

Libro-Guía para el Análisis Social:
Para la incorporación de las dimensiones sociales en
proyectos apoyados por el Banco

Departamento de Desarrollo Social

Banco Mundial

7 de Agosto, 2002

Borrador Libro-Guía de Buenas prácticas en el Análisis Social

Este borrador de guía describe buenas prácticas en la aplicación del análisis social en las operaciones apoyadas por el Banco. Se basa en las lecciones aprendidas por el Banco durante cinco años de experiencia (1997-2002) al abordar las dimensiones sociales mediante las evaluaciones sociales efectuadas por los Prestatarios destinadas al diseño de proyectos, así como las realizadas por los especialistas en desarrollo social al preparar y evaluar proyectos.

Este borrador de guía no presenta una política operativa ni describe los requisitos mínimos que deben cumplirse para que un proyecto sea apoyado por el Banco.

Este borrador de guía da cuenta de tareas en curso. Expone el enfoque conceptual recomendado como buena práctica por el Consejo del Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial e ilustra de qué manera el análisis social puede llevarse a cabo en el ciclo del proyecto. Más adelante se prepararán y darán a conocer guías sectoriales específicas.

Pueden formularse preguntas o enviar ejemplos de buena práctica a socialanalysis@worldbank.org. Nuestro propósito es actualizar este borrador de guía en su debido momento a fin de reflejar decisiones de política que puedan ser adoptadas por los gerentes y Directores Ejecutivos e incluir nuevas experiencias recogidas en los países.

Consejo de Desarrollo Social: Steen Lau Jorgensen (Director SDV), Judith Edstrom (SDV); Richard Ackermann (SASES); Arbi Ben-Achour (MNSRE); Shelton Davis (LCSEO); Jacomina de Regt (AFTES); Cyprian Fisiy (EASES); David Freestone (LEGEN); Alexandre Marc (ECSSD); Michael Woolcock (DECRG).

Comité Asesor de Análisis Social: Dan Aronson (AFTES); Stan Peabody (ECSSD); Cyprian Fisiy (EASES); Bruce Harris (EASES); Estanislao Gacitua-Mario (LCSEO); Reidar Kvam (SASES); John Keith Rennie (MNSRE).

Editor: Anis A. Dani (Cientista Social Líder y Gerente de Equipo, SDV).

Reconocimientos

Este borrador ha sido producto de la labor de un equipo de colegas y consultores internos y externos del Banco. Quisiéramos manifestar nuestra gratitud al Consejo de Desarrollo Social por su aliento y apoyo permanentes, y al Comité Asesor de Análisis Social por supervisar este proyecto.

También deseamos agradecer a nuestros colegas de la comunidad internacional y de numerosos países prestatarios por los comentarios que nos hicieron llegar sobre versiones anteriores de este borrador y por los materiales que compartieron con nosotros. Debemos un reconocimiento particular al Fondo Fiduciario Danés por el apoyo que nos brindó, sin el cual no habríamos podido realizar esta labor. Gran parte de los datos utilizados en esta guía provienen de nuestra colaboración con el Equipo de Control Calidad (QAG), y estamos agradecidos a Prem Garg y a nuestros colegas del QAG por el apoyo que nos dieron en el curso de las revisiones de garantía de la calidad.

Este proyecto contó con la realimentación y el apoyo recibidos de numerosos colegas dedicados al desarrollo social en los equipos regionales de desarrollo social durante el proceso de consultas que tuvo lugar mientras se preparaba esta guía. Muchos otros colegas, incluido el personal de otros sectores, influyeron en la preparación de esta guía a través de la retro-alimentación que nos dieron durante dos cursos de capacitación, en los cuales se presentó a los participantes el prototipo de marco conceptual con el objeto de poner a prueba el enfoque. Los debates con dichos participantes, y los comentarios recibidos de ellos contribuyeron a la elaboración del marco conceptual y les estamos muy agradecidos por su valioso aporte.

Este borrador de guía fue redactado por un equipo de científicos sociales bajo la dirección de Anis A. Dani. En la preparación del texto principal colaboraron Tom Dichter, Kathleen Kuehnast, Ayse Kudat, B. Bulent Ozbilgin, Maria Clara Mejia and William Partridge. Por su parte, Gordon Appleby, Cynthia Cook, Nora Dudwick, Ayse Kudat, Zlatina Loudjeva, Alex Norsworthy and Helen Shahriari realizaron contribuciones

específicas para diversos sectores. Los editores agradecen los comentarios y aportes de Colin Bruce, Robert Chase, Gloria Davis, Nicolette K. Dewitt, Lawrence Salmen and Per Egil Wam, así como los provechosos comentarios recibidos de las distintas regiones y redes durante el proceso de revisión. Steven Kennedy y John-Paul Ferguson prestaron valiosos servicios para la edición y para compatibilizar las distintas contribuciones. Ralf Leiteritz coordinó la producción de diferentes secciones del trabajo. Joyce Chinsen brindó una notable ayuda al equipo al organizar la serie de seminarios de planificación y revisión, y al coordinar los aportes de los consultores con vistas a obtener este producto colectivo. Merecen una mención especial Deborah Youssef y Deborah Appel-Barker, quienes diagramaron y produjeron la versión electrónica de este borrador de guía en circunstancias extremadamente difíciles, mientras los borradores eran sometidos a permanentes revisiones.

Ian Johnson
Vicepresidente
ESSD

Siglas y abreviaturas

ADB	Banco para el Desarrollo de Asia	LIL	Préstamos de Innovación y Aprendizaje
AFR	Región de África	M&E	Monitoreo y Evaluación
AIDS	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida	MAP	Préstamos Adaptables Multisectoriales
APL	Préstamos Adaptables	MAPP	Instituto Alemán de Desarrollo para la Evaluación de Impacto de Programas de Alivio de la pobreza
BA	Evaluación de Beneficiarios	MNA	Región del Medio Oriente y Norte de África
BP	Procedimientos del Banco	MSM	Hombres que tienen Sexo con Hombres
CAS	Estrategia de Asistencia al País	NGO	Organización No-Gubernamental
CBO	Organización Comunitaria de Base	OED	Departamento de Evaluación de Operaciones
CDB	Banco del Desarrollo para el Caribe	OM	Manual Operativo
CDD	Desarrollo Impulsado por la Comunidad	OMS	Directriz del Manual Operativo
CEA	Análisis Ambiental del País	OP	Política Operacional
CGA	Análisis de Género del País	OPCS	Operaciones, Políticas y Servicios de País
CSID	Base de Datos de la Información Social del País	PA	Análisis de Pobreza
CSW	Trabajadoras del Comercio Sexual	PAD	Documento de Evaluación de Proyecto
EAP	Región del Asia del Este y el Pacífico	PCD	Documento de Concepción de Proyecto
ECA	Región de Europa y Asia Central	PIP	Plan de Implementación del Proyecto
ERL	Préstamo de Recuperación Emergencia	PLWHA	Persona viviendo con HIV/AIDS
ESW	Trabajo Económico y Sectorial	PPA	Diagnóstico Participativo de la Pobreza
FIL	Préstamo de Intermediación Financiera	PRSC	Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza
FY	Año Fiscal	PRSP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
GDP	Producto Doméstico Bruto	PSIA	Análisis de Impacto Social y Pobreza en Operaciones de Reforma
HDI	Índice de Desarrollo Humano	RAP	Plan de Reasentamiento Involuntario
HIV	Virus de la Inmunodeficiencia Humana	ROSCA	Asociación de Ahorro y Crédito Rotativo
IBRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	SAR	Región de Asia del Sur
IDA	Asociación Internacional de Desarrollo	SDV	Departamento de Desarrollo Social
IDB	Banco Interamericano de Desarrollo	SIL	Préstamo de Inversión Sectorial
IPDP	Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas	STD	Enfermedades Sexualmente Transmitidas
IDU	Usuarios de Drogas Intravenosas	TAL	Préstamo de Asistencia Técnica
KAP	Prácticas y Actitudes de Conocimiento	TOR	Términos de Referencia
LAC	Región de América Latina y el Caribe	TTL	Líder del Equipo de Proyecto
		UNAIDS	Programa de las Naciones Unidas para HIV/AIDS

Índice General

FIGURAS Y CUADROS.....	VII
Dimensiones de la pobreza	7
Organización de la obra	19
3 INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS SOCIAL AL DISEÑO DEL PROYECTO	55

Figuras y Cuadros

FIGURA 1.1 EL ANÁLISIS SOCIAL Y LA MISIÓN DEL BANCO.....	4
FIGURA 2.1 INTERÉS VERSUS INFLUENCIA DE LOS ACTORES SOCIALES	35
CUADRO 2.2 EJEMPLOS COMUNES DE LOS CINCO TIPOS DE RIESGOS.....	45
DE LAS RECOMENDACIONES DEL ANÁLISIS SOCIAL	65
.....	92

Resumen Ejecutivo

Este borrador de guía presenta un marco conceptual para el análisis social y describe en qué forma los equipos de preparación de proyectos pueden incorporar sus principios para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos. No es una enunciación de medidas ni establece requisitos obligatorios. Más bien, a partir las enseñanzas que ha dejado la experiencia de los últimos cinco años, proporciona una orientación sobre buenas prácticas con miras a mejorar la calidad e impacto del análisis social adecuándolo al examen de las oportunidades, limitaciones y posibles impactos de las operaciones apoyadas por el Banco. Esta guía expone un enfoque sistemático en el cual el análisis social está al servicio de la reducción de la pobreza al centrarlo directamente en la equidad y la sustentabilidad social con el fin de obtener mejores resultados en materia de desarrollo social.

La expresión “análisis social” tiene múltiples significados, todos ellos derivados del término “social”. Algunos relacionan dicho análisis con los sectores sociales, otras con la noción de política social tal como se la utiliza en los países de Europa occidental, y otras incluso con los efectos sociales adversos del desarrollo que exigen una tarea de mitigación. Ninguno de estos significados basta para transmitir la totalidad de las dimensiones sociales pertinentes dentro de la amplia gama de operaciones de inversión apoyadas por el Banco y otras entidades financieras multilaterales. Este borrador de guía describe un enfoque abierto en cuanto a los resultados en materia de desarrollo social, pero al mismo tiempo práctico. Ofrece cinco puntos de ingreso para entender la complejidad social. En ellos se destacan qué partes de la sociedad son más relevantes para los proyectos de inversión y se sugieren métodos para estudiarlas. Esto permite al equipo de preparación de proyecto trazar un plan de acción factible en la seguridad de no haber pasado por alto nada decisivo.

Además de esta guía, el Departamento de Desarrollo Social tiene en preparación pautas sectoriales suplementarias para el análisis social que serán publicadas por separado.

El valor del análisis social

- En relación con sus programas de préstamos, el Banco efectúa análisis sociales para determinar la conveniencia de los programas que se le proponen para que los financie. Como institución que procura el desarrollo, al Banco le interesa que el dinero que presta tenga un impacto significativo en el desarrollo económico y social del Prestatario.
- El crecimiento económico tiene más probabilidades de reducir la pobreza si el desarrollo es equitativo y sustentable. Como la pobreza tiene múltiples dimensiones, un desarrollo equitativo y sustentable es aquel que favorece la inclusión, el empoderamiento y/o la seguridad con el fin de mantener las ventajas derivadas del desarrollo económico.
- El análisis social le permite al Banco evaluar si un programa u operación propuestos puede o no alcanzar los objetivos que se ha fijado en cuanto al desarrollo social, y recomendar la adopción de medidas que contribuyan a lograrlo.
- La evaluación social permite al Prestatario examinar la sustentabilidad de un proyecto y tomar medidas para mejorarla.

Cinco puntos de ingreso

- Los científicos sociales del Banco estructuran su labor de acuerdo con cinco “puntos de ingreso” o dimensiones de indagación de la realidad social: (i) diversidad social y género; (ii) instituciones, reglas y conductas; (iii) actores sociales; (iv) participación; y (v) riesgo social.
- Un buen análisis social es aquel que a partir de estos cinco puntos realiza una sólida tarea analítica y establece resultados estratégicos bien definidos.
- Los cinco puntos de ingreso permiten a los equipos formarse un esquema claro de las barreras socioculturales que se oponen a los objetivos de un proyecto así como de los procedimientos para superarlas; tener una buena idea de la base y recursos institucionales que se necesitarán; y contar con una serie de indicadores para medir el éxito alcanzado en el logro de los objetivos del proyecto en materia de desarrollo.

Incorporación del análisis social al diseño del proyecto

- El principal valor del análisis social radica en su contribución al diseño de un proyecto y al impacto que éste pueda tener sobre el desarrollo.
- La incorporación del análisis social a un proyecto depende de que se cuente con un financiamiento adecuado, se actúe con realismo, se resuelvan problemas, haya un aprendizaje mutuo y buena comunicación, y se establezcan alianzas para fortalecer la capacidad.
- Los científicos sociales deben cultivar sus destrezas para la administración de proyectos, orientar su labor a los procesos y resultados de los proyectos, y participar en todas las etapas del ciclo del proyecto.
- Los científicos sociales contribuyen a determinar en qué etapa del ciclo del proyecto pueden aplicarse los cinco puntos de ingreso e incorporan las recomendaciones del análisis social en los documentos fundamentales del proyecto.

Evaluación social

- Se entiende por “evaluación social” el análisis que efectúa el Prestatario durante el diseño de un proyecto con el fin de determinar su factibilidad social.
- La evaluación social permite al Prestatario encauzar el proyecto en beneficio de los pobres y vulnerables, y asegura tanto al Prestatario como al equipo de preparación que los objetivos del proyecto son aceptables para los potenciales beneficiarios.
- Una buena evaluación social es el producto de una combinación de disciplinas y metodologías sociales apropiadas al contexto específico del proyecto.
- Como ocurre con el análisis social en general, los cinco puntos de ingreso constituyen una herramienta útil para los Prestatarios, que los ayuda a estructurar sus ideas y su labor analítica durante la evaluación social.

Instrumentos para abordar las dimensiones sociales del desarrollo

El estudio de las dimensiones sociales del desarrollo en el marco de las operaciones apoyadas por el Banco puede implicar la realización de trabajos analíticos mediante alguno de los siguientes instrumentos:

- 1) **análisis macrosocial ascendente**, llevado a cabo por el Banco como un aporte a la elaboración de la Estrategia de Asistencia al País (CAS), o para apoyar una formulación de políticas o estrategias sectoriales.
- 2) **análisis social a nivel del proyecto**, emprendido por el Banco para la **evaluación sociológica** de las oportunidades, limitaciones e impactos probables de un proyecto como parte integral de su evaluación, a fin de examinar si los resultados probables del proyecto en materia de desarrollo social justifican el apoyo del Banco.
- 3) **evaluación social**, emprendida por el Prestatario para incorporar al diseño del proyecto los puntos de vista de los actores sociales y establecer un proceso participativo para su implementación y monitoreo.

Este enfoque del análisis social brinda al personal del Banco, los Prestatarios, los consultores y las entidades asociadas un marco común para evaluar las dimensiones sociales de las operaciones de préstamo.

Organización del Libro-Guía

En el Capítulo 1 se ofrece una introducción general. El Capítulo 2 examina, con ejemplos de casos concretos, los cinco puntos de entrada para el análisis social. En el Capítulo 3 se brinda orientación para incorporar el análisis social al diseño de un proyecto. El Capítulo 4 se analiza la evaluación social. En el Capítulo 5 se describen algunas enseñanzas fundamentales del análisis social y sus tendencias futuras.

Por otra parte, está en preparación una guía para el análisis social a nivel de país, que se publicará por separado. Además, el Departamento de Desarrollo Social junto con los especialistas de cada sector tiene asimismo en preparación guías sectoriales para el análisis social que ayudarán a los equipos de proyecto a abordar, dentro de sus respectivos sectores, las dimensiones sociales de sus proyectos.

Este borrador de guía ha sido redactado con destino a diversos lectores. El Capítulo 1 brinda una introducción a los conceptos básicos del análisis social para todo público. El Capítulo 2 está destinado principalmente a los analistas sociales, el Capítulo 3 a los integrantes de los equipos de tareas, y el Capítulo 4 a los Prestatarios y a los consultores dedicados a la evaluación social. Las pautas sectoriales de próxima

publicación estarán dirigidas sobre todo a las personas que trabajan dentro de sectores específicos.

1 ¿Por qué Debemos Realizar Análisis Social?

Entender el contexto social en el cual operan los proyectos¹ de inversión del Banco es crucial para reducir la pobreza. El Banco lleva a cabo el análisis social de sus operaciones de préstamos para establecer la conveniencia de que un programa determinado cuente con el financiamiento del Banco. Como institución dedicada a fomentar el desarrollo, al Banco le interesa que sus préstamos tengan un impacto significativo en el desarrollo económico y social de los Prestatarios. El impacto que el crecimiento económico puede tener en la reducción de la pobreza aumenta cuando el desarrollo es equitativo y sustentable.²

El análisis social³ permite al Banco determinar si un programa u operación propuestos puede cumplir con sus objetivos sociales, y recomendar medidas que aseguren el cumplimiento de tales objetivos. La evaluación social (ver la definición en el Capítulo 4) permite al Prestatario examinar la sustentabilidad del proyecto y adoptar medidas que la mejoren. Ambos procesos —el del análisis y el de la evaluación— implican examinar el contexto sociocultural, institucional, histórico y político, así como las opiniones y prioridades de los interesados, e incluir en el ciclo del proyecto a tantos actores sociales relevantes como resulte factible. Un buen análisis social puede ampliar el apoyo social que recibe el desarrollo económico y social.

El análisis social nos dice si un proyecto propuesto puede contribuir a lograr un desarrollo equitativo y sustentable. El desarrollo equitativo y sustentable constituye un objetivo de largo plazo que ningún proyecto o conjunto de varios proyectos pueden

¹ Aquí utilizaremos el término “proyecto” en un sentido bastante general. En la práctica, incluye tanto los proyectos como los programas.

² Para algunas personas, la expresión “desarrollo sustentable” está referida únicamente a la sustentabilidad del medio ambiente natural. Para otras, tiene un componente social, que incluye el carácter equitativo de las oportunidades económicas y el hecho de que los beneficios sean ampliamente compartidos. A partir de esa noción de equidad se desprende precisamente el valor que el análisis social agrega al desarrollo sustentable. En este informe utilizaremos la expresión “desarrollo equitativo y sustentable” para poner de relieve ese componente social de la sustentabilidad.

