impacto de la construcción de carreteras en las regiones no desarrolladas.*
- < La consulta toma tiempo (un costo), pero puede prevenir conflictos futuros, que también son costosos.*

La consulta es también, como en el caso anterior, un medio que los agentes de cambio pueden usar para obtener una mejor recuperación de la inversión. Por ejemplo, cuando las empresas madereras comerciales y modernas llegaron por primera vez a la región septentrional tropical de Guatemala, sus técnicos no hicieron caso de las supersticiones locales acerca de la tala de árboles y el procesamiento de la madera según las fases de la luna. Al ver que mucha madera se pudría, las empresas consultaron con los nativos de más edad; ahora, las empresas

talan y cortan los árboles siguiendo sus consejos. Al fomentar la participación de personas autóctonas en las decisiones a tomarse, el consultor mejoró la recuperación de la inversión en el sentido más literal. La consulta no es simplemente pedir opiniones y obtener el consentimiento de la comunidad para la implementación de planes ya concebidos, tampoco se semeja a una audiencia pública. Más bien, la consulta con los expertos, una vez que se sepa cómo identificar a los más indicados, sobre una serie de decisiones puede optimizar la recuperación de la inversión y hacer que las personas tengan más control sobre sus propias vidas.

### *Cuadro 2: La Reserva de la Biosfera Maya en Guatemala*

*En 1989-1990, el gobierno guatemalteco, con la asistencia de organizaciones no gubernamentales y organismos financieros internacionales, estableció la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) en la región septentrional del país. Por razones políticas nacionales, la RBM se estableció bajo gran presión y, como resultado de ello, los límites de la reserva no eran claros para los residentes de la misma ni los que estaban inmediatamente fuera de ésta. El personal del Servicio de Parques Nacionales, que administra la RBM, primero anunció los límites de la RBM en las comunidades afectadas pero no celebró consultas con ellas. Eso produjo una serie de conflictos, algunos de ellos violentos, entre los aldeanos y el personal del Servicio de Parques (los aldeanos incendiaron con antorchas las instalaciones de los guardas), y los aldeanos retiraron su apoyo a varias ONG que funcionaban en la región, porque creían que la asociación de las ONG con el Servicio de Parques era demasiado estrecha. En 1992, la ONG Conservation International (CI), en virtud de un acuerdo (llamado el Proyecto Mayarema) con la USAID y el Gobierno de Guatemala, inició su labor sobre las alternativas económicas a la conversión forestal en varias comunidades afectadas, incluida una aldea (entrada crucial a la RBM) donde los conflictos habían sido especialmente intensos. Sabiendo que los aldeanos habían expulsado al personal del Servicio de Parques y amenazado a otra ONG, CI inició su labor mediante la identificación de los grupos sociales y los jefes dentro de la aldea; celebró consultas con ellos y obtuvo su aprobación antes de proceder a la ejecución de varios programas económicos. Si bien es cierto que las consultas tomaron tiempo, el resultado no sólo logró el establecimiento de alternativas económicas benignas desde el punto de vista ambiental, sino también el permiso de los jefes de la aldea para introducir clases de ecología en la escuela local y el establecimiento de una biblioteca local de ecología. Los aldeanos, influidos en parte por las acciones de CI, también convinieron en permitir que regresara el personal del Servicio de Parques. Quizás las dos cosas más importantes que se aprendieron en este capítulo de la historia de Mayarema (que continuará por lo menos hasta 1999) son las siguientes:*

- < La falta de consulta con los grupos afectados en una comunidad puede causar conflictos costosos que toman mucho tiempo.*
- < Sin embargo, la comunicación continua y abierta con todos los grupos afectados de una comunidad puede mitigar los conflictos y crear condiciones que favorezcan a los proyectos concebidos para ayudar al medio ambiente y la comunidad. (Conservación Internacional Pro Petén, 1994).*

Si la consulta con los grupos afectados por un proyecto de desarrollo puede aumentar las posibilidades de resultados positivos, la falta de consulta puede producir resultados costosos y, a veces, peligrosamente negativos, como lo ilustra el caso de Guatemala que se presenta en el cuadro 2.

Para resumir, la consulta comunitaria es un *proceso* mediante el cual un organismo financiero se *comunica* con las comunidades afectadas por su programa, las *informa* acerca de sus objetivos y pone muy en claro los parámetros de sus acciones y objetivos. Durante este proceso, el organismo *obtiene* reacciones de la comunidad y acepta que la comunidad tiene conocimientos especializados acerca de las dimensiones sociales y físicas de su propia situación, lo cual les lleva a enmendar el proyecto en función de esos conocimientos especializados.

Al hacerlo, el organismo financiador transforma a la comunidad de receptora de ayuda a *asociada* en el cambio, es decir, mediante el proceso de consulta el organismo aumenta la gama de *opciones* de que dispone la comunidad con respecto a las acciones que la afectarán. Al ocurrir esto, el proceso de consulta habilita a la comunidad a configurar su propio destino. Más bien, la consulta, en el sentido estricto de la palabra, reconoce los conocimientos especializados de los organismos financiadores del personal técnico y de los miembros de las comunidades afectadas y reestructura en relaciones horizontales lo que puede haberse iniciado como una relación vertical. La consulta es una forma de ampliar la extensión y el alcance del control que tienen las personas sobre las decisiones que afectan a sus propias vidas y sienta las bases para una participación comunitaria dinámica en el proceso de desarrollo.

Los actuales intentos de potenciar a las personas pobres hacen caso omiso del poder que sí tienen. Por ejemplo, los campesinos y residentes de barrios urbanos pobres pueden ejercer su poder de varias maneras. El problema radica en que su poder suele ser más negativo que positivo; el poder de no hacer en vez de hacer. A manera de ilustración, en Veraguas, Panamá, los indígenas Guaymí aculturados, ven a los técnicos y extensionistas públicos como a futuros patronos; por consiguiente, se someten a cualquier proyecto que los *Afuncionarios@* puedan proponer, a menudo sin ningún entendimiento verdadero de lo que el proyecto va a exigirles o sin ningún compromiso hacia el proyecto. Más bien, su compromiso es personal hacia ciertos extensionistas. Por lo tanto, no debe sorprender que cuando el extensionista se marcha del lugar, el proyecto simplemente se viene abajo. En otros casos, parecen someterse a las directivas de los extensionistas pero no tienen la intención de cumplir con esas directivas, o como dice la conocida expresión: *Aobedezco pero no cumplo@* (para un examen más extenso de *Alas armas de los débiles@*, véase Scott, 1985). Entonces, la consulta comunitaria es una forma de responder al desafío de convertir la energía negativa en energía positiva.

La consulta comunitaria introduce nuevas realidades en la planificación del desarrollo y reta a los profesionales a que reconsideren cuestiones tan fundamentales como la definición de la pobreza y lo que significa potenciar a los pobres. Por ejemplo, los economistas pueden definir la pobreza como *Abajos ingresos* o a menudo como *bajo consumo@* (Chambers, 1995:3), y la reducción sostenida de la pobreza puede convertirse en el objetivo principal de una institución como el BID o el Banco Mundial. La consulta comunitaria modificará las opiniones de los economistas acerca de la realidad mediante la introducción de otra serie de expertos sobre la pobreza: los pobres mismos.

A pesar de las complejidades de las consultas con las poblaciones beneficiarias y el tiempo que es necesario dedicarle, *Así vamos a dar más importancia a la realidad de los pobres, debemos tratar de conocerla mejor@* y aquí *Alos investigadores sobre el terreno, especialmente los antropólogos sociales@* pueden ayudar (Chambers, 1995:7). Por ejemplo, una *Evaluación Participatoria de la Pobreza* (PPA) patrocinada por el Banco Mundial, en Zambia, indicó que *AREpetida y sistemáticamente se daba más prioridad a la salud que a la educación*. En efecto, en la mayoría de las comunidades no se había planteado la educación como una necesidad prioritaria@ (ibid. p. 8). Otros resultados del PPA indicaban actividades que podrían *Aproporcionar muchos beneficios desde el punto de vista de los pobres mismos a costos monetarios relativamente bajos@* (ibid. p.9). Aquí, la definición de políticas era un proceso complementario, *Ainducido por la experiencia y basado en la experiencia@* de los pobres, quienes *Asaben lo qué sucede a su alrededor@* (ibid. p. 15). Esto significa que la consulta comunitaria retará a los profesionales del desarrollo a adoptar una nueva postura respecto a los pobres y será, casi por definición, un

proceso iterativo. La consulta comunitaria resultará o podrá resultar eficaz en función de los costos, puesto que **Alas cosas que los pobres desean tienen bajos costos monetarios y pueden producir altos beneficios** (ibid. 15).

Pero, sobre todo, la consulta comunitaria cambiará el proceso de la formulación de políticas y fomentará el poder (positivo) de los pobres para que asuman el control de sus vidas. Asimismo, iniciará el proceso prolongado y complicado del desarrollo sostenible. Para reiterar, la consulta comunitaria *hace participar* a las personas en la toma de decisiones sobre lo que afecta a sus vidas y esto no es sólo una forma tangible de potenciar a los pobres, sino que suele ser, aunque no inevitablemente, una manera de estirar los fondos disponibles para el desarrollo.

## La comunidad

Puesto que los interesados están ubicados en comunidades, antes de examinar los vínculos entre la consulta comunitaria y los interesados, es necesario abordar el significado de **Comunidad** y luego el de **Interesado**.