³ El análisis social fue introducido formalmente por el Banco como parte integral de la evaluación de proyectos mediante la disposición OMS 2.20, *Project Appraisal*, de Enero de 1984. A partir de entonces el Banco amplió su labor referida a las evaluaciones sociales a fin de examinar las dimensiones sociales del desarrollo. Esta guía constituye un ulterior refinamiento de ese enfoque y en ella se describe el marco común del análisis social para el personal del Banco, los Prestatarios, los consultores y las entidades asociadas.

alcanzar por sí solos, pero que en su condición de objetivo ilumina los caminos que llevan al desarrollo social. El desarrollo equitativo implica nivelar el campo de acción de manera que los presuntos beneficiarios y otros actores sociales fundamentales puedan expresar su opinión y participar en las oportunidades de desarrollo generadas por un proyecto. El desarrollo sustentable es compatible con su contexto sociocultural: las instituciones que presumiblemente deberán instrumentar el proyecto tienen la capacidad para ello y hacen suyos en alguna medida los objetivos del proyecto.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001⁴ presenta una visión multidimensional de la pobreza y reclama, como elementos esenciales de una estrategia de reducción de la pobreza, la adopción de medidas públicas que promuevan oportunidades, favorezcan el empoderamiento de los pobres y aumenten la seguridad. Dado que la pobreza es multidimensional, un desarrollo equitativo y sustentable entraña la adopción de medidas que fortalezcan los resultados del desarrollo social y vuelvan sustentables las ventajas del desarrollo económico (ver la Figura 1.1)

Los resultados de los proyectos en cuanto al desarrollo social se dividen en tres categorías: inclusión social, empoderamiento y/o seguridad. En esta guía, estas tres categorías se definen, en el marco de cada proyecto, como sigue:

- La **inclusión social** es la eliminación de las barreras institucionales y el otorgamiento de incentivos para aumentar el acceso de diversos individuos y grupos a las oportunidades de desarrollo
- El **empoderamiento** es el aumento de los activos y capacidades⁵ con que cuentan diversos individuos y grupos para funcionar, así como para participar en las instituciones que los afectan, influir en ellas y/o pedirles que les rindan

⁴ Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza, Mundi-Prensa Libros S.A. para el Banco Mundial, 2001.

⁵ El concepto de empoderamiento presupone que los activos y de las capacidades humanas son mejorables, al mismo tiempo que reconoce la interconexión que existe entre ellos. Amartya Sen (*Development as Freedom*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 1999, págs. 74-75) define la capacidad como la libertad sustancial para realizar diversas combinaciones alternativas de funciones, o sea, la libertad de una persona para convertir ciertos bienes y servicios primarios con el fin de promover sus finalidades y concretar los estilos de vida que tiene motivos para valorar. Sen afirma que para una plena comprensión de las capacidades humanas es necesario tener en cuenta: 1) su relevancia *directa* para el bienestar y la libertad de las personas; 2) su papel *indirecto* debido a su influencia en el cambio social; y 3) su papel indirecto debido a su influencia en la producción económica (op. cit., pág. 296).

cuenta de sus actividades.

- La **seguridad** comprende todo lo relativo a un mejor manejo de los riesgos sociales derivados de las intervenciones en favor del desarrollo.

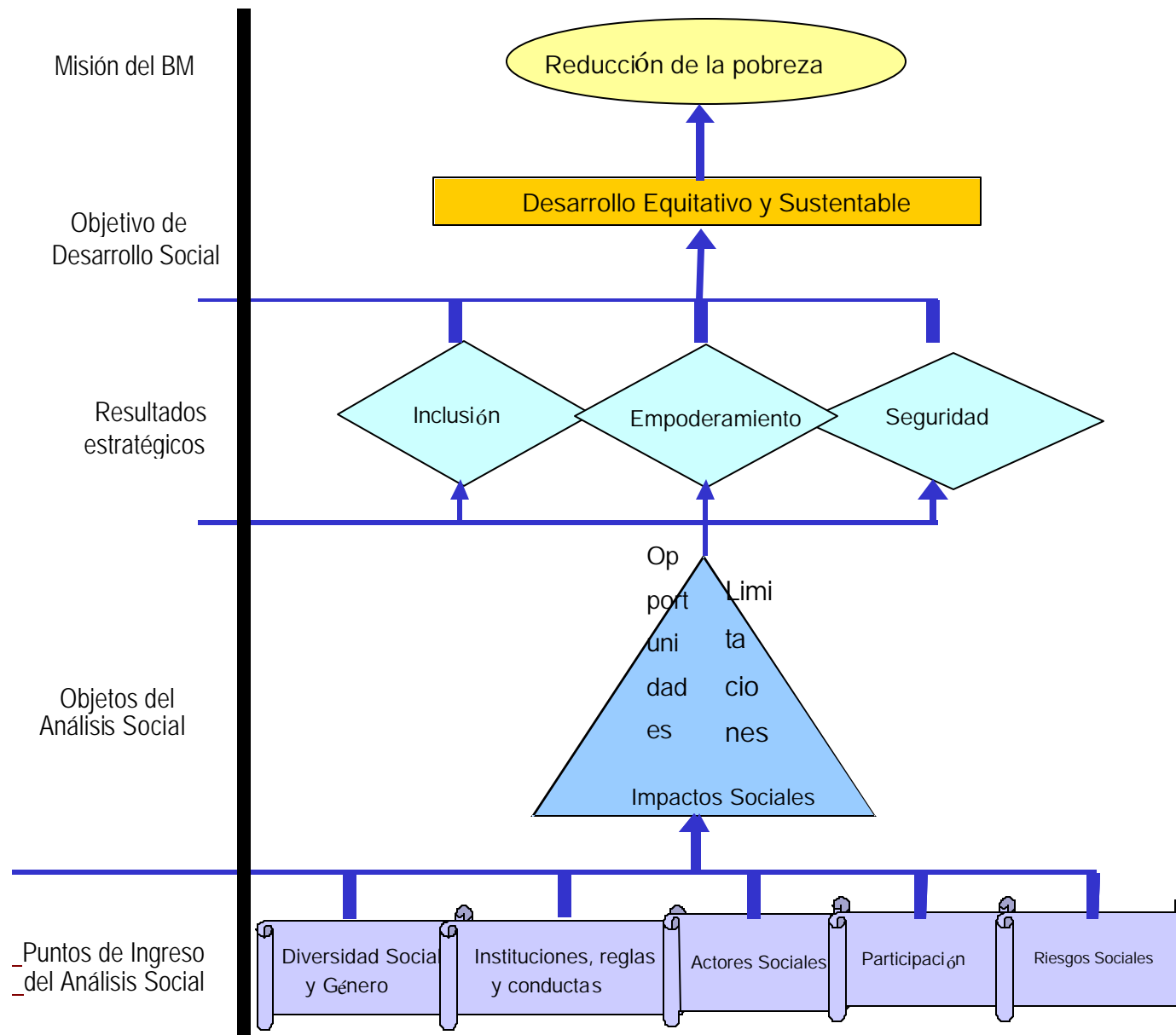
La inclusión social puede abarcar las siguientes medidas:

- Acceso a los bienes y servicios públicos generados por el proyecto.
- Acceso a las oportunidades de mercado creadas por el proyecto.
- Acceso a la información.
- Atención por separado de las necesidades de los hombres y mujeres que participan en el proyecto.

El empoderamiento puede abarcar las siguientes medidas:

- Mejoramiento de los activos físicos y financieros.
- Fortalecimiento de las capacidades bajo la forma de capital humano o social.
- Mayor voz y participación en el proyecto.
- Aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Figura 1.1 El análisis social y la misión del Banco



La seguridad puede abarcar las siguientes medidas:

- Mitigación del impacto adverso del reasentamiento.
- Seguridad en materia de propiedad.
- Imperio del derecho.
- Atención a las tensiones y conflictos sociales.
- Reconstrucción posterior a los conflictos.
- Aumento de la cohesión y la reintegración sociales
- Acceso al sistema judicial.

El análisis social puede contribuir a que el Prestatario diseñe e instrumente una estrategia de desarrollo social específica de cada proyecto para alcanzar uno o más de estos resultados.

El análisis social logra esto: i) examinando las oportunidades, limitaciones y probables impactos sociales correspondientes al proyecto; ii) evaluando el papel de los beneficiarios en el diseño e implementación del proyecto; y iii) colaborando con el Prestatario para que pueda identificar expresamente y monitorear los resultados previstos del proyecto en materia de desarrollo social⁶ y sus riesgos sociales. Estos resultados se logran adoptando medidas que: a) aumenten el acceso de los pobres a los mercados y servicios públicos; b) aumenten los activos y capacidades económicas de las personas, especialmente de los vulnerables y los pobres; c) mitiguen los impactos adversos y aborden las tensiones y conflictos sociales; y d) aumenten la rendición de cuentas de las instituciones públicas a los ciudadanos. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo social contribuirá a mejorar los beneficios para los pobres y a reducir los riesgos sociales y políticos que podrían socavar las ventajas del desarrollo, favoreciendo de ese modo la sustentabilidad de los proyectos.

⁶ Resultados del desarrollo social son aquellos que se esperan lograr gracias al proyecto. Suelen comprender la inclusión social así como un mayor empoderamiento y/o seguridad.

Objetivos de la guía: estudios multidimensionales y marcos conceptuales comunes

El Banco, las entidades asociadas y los Prestatarios trabajan de mejor manera cuando comparten una misma visión acerca de un proyecto. Esta guía procura ofrecer un marco conceptual común y orientar a los equipos de proyecto para que adopten un enfoque práctico, el cual les permita identificar los problemas sociales fundamentales que deben tener en cuenta en el diseño y evaluación de un proyecto.

Un buen análisis social da lugar a estudios multidimensionales que van más allá de la mera descripción etnográfica de los diferentes grupos sociales. Al poner de relieve las complejas relaciones existentes entre los distintos grupos y centrarse en los activos y medios de subsistencia, el análisis social multidimensional indaga de qué manera las personas perciben sus intereses, actúan de acuerdo con ellos y emprenden negociaciones al respecto. Puede modificar el carácter de los beneficiarios de un proyecto, de manera tal que dejen de ser meros receptores de ayuda y se conviertan en participantes activos en el desarrollo, y servir de base a un enfoque del desarrollo orientado a las necesidades básicas de las personas, construido “de abajo hacia arriba”.

¿De qué modo la posición social y otras formas de capital social son utilizadas y protegidas por las personas? ¿Quiénes desean un cambio y quiénes se aferran al *statu quo*? ¿Qué normas y valores generan respuestas de adaptación al cambio o mantienen las antiguas lealtades? ¿Cuál es la “trayectoria” descrita por distintas normas y valores a lo largo del tiempo? ¿Su difusión aumenta o disminuye, se vuelven menos definidas o más elaboradas?

Participación

En su afán de participar en el desarrollo económico, los pobres enfrentan un particular desafío. A diferencia de otros ciudadanos, a menudo carecen del tiempo, la capacidad o el grado de acceso indispensables para expresar sus intereses. Dedicar todos sus recursos a satisfacer las necesidades básicas de alimento, albergue y vestimenta. Deben dedicar mucho tiempo a procurarse el acceso a bienes y servicios que otros obtienen con mucho mayor facilidad, como la educación, el crédito, la salud, la seguridad material y los derechos de propiedad. En muchos casos, las oportunidades y posibilidades

de participar en el proceso de desarrollo se ven limitadas, además, por la falta de información pertinente.

En muchos países, los esfuerzos que realizan los pobres para mejorar su suerte — o incluso para conservar lo poco que tienen— están separados por un margen peligrosamente estrecho de los efectos disociadores de los acontecimientos externos, los cambios estacionales, la enfermedad y la muerte. En sociedades inestables este margen es aún más estrecho. Ya sea que la inestabilidad derive de la mala administración económica, los conflictos étnicos, la violencia militar o la corrupción generalizada, los pobres carecen de una protección segura contra las catástrofes.⁷

El análisis social favorece una comprensión y reflexión apropiadas acerca de los *intereses* que tienen los pobres en la planificación e implementación de proyectos, así como de su posible *participación* en éstos.

Dimensiones de la pobreza

La pobreza es multidimensional.⁸ Aunque a menudo se la mide por criterios tales como los activos, el nivel de ingresos o la ingesta diaria de calorías, no se trata simplemente de una *condición social*. Los analistas del desarrollo, como Amartya Sen, se han referido abundantemente en sus escritos a la importancia de ampliar el concepto de pobreza de manera tal que no esté referido únicamente a la carencia de ingresos sino también a la carencia de capacidades básicas.⁹ La pobreza constituye también una *posición* en la sociedad, producto de las interacciones y transacciones dinámicas entre grupos e instituciones sociales.¹⁰

Las oportunidades económicas con que cuentan los pobres son limitadas. Cuando encuentran espacio para un mejoramiento de sus medios de vida, ello suele suceder fuera de las estructuras económicas formales. Debido a que el marco jurídico, las políticas públicas y los procedimientos administrativos de la economía formal no protegen, en

⁷ Para un análisis de la estabilidad económica y social y de la seguridad humana como requisitos previos de un desarrollo sustentable, ver OP/BP2.30, *Development Cooperation and Conflict*.

⁸ Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza

⁹ Ver, en particular, el Capítulo 4, “Poverty as Capability Deprivation”, en Sen, *Development as Freedom*.

¹⁰ El economista Partha Dasgupta expuso los factores civiles, políticos y socioeconómicos determinantes de la pobreza en *An Inquiry into Well-Being and Destitution* (Oxford: Clarendon Press, 1993).

general, las actividades informales (y con frecuencia las desalientan), los pobres carecen de acceso a medidas de protección que los participantes en la economía formal dan por sentadas.¹¹

Aun allí donde el Estado funciona bien, sus políticas y prácticas pueden bloquear o desalentar las oportunidades de desarrollo para los pobres, frustrando así a menudo los esfuerzos de las entidades que participan con las mejores intenciones en el proceso de desarrollo. En algunas sociedades, los límites que separan la economía formal de la informal pueden verse reforzados por consideraciones de etnicidad o de género, imponiendo así barreras adicionales a las oportunidades y a la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

Cómo contribuye el análisis social al desarrollo social

El análisis social mejora la calidad de los proyectos al poner de manifiesto la interacción dinámica existente entre personas e instituciones. Describe las barreras que se oponen a las oportunidades mediante “mapas” que tienen en cuenta las reglas institucionalizadas del juego económico, las categorías de la diversidad social, así como los intereses e influencias respectivas de múltiples actores sociales.

Si se lo realiza como corresponde, el análisis social nos muestra cómo superar las limitaciones para el desarrollo y cómo activar los incentivos y canales, a menudo invisibles, a través de los cuales se lo puede fomentar y sustentar. De este modo, el análisis social traza un camino para el desarrollo social.¹²

El análisis social de los proyectos propuestos examina en qué medida éstos pueden conducir a los resultados deseados en materia de desarrollo social. El analista examina las oportunidades y limitaciones derivadas del contexto sociocultural, institucional, histórico y político, y provisto de ese conocimiento traza las estrategias más eficaces para alcanzar los objetivos de desarrollo social del proyecto tendientes a la reducción de la pobreza.

¹¹ El economista Partha Dasgupta expuso los factores civiles, políticos y socioeconómicos determinantes de la pobreza en *An Inquiry into Well-Being and Destitution* (Oxford: Clarendon Press, 1993).

¹² Banco Mundial, *New Paths to Social Development—Community and Global Networks in Action*, Washington, Banco Mundial, 2000.

Además, el análisis social contribuye a evaluar los probables resultados, impactos y riesgos sociales que deben tomarse en cuenta en el diseño del proyecto. A manera de complemento del análisis económico e institucional, el análisis social estima la probabilidad de que el proyecto sea socialmente sustentable,¹³ de que sus beneficios económicos y oportunidades sociales sean ampliamente compartidos, y de que el proyecto contribuya a los objetivos del país en materia de desarrollo así como a la misión central del Banco, que es la reducción de la pobreza.

El análisis social es multidimensional. Varios de sus aspectos han sido analizados en obras especializadas sobre el medio ambiente,¹⁴ los reasentamientos, la participación,¹⁵ el género¹⁶ y el empoderamiento,¹⁷ que han contribuido a la evolución de los estudios realizados en el Banco sobre el análisis social. Para más detalles acerca de la evolución del análisis social, ver el Anexo 1.

Los países que corren el riesgo o sufren conflictos, así como los proyectos que tienen como consecuencia un reasentamiento involuntario o impactos sobre pueblos indígenas, exigen llevar a cabo análisis especiales, descritos en las respectivas políticas

¹³ Un proyecto se considera “socialmente sustentable” si brinda oportunidades económicas equitativas a los diversos grupos sociales residentes en la zona del proyecto, si sus beneficios sociales son ampliamente compartidos por tales grupos, y si su diseño es compatible con la cultura y las instituciones locales de los grupos que serán afectados por él. Dicha “compatibilidad” no significa que todas las formas culturales existentes sean intrínsecamente buenas. Se ha concebido la cultura como “el conjunto de atributos que permiten a las personas activar las diferencias que las separan de los demás” (Arjun Appadurai, *Modernity at Large: The Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996). Como dicen Vijayendra Rao y Michael Walton, la cultura no consiste en un conjunto de fenómenos dados, cosificados y primordiales, que pertenecen a grupos religiosos, nacionales u otros, sino una serie de procesos anticipatorios dinámicos, endógenos y cuestionados, que interactúan con las conductas económicas y sociales. “Introduction: Culture and Public Action”, en Vijayendra Rao y Michael Walton, eds., *Culture and Public Action* (en prensa).

¹⁴ Banco Mundial, *Environmental Assessment Sourcebook*, Washington, Environment Department, 1991.

¹⁵ Banco Mundial, *Participation Sourcebook*. Washington: Office of the Publisher, 1996. Puede consultárselo en la Red en <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sbhome.htm>.

¹⁶ Banco Mundial, *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, Washington: Office of the Publisher, 2001. Puede consultárselo en la Red en <http://www.worldbank.org/gender/prr/>

¹⁷ Banco Mundial, *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington: Poverty Reduction and Economic Management Network, 2002. Puede consultárselo en la Red en <http://www.worldbank.org/poverty/empowerment/sourcebook/draft.pdf>

operativas,¹⁸ con el fin de asegurar que se proceda con sensibilidad en el examen de estas cuestiones.

Los preceptos generales del análisis social son relevantes en todas las operaciones de préstamo así como en las estrategias dirigidas a países y sectores.¹⁹ Debido a que la guía para el análisis social en trabajos económicos y sectoriales (ESW) se halla aún en preparación, y a que se está actualizando la política operativa de los préstamos de ajuste, éste Libro-Guía de buenas prácticas para el Análisis Social se centra en los proyectos de inversión. Más adelante se darán a conocer recomendaciones sobre la buena práctica en materia de análisis social que sean pertinentes con respecto a los préstamos de ajuste. Entretanto, para el análisis social de las operaciones de ajuste se seguirá contando con el apoyo de SDV y OPCS, para casos específicos.

Distintas formas de análisis social en las operaciones de l Banco

Entre los instrumentos del análisis social pueden incluirse los siguientes: (1) el **análisis macrosocial**²⁰ del contexto sociocultural, institucional, histórico y político, llevado a cabo en forma ascendente como aporte para el proceso de Estrategia de Asistencia al País, o bien para apoyar la formulación de políticas y de estrategias sectoriales; (2) la **evaluación sociológica** de las oportunidades, limitaciones e impactos probables de un proyecto como parte integral de su evaluación, a fin de examinar si los resultados probables de éste en términos de desarrollo social han sido bien identificados, si el proyecto es socialmente sustentable y si se justifica que el Banco le dé su apoyo; y

¹⁸ OP/BP2.30, Development Cooperation and Conflict; OP/BP 4.12, Involuntary Resettlement; OD4.20, Indigenous Peoples.

¹⁹ Esto se refleja, para dar un ejemplo, en la adopción por el PSIA de algunos métodos e instrumentos del análisis social centrados en el impacto de la reforma de las políticas públicas. Banco Mundial, *User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis of Policy Reform*, Washington: Social Development Department (SDV) and Poverty Reduction Group (PREM), 2002. Puede consultárselo en la Red en <http://worldbank.org/poverty/psia>. Sobre los aspectos sociales de los programas de ajuste que cuentan con préstamos y créditos del Banco, ver OP/BP8.60, *Adjustment Lending* (en prensa). Ver también, sobre el análisis del impacto social de los PRSC, OP 4.15, *Poverty Reduction* (en prensa) y "World Bank Interim Guidelines for Poverty Reduction Support Credits", 31 de mayo de 2001, párr. 5. Sobre las guías en preparación, ver <http://wbln0018.worldbank.org/html/eswwebsite.nsf/PRSC/Guidelines+PRSC>

²⁰ En los países con tensiones sociales subyacentes y conflictos latentes o efectivos, el análisis social del contexto debe prestar particular atención a estas cuestiones. Ver OP 2.30, *Development Cooperation and Conflict*. La División de Prevención de Conflictos y de Reconstrucción está preparando unas pautas sobre el análisis del conflicto. OP 2.30, *Development Cooperation and Conflict*.

(3) la **evaluación social** emprendida por el Prestatario para incorporar al diseño del proyecto los puntos de vista de los actores sociales y establecer un proceso participativo para su implementación y monitoreo. Durante la evaluación del proyecto, el análisis social se centra en la viabilidad social del proyecto de inversión. El Cuadro 1.1 ilustra de qué manera se articulan entre sí estos tres instrumentos.

Algunos de los elementos del análisis social preliminar pueden provenir otros ESW, como el análisis ambiental de un país (CEA), la evaluación de la pobreza (PA) o el análisis de género (CGA). Análogamente, en el nivel del proyecto pueden incluirse algunos elementos del análisis social en documentos como los planes para pueblos indígenas, las evaluaciones ambientales o los análisis institucionales. Lo importante es que la parte social del análisis del proyecto abarque en todos sus alcances el análisis social tal como aquí se lo describe; el equipo del Banco determinará si el análisis social se realizará conjuntamente con esos otros estudios, los precederá o los complementará. El analista social deberá también tomar en cuenta otros estudios e información secundaria cuando este disponible y llenar los vacíos de información que se presenten en estos estudios.

Normalmente la evaluación social se lleva a cabo antes de la evaluación del proyecto (ver la Figura 1.2). Durante la preparación de un proyecto, si se carece de información importante o si la participación de los beneficiarios es decisiva para el éxito de un proyecto, el Banco puede recomendar al Prestatario que realice una evaluación social. En otras circunstancias —por ejemplo, para los Préstamos de Aprendizaje e Innovación (LIL)—, la evaluación social puede iniciarse incluso durante la etapa de implementación del proyecto.

El análisis social ascendente como forma de trabajo económico y social

Idealmente, el trabajo analítico sobre los asuntos sociales en cualquier país comienza en sentido ascendente con un trabajo económico y sectorial (ESW) realizado a modo de aporte para la estrategia de reducción de la pobreza (PRSP) o de una Estrategia de Asistencia al País (CAS).

El análisis social ascendente es un tipo de análisis que abarca un país completo, un estado o región del país o un sector. En ciertas circunstancias, puede enfocar un

problema particular —corrupción, instituciones locales, conflictos, grupos poblaciones específicos— que tienen particular importancia para el país en cuestión. En la práctica, el análisis social ascendente puede llevarse a cabo en forma independiente o estar asociado a otros análisis, como la evaluación de la pobreza, el análisis ambiental de un país o estudios sectoriales realizados ya sea en el nivel nacional o subnacional. Aun en los casos en que el análisis social se integre a otros instrumentos de ESW, debe abarcar toda la gama de relaciones entre las personas e instituciones relevantes para ese ámbito de políticas.

Habitualmente, el análisis social ascendente examina en toda su amplitud el contexto del país, abordando las cuestiones sociales, institucionales y de política pertinentes para el programa correspondiente a dicho país o a uno de sus sectores. Sus temas abarcan los problemas generales de la política social, incluidos los jurídicos, institucionales y de política ambiental, así como las prioridades sociales del país y las principales oportunidades, limitaciones, impactos probables y riesgos sociales del desarrollo social y económico.

El análisis social ascendente es un complemento de los análisis económicos e institucionales ya que permite evaluar la posibilidad de que el proyecto aumente las oportunidades de equidad y sustentabilidad, favorezca los objetivos del país en materia de desarrollo y promueva la misión central del Banco, que es la reducción de la pobreza. Además, el análisis social ascendente puede esclarecer las condiciones sociales anteriores y posteriores al surgimiento de conflictos en la sociedad, describiendo el grado de vulnerabilidad del país ante el estallido o la escalada de conflictos violentos, su capacidad para prevenir los conflictos y la forma en que la asistencia para el desarrollo puede contribuir a fortalecer al país frente a los conflictos violentos.²¹ También puede sugerir la manera de abordar estas cuestiones mediante políticas y estrategias sociales a nivel del país, así como mediante los proyectos del Banco. En la actualidad se encuentra en preparación una guía más detallada sobre el análisis social por países que será agregada a la presente guía en ediciones posteriores.

²¹ Ver "Conflict Analysis Framework" bajo el rubro "Tools and Methods" en el sitio del Banco Mundial en la Red dedicado al análisis social, http://www-int.worldbank.org/jsp/sectors_view.jsp?tab=2&gwitem=580604

El análisis social ascendente puede intensificar el compromiso de los actores sociales a través del examen y debate común de los principales problemas sociales. Este mayor compromiso genera a menudo una mayor participación de los interesados durante la implementación del proyecto. Además, contribuye a que el Prestatario esclarezca sus prioridades sociales, genere políticas sociales apropiadas y organice los planes respectivos dentro de un marco estratégico.

El análisis social en el proceso de evaluación del proyecto

El análisis social forma parte integral de la evaluación de un proyecto. Se apoya en los hallazgos relevantes de los trabajos de análisis social ascendente y en los realizados por otras entidades asociadas o por los analistas del país en cuestión, incluidos los que pertenecen a otras unidades del Banco.

En muchos proyectos, la evaluación sociológica incorpora una evaluación social emprendida por el Prestatario como parte del diseño de un proyecto. En otros, se apoya fundamentalmente en trabajos analíticos previos o propone efectuar una evaluación social más adelante.

Durante la preparación y evaluación del proyecto, el análisis social se centra en las oportunidades y limitaciones, resultados probables, impactos y riesgos del proyecto. El análisis social indaga si los beneficios y resultados del proyecto han quedado claros y luego determina si las oportunidades que ofrece la inversión compensan sus costos sociales. También evalúa alternativas al proyecto y brinda aportes para estudios de factibilidad y para el diseño.

La función del científico social no termina con la evaluación del proyecto. A lo largo de muchos puntos del ciclo del proyecto, los científicos sociales formulan y adoptan decisiones sobre las dimensiones sociales del proyecto. En la etapa de identificación, los analistas sociales identifican los problemas sociales relevantes para el sector; evalúan si se dispone de información suficiente sobre tales problemas; identifican los individuos, grupos e instituciones interesados en ellos; y resuelven si el Banco debe aconsejar al Prestatario que emprenda una evaluación social. En la etapa de diseño, los analistas evalúan la calidad de los análisis sociales realizados con anterioridad y prevén los problemas sociales que podrían presentarse durante la implementación, el monitoreo y la

supervisión. El equipo se centra en los arreglos institucionales que afectarán la implementación del proyecto y establece los indicadores para el monitoreo y la supervisión. Como resultado, si el equipo aplica en forma apropiada la metodología, al final de la evaluación del proyecto se contará con un entendimiento claro de los componentes de desarrollo social del proyecto.

Cuadro 1.1. Tres enfoques del análisis social en las operaciones del Banco Mundial

Instrumento	Descripción	Contexto	Usos	Responsable
Análisis social ascendente	Trabajo analítico sobre un país, un sector o un problema ²²	ESW autónomo o integrado con PA, CEA, CGA; o ESW sectorial	Aporte para CAS, PRSP o programas sectoriales	Banco
Evaluación sociológica como parte del proceso de evaluación del proyecto	Evaluación de las dimensiones sociales de los proyectos	Se basa en la información disponible de análisis sociales preliminares y otros ESW, documentos de proyectos anteriores, datos y estudios externos, y la evaluaciones social llevada a cabo para el proyecto.	Examinar oportunidades, limitaciones e impactos probables para determinar si el proyecto es socialmente sustentable y si justifica el apoyo del Banco.	Banco. Si la información de estudios previos es insuficiente o si el proyecto es polémico, el Banco puede recomendar que el Prestatario realice una evaluación social.
Supervisión del proyecto	Supervisión de los aspectos sociales del proyecto	Misiones de supervisión, revisión de los informes del proyecto y consultas con los interesados	Retro-alimentación y adaptación durante la implementación	Banco
Evaluación social	Método que emplea una combinación de instrumentos cualitativos y cuantitativos para determinar los probables impactos sociales de un proyecto sobre los interesados y la probable influencia de éstos en el proyecto.	Como investigación participativa durante la preparación del proyecto, y como proceso en curso para favorecer la participación de los beneficiarios y afectados durante su implementación	Para tomar en cuenta las opiniones y preferencias de los afectados y otros interesados a fin de mejorar el diseño del proyecto, y de establecer un proceso participativo durante la implementación y monitoreo	Prestatario. El Banco aclara las condiciones y revisa los hallazgos de cualquier evaluación social realizada durante la preparación.

²² Entre los ejemplos de trabajos analíticos sobre un problema podrían incluirse los análisis sobre etnicidad, instituciones locales o, de la rendición de cuentas ante la sociedad.

La evaluación social en las distintas etapas

Mediante la evaluación social, los Prestatarios sopesan los posibles beneficios y costos sociales de los proyectos propuestos. (Pueden efectuar la labor de evaluación por sí mismos o contratar a consultores externos). Además, la evaluación social permite identificar a los principales sectores sociales y asegurar que su participación se dé en el marco apropiado. En muchos proyectos, las funciones de evaluación social brindan un marco para que los beneficiarios participen en la preparación, implementación y monitoreo. De este modo, la evaluación social contribuye a involucrar a los pobres y a que éstos puedan manifestar sus opiniones. Al mismo tiempo, asegura que los objetivos del proyecto resulten aceptables para todos aquellos a quienes el proyecto pretende beneficiar.

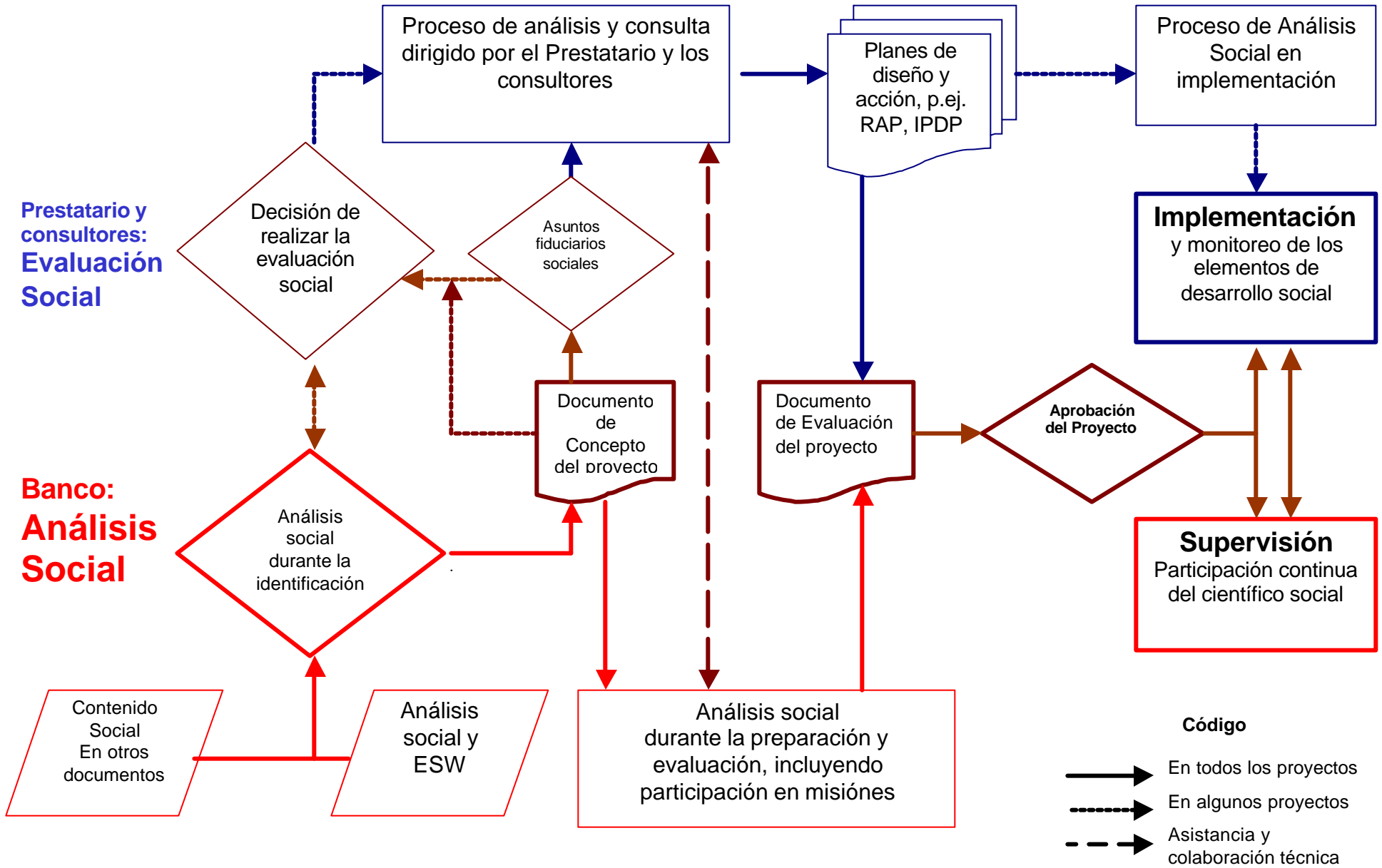
Marco común para el análisis social: Los cinco puntos de ingreso

La realidad social, como la económica, es compleja y puede abordársela desde ángulos muy distintos. En este Libro-Guia se recomiendan cinco “puntos de ingreso” para el análisis social. No se los ofrece como una lista de control o verificación, sino como una serie de lentes a través de las cuales pueden contemplarse las diversas dimensiones de la realidad social relacionadas entre sí. Al combinar tales dimensiones surge un cuadro muy diferente de la realidad social, mayor que la suma de sus partes.

Estos puntos de ingreso para el análisis social se tratarán con más detalle en el próximo capítulo, pero para facilitar la lectura se sintetizan a continuación:

Diversidad social y género. El análisis social comienza por examinar de qué manera se organizan los individuos en diversos grupos sociales según la posición social que se les asigna desde su nacimiento —vale decir, según su grupo étnico, clan, género, localidad, lengua materna, clase social o alguna otra marca de identificación— o según la posición social o identidad que han adquirido o elegido—funcionario público, obrero industrial, oficinista, ambientalista—.

Figura 1.2 Secuencia del análisis social en los proyectos de inversión del Banco Mundial



Instituciones, reglas y conductas. Los grupos sociales se vinculan entre sí de diferentes maneras. Algunos cooperan, otros rivalizan, otros se traban en conflictos. El análisis social examina las características de los grupos, las relaciones intra e intergrupales, y las relaciones que mantienen dichos grupos con instituciones públicas y privadas (v. gr., las del mercado).²³ Asimismo, examina las normas, valores y conductas institucionalizadas a través de tales relaciones. Al hacerlo, nos ayuda a comprender el contexto sociocultural en el cual tienen lugar los proyectos de inversión y otras intervenciones para el desarrollo. El analista debe poner de relieve no sólo las organizaciones y redes formales, sino también las reglas—formales e informales— que influyen en la conducta interna de dichas organizaciones.

Actores sociales. Los actores sociales son los diversos grupos interesados en el proyecto. Incluyen tanto a aquellos que pueden resultar afectados por éste como a aquellos que pueden influir en él. El análisis de los actores sociales se ocupa de los intereses de los diversos grupos que participan en el proceso de desarrollo.²⁴ Las preguntas correspondientes se formulan de un modo que contribuya a aclarar la dinámica social. Por ejemplo, el analista se preguntará no sólo qué divisiones existen dentro de una sociedad, sino también cuáles de ellas importan realmente en el contexto de una particular intervención en pro del desarrollo. El análisis de los actores sociales examina las características e intereses de los grupos vulnerables y de los pobres, así como de todos los otros interesados en el proyecto que pueden tener mayor influencia en éste. Al estudiar la diferenciación social, el análisis social examina dónde se sitúan los límites entre los grupos y su grado de permeabilidad.

Participación. El análisis social estudia asimismo las oportunidades y condiciones de participación en el proceso de desarrollo. Se entiende por participación el grado en que los actores sociales pueden influir en el desarrollo mediante su contribución al diseño del proyecto, su influencia en las decisiones públicas y su reclamo de que las instituciones públicas rindan cuenta de los bienes y servicios que deben brindar. La participación

²³ Se encontrarán más detalles acerca de las instituciones del mercado en Banco Mundial, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial, 2002.

²⁴ Para más información acerca del análisis de los actores sociales, ver *A User's Guide to Poverty and Social Impact Assessment*, pág. 13.

indica también el grado en que los pobres y excluidos podrán beneficiarse del acceso a las oportunidades. Un proyecto —educativo, por ejemplo— supuestamente destinado a beneficiar a los pobres puede aumentar las desigualdades existentes si ciertos grupos son menos capaces que otros de acceder a los beneficios por motivos de género, etnicidad u otros factores determinantes de la posición social o el acceso. El análisis social identifica los activos que poseen o controlan los pobres, incluido el capital físico y financiero que están en condiciones de movilizar. Investiga además sus capacidades —bajo la forma de su capital humano (salud, educación, destrezas y experiencia) y de su capital social (redes y relaciones organizativas)—.