No hay consenso respecto al significado de **Comunidad**, incluso en el nivel más elemental. Para algunos, denota cualquier grupo que comparte una identidad común, por ejemplo, un grupo extenso de profesionales del cual pocos integrantes se ven alguna vez cara a cara, o un clan numeroso disperso, o incluso una nación entera. Otros insisten en que **Comunidad** siempre se refiere a un grupo social que se define parcialmente en términos de espacio. En la literatura relativa a la comunidad **Aparecen** constantemente tres temas principales: territorio, sentimiento de lo que significa **nosotros**, [un sentido de] destino compartido, de cosas en común [y] organización social [interacción social estructurada y reglas y normas de interacción compartidas mutuamente] y roles sociales reconocidos (Keith, 1982:34). La organización social y el sentimiento de **nosotros** son elementos mínimos críticos de la comunidad, pero el territorio es más problemático. Como lo señala Cernea (1989:39), las **Comunidades** y las aldeas son unidades residenciales geográficas, y no necesariamente organizaciones constituidas en **sociedad** y puede haber residentes de la aldea que no son miembros de la comunidad (en el sentido de Keith). Invariablemente, habrá subgrupos de **nosotros** en cualquier comunidad o asentamiento, y la unidad pertinente de **nosotros** y de organización puede abarcar varios asentamientos. Un conglomerado residencial de población no es necesariamente una comunidad, y una comunidad, en términos de Keith, puede carecer de suficiente intensidad de organización interna para que haya una acción común sostenida; puede que no sea lo que Cernea llama una entidad constituida en **sociedad** lista para utilizar y capaz de actuar con una sola voluntad.

Otro aspecto de la comunidad es su heterogeneidad. Incluso la comunidad o el asentamiento más reducido en la sociedad más sencilla tecnológicamente está dividido internamente no sólo por edad, sexo y parentesco, sino también por desigualdades económicas, políticas y sociales (En esas sociedades el acceso a los bienes de producción y el prestigio puede estar al alcance de todos los hombres **C** pero menos frecuentemente al alcance de todas las mujeres **C** pero invariablemente el control cotidiano de los bienes y las categorías está dividido en forma desigual).

En las aldeas contemporáneas, los subvecindarios urbanos y, por supuesto, en las unidades sociopolíticas más grandes, las divisiones horizontales y verticales internas son mucho más complejas. Incluso en las aldeas donde las personas de afuera ven una extrema pobreza compartida en un mismo nivel, los de adentro percibirán y experimentarán una desigualdad económica, sin mencionar las diferencias formales o informales en el poder político, el acceso a patronos poderosos y diferencias en estima social. A estas diferencias socioeconómicas se

pueden agregar diferencias en el sentimiento de *nosotros* basadas en el género, la etnia, la religión, el tiempo que se ha vivido en un lugar y el nivel de instrucción. La diferencia entre un campesino que ha cursado el primer grado y uno que ha cursado el sexto grado, por ejemplo, puede darle oportunidades diferentes de utilizar los programas de educación sanitaria. Para complicar aún más el tema para los de afuera, algunos aldeanos adoptan una postura de igualdad y unidad cuando están frente a los de afuera, por ejemplo, a los trabajadores públicos, a pesar de que cuando tratan cuestiones de carácter interno no están unidos.

Otra dificultad es la presencia de subgrupos en un asentamiento. Los distintos tipos de proyectos de desarrollo pueden reordenar a los actores sociales en cualquier unidad social y, en efecto, suelen hacerlo. Un consultorio de planificación familiar puede unir a las mujeres de distinta procedencia étnica y separarlas marcadamente de los hombres que se oponen entre ellos por otros motivos. O bien, un proyecto de irrigación para un pueblo puede unir a los residentes nativos ricos y pobres contra los colonos ricos y pobres, como en el famoso caso de Holmberg de los Apozos que fracasaron en el Perú (Holmberg, 1952). Sin duda, el análisis de Kottak de sesenta y ocho evaluaciones de proyectos llevados a término por el Banco Mundial y la USAID aclara que: *«Sin importar quien inicie el proyecto, éste tiene más probabilidades de éxito cuando va dirigido a la experiencia comprobada de la población beneficiaria, cuando responde a necesidades locales reconocidas y cuando emplea apropiadamente los grupos y las estructuras sociales existentes para la puesta en práctica»* (Kottak, 1991:462, el énfasis es nuestro).

Simplemente se trata de que *los grupos y las estructuras sociales existentes* pueden cambiar según el asunto (o el proyecto) en cuestión y, como también lo demuestra el ensayo de Kottak, es posible que los miembros de un grupo sociocultural no lo expresen en términos fácilmente comprensibles para los de afuera.

Las desigualdades socioeconómicas y el liderazgo que pueden desprenderse de tales desigualdades no son inherentemente buenas ni malas para los proyectos de desarrollo. Es posible que los líderes locales que tienen más recursos, poder y nivel de instrucción puedan movilizar las energías de sus co-residentes mejor que cualquier otra persona, e incluso en grupos igualitarios estructurados, alguien debe tener (o a alguien hay que delegarle) la autoridad para dirigir la acción en grupo (Deshpande, 1979:206). O, al contrario, los viejos líderes locales o los que surgen precisamente porque un nuevo proyecto se ha presentado pueden estar en condiciones de aprovechar sus beneficios para bien de ellos mismos y de sus aliados o pueden ser usados por personal externo de proyectos.

Estas observaciones sobre la comunidad también pueden hacerse sobre las reglas culturales del juego. Las denominadas *definiciones populares* de comunidad son infinitamente variadas y confundirán a los que entran en una sociedad diferente con ideas preconcebidas acerca de cómo la gente local define su comunidad y si esta definición es consistente con la definición de los planificadores. Las reglas culturales relativas a todos los aspectos del juego social de la vida varían en las formas más inesperadas, cosa que aprende muy pronto todo aquel que ha luchado con las reglas locales de la tenencia de la tierra (por oposición a la ley nacional). Si la ignorancia de las reglas culturales del juego harán fracasar un proyecto, el conocimiento de tales reglas puede salvarlo, pero aprender las reglas del juego es una labor ardua y que se aprende sobre el terreno.

En medio de tanta diversidad cultural y de organización, ¿hay algunos aspectos comunes entre las comunidades que tienen una base económica y ecológica similar? Por ejemplo, ¿tienen las aldeas agrícolas (o los asentamientos de pesca o los pueblos industriales) pertenecientes a una variedad de culturas algo en común, que no sean sólo las formas similares de ganarse la vida? Hasta cierto punto lo tienen. Por ejemplo, Tandler (1976) examinó nueve proyectos para agricultores en Ecuador y Honduras, y observó que las organizaciones pequeñas de agricultores funcionaban en los casos siguientes:

- < cuando se organizaban inicialmente con miras a una meta sencilla y concreta que podía lograrse a corto plazo;
- < cuando se concentraban en una sola tarea que no podía realizarse sin la cooperación de varias personas pero que no requería conocimientos especializados; y
- < cuando los grupos eran lo suficientemente reducidos (aproximadamente diez personas) de modo que los miembros podían ejercer presión entre sí.

En un examen mucho más amplio de 286 estudios de agricultores en pequeña escala en varios lugares del mundo, Kusterer (1989) observó que para estos agricultores la máxima prioridad es establecer y asegurar su base de subsistencia.

Más tarde, la producción para la subsistencia doméstica pasa a tener una prioridad mucho menor, a medida que los agricultores le dan más prioridad a las actividades que producen un ingreso independiente para todos los miembros de la familia adultos; en esta etapa los pequeños productores desean participar en la economía del mercado para escapar de su condición de agricultores de subsistencia (Kusterer 1991, 22-23). Kusterer concluyó que los agricultores más pobres no se beneficiarán de los proyectos que los introduce a los cultivos comerciales *antes* de que su base doméstica de alimento esté asegurada; que las mujeres hacen grandes sacrificios para asegurarse de que ellas también tienen una fuente independiente de ingresos en efectivo; y que el desarrollo de nuevos mercados para cultivos no tradicionales tiene mucho potencial para la ampliación y diversificación de las fuentes de ingreso para los agricultores en pequeña escala (ibid. p. 24-26).

Por consiguiente, hay algunos aspectos en común. Sin embargo, los planificadores del desarrollo, quienes trabajan con datos globales, tienen más probabilidades de pasar por alto la diversidad que la uniformidad (lo cual es una cuestión importante en el contexto de la consulta comunitaria). Además, aunque los expertos de las ciencias sociales puedan ofrecer valiosas generalizaciones y recomendaciones respecto a subsectores, regiones en el mundo y sistemas sociopolíticos específicos, cada proyecto requiere su propio análisis social que refleje sus características y metas individuales (Kottak, 1991:432). La heterogeneidad socioeconómica (desigualdad, diversidad de intereses, estructuras latentes y manifiestas incluso en los asentamientos más pequeños y la complejidad de las culturas locales) tiene dos consecuencias inmediatas respecto a la consulta comunitaria: la necesidad de identificar a los interesados y la necesidad de realizar estudios socioculturales.

## Los interesados y el análisis sociocultural

Una condición necesaria para que la consulta comunitaria tenga éxito es realizar un buen análisis de los interesados para identificar y entender los diferentes subgrupos dentro de la población a consultar, las relaciones jerárquicas dentro de los subgrupos y la medida en que las organizaciones comunitarias representan a todos los intereses. La investigación adecuada sobre estas cuestiones determinará la combinación de métodos que se usarán para la consulta comunitaria.