Riesgos sociales. Por último, el análisis social explora aquellos elementos que pueden contribuir a que los resultados no sean los esperados —para el proyecto, el Prestatario y los grupos vulnerables— por el hecho de que se eliminen ciertas restricciones y las personas compitan por las oportunidades que genera un proyecto. Las tensiones y conflictos sociales entre los grupos pueden socavar los objetivos de un proyecto de la misma manera que el desconocimiento de la economía política puede hacer que los actores sociales más poderosos se apoderen de los beneficios de un proyecto o los anulen. La identificación precoz de tales riesgos y su monitoreo cuidadoso durante la etapa de implementación son esenciales para el éxito del proyecto.

Igualmente importante es la evaluación de los riesgos sociales derivados del proyecto. Éstos abarcan desde los riesgos evidentes, como los de un reasentamiento involuntario, hasta otros impactos más sutiles, como las reformas institucionales que afectan el acceso a los bienes y servicios. Las intervenciones del proyecto que modifican las condiciones de suministro de bienes y servicios pueden aumentar la eficiencia pero también, inadvertidamente, incrementar la vulnerabilidad a factores exógenos, como la presencia de un mercado imperfecto o de fluctuaciones de precio en los mercados globales. El análisis social examina estos riesgos y determina de qué manera debería enfrentarlos el proyecto para alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo.

En su conjunto, estos puntos de ingreso ayudan a los planificadores del proyecto a comprender cómo se ajustan entre sí las distintas piezas del rompecabezas social, y cómo diseñar operaciones, sistemas de monitoreo y evaluaciones que maximicen los objetivos del proyecto en materia de desarrollo y sus resultados para el desarrollo social.

Organización de la obra

En este primer capítulo hemos ofrecido una introducción general al Libro-Guia. En el siguiente capítulo se exploran los cinco puntos de ingreso del análisis social con ejemplos de casos concretos. En el Capítulo 3 se ofrece una orientación para incorporar el análisis social al diseño de proyectos. El Capítulo 4 se ocupa de la evaluación social, principalmente con referencia a los proyectos de inversión. El Capítulo 5 describe algunas enseñanzas fundamentales y tendencias futuras del análisis social. Está en preparación una guía para el análisis social por países que se publicará más adelante. Por otra parte, el Departamento de Desarrollo Social, en colaboración con especialistas en los diversos sectores, está preparando asimismo guías sectoriales para el análisis social a fin de que los equipos de tareas puedan abordar las dimensiones sociales de sus proyectos dentro de sus respectivos sectores.

2 Los Alcances del Análisis Social

Un análisis social bien realizado favorece el desarrollo sustentable al poner de manifiesto los sistemas sociales que pueden gravitar en el éxito de un proyecto y contribuir al diseño de la estrategia de desarrollo social de este último.

Con el objeto de asegurar que el análisis social brinde un cuadro cabal de dichos sistemas, los científicos sociales del Banco organizan su labor utilizando cinco “puntos de ingreso” o dimensiones de indagación que son las siguientes:

- Diversidad social y género
- Instituciones, reglas y conductas
- Actores sociales
- Participación
- Riesgo social

Según las circunstancias y el contexto de un proyecto determinado, el alcance del análisis social puede limitarse o ampliarse. Algunos puntos de ingreso pueden tener mayor preponderancia que otros.

En este capítulo se explican en profundidad los puntos de ingreso discutiendo cada uno de ellos a la luz de la labor analítica que implican y de los resultados estratégicos que pueden obtener los encargados o responsables de los proyectos.

Diversidad social y género

Toda sociedad se compone de diversos grupos sociales que pueden identificarse sobre la base del género, la etnicidad, la religión, la edad y la cultura, así como de características “espaciales” (geográficas) y económicas. Estas categorías sociales son importantes para los investigadores por la simple razón de que lo son para las personas que las utilizan a fin de definirse a sí mismas y a sus vecinos. Pueden sentar las bases de intereses particulares, provocar acciones o limitarlas, y determinar el acceso a las oportunidades.

Con respecto a ciertas categorías sociales, las personas no tienen opción. Entre dichas categorías *adscriptas* se hallan el género, la etnicidad, la lengua, la raza y la religión. En determinadas culturas, un hombre de 70 años de edad que pertenece a cierto clan es un “anciano”, y esto no es algo que él esté en condiciones de elegir. Pero la diversidad social también incluye categorías *adquiridas*, como las derivadas de la ocupación, de otros roles sociales y de la participación en ciertos movimientos sociales. En la realidad, los individuos —y de vez en cuando los grupos— se “cruzan” de una categoría a otra, y el grado de movilidad social puede ser un buen indicador de desarrollo social. En muchas sociedades, al aumentar el número de matrimonios interétnicos, la propia etnicidad se ha vuelto fluida, y de tanto en tanto también se cruza la barrera del género. Por otra parte, no siempre las personas y grupos se perciben a sí mismos y su relación con los demás como los perciben los otros.

Cuadro 2.1. Lista de categorías de la diversidad social

Adscriptas	Mixtas	Adquiridas
Edad	Lengua	Ciudadano/Migrante
Casta	Nativo/Inmigrante	Educación
Etnicidad o raza	Religión	Ideología
Género	Ubicación espacial y geográfica	Propiedad de la tierra
Orientación sexual	Discapacidad	Ocupación/Medio de vida
		Filiación política
		Sindicalización
		Urbano/Rural

La complejidad de la diversidad social —y lo que la vuelve importante para el análisis social— deriva de que todas estas formas de identidad pueden ser reforzadas o debilitadas por otros elementos de la sociedad, como las instituciones o la tecnología.

Análisis de la diversidad social y el género

El primer objetivo de este primer punto de ingreso analítico es poner de relieve en torno de qué lineamientos se organiza una sociedad. En última instancia, lo que se desea saber es de qué manera la diversidad social afecta las oportunidades para un desarrollo eficaz. Tal vez comprobemos que los habitantes de una sociedad distinguen

entre los miembros de la tribu A y los de la tribu B, pero dichas identidades pueden limitar o no las oportunidades de una u otra tribu. El género es una categoría significativa ya que gran parte de la sociedad se organiza en torno de las diferencias entre hombres y mujeres, pero ¿hasta qué punto importa el hecho de que alguien sea hombre o mujer? ¿Hay o no igualdad entre los hombres y las mujeres? ¿En qué situaciones?

Recuadro 2.1 Estudio de caso: proyecto comunitario de infraestructura rural

En un país asiático las áreas rurales padecían una grave carencia de infraestructura pública básica, como sistemas de suministro de agua potable, caminos, electricidad y redes cloacales. Los esfuerzos iniciales llevados a cabo por las autoridades para abordar estos problemas se vieron obstaculizados por prioridades de planificación y asignación presupuestaria del gobierno central que no coincidían con las necesidades prioritarias para las comunidades rurales, lo cual llevó a la decisión de descentralizar el desarrollo local de las infraestructuras.

Se descentralizaron la planificación y la asignación presupuestaria relacionadas con tales obras de infraestructura pública. Sin embargo, el análisis de los actores sociales realizado en un comienzo fue deficiente y no se advirtió que las estructuras locales eran a menudo dirigidas exclusivamente por hombres. Por otra parte, en las comunidades multiétnicas la tribu dominante rara vez compartía su facultad de tomar decisiones con representantes de los grupos étnicos menores.

Al permitir que las autoridades locales definieran las necesidades y prioridades de la comunidad sin tomar en cuenta el género o la etnicidad, en la práctica los planes de infraestructura en pequeña escala puestos con el proyecto se basaron exclusivamente en los intereses de las autoridades locales tradicionales, algunas de las cuales tenían ambiciones políticas personales. Estos dirigentes encaminaron sus esfuerzos a la construcción de infraestructuras físicas, como carreteras, edificios comunitarios y una clínica —logros concretos que, según suponían, les granjearían muchos votos—. Solicitaron a los integrantes de la comunidad que los ayudasen en la construcción, lo cual incrementó en forma desproporcionada la carga laboral de las mujeres, quienes a partir de entonces debieron hacer malabarismos para compatibilizar las tareas propias de la construcción con las que les imponían la crianza de sus hijos y las labores agrícolas. Tanto las carreteras en construcción así como la clínica estaban situadas en lugares alejados de las viviendas de la minoría étnica de la aldea.

El análisis social brindó resultados más promisorios. Luego de que el análisis de la diversidad social identificara el sesgo étnico y de género presente en las estructuras decisorias tradicionales, el proyecto asignó la responsabilidad por su planificación e implementación a un nuevo comité. A fin de asegurar que todas las decisiones adoptadas reflejasen las necesidades de la comunidad en su conjunto, el nuevo comité incluyó mujeres y representantes de las minorías étnicas, quienes elevaron una nueva lista de proyectos prioritarios —educativos y vinculados con el otorgamiento de micro-créditos—, sensibles a las distintas necesidades de la comunidad. Las mujeres resolvieron que era indispensable crear un jardín de infantes que funcionase en forma cooperativa, ya que eso les permitiría disponer de tiempo libre para dedicarlo a sus micro-emprendimientos. También se resolvió que la clínica fuese levantada en un lugar más accesible y que para su creación se tuvieran en cuenta los conocimientos médicos y prácticas de todos los grupos étnicos de la comunidad.

Aun los buenos datos dejan de tomar en cuenta, a veces, importantes categorías sociales. Los censos no siempre reflejan los grupos étnicos indígenas, las diferencias religiosas o las barreras idiomáticas existentes en una sociedad. Sin embargo, la comprensión de la diversidad basada en estas diferencias puede ser una condición previa para un desarrollo eficaz, y si se pretende lograr un desarrollo sustentable tal vez sea necesario apuntar a los grupos marginados y vulnerables, como los pueblos indígenas. En muchos países, la red de contención que brinda el sistema nacional de seguridad social se limita al sector formal. El análisis social puede contribuir a identificar los grupos sociales excluidos del sector formal, y, al examinar sus estrategias de subsistencia, puede hallar el modo de fortalecer sus mecanismos para hacer frente a los riesgos.

El analista puede centrar su enfoque en las situaciones y sistemas más relevantes para el proyecto propuesto. Tomemos, por ejemplo, la identificación de los grupos sociales que tienen a su cargo el funcionamiento de un determinado sistema de producción. Determinar los lineamientos de la diversidad social y su grado de importancia es sencillo. El analista examina las diversas actividades desplegadas en el sistema y formula las siguientes preguntas:

- ¿Quién cultiva la tierra, recoge los productos del bosque, pesca en el mar, alimenta al ganado?
- ¿Quién elabora el pan, corta la madera en el aserradero, hace conservas de pescado, obtiene los productos lácteos?
- ¿Quién transporta los productos al mercado, los almacena, los envasa?
- ¿Quién vende o comercializa los productos?
- ¿Quién construye y mantiene los caminos, puentes y puertos que permiten el traslado de los productos?
- ¿Quién fabrica los equipos y herramientas, los insumos y vehículos utilizados en todas estas actividades?
- ¿Quién financia las transacciones económicas?

A continuación, el analista indaga si la relación entre la situación de un individuo dentro del sistema y su acceso a las oportunidades es fija o cambiante.

En definitiva, el concepto de diversidad social implica que la posición de los grupos sociales existentes en una sociedad puede modificarse y, al hacerlo, afectar la relación entre dichos grupos y su acceso a las oportunidades. Como ilustra el siguiente ejemplo de Indonesia, los grupos sociales pueden cobrar poder en determinado momento y luego perderlo, ser respetados por una generación pero no por la siguiente.

Antes de la guerra, los comerciantes de la ciudad de Modjokuto constituían un grupo cerrado, apartado de los demás y algo despreciado; en la actualidad se están integrando cada vez más a una amplia clase media generalizada, dentro de una estructura de urbanización incierta. Antes de la guerra, los aristócratas de Tabanan eran la elite política y cultural incuestionada de la región; hoy su posición es crecientemente amenazada por una burocracia civil universalista y por los sentimientos populistas promovidos por la ideología nacionalista imperante. Por lo tanto, lo decisivo no es que exista una movilidad social ascendente o descendente, ni que se la bloquee, sino que se produzca algún tipo de cambio rotundo en las relaciones entre los diversos grupos, que estimule esfuerzos activos realizados para anclar las posiciones sociales con nuevas amarras.²⁵

Los planificadores de proyectos no deben suponer que la identidad de un grupo social cualquiera es inamovible. El mero hecho de establecer la importancia social que tiene, en un momento dado, pertenecer a una fraternidad musulmana en Senegal, a la Zona de Silvicultura Estatal N° 10 de la provincia china de Hainan o a la tribu de los indios Kuna en Panamá nos dice muy poco. Además debemos saber cómo interactúan estos grupos con los otros que componen su sociedad, y si su trayectoria con respecto a las oportunidades que presenta el desarrollo ha sido favorable o desfavorable.

Resultados estratégicos del análisis social de la diversidad y el género

Un buen análisis de la diversidad y el género señala, en primer lugar, de qué manera los agrupamientos sociales configuran y matizan los problemas sociales. En segundo lugar, identifica a los grupos sociales capaces de contribuir al diseño y la implementación del proyecto. En tercer lugar, establece los indicadores que serán monitoreados durante la implementación del proyecto. Si éste pretende abordar los problemas que genera la diversidad, sus sistemas de monitoreo deberán clasificar a los

²⁵ Clifford Geertz, "Social Change and Modernization in Two Indonesian Towns", en Everett C. Hagen, ed., *On the theory of social change: how economic growth begins*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 1962, pág. 406.

beneficiarios sobre la base del género, la edad, la etnicidad, la localidad y otras características. Si no se procede de este modo, en las sociedades donde tales características son indicadores sensibles de la exclusión, la vulnerabilidad o la pobreza los equipos de tareas no tendrán forma de saber si las operaciones de inversión alcanzarán sus objetivos.

Dado que el análisis de la diversidad y el género identifica a los grupos sociales, analiza las relaciones entre ellos, estima las limitaciones que se oponen a las oportunidades y define los indicadores sensibles de la diversidad social, constituye un paso importante para un completo análisis social. Sin embargo, para obtener un cuadro cabal hay que incluir además las instituciones, reglas y conductas que estructuran la actividad de los grupos sociales.

Instituciones, reglas y conductas

Este punto de ingreso es útil para comprender la relación entre las organizaciones y las instituciones, vale decir, las reglas formales e informales que rigen el juego social. Esto es decisivo, ya que muchas intervenciones en favor del desarrollo, incluidos los proyectos y las reformas de las políticas, dependen para su implementación del cambio institucional. A menudo se supone que las instituciones (incluidos los mercados) funcionan regularmente conforme a reglas formales. No obstante, en la práctica las instituciones de gobierno, de la sociedad civil o del mercado pueden tener un nivel de desempeño sub-óptimo a raíz de altos costos de transacciones, la aplicación ineficaz de la ley, la falta de competencia o de mecanismos de rendición de cuentas.²⁶

Las instituciones son *códigos* o *reglas* comúnmente aceptados que rigen la conducta o influyen en ella, y que permiten la interacción entre las organizaciones. El Código Napoleónico, las celebraciones invernales de los pueblos indígenas que habitan la costa nororiental de América del Norte, la tradición de los *samurai* en el Japón, son todas instituciones y tienen sus reglas. Las organizaciones, en cambio, son estructuras formales con roles, responsabilidades y procesos de toma de decisiones bien definidos.²⁷ Las

²⁶ A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis, págs. 9-10.

²⁷ Douglass North (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990) define las organizaciones como entidades (v. gr., organismos públicos o empresas)

organizaciones pueden ser meras estructuras dotadas únicamente de entidad jurídica hasta que empiezan a funcionar, pero con el tiempo se pueden institucionalizar.

Puede concebirse a las instituciones como una forma de *capital social*. El capital social refleja de qué manera las relaciones entre las personas mejoran su capacidad para hacer las cosas. El capital social puede tener dimensiones horizontales y verticales. El capital social horizontal es inherente a los grupos de pares. El capital social vertical describe las vinculaciones entre las personas que operan dentro de instituciones en las que ciertos individuos tienen poder sobre otros. Cuando el análisis social estudia las instituciones, reglas y conductas, procura aprehender el carácter del capital social vertical.

El analista debe poner cuidado en no tratar a un gobierno cualquiera como una institución unitaria. Los gobiernos deben ser diferenciados tanto en el plano horizontal como en el vertical. Los ministerios y secretarías que se hallan en un mismo nivel tienen planes de acción diversos, a menudo conflictivos entre sí. Dentro de cada uno de esos organismos, los funcionarios de carrera pueden tener objetivos diferentes que los funcionarios políticos, y los responsables de tomar las decisiones pueden tener otros intereses que los empleados públicos en general. Un ejemplo puede ser el intento de modificar organismos tradicionalmente poderosos como las grandes Secretarías de Bosques de los estados norteamericanos en que viven pueblos indígenas, de modo tal que dejen de ser organismos de vigilancia y control y faciliten el acceso de las comunidades locales al uso de los recursos naturales y el desarrollo. Si bien los altos funcionarios de estos organismos suelen apoyar este cambio, los empleados de menor nivel que actúan en el plano local pueden ver amenazados sus puestos y sus ingresos, y en consecuencia obstruyen toda tentativa de empoderar a las comunidades de la zona. Discrepancias similares se presentan entre los diversos niveles de gobierno; por ejemplo, entre los municipios, estados o provincias y el gobierno nacional. Estas discrepancias aumentan si la estructura política concede a los niveles inferiores de gobierno un poder independiente y reduce su rendición de cuentas ante los niveles superiores (cuando no ante su

dotadas de una finalidad y una estructura formal, que procuran alcanzar ciertos objetivos dentro de las oportunidades y limitaciones que les brinda el marco institucional de la sociedad.

electorado). Por último, los funcionarios electos reaccionarán de muy diversa manera ante las presiones de la población que los nombrados por las autoridades.

Las reglas del juego institucional pueden ser formales y estar codificadas, o ser informales y expresarse en las prácticas y conductas. Esta diferencia vuelve tanto más importante el análisis de las instituciones, reglas y conductas. Tal vez, si uno se atiene al proceso formal de toma de decisiones en un ministerio, pueda parecerle que su máximo responsable controla el proceso, pero es posible que todos los que trabajan en el ministerio sepan muy bien que las riendas del cargo las tiene, en realidad, el secretario privado del ministro.