El término *interesados* puede definirse como grupos o categorías de personas que, en forma directa y demostrable, obtienen o pierden derechos o recursos a través de las operaciones de desarrollo, incluyendo a los

organismos de gobierno, las organizaciones no gubernamentales y las agencias financieras. Los interesados tienen un interés sustancial y generalmente material en el resultado de una decisión u operación (cf. Drake, 1989). Por ejemplo, supongamos que un organismo gubernamental, a pedido de grupos privados de conservación de recursos, decide iniciar un proyecto de explotación forestal comunitaria para una microregión. Los funcionarios, los trabajadores forestales de las comunidades afectadas y los operadores de los aserraderos, entre otros, se convierten ahora en interesados. El proyecto también transforma en interesados a los cazadores que pueden perder acceso a los animales de caza que se alejan por el miedo que les causa el ruido de las motosierras; a los grupos indígenas que por tradición tienen derecho a los bosques y a los colonos que aprovechan los caminos de los madereros para llegar a lugares que antes eran inaccesibles. Hay otras personas que no tienen intereses directos y sustanciales en el proyecto, por ejemplo, los que confeccionan prendas de vestir o los dueños de pequeñas posadas en la capital provincial; sus intereses son secundarios.

Existen varios criterios con los cuales se pueden agrupar los diferentes interesados en un proyecto (por ejemplo, según nivel socioeconómico, género, etnicidad, edad, empleo, etc.). Un buen ejemplo es el análisis de Stonich de los diferentes interesados en la industria de piscicultura en Honduras, así como las interacciones cada vez más violentas entre ellos (Stonich, 1995). Determinar cuáles son los interesados relevantes en un contexto determinado no es fácil o simple. Requiere de un equipo que tiene habilidad para las formas diferentes de cómo grupos o personas individuales pueden convertirse en interesados del proyecto, sea como beneficiarios, sea cómo afectados negativamente (Johnston, 1994).

Adicionalmente, la identificación de los interesados requiere de una evaluación (o quizás una jerarquización) por nivel de poder (o poderes). Este tipo de evaluación está faltando en muchos análisis de interesados. Un enfoque político-económico o político-ecológico es muy útil en relacionar los diferentes grupos de interesados de acuerdo a su nivel de poder (sobre otras personas o recursos naturales). Estas evaluaciones son necesarias para asegurar que los interesados menos poderosos reciban los beneficios del proyecto o programa.

El organismo gubernamental a cargo del proyecto puede decidir consultar con la comunidad en una serie de reuniones en el asentamiento. El personal del organismo puede emplear métodos menos estructurados para informar a la comunidad, obtener ideas y reacciones de la comunidad, y entablar diálogos con ella, por ejemplo, para determinar si la explotación forestal comunitaria realmente es una prioridad para la comunidad, o si es una prioridad sólo para un subgrupo reducido o si es simplemente un programa establecido por los expertos técnicos.

Dada la diferencia de poder que existe entre los operadores de los aserraderos y los miembros de la comunidad, el personal del organismo también puede decidir que las reuniones iniciales se limiten a los miembros de la comunidad. En el transcurso de una serie de reuniones, el personal del organismo puede decidir si ha de proseguir con el proyecto o no. Si las consultas indican que la respuesta es *Así*, el personal puede hacer planes para consultar con la comunidad acerca del diseño del proyecto, su implementación, el monitoreo de los impactos técnicos y de distribución de beneficios del proyecto, las estrategias de mitigación y la evaluación del mismo. Se pueden emplear métodos similares con los cazadores y los grupos indígenas: reuniones repetidas de grupos reducidos, limitadas a los cazadores o los grupos indígenas, usando, por ejemplo, técnicas de grupos de enfoque para animar a todos a que participen en el diálogo, en vez de emplear métodos convencionales de exposición oral.

Por otra parte, dado el poder y los recursos financieros que normalmente tienen los operadores de aserraderos, el personal del organismo puede decidir celebrar reuniones más oficiales con ellos. En el proyecto de Mayarema, mencionado anteriormente, los operadores de aserraderos generalmente consultaban con sus propios abogados antes de asumir cualquier compromiso. Podría utilizarse otro método para comunicar las metas y los resultados esperados del proyecto al público en general, de modo que éste, aunque no es un interesado en sí, entienda y apoye en general el proyecto. En este caso, el personal del organismo puede organizar una campaña a través de la radio o los periódicos locales. El apoyo y la comprensión del público pueden ser importantes, especialmente

si, en este ejemplo, las compañías madereras privadas han expresado su oposición al proyecto. Sin embargo, el método empleado para comunicarse con el público es diferente de los métodos empleados con la comunidad en la que el proyecto se implementará.

En el caso de Mayarema, el análisis sobre los interesados reveló que los propietarios de hoteles grandes (pero no los mesoneros de pequeñas posadas) que atienden el comercio turístico se preocupan por todas las operaciones de explotación forestal porque temen que los cambios en el bosque disminuirán su atractivo turístico. Por consiguiente, el proyecto los convierte en interesados también, e interesados influyentes, puesto que tienen conexiones importantes con la población de bajos ingresos de las comunidades que pueden resultar afectadas. Aquí también, tal vez haya que celebrar reuniones más oficiales con ellos, para disipar sus preocupaciones explicándoles la diferencia entre la explotación forestal comunitaria y la explotación forestal comercial; para anticiparse a cualquier intento que haya para generar sospechas acerca del organismo público en las comunidades que pueden resultar afectadas; y, de ser posible, ganarse su apoyo activo para el proyecto.

La única forma de identificar a los interesados, a los subgrupos y a las relaciones entre los interesados es mediante la investigación sociocultural sobre el terreno (al igual que la investigación sobre temas técnicos o ecológicos) *antes* de iniciar el proyecto. El análisis sociocultural puede: (1) ayudar a verificar que el concepto de un proyecto ha sido comunicado a los grupos afectados en el momento en que se identificó el proyecto; (2) determinar quiénes pueden verse afectados; (3) verificar que las personas afectadas han podido expresar sus inquietudes y que éstas se han tenido en cuenta; y (4) identificar los canales más apropiados para comunicarse con los distintos tipos de interesados. Si bien es cierto que en las ciencias sociales hay métodos rápidos y confiables de evaluación de la participación (Chambers, 1994; van Willigen y Finan, 1991), éstos son eficaces en gran parte porque los investigadores generalmente han tenido acceso a estudios anteriores detallados (y generalmente antropológicos) sobre la región sociocultural objeto del estudio. Por ejemplo, usando la metodología de grupos de enfoque se puede detectar en forma rápida y fiable las prioridades percibidas por una comunidad dada (véase Kumar, 1987), pero en algunas sociedades las mujeres, los adolescentes y otras personas en niveles sociales definidos culturalmente pueden ser excluidos de los foros públicos o suele ocurrir que en estos foros cedan la palabra a favor de las personas mayores.

Cabe hacer hincapié, también, en que revelar la estructura social de una sociedad no es sólo cuestión de hacer preguntas directas a la gente acerca de ello. Muchos de los principios subyacentes en la estructura social, explícitos en los modelos sociológicos, están incrustados en la práctica cultural y los miembros de un grupo cultural no los expresan necesariamente (Cernea, 1991: 430). Por ejemplo, en ciertas aldeas de Centroamérica, la gente habla como si el parentesco, la etnia y las relaciones entre patronos y clientes estructuraran las alianzas políticas locales. Estas son variables importantes, pero las suposiciones expresadas claramente acerca de la sociabilidad hacen pensar que la afinidad residencial suele tener un efecto más fuerte en las alineaciones políticas que el parentesco o la etnia. Los planificadores pueden hacer frente a esa variabilidad con la colaboración de sociólogos y antropólogos profesionales.

El costo de dejar de lado o menospreciar los estudios socioculturales puede ser alto. Un análisis de los hallazgos de una evaluación *a posteriori* y los análisis realizados por el Banco Mundial y la USAID (Kottak, 1991), indicaron que el promedio de la tasa de rendimiento económico de los proyectos de desarrollo rural que incluían análisis socioculturales era más del doble que el de los proyectos que se habían evaluado insuficientemente desde el punto de vista sociológico (Cernea, 1991:429). Los análisis socioculturales no son fáciles de hacer, siempre son específicos para cada lugar y toman tiempo (aunque los costos monetarios son relativamente bajos o moderados). Sin embargo, la experiencia comprobada indica que esos análisis hacen aumentar las tasas de rendimiento económico de los proyectos de desarrollo. Sin análisis sociocultural, la consulta comunitaria tiende a ser una simple retórica, y sin consulta comunitaria los proyectos de desarrollo sectorial y más estrechamente tecnocráticos tienden a ser ineficaces, inequitativos, con bajos índices de costo-beneficio de corta duración.

## Límites y riesgos de la consulta comunitaria

Dado que la consulta comunitaria es importante y promueve los proyectos eficaces, equitativos y habilitadores, surgen cuestiones relativas a los parámetros, los costos y los riesgos inherentes.

El tipo de proyecto determinará el tipo de consulta comunitaria que se necesita. Por ejemplo, proyectos de telecomunicaciones, investigación y reforma administrativa no requieren mayor consulta comunitaria. A la inversa, es posible que proyectos como los fondos de inversiones sociales y de educación primaria dirigidos a poblaciones pobres requieran una fuerte consulta para fomentar la participación activa en la ejecución y el aprovechamiento de los beneficios del proyecto, pero menos consulta a nivel de diseño. Para las cuestiones altamente técnicas, por ejemplo, en un proyecto de lucha contra la tuberculosis dirigido a los pobres, los administradores del proyecto no pedirían a los médicos que consultaran con la población beneficiaria acerca de cuáles fármacos antituberculosos se han de usar, pero sí que consulten con la población beneficiaria acerca de la planificación, la implementación, el monitoreo y la evaluación del programa, y como coordinar su labor con los curanderos locales (véase, por ejemplo, Davidson, 1987, acerca de un programa sanitario en el Perú). En otros casos, típicamente en los componentes de mitigación ambiental o de reasentamiento, los procedimientos actuales del BID requieren la consulta y pueden dar como resultado mecanismos formalmente constituidos para facilitar la participación en la toma de decisiones y/o en el monitoreo y la evaluación.