La interacción entre las instituciones suele alterar las reglas formales o generar un subconjunto de reglas informales. Por ejemplo, si en un país el poder judicial funciona como corresponde, quizá se suponga que los jueces son nombrados de acuerdo con sus respectivos méritos y que los casos se les asignan por un mecanismo transparente. En la práctica, hay países donde los magistrados no tienen estabilidad en su cargo ni una buena remuneración, y eso incrementa las posibilidades de corrupción. En uno de estos países, la regla informal imperante era que los casos no les eran adjudicados a los jueces por una selección hecha al azar, sino que eran elegidos por los propios jueces, lo cual les confería una mayor discrecionalidad. Esta situación se puso de manifiesto cuando se emprendió un análisis a fin de determinar las razones sociales e institucionales de la corrupción endémica en dicho país y del cúmulo de casos sobre los cuales no había sentencia. Era necesario modificar tanto las reglas formales como las informales. Se propuso un proyecto de reforma judicial en el que participarían los principales interesados y que procuraría abordar en forma realista estas limitaciones; su objetivo era establecer un proceso de selección de los jueces fundado en el mérito, un sistema informático de asignación aleatoria de los casos, y la colaboración entre los magistrados y las ONGs con el objeto de introducir un mayor grado de transparencia, todo lo cual apuntaba a mejorar considerablemente el desempeño del sistema judicial.

Importa discernir el carácter del capital social vertical pertinente para un proyecto de inversión. Las organizaciones formales e informales pertinentes para un proyecto pueden ser parte de la comunidad, del sector público o del sector privado. Pueden

favorecer un proyecto o destruirlo, ser puentes que conduzcan al desarrollo social o barreras que se opongan a éste.

Trabajo analítico sobre instituciones

El análisis social de las instituciones, reglas y conductas es un complemento del análisis institucional realizado para evaluar la capacidad institucional del organismo que tiene a su cargo la ejecución del proyecto. El análisis social se centra en las reglas y conductas institucionales, formales e informales, que pueden gravitar en el logro de los objetivos de un proyecto en materia de desarrollo. Al igual que otras formas de análisis institucional, el análisis social se ocupa de las organizaciones y reglas institucionales en el nivel del Estado, el mercado y la comunidad.²⁸

Al estudiar una institución, al analista le interesa conocer las reglas que gobiernan su conducta. El analista social estudia las conductas, documentadas por escrito o no, de las instituciones formales e informales centrándose no en la eficacia de tales instituciones como proveedoras de bienes y servicios, sino en las reglas que favorecen u obstaculizan el acceso de las personas a las oportunidades —su inclusividad, su rendición de cuentas, su accesibilidad, su propiedad.²⁹ El análisis social considera que las personas que trabajan en las instituciones son actores sociales interesados en un proyecto y reconocen que las corporaciones de las propias instituciones tienen diversos intereses en el proyecto.

Por ejemplo, si la finalidad de un proyecto es ofrecer posibilidades de obtener un ingreso a las mujeres de los barrios urbanos carenciados debe tomar en cuenta una serie de organizaciones y reglas institucionales de potencial importancia. El capital de trabajo para el proyecto puede provenir de los bancos, pero también de prestamistas informales. Las reglas de parentesco también pueden ser importantes. Para la asignación de puestos de venta en una feria, el gobierno municipal juega un papel clave, pero tal vez la organización religiosa del lugar ocupe la mayoría de los mejores espacios disponibles.

²⁸ En *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, págs. 67-68 se hallará una descripción sumaria del análisis institucional para la reforma de las políticas.

²⁹ Hay en el Banco otros grupos especializados en el análisis institucional. En el caso de las instituciones públicas, este papel lo cumple el Grupo de Gestión del Sector Público. Varias divisiones del Banco se ocupan de la eficiencia de las instituciones privadas.

Una vez identificadas las organizaciones pertinentes, el análisis social examina el flujo de bienes y servicios, de información y de recursos entre ellas y sus prestatarios, así como el flujo de las decisiones relativas a la asignación de tales recursos.

En muchos países en desarrollo, las organizaciones predominantes cuentan con un conjunto formal de reglas y prácticas que consideran normativas y de cuya aplicación se ocupa el grupo social dominante. Sin embargo, en el plano *informal* los dirigentes locales quizás estén interesados en canalizar los bienes y servicios y las obras públicas en beneficio de sus parientes, de su tribu, de su grupo étnico o de la organización política a la que pertenecen. Uno de los ejemplos más típicos es el dilema que enfrenta el funcionario que, según se supone, debe ser imparcial y tratar a todos por igual, pero cuyos parientes, miembros de su tribu o residentes de su distrito esperan ser favorecidos por él con determinados beneficios o recursos. En el análisis de las instituciones y sus reglas es esencial tener presente que esas relaciones sociales pueden importar más que las reglas de conducta formales, y a menudo son contrarias a éstas.

Recuadro 2.2 Estudio de Caso: Un proyecto comunitario para la reducción de la pobreza

En un país de África, casi dos tercios de la población vive por debajo de la línea de pobreza, debido en gran medida a la falta de infraestructura económica y social que permita fomentar las posibilidades de trabajo de los pobres. Los programas de reducción de la pobreza auspiciados por el Estado han tenido escasa repercusión en el plano local. A menudo los proyectos emprendidos no alcanzaban sus objetivos y no hacían más que duplicar esfuerzos. La infraestructura social y económica no estaba a la altura de las necesidades de los pobres, se carecía de personal y de equipos suficientes, y con frecuencia las obras iniciadas quedaban inconclusas. El clientelismo político y la inadecuada focalización de los beneficios hacían que muchas de las instalaciones construidas para los más pobres no fueran utilizadas por éstos. No se efectuó un análisis institucional para examinar las organizaciones comunitarias que ya brindaban servicios sociales —los cuales con frecuencia llegaban a los más vulnerables—. Por lo tanto, los proyectos ignoraban los conocimientos y mejores prácticas reunidos por tales organizaciones, y crearon estructuras paralelas con menor eficacia y credibilidad que las comunitarias.

Posteriormente, el análisis social contribuyó a que el proyecto utilizara mejor los activos comunitarios existentes. El análisis participativo de los actores sociales estableció criterios para llegar a los grupos más vulnerables y de menor acceso a la infraestructura social y económica. El proyecto recurrió a diversas técnicas participativas a fin de alentar a esos grupos —mujeres que eran jefas de hogar, minorías étnicas, ancianos— a que identificaran sus necesidades y les dieran prioridad. A fin de que la gente hiciera suyo el proyecto, se invitó a participar en su diseño a distintos grupos. Se establecieron indicadores para monitorear a los beneficiarios durante la etapa de implementación. Merced al análisis institucional, los planificadores del proyecto identificaron cuáles eran las organizaciones comunitarias más eficaces y confiables, y les propusieron que se asociaran a aquél. Apoyándose en los esfuerzos que habían realizado en el pasado, dichas organizaciones se hicieron cargo de la provisión de servicios a los más pobres. Además, el proyecto estableció sus debilidades y se propuso superarlas mediante programas institucionales de fortalecimiento de la capacidad.

Dada la existencia de tales sistemas informales, el análisis debe ir más allá de los organigramas formales, las declaraciones de principios, los mandatos legislativos y los procedimientos institucionales. Es preciso examinar las motivaciones de los individuos y grupos que pertenecen a una organización y las relaciones entre ellos.

Ningún sistema es perfecto, y el analista debe determinar en qué aspectos se superponen las reglas y conductas formales e informales. Aun cuando una gran organización dé la impresión de ser controlada desde arriba, puede haber funcionarios de menor nivel que obstruyan el flujo de información y decidan a su antojo cómo asignar los recursos. Si esto sucede, deberán examinarse las estructuras de incentivos a fin de determinar de qué manera es posible modificarlas.

El análisis de las instituciones, reglas y conductas debe distinguir, asimismo, entre las funciones y las personas que las cumplen. Las reglas formales e informales de una institución pueden aplicarse e interpretarse de una manera muy distinta según quién esté a cargo de ponerlas en práctica. El analista tendrá que averiguar quién obedece a quién, quiénes están en condiciones de favorecer una reforma, quiénes pueden obstruirla y quiénes pueden actuar como hábiles mediadores entre los demás. Quizá sea importante identificar otras relaciones relevantes, como las que existen en el servicio administrativo entre los “compañeros de la misma camada”, o entre los graduados en una misma universidad, u otras redes semejantes que influyen en el apoyo que las personas esperan recibir de los demás.

Resultados estratégicos del análisis institucional

Un buen análisis social de las instituciones, reglas y conductas debería dar origen a una opinión bien fundada sobre los efectos que tienen en los resultados de los proyectos ciertos actores institucionales fundamentales. En el caso de que determinadas reglas o patrones de conducta planteen dificultades para alcanzar los objetivos del proyecto, los responsables de éste necesitan saber si es posible superarlos y de qué manera. El éxito del proyecto puede depender de que se comprendan estos problemas y, como consecuencia, las instituciones se tornen más inclusivas y rindan mejor cuenta de sus actos.

Para respaldar su opinión, el analista puede recurrir a diversas herramientas. La primera de ellas son los mapas estáticos y de procesos de las organizaciones e

instituciones pertinentes. Un *mapa estático* es una fotografía de las estructuras y roles; un *mapa de proceso* es un diagrama que traza el curso seguido en una organización por el dinero, las decisiones y la información.

La segunda herramienta es un plan para involucrar a las instituciones pertinentes en el proceso de desarrollo. Dicho plan consiste en una *matriz de contrapartidas* en la que las instituciones se yuxtaponen a ciertas tareas y fases del proyecto propuesto. La matriz identifica las áreas en que hay deficiencias organizativas o aquellas que podrían ser fortalecidas, ampliadas y extendidas en caso de contar con el apoyo del Banco.

La tercera herramienta es la enumeración de las condiciones que habilitan el trabajo de las instituciones indispensables para el éxito del proyecto a fin de que logren los objetivos de éste. La identificación de los principales interesados, incluyendo a los responsables directos de la implementación y a los beneficiarios previstos, suele ayudar a que se encuentren posibles soluciones frente a las limitaciones institucionales en las reglas formales e informales que influyen en las políticas, sistemas y procedimientos, o en una implementación más eficaz para el logro de los objetivos del proyecto. El desafío consiste en crear coaliciones para el cambio, entre estos grupos y los organismos oficiales que se ocupan de la reducción de la pobreza.³⁰

El resultado estratégico final debe traducirse en indicadores para el monitoreo, que serán utilizados durante la etapa de implementación del proyecto. Tales indicadores suelen corresponder a las condiciones favorables esenciales para el logro de los objetivos del proyecto —cambios de política, innovaciones en los procedimientos, participación de grupos sociales en actividades fundamentales, capacitación y fortalecimiento de la capacidad—. Ejemplos de estos indicadores son la contratación de funcionarios bilingües encargados de los préstamos, capaces de dialogar con los miembros más pobres de su grupo étnico, o un cambio de política que favorezca la contratación de agentes femeninas de extensión agrícola para ayudar a las mujeres que trabajan en la producción.

Análogamente, deben crearse sistemas de evaluación para medir los efectos de las condiciones favorables; por ejemplo, puede averiguarse si el hecho de que un grupo étnico cuente con información en su propia lengua lo ha estimulado a tomar más

³⁰ James D. Wolfensohn, “Coalitions for Change”, discurso pronunciado en la asamblea anual del World Bank Group, 28 de septiembre de 1999.

préstamos destinados a pequeñas empresas, o si el asesoramiento de las agentes femeninas de extensión agrícola generó un mayor aumento de la producción de las mujeres en comparación con la de quienes fueron asesoradas por personal masculino.

Pero el análisis social de las instituciones, por más que vaya acompañado de un análisis de la diversidad y el género, tal vez no baste para describir cabalmente el contexto de un determinado proyecto. Es preciso llevar a cabo además un análisis de los actores sociales a fin de establecer cuál es la relación de estos últimos con el proyecto.

Actores sociales

Los actores sociales no solo tienen una opinión formada o están presentes en el lugar donde se llevará a cabo un proyecto. Ya se trate de organizaciones, grupos o individuos, los actores sociales tienen *intereses* vinculados con los resultados del proyecto (hay algo en juego para ellos). También pueden tener cierto grado de *influencia* en el proyecto. En suma, los actores sociales son las personas y grupos afectados por el proyecto o que pueden influir en él.

Algunos actores sociales son exigentes, elocuentes, influyentes, y están bien organizados. Otros son invisibles e inaudibles, tal vez porque los poderes vigentes no han dado su reconocimiento a sus organizaciones. Algunos pueden oponerse al proyecto, otros intentarán ser los únicos beneficiados por él. Quizás haya actores sociales que no tengan el más mínimo interés en un proyecto del Banco tendiente a reducir la pobreza. Algunos pueden ser, asimismo, vulnerables a la manipulación de los partidos políticos o de otros grupos de intereses poderosos. Por consiguiente, para que la participación de los actores sociales sea eficaz, es menester comprender sus intereses particulares y su grado de influencia.

Análisis de los actores sociales

El análisis de los actores sociales pone de relieve la naturaleza y magnitud de los intereses que tienen en el proyecto y de su influencia en él. El primer paso de dicho análisis consiste en identificar a los actores sociales, que no se limitan a las personas y grupos afectados por el proyecto sino que también incluyen a los que pueden afectarlo.

Puede tratarse de personas o grupos beneficiados por el proyecto, perjudicadas por éste, o indiferentes. El analista debe diferenciar los efectos reales que surte el proyecto en los distintos actores sociales de las percepciones que estos mismos actores tienen de tales efectos.

El paso siguiente consiste en analizar los intereses e influencia de los participantes teniendo en cuenta sus *activos* y sus *capacidades*, tanto materiales como intangibles. Entre los intangibles se encuentran las relaciones clientelistas de antigua data, el acceso a los medios de comunicación, la pertenencia a redes internacionales y la percepción que tiene la población de la legitimidad e integridad del grupo.³¹

El tercer paso es diferenciar a los actores sociales según su grado de adhesión al *statu quo* o, por el contrario, su deseo de que se produzcan cambios. Incluso los organismos reguladores del Estado pueden ser cómplices (con frecuencia inadvertidamente) de la exclusión sistemática de aquellos grupos a los que el proyecto pretende beneficiar, y debe considerárseles como actores sociales interesados.³²

Las siguientes preguntas ayudarán al analista a comprender mejor qué es lo que está en juego dentro de las instituciones del Estado, las organizaciones comunitarias y los grupos de intereses:

- ¿Qué actores sociales son contratados para llevar a cabo las tareas que se realizan en la institución, ya sea en calidad de operarios, empleados, gerentes, encargados del control de calidad o contratistas?
- ¿Qué actores sociales controlan y distribuyen los bienes, servicios y trabajos que proporciona la institución?

³¹ Se advertirá que el análisis de los actores sociales suele exigir que, más allá de las fronteras de un país en vías de desarrollo, se consideren como tales las principales ONG internacionales, ciertos países industriales y las empresas multinacionales. Por ejemplo, la red mundial del movimiento en favor de los derechos humanos de los indígenas, surgida en la década de 1990, y que contó con el importante apoyo de la Comunidad Europea, incrementó de un modo espectacular el poder de los indígenas pobres. Hoy a ninguna gran empresa nacional o internacional le es posible hacer caso omiso de su existencia; cada vez más, las negociaciones con las comunidades locales y organizaciones internacionales que los protegen se han vuelto la norma.

³² En De Soto, *The Mystery of Capital*, se hallará un análisis empírico de los obstáculos que enfrentan los pobres en su acceso a los derechos de propiedad, las licencias comerciales y los permisos de construcción en países como Perú, Indonesia, Egipto y otros.

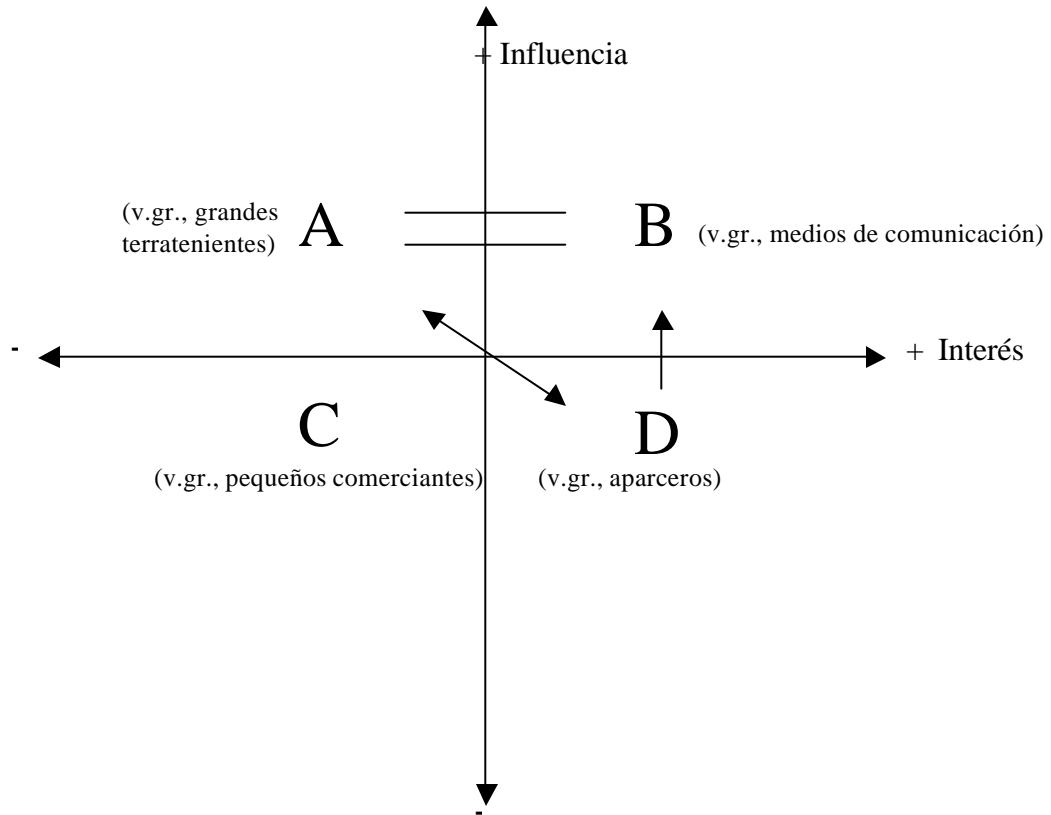
- ¿Qué actores sociales deben rendir cuentas en caso de incumplimientos, y cómo se los sanciona por ello?
- ¿Quiénes difunden la información, miden el desempeño, monitorean el cumplimiento de lo dispuesto y definen el éxito?