Entre los riesgos potenciales de la consulta comunitaria figuran los que pueden relacionarse con cualquier proyecto de desarrollo. Si los encargados de elaborar las políticas no contraen un compromiso institucional con respecto a la consulta comunitaria, y no supervisan el proceso constantemente, puede convertirse en una simple excusa para explotar los recursos de los donantes. Por otra parte, el disimular la consulta con las comunidades y los grupos afectados puede *despertar expectativas* acerca de la participación local en el proceso de desarrollo, y cuando las personas se dan cuenta de la realidad, se resentirán y posiblemente no van a querer participar en futuros proyectos. Asimismo, ya que la consulta puede realizarse durante el diseño del proyecto, pueden generarse expectativas sobre un proyecto que al final no llegaría a concretarse.

Una situación similar puede presentarse si un organismo gubernamental se compromete a utilizar la consulta, y su agente de extensión idealista, de poca experiencia, se va a las aldeas para preguntarles a los campesinos qué desean y se encuentra que los aldeanos responden con peticiones que el organismo no es capaz de satisfacer.

Otra serie de riesgos proviene del hecho de que un proyecto generalmente introduce nuevos materiales y recursos humanos en una región dada. Cuando no se ha manejado adecuadamente el proceso de consulta, las *élites pueden capturar los nuevos recursos*, particularmente si hay más intervención de arriba hacia abajo que de consulta genuina. Igualmente, la introducción de nuevos canales de acceso a los recursos puede llevar a la formación de una nueva élite local sin que se beneficie en forma equitativa a la mayoría pobre. Esto puede ocurrir cuando nuevos líderes locales astutos crean seudocooperativas para su propio beneficio y, en ausencia de una supervisión estrecha, les hacen creer a los organismos donantes que están apoyando a organizaciones de base (si se desea un ejemplo de esto en Belice, véase Moberg, 1992). La introducción de nuevos recursos en una comunidad también puede generar o agravar conflictos entre los grupos afectados, los cuales, incluso en los asentamientos más reducidos, tendrán intereses diferentes y cuya unidad comunal puede ser frágil.

Otro riesgo está relacionado con los *conflictos interinstitucionales*. En el Proyecto Mayarema son varias las ONG que colaboran con el Servicio de Parques Nacionales de Guatemala para conservar los bosques tropicales de Petén. Las ONG, financiadas en parte por agencias internacionales, se han comprometido a aplicar el proceso consultivo, pero en algunos casos los conceptos de consulta son limitados o están distorsionados. Si bien es cierto que a nivel local muchas ONG en el Petén están realizando procesos consultivos de buena calidad, algunas se esfuerzan por demostrarle a sus donantes públicos y privados que están consultando con los grupos adecuados y que están realizando una labor mejor que otras. Por consiguiente, en vez de una coordinación entre las ONG, hay tendencia a competir por el primer puesto. Hay tendencia a desviar las energías y los recursos del proceso complejo de consulta comunitaria en el terreno a las luchas políticas internas, a fingir consultas astutamente elaborados los comprobantes. Algunos de los ciudadanos, campesinos e integrantes de las élites locales saben cuándo se está fingiendo algo, pero otros no. En el caso de estos últimos, la pseudoconsulta ha despertado esperanzas que probablemente van a ser frustradas.

Por último, la identificación de los interesados, asegurar que los portavoces de los interesados en efecto representan a su grupo implican *costos por adelantado en cuanto a dinero, tiempo y oportunidades*; y atraer a los donantes, a los agentes de cambio y a los interesados implica una gran inversión de energías (Banco Mundial, 1994:6).

Los distintos tipos de captura por parte de las élites, creación de esperanzas ilusorias y el empeoramiento de los conflictos locales y de las rivalidades y pretensiones entre las instituciones, y la forma en que marginan a los pobres, son cuestiones que las ciencias sociales han descrito desde hace algún tiempo, y hay formas de resolverlas. Varias condiciones previas pueden reducir estos riesgos.

## Condiciones previas para la consulta comunitaria

Si bien es cierto que las ONG y las organizaciones populares han liderado el uso de los métodos de participación, su cobertura social y espacial es generalmente muy limitada. La cobertura potencial de los organismos públicos es mucho más amplia, y la mayoría de los recursos para el desarrollo se transfieren de los donantes internacionales a los gobiernos. Incluso en los sistemas políticos centralizados y autoritarios, existe una voluntad cada vez mayor de usar métodos de consulta y participación. La participación y la consulta comunitarias, en lugar de los enfrenta-

mientos entre el pueblo y el Estado y sus agencias, son más adecuadas en estos tiempos (Midgley, 1986; Thompson, 1995; para un punto de vista opuesto, véase Robertson, 1984). El examen trata principalmente de los organismos públicos y los asentamientos locales, pero las observaciones también se aplican a las ONG.

La primera condición previa para que la consulta comunitaria tenga éxito es un *entorno político favorable*. El hecho de que las organizaciones como el BID, el Banco Mundial y la OCDE estén promoviendo métodos participatorios para el desarrollo, y que las agencias públicas tengan cada vez menos recursos contribuyen a crear ese contexto. Aunque el personal directivo de los bancos no requiere una formación técnica en cuanto a la consulta comunitaria, se pueden utilizar talleres y conferencias para examinar con ellos los costos y beneficios de este enfoque. Entre los costos figura la necesidad de reorganizar oficinas de operaciones y probablemente algunos sistemas administrativos. La eficacia de la consulta en términos de costos-beneficios puede demostrarse mediante los estudios de casos. A pesar de que es el personal de categoría intermedia que pone en práctica los nuevos métodos, es el personal directivo comprometido que proporciona el apoyo social y material para ayudar a sus funcionarios a superar las frustraciones y los altibajos inevitables de los métodos consultivos. El personal directivo también debe demostrarle a su personal que recibirá apoyo incluso cuando sus esfuerzos iniciales no tengan pleno éxito. Los proyectos específicos, especialmente aquellos proyectos diseñados para formar recursos humanos, requieren métodos de evaluación que son nuevos para muchas agencias. La consulta comunitaria es compleja y difícil, y toma tiempo institucionalizarla.

La segunda condición previa consiste en la voluntad de los organismos donantes *de aceptar compromisos más duraderos y más flexibles* de apoyo a todos los que reciben su ayuda: desde los países prestatarios hasta los grupos comunitarios locales. El compromiso del prestatario debe comunicarse claramente al comienzo de la intervención, aunque esto requerirá cambios en los procedimientos de préstamos. Junto con esto va una estrategia de supervisión y evaluación continua. Aparentemente, la GTZ, la agencia alemana para la cooperación técnica, ha adoptado este método en su Plan Piloto Forestal Comunitario en Quintana Roo, México (Galletti, 1994). Es posible que los compromisos a largo plazo hagan sentir menos preocupados a los administradores de nivel medio acerca de las consecuencias de los experimentos que no dan resultado, y reduzcan la mentalidad de *Agarre mientras pueda* por parte de las agencias gubernamentales, los representantes de los grupos locales de interesados y otros.

La tercera condición es aceptar el hecho de que la consulta comunitaria es un *proceso iterativo*, no sólo para la comunidad interesada, sino también para los demás, como las agencias gubernamentales y las ONG.

La cuarta condición previa es *la claridad en cuanto a las funciones* que cada parte desempeña en el proceso consultivo, empezando por el personal de las agencias involucradas. Por ejemplo, antes de que se ponga en práctica el proyecto es necesario resolver la cuestión de quién (los representantes de los interesados, el personal gubernamental o las ONG) va a verificar que se ha comunicado el concepto de un proyecto a los grupos afectados. La claridad acerca de las funciones y las responsabilidades es importante porque el proceso consultivo implica el establecimiento de equipos de campo y de oficina multidisciplinarios, y el compromiso de identificar clara y completamente quienes son los interesados de los proyectos. Hay ejercicios de dramatizaciones que pueden ayudar a cada agencia (y más adelante a cada comunidad) a comprender el punto de vista de los demás actores, pero los ejercicios de dramatizaciones y las técnicas de sociodrama no serán útiles a menos que las funciones estén claras desde un principio. Claridad no es lo mismo que rigidez y, a medida que las personas adquieren más experiencia con el proceso, pueden sobrepasar los límites de sus respectivas funciones. Pero, deben saber qué es lo que se espera de ellas y cuál es el alcance de su autoridad al inicio del proyecto. Es más fácil ampliar los límites que restringirlos a medio camino. Asimismo, una vez que un organismo inicie su labor en el campo, los miembros de los grupos locales deben tener en claro sus funciones, derechos, responsabilidades y las reglas del proceso. Con experiencia, ellos también pueden negociar y lograr cambios en las funciones.

La quinta condición previa es *compartir información* y consultar con la sociedad acerca de las políticas, las estrategias y los programas del país, por ejemplo, mediante reuniones con ONG ambientales, y seminarios con representantes de la sociedad civil. La recién aprobada política del BID sobre la divulgación de información, que prevé el acceso público a salas de lectura en la Sede y en las Oficinas de País constituye un paso importante para facilitar la información al público. Los mecanismos adecuados para anunciar esas reuniones y el acceso al material de lectura varían, pero los boletines del BID, incluyendo los mensajes de Internet, así como las comunicaciones de masa y la prensa popular pueden transmitir el mensaje requerido.

Por supuesto, hay otras condiciones previas para la consulta comunitaria (véase Banco Mundial, 1994) y los distintos tipos de proyectos tienen diferentes limitaciones. Sin embargo, el entorno político favorable, el financiamiento a largo plazo flexible por parte de los donantes, los procesos iterativos de aprendizaje y la claridad inicial acerca de las funciones y las responsabilidades parecen ser condiciones previas para la mayoría de los enfoques consultivos.

## Los beneficios de la consulta comunitaria

Algunos de los beneficios obtenidos de la consulta comunitaria, mencionados anteriormente, se reúnen a continuación. Para una bibliografía útil seleccionada en ese tema, véase Banco Mundial, 1994:5.

### **Compromiso por parte de los interesados**

La consulta puede aumentar el compromiso respecto al proyecto por parte de los interesados. Sin el compromiso, la capacitación no tiene continuidad; con el compromiso, los tropiezos y la complejidad relacionados con nuevos esfuerzos pueden superarse. Los demás beneficios indicados a continuación provienen del compromiso del interesado, compromiso que crece recíprocamente a la vez que éste comienza a sentirse propietario del proyecto.

### **Una mejor orientación hacia los grupos meta**

La consulta puede proporcionar una información más fidedigna y detallada; por ejemplo, en los proyectos de combate de la pobreza, la consulta puede facilitar la identificación de los sectores más pobres y menos visibles.

### **Datos más confiables**

Mediante la consulta, los interesados pueden proporcionar, el uno al otro, y a los funcionarios públicos, una información más válida y fiable. La responsabilidad se fortalece con la información exacta. Además, el mejor entendimiento de los valores, prioridades y expectativas locales puede dar como resultado el diseño y la ejecución de proyectos más compatibles con las condiciones socioculturales imperantes.

### **Mayor capacidad de gestión**

Los estudios indican que a medida que aumenta el alcance y la importancia de la consulta comunitaria, también aumenta la capacidad de los pobres, las mujeres, los jóvenes y otros grupos que a menudo se pasan por alto, de captar los beneficios de los proyectos. A su vez, la equidad social aumenta el compromiso de los participantes en el proceso de desarrollo. La consulta también ofrece a los interesados experiencias que pueden aplicar en proyectos posteriores. En los lugares donde existe una conciencia cívica limitada, y una larga historia de dependencia de jefes políticos locales, la experiencia de las consultas puede iniciar el largo proceso que llevará a aumentar la capacidad de gestión de los participantes en campos fuera del proyecto inmediato.

### **Reducción del costo**

La consulta puede generar una mayor voluntad por parte de los interesados de invertir su tiempo, su labor y otros recursos en un proyecto que les pertenece con lo cual se amplía el valor de los fondos invertidos (cf. Murray, 1987). La investigación sociológica y antropológica sobre temas tan dispares como las iniciaciones rituales y el diseño de viviendas públicas indica que cuanto más invierta la gente en un proceso, mayor será su compromiso respecto a sus valores y propósitos.

No cabe duda de que los costos iniciales de transacción de la consulta comunitaria son onerosos, pero en efecto producen resultados positivos. Según la conclusión de un estudio del Banco Mundial: Si bien es cierto que los beneficios duraderos de la participación toman más tiempo en surgir y son más difíciles de cuantificar, puede esperarse que con el tiempo cubran los costos incrementales (Banco Mundial, 1994:34).

## **El ciclo del proyecto**

El tipo y la intensidad de la consulta, así como los participantes, varían según la fase en que se encuentre el proyecto en el Ciclo de Proyecto del Banco.

### **Definición de políticas y estrategias**

En el proceso de definición de políticas y estrategias el Banco suele apoyar la organización de conferencias, seminarios y talleres para discutir nuevos enfoques e ideas sobre el desarrollo y el rol de Banco. Los encuentros ofrecen una oportunidad de evaluar las experiencias anteriores, y aprovechar las lecciones que se desprenden de los proyectos específicos. Las ONG, los beneficiarios y otros interesados que tradicionalmente no fueron incluidos en la discusión de las políticas del Banco, hoy en día tienen una participación cada vez mayor en el proceso. Asimismo, ya que los programas de capacitación del Banco, tanto en la Sede como en las Oficinas de País, son cada vez más participativos, la retroalimentación de estos cursos también incide en el debate sobre las políticas del Banco.

## **Estrategias nacionales e identificación de proyectos**

La preparación de un Documento para el País define la estrategia del Banco en el país e identifica las áreas prioritarias para el Banco. En esta fase, de acuerdo al grado en que las prioridades y las políticas del Banco estén integradas al proceso democrático, será necesario *informar* al público del país prestatario acerca de la estrategia general del Banco, poniendo a su disposición las partes pertinentes de los documentos en las salas de lectura en la Sede e informando a los representantes de los medios de información a través de seminarios. De este modo, se puede preparar el terreno para ganarse la comprensión y el apoyo del público respecto a las decisiones y las operaciones posteriores del Banco.

### **Identificación y orientación**

Según el proyecto, esto puede implicar una evaluación social rápida realizada por el personal de la agencia prestataria, un resumen del proyecto y un plan de operaciones. Normalmente, las evaluaciones sociales rápidas no implican la consulta extensiva con los grupos potencialmente afectados, y dependen de la información proporcionada por los expertos y los informantes claves. Sin embargo, una vez que los residentes de la región bajo estudio se enteren que están siendo objeto de una evaluación social rápida, es posible que el equipo desee proveerles *información* y aclarar los fines de la misión para no despertar esperanzas infundadas. En particular, puede ser útil algún tipo de reunión consultiva con las ONG locales para considerar las alternativas para el proyecto. Se corre el peligro de que esto en sí genere actividad política por captar los beneficios futuros percibidos. No hay directrices generales acerca de la consulta en esta fase, y cada situación debe juzgarse en función de las particularidades sociales y políticas de la región beneficiaria y el tipo de proyecto previsto. Por ejemplo, un proyecto de telecomunicaciones generalmente no requeriría consultas comunitarias, mientras que un proyecto de desarrollo agrícola podría requerirlas, incluso en la fase de identificación.

### **Preparación, análisis y negociación**

Esta fase incluye la preparación de los estudios de factibilidad y la presentación del informe detallado del proyecto. Ya que las consultas comunitarias son parte del proceso de preparación del proyecto, el prestatario es responsable de las consultas, sin embargo, en muchos casos el equipo de proyecto del Banco puede participar activamente en la organización del proceso de consultas. Suponiendo que se va a obtener la aprobación, la agencia ejecutora y/o el equipo de proyecto puede empezar una rueda de seminarios o talleres con las ONG pertinentes, representantes de los medios de información y los representantes de organizaciones de la región beneficiaria para *informar* y *obtener* (lo que a veces se llama *scoping*) sus ideas acerca del diseño del proyecto. Este proceso puede ayudar a identificar los grupos organizados en forma no estructurada, grupos que se destacarán en relación a las actividades del proyecto, etc. Los detalles del diseño del proyecto también pueden verse afectados por lo que aprenda el equipo de proyecto durante este proceso. En esta fase, asimismo, el equipo de proyecto puede empezar a identificar a todos los grupos que podrían verse afectados por el proyecto, es decir, los grupos que se convierten en interesados en virtud del proyecto.

### **La ficha ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)**

Los EIA son obligatorios para todos los proyectos que puedan tener impactos significativos sobre el medio ambiente, y son parte del proceso de preparación del proyecto. Cuando un proyecto requiere una evaluación de efectos ambientales, esto, como lo proponen los procedimientos ambientales del Banco (1995b), implica que se debe realizar una consulta comunitaria como parte del proceso de elaboración de los términos de referencia de los EIA (que cubren aspectos socioculturales además del reasentamiento involuntario y los impactos sobre poblaciones indígenas). Asimismo los procedimientos prevén la realización de consultas con las poblaciones

locales sobre los resultados y las recomendaciones de los EIA (BID, 1990a). Conforme a las directrices del Banco relativas a la divulgación de información, las fichas ambientales y los resultados de los EIA deben ponerse a disposición del público no sólo en la Sede sino también en las Representaciones en los países.

### **Ejecución del proyecto**

Una vez que el proyecto está aprobado, se implementan plenamente los mecanismos de consulta y de participación comunitaria que fueron diseñados durante la fase de preparación del proyecto. En muchos proyectos, la consulta comunitaria durante la fase de ejecución facilita la participación comunal, no solamente en las actividades del proyecto y la distribución de los beneficios, sino también en la toma de decisiones. Es durante la fase de ejecución del proyecto que la consulta comunitaria con los grupos afectados y otros interesados se realiza en forma más intensiva. Durante la ejecución, los interesados evaluarán continuamente los costos de oportunidad de su participación; de allí la importancia de la consulta. Para que el proceso de consulta tenga éxito, deben mantenerse abiertos todo el tiempo los canales claramente definidos de comunicación entre los administradores del proyecto y el personal en el terreno, entre los interesados y el personal en el terreno y, quizás lo más crucial de todo, entre los interesados y los administradores del proyecto. El equipo de proyecto y los interesados pueden diseñar, en reuniones mixtas, un canal independiente de comunicación entre los interesados y los administradores del proyecto. Los planificadores tienden a hacer suposiciones óptimas, pero aparentemente todo lo que puede salir mal saldrá mal.