La mejor manera de valorar la situación de los actores sociales es comparar su compromiso respecto del *statu quo* con el grado de influencia que poseen (Figura 2.1). En muchos proyectos, el mayor desafío lo constituyen los actores sociales que tienen considerable influencia y están resueltos a impedir que se produzca cualquier cambio (cuadrante A de la figura). Una forma posible de contrarrestarlos es apelar a los grupos que quieren el cambio, tengan o no mucha influencia (cuadrantes B y D). El proyecto debe hallar la manera de aumentar la influencia de los grupos que no la tienen pero están en favor del cambio, y de mediar entre los grupos influyentes que están a favor del cambio y los que se oponen a éste.

La matriz de análisis de los actores sociales (como la que se presenta en la Figura 2.2) es una herramienta útil para sintetizar y comparar las categorías de actores sociales según su relevancia para el proyecto, así como sus características, intereses e influencia.

Una vez diagramados los acuerdos existentes entre las instituciones de gobierno y los grupos de intereses privados, el analista se preguntará si tales acuerdos contribuirán o no al logro de los objetivos del proyecto en materia de desarrollo. Esta pregunta constituye la tercera etapa del análisis de los actores sociales: el diseño de los acuerdos institucionales y actividades del proyecto de modo tal que se cumplan tales objetivos en materia de desarrollo. No es raro que el análisis social indique la necesidad de modificar los acuerdos existentes.

Figura 2.1 Interés versus influencia de los actores sociales



Resultados estratégicos vinculados con los actores sociales

El análisis de los actores sociales tiene cuatro consecuencias principales:

- Se identifican los posibles beneficiados y perjudicados, vale decir, los que pueden ser afectados por el proyecto en forma positiva o negativa.
- Se evalúa el grado de compromiso de los participantes con respecto a los objetivos del proyecto, o sea, en que medida los hacen suyos. Esta evaluación determina cuál es la disposición de los actores sociales a adherir a dichos objetivos. Un bajo nivel de adhesión de un cierto actor social implica que no puede contarse con él, y que su adhesión insuficiente puede afectar a otros actores sociales. No existe un procedimiento simple para verificar este grado

de adhesión; su evaluación requiere conocer los intereses de los actores sociales correspondientes y las presiones a las que están sometidos. También importa tener en cuenta que muchas personas coincidirán fácilmente con algo si entienden que es necesario para obtener los beneficios presuntos del proyecto, pero tal vez no se muestren tan entusiastas para poner en práctica las medidas acordadas una vez que el proyecto ya cuenta con una aprobación formal. Una evaluación realista del grado de adhesión de los actores sociales tiene que dejar de lado las palabras y promesas y tomar en cuenta las medidas adoptadas y otras pruebas concretas.

- Se estima la probabilidad de que los actores sociales colaboren con el logro de los objetivos del proyecto en materia de desarrollo o impidan alcanzarlos.
- El monitoreo de la involucración de los interesados en la etapa de implementación del proyecto puede efectuarse directamente si el análisis social define indicadores relativos a las decisiones y resultados. Tales indicadores pueden abarcar los acuerdos sobre las condiciones que deben reunirse, los cambios en las políticas y procedimientos, las nuevas responsabilidades institucionales, los nuevos mecanismos de contratación y las decisiones tendientes a focalizar los esfuerzos en ciertos grupos sociales.

El hecho de tomar a los actores sociales como punto de ingreso analítico permite contar con un número finito de ellos que pueden ser incluidos en el diseño e implementación del proyecto. Esto contribuye a sopesar las oportunidades para crear asociaciones entre los actores sociales y establecer un plan con el fin de desarrollarlas, así como los riesgos derivados de este análisis.

Recuadro 2.3 Perjuicios provocados por desconocer los intereses e influencia de los actores sociales

Un organismo nacional de protección del medio ambiente colaboró con una organización de pueblos indígenas y con ONGs nacionales e internacionales en el diseño de un proyecto tendiente a crear infraestructura rural y administrar recursos naturales. El proyecto no tuvo en cuenta ciertos poderosos intereses vinculados a la industria de la madera, la cría de ganado y la minería que gozaban de considerable influencia sobre las autoridades estatales y locales y la utilizaron con el fin de atentar contra los objetivos del proyecto en materia de desarrollo.

En otro proyecto, el análisis social demostró que la invasión de tierras por parte de un grupo étnico dominante había contribuido a marginar a las minorías étnicas. El grupo dominante pudo hacerlo a raíz de que controlaba la burocracia y obstruyó la tenencia de la tierra de tales minorías. Si bien el diseño del proyecto previó la adopción de medidas para la participación de grupos étnicos minoritarios en subproyectos de infraestructura y capacitación, así como para abrir canales de participación a las mujeres en proyectos de otorgamiento de microcréditos tendientes a la construcción de escuelas, al desatender los intereses del personal del organismo encargado de instrumentar el proyecto, no fue capaz de abordar la cuestión central: la inseguridad de tales grupos respecto de la tenencia de sus tierras.

En otro proyecto, unos grupos de ciudadanos documentaron el hecho de que los usuarios habituales de un bosque corrían el riesgo de perder el acceso a éste debido a un plan oficial de ofrecer concesiones a intereses privados para la explotación de los recursos forestales. El análisis social sirvió de base para que el gobierno, las comunidades del lugar y los inversores privados negociaran un sistema participativo de administración. Por dicho acuerdo, las comunidades asumieron funciones de administración del medio ambiente provechosas para todos, como la fijación de límites a la cantidad de leña que podía recogerse y al tamaño de los rebaños, a cambio de que se les concedieran nuevas facultades respecto del uso sustentable de los recursos.

Figura 2.2 Matriz de análisis de los actores sociales (SEM)

Categorías de actores sociales	Actores sociales relevantes	Características, Situación social, ubicación, tamaño, capacidad organizativa	Intereses, Adhesión al <i>statu quo</i> vs. apertura al cambio	Influencia (A = alta; M = media; B = baja)
Autoridades de gobierno				
Personal de organismos de implementación				
Beneficiarios previstos				
Personas perjudicadas				
Grupos de intereses organizados (asociaciones empresarias, sindicatos)				
Sociedad civil (ONG, CBO, entidades religiosas)				
Donantes				
Otros actores sociales externos o internacionales				

Participación

Para que la participación sea eficaz, debe incluirse a los beneficiarios tanto en el diseño e implementación del proyecto como en las oportunidades generadas por éste.

Análisis de la equidad y eficacia de la participación

Cuando la participación es una de las dimensiones del análisis social, el analista comienza por examinar el grado en que los grupos sociales afectados por el proyecto pueden participar en las oportunidades que éste genera y luego estudia las modalidades de participación existentes con el objeto de mejorar la participación de los actores sociales.

Equidad de las oportunidades de participar en los beneficios

A continuación, el analista indaga si los activos y capacidades de los grupos afectados por el proyecto les permitirán aprovechar sus beneficios. Los activos de estos grupos pueden ser físicos (tierra, vehículos, equipos, instalaciones para almacenamiento, infraestructura) o financieros (acceso al crédito, capital de trabajo, ahorro, flujo de fondos). El analista determina qué es lo que poseen o controlan dichos grupos, así como el capital que pueden reunir y de qué manera.

Las capacidades de los grupos son tan importantes como sus activos. ¿Cuáles son sus *recursos humanos*: su salud, educación, conocimientos y destrezas especiales, capacidad organizativa? ¿Con qué recursos organizativos o capital social cuentan? El capital social horizontal, o sea, las relaciones existentes entre los grupos de pares de una comunidad, es un activo capaz de reducir los costos de las transacciones y de contribuir a establecer redes que brinden mayor información o promuevan la actividad económica. De este modo, la capacidad de las personas les permite funcionar, ejercer su libertad para convertir en bienestar su derecho a disponer de bienes y servicios (activos). Desde esta perspectiva, el desarrollo no se logra aumentando la oferta de productos básicos sino aumentando la capacidad de la gente.³³

³³ Amartya Sen, *Resources, Values and Development*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984, pág 511.

Recuadro 2.4 Carreteras en zonas rurales

Las variaciones en los índices de pobreza pueden guardar estrecha correlación con las disparidades en el acceso a la infraestructura, o sea, a los activos públicos y los mercados. Un estudio reveló que existía una fuerte correlación entre el grado de pobreza y el acceso a los mercados urbanos.

Se creó un importante proyecto piloto de infraestructura destinado principalmente a la construcción de carreteras, eligiendo para ponerlo en práctica una zona aislada y desfavorecida. Los planificadores no anticiparon ningún efecto negativo directo, y en cuanto a los efectos negativos indirectos del proyecto, como la deforestación y el reasentamiento, entendieron que serían mínimos. Los efectos positivos previstos eran un mayor acceso de los pobladores a los mercados urbanos así como una mejor educación y atención de la salud.

Sin embargo, la construcción de la carretera no pareció aumentar el bienestar de los pobladores. Se descubrió que una carretera tiene poco sentido para los pobres si éstos carecen de medios de transporte. Al depender de un número limitado de vehículos, los costos de sus transacciones eran muy altos. Además, como la nueva ruta mejoró el acceso a los mercados de todos aquellos que vivían en sus cercanías, hubo sobreoferta y los precios de los productos bajaron. Lo que es peor, los aldeanos que formaron parte del proyecto piloto consideraban que era muy poco seguro viajar de noche por la ruta y en consecuencia no llegaban al mercado hasta el mediodía, momento en que la mayoría de los compradores ya habían adquirido lo que necesitaban.

La situación de las mujeres del lugar tampoco se vio favorecida, ya que tuvieron que seguir ocupándose de las tareas del hogar. Aunque el acceso a las escuelas había mejorado, no por ello los niños concurrían más que antes, puesto que debían ayudar con los quehaceres domésticos y las labores agrícolas. Consultas posteriores pusieron de manifiesto que ciertas características sociales y económicas de la población —la desnutrición, el alcoholismo, la baja productividad— estaban ligadas entre sí y que esos vínculos reforzaban el estancamiento y la pobreza. Por añadidura, surgieron otras consecuencias negativas, en particular el aumento de la migración del campo a la ciudad y el abandono de sus hogares por parte de los hombres.

Luego de un análisis social basado en las consultas llevadas a cabo entre las ONG que actuaban en la región y sus pobladores, el proyecto fue rediseñado. El primer desafío consistió en identificar mejor a los actores sociales teniendo en cuenta el perfil de los beneficiarios, la diversidad social y el género, y establecer una estrategia de acercamiento. Los debates en que participaron los aldeanos revelaron que había una gran necesidad de reacondicionar ciertos caminos de tierra de la zona que no eran transitados por vehículos a motor, y el equipo del proyecto resolvió reencauzar los fondos hacia estos caminos en lugar de destinarlos a la carretera. También acordó que daría asistencia técnica a los lugareños para que planificaran mejor el uso de la tierra y se trazaran una estrategia para dar a conocer y comercializar sus productos en la zona. Además, se difundiría entre las autoridades locales el uso de enfoques participativos y promovería una mayor coordinación entre los organismos provinciales y sus respectivos distritos.

El nuevo enfoque incluyó un concepto importante: se crearían microempresas comunitarias con el fin de proyectar, construir y mantener carreteras y caminos. Estas microempresas contribuirían a que los pobladores hicieran suyo el proyecto y a dotarlos de destrezas organizativas y técnicas. El dinero que dejaron estas empresas permitió a las comunidades consolidar sus organizaciones y hacer frente a sus necesidades. Tanto las comunidades como los miembros de la comisión creada para la construcción de la carretera reinvertieron sus ahorros en empresas locales, con lo cual se incentivó la economía local y mejoró la calidad de vida de los habitantes.

Las ONG que ya operaban en la región fueron contratadas para materializar algunos elementos del proyecto, con lo cual mejoró su capacidad instalada local. El proyecto incluyó una vasta capacitación de las comunidades para ayudarlas a evaluar mejor las posibilidades de venta de sus productos en el mercado y a satisfacer las exigencias de éste tanto en lo tocante a la cantidad como a la calidad. También se brindó capacitación a los funcionarios públicos de la zona y a los dirigentes comunitarios.

Al analizar los activos y capacidades de los pobres, casi siempre se descubren al mismo tiempo sus pasivos y deficiencias. ¿Qué activos y capacidades existen y cuáles faltan? ¿Pueden los que faltan ser promovidos o creados? Aunque los pobres cuenten con activos y capacidades suficientes para participar en el aumento de la productividad, a menudo enfrentan obstáculos que se oponen a su uso eficaz. Estos obstáculos probablemente estén incorporados a ciertas instituciones (particularmente en sus reglas informales), suele presentárselos siguiendo ciertos lineamientos sociales y son reforzados por determinados actores sociales. De ahí que es muy posible que los otros puntos de ingreso del análisis social puedan ponerlos de relieve.

Con el fin de identificar qué activos y capacidades de los grupos pobres y vulnerables deben fortalecerse si se quiere brindarles oportunidades equitativas, puede recurrirse a la matriz siguiente (Figura 2.3). Ella permite evaluar comparativamente las fortalezas y debilidades de distintas categorías de beneficiarios y personas afectadas por un proyecto, tal como han sido identificadas en el análisis de los actores sociales.

Figura 2.3 Análisis de la equidad de las oportunidades

Oportunidades para conseguir	Activos		Capacidades	
	Físicos	Financieros	Recursos Humanos (p.ej. habilidades o experiencias)	Organizativas (p.ej. sindicatos, organizaciones de productores, capital social)
Medios de vida (producción)				
Bienestar (consumo)				
Manifestar las opiniones (influencia)				

Cómo organizar la participación para que resulte eficaz

Todas las sociedades poseen sistemas a través de los cuales las personas expresan sus intereses. Cada uno de esos sistemas tiene cierto grado de inclusión y de exclusión.

Comprender las formas locales y tradicionales de participación es esencial para diseñar un marco de participación eficaz.

La participación se organiza de distintas maneras en los diversos países del mundo. En todos los casos, hay formas habituales de participación que son objeto de estudio del análisis social. Aunque algunas de ellas no brinden una participación equitativa, son muy reales e incluso imperativas para los marginales, los vulnerables y los pobres. En suma, el análisis de la participación no debe imponer un patrón rígido a las formas existentes sino más bien comprender cuáles son, en una sociedad, las formas de participación más eficaces.

En la mayoría de los países en desarrollo, la participación tiene lugar a través de intermediarios —dirigentes de grupos sociales, voceros, jefes de aldea, funcionarios— cuya legitimidad está determinada en gran medida por prácticas consuetudinarias. Por lo tanto, el análisis social establece de qué manera interactúan tales intermediarios con los pobres y cuáles de ellos resultan aceptables a los actores sociales que intervienen en el proyecto como partícipes fundamentales de su diseño, preparación o implementación. Los líderes del proyecto deberán entonces decidir si los modos existentes de organización de la participación dan cabida a todos los actores sociales relevantes. Por lo general, el mejor procedimiento consiste en acoplar las actividades del proyecto propuesto a las formas habituales ya existentes de organización de la participación. A veces, empero, será indispensable crear nuevas modalidades de participación.

Allí donde las formas de participación vigentes carezcan de sentido —p. ej., si excluyen a actores sociales significativos—, el análisis social puede proponer principios y procedimientos para reformular la participación apoyándose en mecanismos participativos que han sido utilizados en la experiencia mundial.³⁴ Esos principios y procedimientos no son universales ni existe un conjunto de tareas preestablecido. A fin de reformular la participación, el analista estudia los mecanismos e incentivos necesarios para estimularla, los cuales giran en torno de los siguientes interrogantes básicos:

³⁴ Participation Sourcebook.

- ¿Qué actores sociales serán contratados para trabajar en el proyecto en calidad de operarios, empleados, contratistas, gerentes, inspectores de control de calidad, etc.?
- ¿Qué actores sociales controlarán y adjudicarán los bienes y servicios, así como los puestos de trabajo, que brinda el proyecto?
- ¿Cómo se les hará rendir cuentas a quienes controlan el flujo de recursos? ¿Podrá despedírseles si no cumplen con sus responsabilidades o si tergiversan los objetivos del proyecto? En tal caso, ¿cuáles serán los procedimientos para la presentación de reclamos?
- ¿Quién controlará y difundirá la información, medirá el desempeño, verificará el cumplimiento de las medidas adoptadas y determinará el éxito alcanzado?
- La capacitación y el fortalecimiento de la capacidad, ¿están dirigidos a mejorar el desempeño de los actores sociales en alguna de las áreas mencionadas, de modo tal de asegurar el aumento de las oportunidades de desarrollo de los marginales, los pobres y los vulnerables?

Resultados estratégicos del análisis de la participación

Todo estudio de la participación tiene tres resultados fundamentales:

- Un análisis de la equidad de las oportunidades, que los directores del proyecto pueden emplear para juzgar si los beneficios sociales de éste alcanzarán a todos sus destinatarios.
- Una serie de estrategias para involucrar a los actores sociales como participantes.
- Un plan destinado a solventar los costos de participación.

La participación en un proyecto tiene diversos costos: insume tiempo que debe restarse al trabajo; exige dinero para el transporte, el alojamiento y la alimentación; obliga a los participantes a aplicar su energía a la capacitación, el estudio y las negociaciones tendientes a llegar a acuerdos. Tiene asimismo varios costos “sociales”.

Las mujeres tal vez no se sientan libres para hablar en presencia de los hombres; las personas incultas quizá se sientan amilanadas al encontrarse ante otras más cultas; los ciudadanos pueden sentir temor de criticar abiertamente a las autoridades o aun de discrepar con éstas. El primer paso para ayudar a la gente a solventar los costos que le implica la participación consiste simplemente en aclararle que tales costos existen.

La adopción de conductas innovadoras y de mecanismos de participación novedosos implica costos adicionales que deben estar reflejados en el presupuesto del proyecto. Si se pretende que los actores sociales asuman tales costos, éstos deben ser tenidos en cuenta en el diseño del proyecto, junto con el análisis de la capacidad y disposición de los interesados para absorberlos (y el reconocimiento del aporte que significan para el proyecto). Con suma frecuencia, la forma tradicional de hacer las cosas ya implica costos para los interesados y, por lo tanto, no es necesario corregir las estimaciones de costos que se hicieron para el proyecto.

Todos los costos de transacción en que incurran los participantes deben incluirse en indicadores de monitoreo de la participación en el proyecto. Esto abarca a los actores sociales, las autoridades de gobierno, los contratistas y los intermediarios de la sociedad civil. El monitoreo de la participación exige, además, documentar sus *consecuencias*, vale decir, los bienes, servicios y trabajos financiados por el proyecto que resultan de tal participación. De nada vale que la gente viaje muchos kilómetros para participar en deliberaciones si luego no puede influir en los resultados o en la eficacia y eficiencia de las inversiones realizadas. No siempre la participación es mejor cuando es más intensa. Si el tiempo que ha insumido o los costos que ha demandado no se equiparan con beneficios reales y percibidos por los participantes, el fomento de la participación de los actores sociales tal vez se convierta en un ejercicio fútil y genere escepticismo o desconfianza con respecto al proceso.