Por consiguiente, los interesados deben estar capacitados para mantener sus propios registros y para poder sugerir, a través de consultas en curso con los equipos de proyecto, modificaciones en el acto de los detalles del diseño y la ejecución del proyecto. Durante las consultas con los equipos de proyecto y en los informes presentados a los administradores del proyecto, los interesados también pueden informar sobre cuestiones como la prestación oportuna de servicios, la regularidad de las visitas de los trabajadores gubernamentales y otras similares. En la misma medida en que los equipos del proyecto y otros respondan en forma positiva a las ideas y las inquietudes de los interesados, esto fortalecerá recíprocamente su confianza en las promesas de que podrán controlar su propio destino.

### **Monitoreo y evaluación**

La institucionalización de la consulta comunitaria en el monitoreo y la evaluación de un proyecto es difícil porque interviene la realidad de, por lo menos, dos actores: la de los especialistas en desarrollo y la de los interesados.

Para los especialistas, sus propios patrones profesionales y los administradores del proyecto enmarcan la realidad, lo cual los hace favorecer los indicadores cuantitativos. Por ejemplo, en un proyecto de estanques piscícolas comunales, ganadería y huertos, diseñado para panameños pobres de la zona rural, los evaluadores determinaron el número de familias beneficiarias, si los módulos de estanques producían lo que se esperaba según los estándares de las ciencias biológicas, así como los costos de oportunidad del proyecto (García de Castillo y colaboradores, 1986). Otros evaluadores podrían haber usado indicadores más cualitativos e incluso haber incluido a los interesados en la evaluación (Kumar, 1987; Uphoff, 1992). Sin embargo, cuando se emplean métodos de consulta comunitaria y aún en mayor medida cuando se realizan evaluaciones participatorias (Chambers, 1994; Salmen, 1987) los interesados pueden ser utilizados por los profesionales (Uphoff, 1992) y los profesionales pueden ser utilizados, si no engañados, por los interesados.

La otra realidad es la de los interesados, que puede ser muy distinta de la primera. Por ejemplo, los profesionales pueden concluir que el módulo de producción del estanque está por debajo de los niveles aceptables de producción, pero es posible que los miembros del grupo del estanque consideren que el proyecto ha tenido éxito porque la labor cooperativa les dio la oportunidad de celebrar reuniones sociales. Las metas *de ellos* eran sociales,

no económicas. Siempre y cuando el proyecto fortalezca los lazos sociales entre ellos y con ello se sienten las bases para que cooperen en otros esfuerzos conjuntos más productivos o les proporcione capacitación en la toma democrática de decisiones, su medida del éxito del proyecto puede ser la apropiada, dada su realidad (cf. Cernea, 1993). El valor del uso de los métodos de consulta comunitaria para la supervisión y la evaluación (y para la ejecución del proyecto) radica en que los grupos afectados se comprometerán a realizar una labor si han invertido tiempo y energías en la ejecución, la supervisión y la evaluación del proyecto y si las evaluaciones finales se basan, en parte, en los datos que ellos mismos generaron (Drake, 1989; Zander, 1962). El problema radica en que la evaluación de los interesados es específica del lugar y los administradores del proyecto necesitan medidas equivalentes para abarcar una serie de localidades.

Una solución parcial sería celebrar reuniones regionales en las que los interesados presenten sus distintas experiencias (Uphoff, 1992). Esto puede dar como resultado una mayor equivalencia y tiene la ventaja adicional de que inicia el proceso de vincular a los grupos locales entre sí. Es posible que los grupos locales no puedan, uno por uno, establecer paridad con un organismo estatal, pero las asociaciones regionales sí lo pueden hacer (Schwartz y Eckhardt, 1985). Las asociaciones regionales pueden tener influencias políticas que desafíen a las élites, y en este momento las relaciones que el equipo del proyecto ha entablado con las ONG y el público a través de la divulgación de la información en fases anteriores del proyecto pueden apoyar el proceso de consulta comunitaria.

En verdad, hay más de dos realidades. Como mínimo la realidad de los hombres y la de las mujeres son susceptibles de diferir. La integración de diversas realidades siempre será una tarea difícil para los equipos del proyecto y las agencias estatales. Sin embargo, a medida que los interesados, en toda su diversidad, y los evaluadores profesionales aprenden el uno del otro, la sinergia producirá reacciones positivas y ayudará a sentar las bases de métodos participatorios para el desarrollo de proyectos en el futuro.

## Métodos y técnicas para la consulta comunitaria

Dada la diversidad de culturas, la complejidad social de incluso la comunidad más pequeña, y las diferencias entre los proyectos, no hay una sola técnica que funcione en todos los casos, pero una muestra de métodos puede sugerir ideas para un examen adicional. En general, las experiencias iniciales de un grupo con cualquier técnica deben tener éxito, y las instrucciones para el uso de la técnica deben ser sencillas.

### **Seminarios y talleres**

Los equipos de proyecto pueden realizar seminarios y talleres para presentar la información pertinente sobre las políticas y metas del Banco al público, a las ONG y a algunas organizaciones comunales, con el objetivo de desarrollar la comprensión mutua y el consenso. El uso de materiales audiovisuales además de las presentaciones formales y grupos de discusión pueden ser útiles para estimular el interés y aumentar la comprensión de los temas presentados. En los talleres para los interesados locales, hay muchas técnicas de análisis estructurado que ayudan a los participantes a relacionar la percepción de sus necesidades al programa propuesto, y a la realidad de su entorno. Se requiere cuidado para evitar la creación de expectativas no alcanzables, y para crear oportunidades para el seguimiento.

## **Grupos de enfoque**

Esta técnica se utiliza en los programas de análisis de mercado, de promoción de salud y de planificación familiar, es útil tanto para obtener datos como para consultar con las personas acerca de la planificación y la identificación de los proyectos. Un buen facilitador sabe cómo mantener un ambiente de apoyo, para que el grupo no se aleje del tema que se está tratando y asegurar que todos participen (evitando así que una sola persona domine la conversación). Además del facilitador, debe haber otra persona que lleve un registro de lo que se ha dicho para referencia futura. Los grupos de enfoque pueden pedir a un grupo que dé a conocer sus valores, inquietudes, explicaciones acerca de los planes y las ideas sobre la resolución de problemas. La franqueza permite que las personas digan lo que tal vez se negarían a decir en una encuesta (Krueger, 1994; Kumar, 1987). Los grupos de enfoque, que tienen afinidad con las sesiones breves y la lluvia de ideas, también pueden fortalecer la cohesión del grupo.

## **Elaboración de modelos**

La elaboración de modelos es una forma de aprendizaje experimental que puede ofrecer a los interesados la oportunidad de que se les consulte, por ejemplo, sobre el diseño de un bloque de viviendas. Puesto que la mayoría de las personas tienen dificultades para decir en palabras qué tipo de vivienda preferirían (las conjeturas culturales no declaradas acerca del espacio son difíciles de expresar claramente para cualquier grupo), el equipo del proyecto tal vez desee proporcionar a los grupos afectados maquetas de viviendas, incluidos los muebles en escala reducida, y en efecto consultar con los grupos afectados acerca del diseño de la vivienda.

## **Dramatizaciones**

Esta o una variante llamada Asociodrama®, puede usarse para formar capacidades que permitan celebrar consultas sobre la evaluación y la ejecución de los proyectos. La dramatización es un acontecimiento estructurado donde los interesados pueden dramatizar los problemas que tienen en sus propias vidas, para ilustrar y reflexionar sobre las relaciones sociales y sobre cómo resolver los problemas, comprender la perspectiva del otro actor y ejercer las aptitudes necesarias para la participación activa en un proyecto. El ejercicio también puede evocar soluciones creativas para resolver problemas imprevistos (Sternberg, 1989). El uso de decorados o maquetas, junto con la dramatización, permite representar de antemano y ensayar las actividades que se realizarán después, haciendo a la vez explícita la futura asignación de beneficios y responsabilidades.

## **Clasificación del material**

Los equipos de proyectos o facilitadores pueden consultar con los grupos afectados presentándoles dibujos o fotografías de cada actividad del proyecto, sus costos y beneficios, y quién está a cargo de qué, con la petición de que las agrupen en montones marcados, asignando cada grupo a este organismo o a ese interesado. La comparación entre lo que se planificó y lo que la gente cree que está sucediendo puede servir de base para identificar problemas y establecer indicadores. De esta forma, los equipos de proyecto pueden consultar con los grupos afectados y otros interesados y también supervisar un proyecto y realizar las modificaciones necesarias (Narayan, 1993).

Todo lo anterior y otros métodos y técnicas pueden facilitar la consulta comunitaria y también informar al público en general acerca de las metas del Banco y la función que éste desempeña en la promoción de proyectos equitativos y sólidos desde el punto de vista ecológico (otras fuentes de métodos para aplicar la consulta comunitaria, son Freudenthal y Narowe, 1990; Narayan y Srinivasan, 1994; Ruano, 1989, y Salmén, 1987).

## Sugerencias para acciones futuras

El mandato de la Octava Reposición prepara el terreno para la promoción de la consulta comunitaria, que a su vez puede convertirse en un preludio y una condición previa para ampliar la función de la participación comunitaria en los proyectos de desarrollo, con consecuencias positivas para fortalecer los procesos de democratización. Esto establece un marco para las sugerencias que se presentan a continuación.