Otra dimensión de la participación y la consulta deriva de la necesidad de responder a las expectativas de los participantes y brindarles una realimentación y un seguimiento oportunos. No siempre las personas a las que se les pide opinión tienen una visión clara de lo complejo que resulta involucrar a múltiples actores sociales, y se enfadan o decepcionan al advertir que sus ideas y opiniones tal vez no fueron aceptadas e incorporadas del modo en que ellas pretendían. Por consiguiente, es fundamental explicar

con claridad a los participantes cómo funciona el proceso de toma de decisiones y que es posible que deban hacerse concesiones, así como brindarle en el momento oportuno la información adicional que necesiten y darles a conocer las decisiones adoptadas.

La evaluación de las inversiones efectuadas en la participación y de sus resultados implica seguir la evolución cuantitativa y cualitativa de los indicadores durante todo el ciclo vital del proyecto. Para realizar dicha evaluación, lo mejor es contar con la injerencia directa de las comunidades cuya participación se desea verificar.

Riesgos sociales

Este punto de ingreso es decisivo. Al llegar a él, el analista se pregunta: ¿Qué puede salir mal? ¿Qué tipo de medidas relativas al manejo del riesgo deben adoptarse para hacer frente a los riesgos identificados? Habida cuenta de los riesgos existentes y de las medidas que deberán tomarse para manejarlos, ¿se justifica llevar adelante el proyecto? La respuesta a estas preguntas implica haber elaborado los restantes puntos de ingreso del análisis.

Los riesgos sociales de un proyecto cualquiera³⁵ pueden dividirse en cinco categorías (ver el Cuadro 2.2). Los *riesgos por vulnerabilidad* se refieren al aumento de la exposición o susceptibilidad, principalmente de los pobres y vulnerables, a los riesgos endémicos o las conmociones externas. El analista debe estudiar cómo manejar tales riesgos. Hay otros tres tipos de riesgos que pueden afectar el proyecto en sí. Los *riesgos del país* —v. gr., inestabilidad política, tensiones étnicas o religiosas, conflictos violentos, militarización de la sociedad— que suelen superar el posible control de los gerentes de tareas, pero deben ser tomados en cuenta durante la evaluación del proyecto. Los *riesgos de la economía política* son los que podrían afectar a los presuntos beneficiarios del proyecto como consecuencia indirecta de éste. Buenos ejemplos de este tipo de riesgos son la subversión de los objetivos y la apropiación de los beneficios del proyecto por parte de la elite. Los *riesgos institucionales* incluyen los esquemas institucionales inapropiados, la ineficiente gestión de gobierno, la complejidad del diseño

³⁵ El concepto de “riesgos sociales” que aquí se utiliza es una leve adaptación del enunciado en *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, págs. 89-91.

y la baja capacidad. Están por últimos los *riesgos exógenos*, como un conflicto regional o los cambios macroeconómicos, capaces de gravitar negativamente en los resultados vinculados con el desarrollo social.

Cuadro 2.2 Ejemplos comunes de los cinco tipos de riesgos

Vulnerabilidad	Aumento de la exposición a las tensiones o conmociones
País	Inestabilidad política, tensiones étnicas y religiosas, conflictos y violencia
Economía política	Oposición al proyecto por actores sociales influyentes o su tergiversación, captación de los beneficios por una elite
Institucionales	Mala gestión de gobierno, capacidad administrativa y técnica limitada, complejidad del diseño
Exógenos	Deterioro de los términos del intercambio, conflictos regionales, efectos climáticos negativos

La apropiación de los activos relacionados con el proyecto suele incrementar los riesgos, y no siempre es posible establecer normas que la impidan. En un país que se debatía en conflictos internos, se diseñó un proyecto de red de contención social que tenía que funcionar por intermedio de contratos oficiales con algunas ONGs. Los manuales del proyecto dejaban bien en claro que *todos* los integrantes de grupos pobres podrían ser contratados en forma temporaria para las tareas de construcción y mantenimiento de la infraestructura. Sin embargo, los contratos beneficiaron exclusivamente a las ONGs que apoyaban al gobierno, asediado por sus opositores. La oposición política había sido tildada de ilegal por las autoridades y no tuvo acceso a los contratos. Como consecuencia de ello, las oportunidades de empleo temporal se convirtieron en retribuciones políticas, lo cual puso de relieve la legitimidad de los reclamos de los opositores e intensificó aun más los conflictos.

Análisis del riesgo social

Dado que los pobres carecen de medios para el manejo de los riesgos así como para hacer frente a las conmociones externas, el primer paso en el análisis del riesgo social es evaluar la vulnerabilidad de las poblaciones pobres que podrían ser afectadas por el proyecto. La División de Protección Social del Banco ha producido pautas para

evaluar las fuentes de riesgo y vulnerabilidad.³⁶ Dichas pautas dividen la vulnerabilidad en tres componentes de una “cadena de riesgos”: 1) el *riesgo*, o los sucesos inciertos; 2) las opciones existentes para manejar el riesgo, o *respuestas ante el riesgo*; y 3) el *resultado*, medido en términos de pérdida de bienestar. En dichas pautas se define la “vulnerabilidad” como “el estado de anticipación de resultados *previstos* que están en sí mismos determinados por la correlación, frecuencia y oportunidad en que se concretan los riesgos y las respuestas ante ellos. Un hogar es vulnerable si es probable que una conmoción lo haga descender (o lo sumerja) por debajo de un umbral de bienestar previamente definido (v. gr., la pobreza)”.³⁷ En relación al concepto de vulnerabilidad es importante destacar que:

- a) es anticipatoria y se define como la probabilidad de experimentar en el futuro una pérdida relacionada con algún aspecto del bienestar;
- b) puede decirse que un hogar es vulnerable a una pérdida futura de bienestar y que esta vulnerabilidad es causada por sucesos inciertos;
- c) el grado de vulnerabilidad depende de las características del riesgo y de la capacidad del hogar para responder ante él;
- d) la vulnerabilidad depende del horizonte temporal, por cuanto un hogar puede ser vulnerable a riesgos que se produzcan el próximo mes, año, etc., y la respuesta ante el riesgo tiene lugar a lo largo del tiempo; y
- e) los pobres y aquellos hogares marginalmente por sobre la línea de pobreza tienden a ser vulnerables a raíz de su exposición a los riesgos así como por su acceso limitado a los activos (definidos en sentido amplio) y su capacidad limitada para responder ante el riesgo.³⁸

El contexto del proyecto puede brindar mucha información acerca del riesgo. Las cifras históricas de precipitaciones e inundaciones, las estadísticas sanitarias, la economía política de la región, ofrecen indicios sobre los posibles riesgos. No es menos importante averiguar lo que pueden saber sobre éstos los pobres, que conocen muy bien la probabilidad de que se produzcan.

También son importantes los efectos del proyecto sobre las dotaciones de activos y mecanismos de seguridad personal de las poblaciones potencialmente afectadas. El

³⁶ Canagarajah, R. Sudarshan, Karin Heitzmann y Paul B. Siegel, "Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability", Social Protection Discussion Paper 0218, División de Protección Social, Banco Mundial, Washington, 2002.

³⁷ Op. cit., pág. 6.

³⁸ Op. cit. págs. 1-2.

analista comienza por examinar los activos físicos de los pobres (a fin de evaluar su capacidad para proveer personalmente a su seguridad) y otros factores —su capital humano (nivel de instrucción), su capacidad para diversificar sus ingresos, sus vinculaciones con grupos de autoayuda y redes de trueque, y su acceso a los mercados de créditos para favorecer el consumo— En el marco de un reasentamiento involuntario, para un campesino marginal la pérdida de sus tierras puede significar que toda su hogar corra el riesgo de quedar en la indigencia, mientras que no sería un riesgo en absoluto para un terrateniente más acaudalado, que posee numerosas propiedades y fuentes de ingresos.³⁹

Dado que la dimensión temporal y la oportunidad son importantes en determinar el nivel de vulnerabilidad —un individuo puede caer enfermo unos pocos días o varios meses, puede sucederle cuando hay una gran necesidad de su mano de obra o cuando no la hay—, las encuestas habituales de ingresos de los hogares suelen ser inadecuadas. En este sentido, los métodos de la ciencia social, como los grupos focalizados y la observación participativa, pueden constituir un gran aporte para la comprensión de la vulnerabilidad.

Los pobres siempre han encontrado formas de responder ante el riesgo — mediante las migraciones, la conversión de su dinero en efectivo en joyas, el mantenimiento de infraestructura común, la ampliación de la familia mediante el matrimonio y la afiliación a asociaciones mutuales de ahorro y préstamo (ROSCA)—. En caso de necesidad, han hecho frente a las conmociones vendiendo su ganado, reduciendo su consumo de alimentos o tomando dinero en préstamo de prestamistas individuales. Mientras que la primera serie de “respuestas ante el riesgo” son sustentables, la segunda serie tiende a empobrecerlos aun más al socavar su base de activos y aumentar su vulnerabilidad ante los riesgos futuros.

El análisis del riesgo social procura establecer los umbrales o límites por encima de los cuales los grupos sociales pueden mitigar los efectos de los riesgos y soportar conmociones de origen externo. Al diseñar un proyecto, el desafío consiste en elegir,

³⁹ Cernea, Michael M. y Christopher McDowell, eds., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees*, Washington: Banco Mundial, 2000.

posiblemente en conjunción con las autoridades de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, mecanismos mediante los cuales éste pueda elevar tales umbrales.⁴⁰

Recuadro 2.5 Estudio de caso: repensar el problema del VIH y del SIDA

En un país se produjo una veloz propagación del VIH y del SIDA, y las personas infectadas fueron aisladas, abandonadas y convertidas en objeto de temor. Pese a los esfuerzos realizados por los donantes y a la presencia de varias ONG, no había señales de que la situación mejorase. Los donantes canalizaban sus fondos a los siguientes rubros:

Mejoramiento de las instalaciones hospitalarias y acceso a la atención médica y los medicamentos.

Campañas educativas por radio y televisión para llegar a los grupos de alto riesgo: jóvenes, hombres solteros, prostitutas y camioneros.

Programas destinados a capacitar a los enfermos y a otras personas afectadas por el VIH o el sida para que pudieran realizar trabajos remunerados.

El análisis social reveló que la dificultad de acceso a los hospitales y medicamentos no era el verdadero problema. El estigma que caía sobre los portadores de VIH o los enfermos de sida era tan fuerte que las familias y comunidades no estaban dispuestas a atender a esos pacientes. Si se sospechaba que una persona podía ser seropositiva, se la evitaba o rehuía. Algunos médicos confesaron que los familiares de los enfermos habían ofrecido pagarles para que los envenenasen. Incluso en las zonas urbanas el tratamiento era considerado un dispendio de recursos escasos, debido a la creencia de que ningún afectado por esta enfermedad se curaba jamás. Los hospitales eran equiparados a un vertedero de residuos.

En los casos en que los pacientes recibían tratamiento, las emisoras de radio y televisión no contaban con suficiente credibilidad y confianza del público como para lograr un cambio de actitud. Como parte del análisis social se efectuaron encuestas en diversas comunidades y de ellas se dedujo que la gente consideraba más autorizados y confiables a los dirigentes comunitarios y de los templos, mezquitas y mercados locales. Los analistas comprendieron que en las zonas rurales el mensaje debía ser transmitido en primer lugar al jefe de la aldea, quien luego lo retransmitiría a sus prosélitos para que a su vez lo hicieran conocer entre los jefes de los hogares.

Además, el análisis social mostró que las mujeres estaban mucho menos informadas que los hombres acerca de los programas educativos existentes, las medidas preventivas y las posibilidades de recibir atención médica —y esto constituía un serio problema, porque el sida era considerado una “enfermedad de la mujer”—. Debía ampliarse la definición de los grupos de riesgo de modo de incluir a los hombres casados, las mujeres casadas y sus bebés.

El análisis demostró, finalmente, que las actividades generadoras de ingresos para los sidosos no eran eficaces debido a la exclusión social. Los analistas recomendaron que se hiciesen nuevos estudios para averiguar si era posible contar con el patrocinio comunitario de tales actividades.

Se diseñó e implementó un nuevo proyecto que prestaba particular atención al género, por ejemplo apoyando los esfuerzos tendientes a reducir la transmisión de la enfermedad de la madre al hijo y el riesgo de infección de las adolescentes. El proyecto recomendó que se hicieran exámenes clínicos y se brindara asesoramiento psicológico voluntario y confidencial para proteger a los sectores de la sociedad marginados a raíz del HIV y el sida. Por la misma razón, se desaconsejó rotundamente que los exámenes clínicos fueran obligatorios. El diseño del proyecto incluyó evaluaciones sociales periódicas destinadas a verificar la marginación social.

⁴⁰ Se encontrará más información sobre el análisis del riesgo social en *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, pág. 38.

Los resultados sociales de la respuesta ante el riesgo suelen estar condicionados por la manera en que se comprende y define la vulnerabilidad. Si en un conflicto violento, las víctimas son consideradas por el Estado como partes del conflicto y no como víctimas, éste les prestará muy poca atención. Es importante saber cómo se considerará a las víctimas, ya que la introducción de nuevos recursos de inversión puede exacerbar los conflictos y aumentar la vulnerabilidad. El Marco para el Análisis del Conflicto⁴¹ desarrollado en el Banco, especialmente dirigido a establecer la sensibilidad de una sociedad al conflicto, proporciona indicadores útiles.⁴² Si al emprender un proyecto se detecta la presencia de la mayoría de los indicadores de conflicto o de todos ellos, es recomendable realizar un análisis más detallado del conflicto antes de iniciar el proyecto.

Luego de los riesgos por vulnerabilidad, vienen los tres tipos de riesgos propios del proyecto en sí: riesgos del país, riesgos de la economía política y riesgos institucionales.

La corrupción, definida en este caso como la apropiación de rentas públicas y el soborno, puede constituir un gran riesgo del país para el proyecto y sus beneficiarios. Los sobornos e intercambios de favores para obtener servicios que supuestamente deberían prestarse en forma gratuita, o para evadir ciertas obligaciones o responsabilidades, pueden frustrar los objetivos del proyecto y exacerbar la vulnerabilidad. En los países en desarrollo, los habitantes de las ciudades distinguen fácilmente los pagos efectuados a funcionarios policiales corruptos, agentes de otorgamiento de licencias e inspectores sanitarios, de los regalos que suelen intercambiar los miembros de un clan, las familias de la elite ligadas entre sí por matrimonios, los políticos y su clientela, y otros grupos sociales en los que se sustentan las estructuras de gobierno formales. Quienes participan en tales intercambios consideran que no son hechos de corrupción sino obligaciones sociales recíprocas; pero los regalos habituales pueden convertirse en sobornos cuando se atraviesan las fronteras étnicas, comunitarias, de clase social o de lengua.

⁴¹ Si se desea mayor información sobre este punto, puede visitarse el rubro "Tools and Methods" del sitio del Banco Mundial en la Red llamado World Bank Social Analysis, <http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/SA/Home>.

⁴² Las principales variables para la predicción del conflicto son los antecedentes de estallidos de violencia, la inestabilidad del régimen político, la militarización de la sociedad, la dominación étnica, la existencia de conflictos activos en la región y el desempleo de los jóvenes. Para mayores detalles, ver "Conflict Analysis Framework" en "Tools and Methods", en el sitio del Banco Mundial en la Red mencionado en la nota anterior.

Los riesgos de la economía política pueden tener también serias repercusiones en los resultados del proyecto. Dos riesgos corrientes de la economía política vinculados con los proyectos son la captación de beneficios por las elites y la tergiversación de los objetivos del proyecto por poderosos grupos de intereses que sienten dichos objetivos como una amenaza. Por ejemplo, un plan bien intencionado de reformas en la distribución del riego en un país puede ser tergiversado por la elite terrateniente, que siempre utilizó sus conexiones con la Secretaría de Riego de dicho país a fin de obtener una cuota desproporcionada de recursos hídricos. En muchos países, para llevar a cabo una reforma de la irrigación se debió apelar a la formación de asociaciones de usuarios del agua de riego. No obstante, en algunos casos los grandes hacendados modificaron su estrategia para defender sus privilegios y se apropiaron de la conducción de tales asociaciones. Análogamente, reformas agrarias tendientes a aumentar los ingresos de los agricultores canalizando su producción por mercados privados pueden fracasar si las compañías de comercialización o marketing se adueñan de casi todos los beneficios derivados de estas reformas. A la inversa, si las compañías locales se sienten amenazadas por la competencia externa, tal vez se opongan a las reformas o las tergiversen.

El riesgo institucional surge cuando para la implementación del proyecto se crea un nuevo organismo con personal proveniente de otro organismo público que cumplía una función diferente. Aunque se ocupen todos los cargos del nuevo organismo, existe el peligro de que ese personal no comprenda sus nuevas funciones o no tenga la capacidad necesaria para desarrollarlas. La tendencia a crear en los proyectos para el desarrollo de unidades de gestión del proyecto, entes especializados o estructuras organizativas con el objeto de lograr una implementación más eficaz puede constituir, en sí misma, un riesgo para la sustentabilidad, e incluso atentar contra los esfuerzos realizados en el orden nacional para el fortalecimiento de la capacidad o la descentralización con ayuda de esas “estructuras paralelas” del proyecto.

Por último, como ha sido bien documentado, las crisis económicas producidas por cambios de política o ideológicos muy amplios dan origen a un riesgo social exógeno. Dos ejemplos de crisis de origen externo que tienen imprevisibles consecuencias sociales son las inversiones derivadas de la privatización de empresas públicas y la apertura

comercial del país a importaciones más baratas que los artículos nacionales. Por ejemplo, en un país en desarrollo la apertura del mercado textil mientras los países industrializados siguen protegiendo esa rama de la producción puede dar como resultado el desmantelamiento total e inmediato de un próspero sector manufacturero textil. El análisis social está en condiciones de anticipar tales resultados indagando a qué grupos sociales tornará vulnerables el proyecto. Tal vez no sea posible persuadir a los países industrializados para que modifiquen su política comercial, pero sí crear una red provisional de seguridad social que proteja a los trabajadores textiles desplazados hasta que se ubiquen en otros sectores.

Como ocurre con cualquier otro riesgo, el hecho de saber de dónde es probable que provenga un riesgo social vuelve más fácil reducirlo. El análisis institucional y el de los actores sociales son valiosos instrumentos para identificar las fuentes probables de riesgo social. En algunas circunstancias, los mecanismos existentes para el manejo del riesgo social pueden resultar útiles en la promoción de las oportunidades de desarrollo.