### **Consulta sistemática en las operaciones del Banco**

El Banco debería hacer un esfuerzo sistemático para promover la consulta con las organizaciones de la sociedad civil en todas las etapas del ciclo del proyecto, desde la definición de estrategias de país y de sector, la identificación, preparación, ejecución y monitoreo, hasta la fase final de evaluación ex post de proyectos. El Banco, a través de sus oficinas de país, debería dar mayor importancia a su función de facilitar el diálogo entre sectores de la sociedad civil y el gobierno sobre los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo. En muchos países, el Banco ya ha establecido relaciones de trabajo con ONG ambientales o en el contexto del programa de pequeños proyectos. Estas relaciones podrían ser ampliadas y profundizadas no sólo con las ONG, sino también con organizaciones regionales, nacionales y de la comunidad que representan directamente a los sectores pobres y marginales, los cuales cada vez más se convierten en la población meta de las actividades del Banco.

### **Consulta y acceso a la información**

Es importante facilitar el acceso del público a los documentos del Banco para que pueda entender mejor las políticas y las operaciones del Banco, como prerequisite para una consulta real. El acceso a la información ya consta en el marco de las políticas del Banco, pero la información actualmente disponible es en forma de documentos formales. Una vez establecidas las salas de lectura en todas las oficinas del Banco, sería útil elaborar mecanismos para el intercambio de información, para saber hasta qué punto el público ha entendido la información y para mejorar los métodos de presentación de la misma. Para acercarse más a los beneficiarios, el Banco podría adoptar un enfoque más proactivo, usando los medios de comunicación para divulgar la información sobre los proyectos en identificación, e invitando a las organizaciones representativas, entre ellas las de la sociedad civil, gobiernos locales y oficiales del gobierno central, para ayudar en la definición de los conceptos, las prioridades y las medidas necesarias para atenderlos.

### **Preparación de proyectos**

El Banco podrá estimular y apoyar a los gobiernos prestatarios para que organizaciones pertinentes de la sociedad civil participen en la identificación y preparación de proyectos. Las cooperaciones técnicas y otros fondos para preinversión deberían ser usadas para asegurarse de que haya tiempo suficiente para la consulta en el proceso de diseño de los proyectos. La consulta a los interesados puede requerir de mayor tiempo y de más flexibilidad en los cronogramas de aprobación y financiamiento. El diseño de los proyectos también deberá incluir medidas para que en las actividades de monitoreo y la evaluación a medio término se incluya la consulta comunitaria como una oportunidad para introducir los cambios apropiados al diseño original.

## **Ejecución de proyectos**

El Banco debería promover un enfoque orientado a fomentar un proceso (en vez de trabajar solamente en base a proyectos) especialmente en proyectos de los sectores sociales. Esto implicaría mayor flexibilidad en la definición de actividades. El proyecto enfatizaría la identificación, el análisis y la solución de problemas durante un proceso continuo de consulta entre las entidades de gobierno y la población meta, más que la ejecución de componentes y subcomponentes predeterminados. Esto podría reducir el costo de la preparación del proyecto, pero requerirá un proceso cuidadoso de consulta y monitoreo durante la etapa de ejecución. Para que funcionen eficazmente, los proyectos orientados a fomentar un proceso, requerirán de una mayor rendición de cuentas por parte de las agencias del sector público, para promover el desarrollo de un marco institucional que responda mejor a las necesidades.

## **Evaluación y retroalimentación**

Es importante asegurarse que las experiencias de la población meta no sólo sean tomadas en cuenta durante el proceso de monitoreo y evaluación del proyecto, sino también en el proceso de identificación de nuevas operaciones. Además de las medidas cuantitativas y los indicadores, el intercambio de información obtenido de la consulta comunitaria y las experiencias de los grupos afectados también pueden dar lugar a la necesidad de considerar en la supervisión y la evaluación, el uso de medidas cualitativas como los relatos de personas de los grupos afectados (cf. Burkey, 1993). Esto también ayudaría a asegurarse de que se escuchen las voces de las mujeres, de los jóvenes y de las minorías étnicas. En este caso, los métodos de antropología sociocultural serán particularmente útiles para descubrir los criterios que los interesados mismos emplean para evaluar sus experiencias (Chambers, 1995). Después de todo, los criterios de los interesados respecto al éxito son esenciales para sostener un proyecto más allá de su período de financiamiento externo (cf. Salmen, 1995).

## **Identificación de los interesados**

Para identificar aquellos interesados que puedan jugar un papel importante en facilitar la implementación eficiente del proyecto, lograr que se cumplan los objetivos y asegurar la sustentabilidad del esfuerzo, el Banco debería ampliar e institucionalizar su análisis de los interesados. Especialmente en proyectos que tienen como grupo meta o que afectan a poblaciones pobres o marginales, los equipos de proyecto deberán incluir en forma más sistemática a expertos en las ciencias sociales (sociología, antropología, etc.) durante la fase de preparación del proyecto, para asegurar que las actividades y los mecanismos de implementación, incluyendo la consulta, sean consistentes con los objetivos buscados y socioculturalmente apropiados.

## **Participación de las ONG**

El número de organizaciones no gubernamentales está aumentando rápidamente en América Latina, a pesar de que los recursos que se ponen a su disposición están bajando (Vetter, 1995). Las ONG han desempeñado una función vital en proyectos ambientales y de otra índole, pero a veces están dirigidas por personas carismáticas que inhiben la consulta comunitaria y debilitan la supervisión de la rendición de cuentas de las ONG. El Banco debe tomar la iniciativa para identificar aquellas ONG que realmente se comprometen y tienen capacidad para realizar el proceso de consultas comunitarias, y puede mantener un registro de las ONG que pueden desempeñar un rol en los proyectos financiados por el Banco.

## **Paneles de asesores**

Se podrían establecer paneles de representantes de las organizaciones comunales que existen en las comunidades afectadas con el objeto de facilitar la preparación del proyecto, la recolección de datos, el monitoreo y la evaluación, y para reducir la posibilidad de que el proyecto esté dominado por los élites locales. Los paneles mantendrán un diálogo permanente con las agencias ejecutivas. Los arreglos institucionales de este tipo ayuda a crear capacidad institucional local. También sería una buena medida establecer paneles de asesores para aspectos de definición de políticas.

## **Lineamientos y entrenamiento**

Para institucionalizar prácticas de consulta se requerirá un cambio en la cultura institucional y en la composición del conjunto de especialidades técnicas del Banco, tanto a nivel de la sede como especialmente en las Oficinas de País. Podrían redactarse lineamientos que describan los métodos y las técnicas de consulta comunitaria para capacitar al personal del Banco, a los equipos de ejecución del proyecto en los países prestatarios. Tales lineamientos podrían enfocar las oportunidades, los riesgos y los costos de la consulta, así como el análisis de cómo, cuándo y para qué tipo de proyecto es apropiado realizar las consultas comunitarias. Estas guías también podrán incluir breves resúmenes de estudios de caso basados en proyectos del Banco.

Cada una de las sugerencias presentadas requiere refinamiento y hay muchas tareas pendientes para satisfacer las directrices sobre la consulta comunitaria del mandato de la Octava Reposición. La participación y consulta comunitaria es difícil, lleva tiempo y es compleja. Lo que hace que valga la pena es saber que la consulta comunitaria puede mejorar el rendimiento del proyecto y es una condición previa para el éxito de la participación comunitaria en el desarrollo, con todo lo que ello implica para aumentar la capacidad de gestión de los pobres, fortalecer a la sociedad civil y, a la larga obtener un resultado más fructífero del esfuerzo de desarrollo.

## Bibliografía

- Aronson, D. R. 1995. *Participation in Country Economic and Sector Work*. Estudio No. 6 del Departamento de Medio Ambiente. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Bamburger, M., M. Blackden y A. Taddese. 1994. *Gender Issues in Participation*. Taller del Banco Mundial sobre Participación y Desarrollo. Mayo 17-20, 1994.
- Banerjee, A., G. Campbell, C. Cruz, S. Davis y A. Molnar. 1994. *Participatory Forestry*. Taller del Banco Mundial sobre Participación y Desarrollo. Mayo 17-20, 1994.
- Banco Mundial, Departamento de Políticas Operacionales. 1994. *The World Bank and Participation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1990a. *Procedimientos para clasificar y evaluar impactos ambientales en las operaciones del Banco*, Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1990b. *Estrategias y procedimientos para la interacción entre el Banco Interamericano de Desarrollo y las organizaciones no gubernamentales ambientales*, Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1990c. *Estrategias y procedimientos para temas socioculturales en relación con el medio ambiente*. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1993. *Gestión para un desarrollo eficaz*. Informe del Grupo de Estudio sobre administración de la cartera preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1994a. *Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1994b. *Public Participation and Sustainable Development in the Amazon: the Case of PMACI. Proceedings of the December 1994 Workshop* (borrador). Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1994c. *Política de Acceso a la Información (GN-1831-3)*. Washington, D.C.: BID.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1995. *Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID: Principios y Lineamientos* (borrador). Washington, D.C.: BID.
- Burkey, S. 1993. *People First: A Guide to Self-Reliant Participatory Rural Development*. Londres: Zed Books Ltd.

- Caroll, T. F. 1994. *Ecuador Participation Study (PRONADER Project): Some Preliminary Findings*. Taller del Banco Mundial sobre Participación y Desarrollo. Mayo 17-20, 1994.
- Cernea, M. M. 1989. *User Groups as Producers in Participatory Afforestation Strategies*. Documento de Discusión del Banco Mundial, No. 70. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cernea, M.M. 1991. *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-Up Planning*. Documento de Discusión del Banco Mundial, No. 166. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cernea, M. M. 1993. Culture and Organization: The Social Sustainability of Induced Development. *Sustainable Development* 1 (2):18-29.
- Chambers, R. 1994. Participatory Rural Appraisal: Analysis of Experience. *World Development* 22:1253-1268.
- Chambers, R. 1995. Poverty and Livelihood: Whose Reality Counts. En U. Kirdar y L. Silk, eds., *People: From Impoverishment to Empowerment* (1-16). Nueva York: New York University Press.
- Cohen, J. M. y N. Uphoff . 1977. *Rural Development Participation: Concepts and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca, Nueva York: Comité de Desarrollo Rural, Cornell University.
- Conkling, E. C. y M. Yeates 1976. *Man's Economic Environment*. Nueva York: McGraw-Hill Book Company
- Conservation International/Pro-Petén. 1994. *Internal Report on Dos Aguadas*. Flores, Petén, Guatemala: CI/Pro-Petén.
- Davis, S. y L. T. Soeftestad. 1995. *Participation and Indigenous Peoples*. Estudio No. 21 del Departamento de Medio Ambiente. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davidson, J. R. 1987. The Delivery of Rural Reproductive Medicine. En R. M. Wulff y S. J. Fiske, eds. *Anthropological Praxis: Translating Knowledge into Action* (262-272). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Deere, C.D. 1987. The Latin American Agrarian Reform Experience. En C.D. Deere y M. Leon, eds., *Rural Women and State Policy: Feminist Perspectives on Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Deshpande, S. H. 1979. Problems of Incentive and Management in Cooperative Farming. En J. Wong, ed., *Group Farming in Asia* (197-206). Singapur: University Press.
- Drake, H. M. 1989. Using Stakeholders in the Research Process: A Case Study in Human Services. En J. van Willigen, B. Rylko-Bauer y A. McElroy, eds. *Making Our Research Useful: Case Studies in the Utilization of Anthropological Knowledge* (237-255). Boulder, Colorado: Westview Press.

- Freudenthal, S. y J. Narrowe 1990. *Focus on People and Trees: A Guide to Designing and Conducting Community Baseline Studies for Community Forestry*. Estocolmo: Unidad de Estudios sobre el Desarrollo, Departamento de Antropología Social, Universidad de Estocolmo.
- Galletti, H. A. 1994. Las Actividades Forestales y su Desarrollo Histórico. En: Centro de Investigaciones de Quintana Roo, *Estudio Integral de la Frontera México-Belice* (I:1091-171). Chetumal, México: CIQRO.
- García de Castillo, V., C. R. Engle, U. L. Hatch, L. L. Lovshin y N. B. Schwartz. 1986. *Cooperatively Managed Panamanian Fish Ponds*. Serie de Investigación y Desarrollo, No. 33. Auburn: Centro Internacional para la Acuicultura.
- Glade, W. y C. A. Reilly, eds. 1994. *Inquiry at the Grassroots: An Inter-American Foundation Fellowship Reader*. Segunda edición. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.
- Gow, D. y J. Frankenhoff. 1994. *Local Government and Participation*. Taller del Banco Mundial sobre Participación y Desarrollo. Mayo 17-20, 1994.
- Hall, A. 1994. The Struggle to Survive: Community Action for Resettlement Planning in Brazil. Trabajo presentado en el Primer Simposio sobre Teorías Operacionales de Reasentamiento. Conferencia Internacional de Americanistas. Julio 4-9, 1994.
- Hentschel, J. 1994. *Does Participation Cost the World Bank More? Emerging Evidence*. Taller del Banco Mundial sobre Participación y Desarrollo. Mayo 17-20, 1994.
- Herr, P. 1994. Riding the Roller Coaster of Grassroots Development: A Bottom-Up View of Social Change in Honduras. *Grassroots Development* 17(2):14-19.
- Hoch, C. 1994. *What Planners Do: Power, Politics, and Persuasion*. Chicago, Illinois: Planners Press.
- Holdcroft, L. E. 1978. *The Rise and Fall of Community Development in Developing Countries, 1950-65: A Critical Analysis and an Annotated Bibliography*. MSU Estudios sobre Desarrollo Rural No. 2. East Lansing, Michigan: Universidad Estatal de Michigan.
- Holmberg, A. 1952. The Wells that Failed. En E. H. Spicer, ed., *Human Problems in Technological Change* (113-127). Nueva York: Fundación Russell Sage.
- Johnston, Barbara, ed. 1994. Who Pays the Price? The Sociological Context of the Environmental Crisis. Informe del Comité de Derechos Humanos y el Medio Ambiente de la Sociedad para Antropología Aplicada. Washington, D.C.: Island Press.
- Keith, J. 1982. (1977) *Old People, New Lives: Community Creation in a Retirement Residence*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kershner, J. 1995. *The Inter-American Development Bank's Operational Directives with Language on Participatory Development*. Washington, D.C.: BID.
- Kottak, C. P. 1990. Culture and Economic Development. *American Anthropologist* 92 (3):723-731.

- Kottak, C. P. 1991. When People Don't Come First: Some Lessons from Completed Projects. En M. M. Cernea, ed. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, segunda edición. (431-464). Nueva York: Oxford University Press.
- Krueger, R. A. 1994. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Kumar, K. 1987. *Conducting Group Interviews in Developing Countries*. Informe No. 8 sobre Diseño de Proyecto y Metodología de Evaluación de la USAID. Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), Oficina para la Coordinación de Políticas y Programas.
- Kusterer, K. 1989. *Small Farmer Attitudes and Aspirations*. Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional.
- Lehmann, D. 1990. *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Postwar Period*. Filadelfia: Temple University Press.
- Mata, J. I. 1994. *CTTA: A Method for Transferring Technology to Farmers*. Washington, D.C.: Academia para el Desarrollo Educativo.
- Midgley, J. ed. 1986. *Community Participation, Social Development and the State*. Londres: Methuen.
- Moberg, M. 1992. *Citrus, Strategy, and Class: The Politics of Development in Southern Belize*. Ciudad de Iowa: University of Iowa Press.
- Narayan, D. 1993. *Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation*. Washington, D.C.: Estudios Técnicos No. 207, Banco Mundial.
- Narayan, D. y L. Srinivasan. 1994. *Participatory Development Tool Kit: Training Materials for Agencies and Communities*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Núñez del Prado, O. (Con la colaboración de W. F. Whyte). 1973. *Kuyo Chico: Applied Anthropology in an Indian Community*. Chicago: The University of Chicago Press.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 1995. *Participatory Development and Good Governance*. París: OECD.
- Palmer, I. 1977. Rural Women and the Basic Needs Approach to Development. *International Labour Review* 115 (1). Jan/Feb.
- Ritchey-Vance, M. 1994. *The Art of Association: NGOs and Civil Society in Colombia*. Tercera edición. Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.
- Robertson, A. F. 1984. *People and the State: An Anthropology of Planned Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, G. F. 1994. The Cultural Challenge of Supporting Enterprise. *Grassroots Development* 17(2):23-34.

- Ruano, S. 1989. *El Sondeo: Actualización de su Metodología para Caracterizar Sistemas Agropecuarios de Producción*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Salmen, L. F. 1987. *Listen to the People: Participant Observation in Development Projects*. Nueva York: Oxford University Press.
- Salmen, L. F. 1995. *Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work*. Estudio No. 24 del Departamento de Medio Ambiente. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Schwartz, N. B. y K. W. Eckhardt. 1985. International Development Projects, Communities, and Social Impact: Some Critical Notes. En W. Derman y S. Whiteford, eds. *Social Impact Analysis and Development Planning in the Third World (77-96)*. Serie de Evaluación de Impacto Social No. 12. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scott, J.C. 1985. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Sternberg, P. 1989. *Who's in your Shoes?* Nueva York: Praeger.
- Stonich, S. 1995. The Environmental Quality and Social Justice Implication of Shrimp Mariculture in Honduras. *Human Ecology* 23(2): 143-168.
- Tendler, J. 1976. *Intercountry Evaluation of Small Farmer Organizations: Ecuador, Honduras, Final Reports*. Washington, D.C.: USAID, Oficina para América Latina.
- TCOE (Trust for Christian Outreach and Education). 1989. *Participatory Methodology Handbook*. Washington, D.C.: Agencia para el Desarrollo Internacional. (PN-ABR-156).
- Thompson, J. 1995. Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change. *World Development* 23:1521-1554.
- Today, M. P. 1994. *Economic Development*. Nueva York: Longman.
- Uphoff, N. 1992. Monitoring and Evaluating Popular Participation in World Bank-Assisted Projects. En B. Bhatnagar y A. C. Williams, eds. *Participatory Development and the World Bank (135-153)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- van Willigen, J. y T. L. Finan, eds. 1991. *Soundings: Rapid and Reliable Research Methods for Practicing Anthropologists*. NAPA Boletín No. 10. Washington, D.C.: Asociación Nacional para la Práctica de la Antropología.
- Vetter, S. G. 1995. Mobilizing Resources: The Business of Grassroots Development. *Grassroots Development* 19 (2):2-11.
- Wali, A. 1989. *Kilowatts and Crisis: Hydroelectric Power and Social Dislocation in Eastern Panama*. Boulder, Colorado: Westview Press.

- West, P. C. 1983. Collective Adoption of Natural Resources Practices in Developing Nations. *Rural Sociology* 48:44-59.
- White, T. A. y C. F. Runge. 1994. Common Property and Collective Actions: Lessons from Cooperative Watershed Management in Haiti. *Economic Development and Cultural Change* 43:1-42.
- Yudelman, S. W. 1994. Women Farmers in Central America: Myths, Roles, Reality. *Grassroots Development* 17(2)-18(1): 2-13.
- Zander, A. 1962. Resistance to Change Its Analysis and Prevention. En W. G. Bennis, K. D. Benne y R. Chin, eds. *The Planning of Change: Readings in Applied Behavioral Sciences* (543-548). Nueva York: Holt, Rinehart y Winston.