La clasificación de los riesgos según su probabilidad de ocurrencia y su importancia contribuye a establecer qué medidas de manejo del riesgo son adecuadas para un proyecto determinado (ver la Figura 2.4). A medida que nos aproximamos a los casilleros ubicados en el extremo superior derecho de la grilla, se torna cada vez más importante evitar el riesgo o manejarlo. Los riesgos del cuadrante inferior izquierdo, pese a su gravedad, son improbables; sólo exigen contar con un plan de contingencia. Los riesgos correspondientes al cuadrante superior izquierdo, relativamente leves pero probables, deben ser revisados y reevaluados en forma periódica. Los riesgos de escasa importancia y escasa probabilidad pueden dejarse de lado sin que ello implique un peligro.

El análisis de riesgo no carece, a su vez, de riesgos. Si con los actores sociales polémicos el proceso se realiza de manera deficiente, no es difícil que genere más discordia que armonía. El análisis se funda siempre en la comprensión subjetiva de cuestiones complejas y en la evaluación de la probabilidad de que sobrevengan problemas, así como de la importancia que éstos puedan tener para el proyecto. El análisis del riesgo es demasiado vital como para soslayarlo; por ello, los hallazgos a que da lugar deben convalidarse mediante la consulta con los interesados, por ejemplo

organizando seminarios con los actores sociales claves. Si esto permite alcanzar amplias coincidencias acerca de la probabilidad de que sobrevengan riesgos serios, será conveniente reconsiderar el diseño del proyecto, su estructura y el momento más oportuno para ponerlo en práctica.

Figura 2.4 Grilla para la evaluación del riesgo social⁴³

Alto	R	R	MP	K
Sustancial	R	R	MP	MP
Moderado	I	R	T	T
Bajo	I	R	T	T
	Bajo	Moderado	Sustancial	Alto

Importancia del Riesgo

K = *Riesgo inaceptable*. Anular el diseño existente y comenzar otro desde cero, porque el riesgo es inaceptablemente alto.

MP = *Modificar el Plan*. Anticiparse a los riesgos probables modificando el diseño del proyecto o introduciéndole medidas complementarias.

T = *Establecer desencadenantes*. Establecer indicadores mensurables que, una vez alcanzados, desencadenen cambios en el diseño o la adopción de medidas para mejorar la distribución, la remuneración, hacer frente a los impactos adversos, etc.

R = *Revisar y reconsiderar*.

I = *Desestimar*. El riesgo es muy bajo y se puede ignorar

Resultados estratégicos del análisis de riesgo social

El principal resultado del análisis de riesgo social es que permite formarse un cuadro cabal del riesgo y vulnerabilidad de los destinatarios del proyecto y otros grupos a los que éste puede afectar. El siguiente resultado es diseñar un plan para elevar el umbral de riesgo de los destinatarios complementando los mecanismos tradicionales de reducción y manejo del riesgo con otras medidas diseñadas e instrumentadas por el equipo del proyecto. Por ejemplo, si el proyecto introduce alteraciones en los ingresos, y si las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo constituyen una forma tradicional de regulación del consumo, el proyecto podría mejorar el acceso a los créditos para consumo

⁴³ *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, op. cit.

y su flujo contratando una ONG calificada para que inicie una operación de otorgamiento de microcréditos.

Los proyectos suelen enfrentar riesgos que están fuera de su control. En tales circunstancias, lo único que pueden hacer los directores del proyecto es contribuir al debate sobre las políticas; a veces, este debate por sí mismo reduce el riesgo. Un buen ejemplo es la política sanitaria. Una de las tensiones más corrientes que enfrentan gran cantidad de pobres es la morbilidad, una de cuyas consecuencias más notorias es el riesgo que corren de no disponer de medios de subsistencia. Las políticas sanitarias tienen enormes efectos multiplicadores en la reducción del riesgo en gran escala. Lo mismo cabe afirmar, por ejemplo, de los derechos de propiedad y las leyes sobre quiebras.

Cuando ciertos riesgos se han concretado, un proyecto de inversión debe incorporar subproyectos que puedan ponerse en marcha para beneficio de la población local en caso de ser necesario. Ejemplos de estos subproyectos son los planes de financiación de microemprendimientos y el mejoramiento de los programas de extensión agropecuaria.

Ningún proyecto de inversión puede impedir que se desate un huracán o una guerra. En estos casos, las respuestas posibles se encuentran, nuevamente, en el ámbito del debate de las políticas, principalmente las vinculadas con las redes de seguridad pública, como los fondos sociales, las transferencias de fondos y los seguros de salud. Aunque los riesgos no siempre pueden ser previstos ni manejados, hay que tener conciencia de su existencia. Los encargados de tomar decisiones deben tener en cuenta cómo pueden variar los impactos de las políticas en diversas situaciones o escenarios posibles.

El *análisis del escenario*⁴⁴ contribuye a que los responsables de las políticas conozcan las incertidumbres derivadas de los cambios en las condiciones estratégicas externas. El análisis examina las consecuencias sociales, económicas, políticas y tecnológicas de los cambios producidos en el país con el fin de destacar sus riesgos no previstos. Al igual que la mayoría de las otras evaluaciones del riesgo, el análisis del

⁴⁴ Jonathan Maack, "Scenario Analysis: A Tool for Task Managers", en *Social Analysis: Selected Tools and Technique*, Social Development Paper no. 36, Banco Mundial, junio de 2001. Pueden consultarse estudios de casos en profundidad de análisis del escenario aplicados en www.gbn.org/public/gbnstory/downloads/gbn_mont_fleur.pdf

escenario funciona de manera óptima cuando es conducido por un equipo formado tanto por los responsables de tomar las decisiones como por los representantes de los actores sociales. La participación de estos últimos en el análisis del escenario permite contar con estimaciones del riesgo que los responsables de las decisiones podrían pasar por alto. Además, confiere legitimidad a los planes para responder ante la incertidumbre que tal vez se adopten luego de dicho análisis. Una vez establecidos tales escenarios, el equipo formulará planes de contingencia que pueden incluir cambios en la secuencia o la oportunidad de adopción de las políticas.

Cinco puntos de ingreso y un solo punto de llegada

Si los cinco puntos de ingreso del análisis social son correctamente aplicados, el análisis resultante permitirá a los equipos de preparación planear sus proyectos con plena comprensión del complejo medio social que los rodea. Tendrán un mapa bien definido de las barreras socioculturales y de los puentes que pueden tender para alcanzar sus objetivos, una buena percepción de los esquemas institucionales y recursos necesarios, y del conjunto de indicadores requerido para medir su grado de éxito en el logro del objetivo que persigue el proyecto en materia de desarrollo.

3 Incorporación del análisis social al diseño del proyecto

El análisis social no es únicamente un método analítico útil. Su valor real radica en su contribución al diseño del proyecto y al impacto sobre el desarrollo. Sin embargo, los planificadores de los proyectos suelen pasar por alto su eficacia como instrumento operativo.

Hay varias razones por las cuales los equipos de proyecto tal vez pierdan oportunidades de incluir problemas sociales en los proyectos. Quizá los directores de tales equipos y los funcionarios de contrapartida no consideren la inclusión de científicos sociales en el proceso de diseño del proyecto y en la toma de decisiones. Y aun en los casos en que se reconozca el aporte posible de los científicos sociales, limitaciones de personal y de tiempo pueden impedir que los científicos sociales del Banco aporten contribuciones y consejos. Tal vez el presupuesto asignado al proyecto carezca de fondos para la participación de un científico social como miembro cabal del equipo de tareas.

Por otro lado, los científicos sociales a veces evalúan los impactos potenciales de un proyecto pero no convierten sus hallazgos en recomendaciones operativas. Al centrarse en los problemas y limitarse a defender ciertas posiciones, no logran descubrir soluciones prácticas.⁴⁵

Los científicos sociales, ya sean especialistas del Banco o integrantes de los equipos de los diversos países, puede que carezcan de conocimientos técnicos o de experiencia suficiente en administración de proyectos como para traducir sus hallazgos en recomendaciones prácticas. También puede ocurrir que la documentación o los estudios en los que se basa su análisis social no contengan suficiente información específica como para realizar recomendaciones operativas.

Con el objeto de concretar sus posibilidades de mejorar los proyectos mediante el análisis social, los científicos sociales deben: 1) capacitarse en administración de proyectos; 2) orientar su labor analítica hacia los procesos y los resultados de los

⁴⁵ “En algunos casos los profesionales involucrados [en el análisis social] tenían poca experiencia práctica relacionada con programas de desarrollo... Eran considerados transmisores de objetivos específicos de acción social en lugar de especialistas independientes, capaces de transformar el análisis social en recomendaciones de política”. Gacitua-Marió, “Social Assessment in the World Bank Operations in Latin America: Lessons Learned”, trabajo presentado en la reunión de la International Association for Impact Assessment llevada a cabo en abril de 1997.

proyectos; y 3) participar en todas las etapas del ciclo del proyecto, desde la preparación hasta la implementación y la evaluación. Por su parte, como veremos en la próxima sección, el personal del proyecto puede colaborar con los científicos sociales para obtener los máximos beneficios del análisis social.

¿Qué se necesita para integrar el análisis social al diseño e implementación de un proyecto?

Para que los hallazgos del análisis social puedan reflejarse en el diseño de un proyecto y aplicarse durante su implementación, deben cumplirse varias condiciones, entre las cuales cabe mencionar un financiamiento adecuado, la adopción de un enfoque realista, la resolución de los problemas que pueda generar el proyecto, el aprendizaje recíproco (sobre todo en lo concerniente al cálculo del presupuesto, la logística y las cuestiones técnicas), una buena comunicación y la creación de alianzas que fortalezcan la capacidad existente.

Financiamiento adecuado

El análisis de los procedimientos de relevamiento social del Banco antes mencionado reveló que el mayor obstáculo para la participación de científicos sociales en el ciclo de los proyectos eran las limitaciones de orden financiero. Aun cuando durante la preparación del proyecto se le asigne importancia al análisis social, los recursos con que se cuenta para que puedan participar científicos sociales luego de la etapa de diseño suelen ser insuficientes, y es muy raro que los haya para la etapa de supervisión.

Todos los interesados en el éxito de un proyecto pueden desempeñar algún papel en la superación de tales deficiencias:

- *Los directivos del Banco y los líderes de equipos de proyectos* deben tener en cuenta que incluir el análisis social en el presupuesto forma parte integral de la preparación del proyecto y –en aquellos proyectos que incluyen componentes sustanciales de desarrollo social o que dependen, para su implementación apropiada, de la

participación comunitaria – se debe prever que participen científicos sociales en todo el ciclo del proyecto.

- Los *gerentes de las instituciones de contrapartida relevantes* deben realizar las inversiones necesarias para contratar y capacitar a los científicos locales.
- Los *científicos sociales*, ya sea que trabajen para el Banco o para el Prestatario, y que pertenezcan al personal permanente o sean consultores, deben capacitarse para la administración de proyectos y asumir la cuota de responsabilidad que les cabe en el diseño y la implementación. Una de las destrezas necesarias es el empleo del método de marco lógico para la planificación y monitoreo del proyecto.

Un enfoque realista

Los buenos deseos acerca de la forma en que *deberían* actuar las sociedades no equivalen a un buen análisis social. Los científicos sociales deben saber que las intervenciones en favor del desarrollo se llevan a cabo a través de los marcos institucionales y jurídicos existentes, en cooperación con las organizaciones existentes y en el contexto de las prácticas sociales vigentes. No es que deba ignorar la búsqueda de ideales, pero sí se debe hacer mediante la toma de conciencia de lo que es posible y de lo que no lo es.

Recuadro 3.1 El valor del realismo

En el curso del análisis social de un proyecto de asistencia técnica al agro, se advirtió que las fallas del sistema de tenencia de la tierra vigente en un país impedían que los pobres tuvieran acceso a los beneficios del proyecto. Los analistas recomendaron que se repartieran tierras fiscales a los campesinos sin tierras, pero no tuvieron en cuenta la factibilidad política de su recomendación. Habría sido más conducente que ésta se hubiese formulado durante el debate político del CAS, ya que esto podría haber originado un intento de reforma del sistema de administración de la tierra en el plano nacional.

Si los analistas hubieran considerado a un grupo objetivo diferente –el de los agricultores que, pese a tener tierras propias, carecían de medios para comercializar sus productos– tal vez hubiesen vislumbrado la posibilidad de seguir otro camino para aliviar la pobreza de los campesinos sin tierras: la asistencia técnica para la creación de puestos de trabajo en fábricas de procesamiento o conservación de alimentos, así como en otras agroindustrias pequeñas.

Resolución de problemas

El diseño de un proyecto implica seleccionar la combinación más eficaz de los mecanismos, recursos e instituciones disponibles. Los científicos sociales deben tratar de encontrar los recursos que maximicen ciertas condiciones y minimicen otras.

Las condiciones que deben maximizar son las siguientes:

- Participación de los beneficiarios y personas afectadas por el proyecto, en especial los grupos más vulnerables y excluidos.
- Transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad de los organismos responsables de la ejecución del proyecto y en lo concerniente a la distribución de los beneficios previstos.
- Mejoramiento de los medios de vida de las personas como consecuencia del proyecto.
- Alianzas estratégicas entre los diversos actores sociales que puedan mejorar los objetivos del proyecto y oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad de dichos actores.

Entre las condiciones que deben minimizar se encuentran las siguientes:

- Riesgos de que un proyecto genere impactos socioeconómicos adversos.
- Riesgos de que el proyecto origine un mayor empobrecimiento o marginación de los grupos vulnerables.
- Captación exclusiva de los beneficios presuntos de un proyecto u oposición a éste por parte de actores sociales influyentes.
- Barreras sociales a la distribución de los servicios y beneficios del proyecto.

Si los científicos sociales definen con claridad los aspectos que deben maximizarse o minimizarse, y examinan las oportunidades, limitaciones, impactos probables y riesgos existentes, sus recomendaciones serán más realistas.

Recuadro 3.2 Elementos de diseño y operativos fundamentales

El diseño y las características operativas de todos los proyectos surgen de las negociaciones entre los propios involucrados. Algunos de los puntos sobre los cuales debe llegarse a coincidencias son los siguientes:

Componentes de diseño que presentan oportunidades muy favorables o, a la inversa, grandes riesgos para el desarrollo social.

Aspectos prácticos de los planes de acción que promueven la inclusión, el empoderamiento y la seguridad, fomentando la equidad de oportunidades, la participación, el manejo del riesgo social y el monitoreo del impacto social.

Utilización en el proyecto de los mejores mecanismos institucionales posibles, incluyendo en esto tanto a las instituciones del sector público y privado como a las ONG y las organizaciones comunitarias.

Diseño del componente de asistencia técnica, en especial de una estrategia para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la capacidad de los actores sociales más excluidos.

Mecanismos para la toma de decisiones, la presentación de reclamos y otros acuerdos operativos.

Asignación de recursos financieros a las actividades antes mencionadas.

Recursos humanos, dotación de personal y capacitación necesaria para el proyecto.

Formas de comunicación entre el proyecto y todos los actores sociales interesados en él.

Convenios logísticos, normas para las compras, mecanismos de desembolso y procedimientos para la presentación de información.

Los medios escogidos para llevar a cabo un proyecto, incluidas las instituciones y los procedimientos administrativos, no son neutrales. Siempre están involucrados la base electoral y los intereses políticos. En este sentido, una decisión sobre el diseño puede tener repercusiones políticas. Si se crea una coalición de actores sociales con el fin de dar respaldo al proyecto, ese grupo ejercerá un poder político. Análogamente, las estrategias tendientes a empoderar a los grupos sociales desfavorecidos, en especial a los más vulnerables, probablemente involucren a intermediarios tales como los dirigentes locales o las entidades representativas.

Las intervenciones en favor del desarrollo deben adecuarse a la sociedad en la cual se llevarán a cabo y a los recursos, capacidades, destrezas y valores de los grupos que integran dicha sociedad. Los científicos sociales deben ser conscientes de que el cambio de las relaciones de poder vigentes puede implicar riesgos para los pobres. Al ver amenazados su posición y sus privilegios, los grupos más poderosos tal vez intenten impedir el cambio o aun perjudicar a quienes lo promueven.

Aprendizaje recíproco

Familiarizarse con la ciencia económica facilita el debate con los economistas sobre la manera de integrar el desarrollo económico y social. Los científicos sociales pueden tener mucho mayor gravitación si adquieren conocimientos y experiencia sobre la administración y gestión –particularmente el cálculo presupuestario y la logística– y sobre los principales problemas técnicos de los trabajos sectoriales.

Una manera de aprender es formular preguntas pertinentes acerca de la mecánica de los procesos presupuestarios, logísticos y técnicos. Con respecto al presupuesto, el científico social necesita conocer los sistemas de cuentas (especiales) y analizar qué implicaciones tiene que el manejo de esas cuentas y la asignación de los recursos estén en manos de determinadas personas. ¿Quiénes toman las decisiones finales en materia de gastos y de logística? ¿Cómo se supone que habrán de llegar los recursos al nivel local?

En este sentido, un ejercicio útil consiste en extraer del presupuesto correspondiente al proyecto general todos los ítems vinculados con las recomendaciones que se han hecho luego del análisis social. Se aconseja a los científicos sociales preparar, con todos esos ítems, su propio presupuesto de desarrollo social, que luego podrán utilizar para supervisar la implementación del proyecto.

Las cuestiones relativas a la logística (vehículos, transporte, acceso a las operaciones en el terreno, equipos, tareas de oficina, condiciones para los trabajadores de campo, etc.) no constituyen detalles secundarios. ¿La logística del proyecto es adecuada a los servicios que deben brindarse a los beneficiarios y comunidades, en especial a los situados en zonas muy remotas? En ciertos proyectos y países, para alcanzar los objetivos del desarrollo social puede ser indispensable descentralizar las operaciones en el terreno.

El científico social necesita contar con conocimientos técnicos no sólo para lograr y mantener su credibilidad ante el equipo de proyecto, sino también para saber transmitir la información relevante derivada del análisis social. Desde el punto de vista del científico social, cada sector ofrece distintas oportunidades y requiere distintos enfoques para incorporar las cuestiones sociales al diseño y secuencia de la estrategia de

implementación; por consiguiente, es preciso que esté familiarizado con las inquietudes y oportunidades propias del sector en el que habrá de desempeñarse.

Comunicación de las promesas y compromisos

Una buena comunicación se traduce en una mejor gestión de gobierno y en mejores mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad, pero nunca es fácil lograrla. Durante la preparación del documento de evaluación del proyecto, el manual operativo, la normativa legal y otros documentos, el científico social debe trabajar en forma conjunta con el gerente de tareas y el asesor letrado a fin de presentar en un lenguaje directo los aspectos sociales del proyecto, en especial las recomendaciones derivadas del análisis social. Debe estimularse al Prestatario para que dé a conocer un breve resumen del proyecto, expuesto en un lenguaje y formato apropiados, a las organizaciones comunitarias y otras entidades asociadas. En dicho resumen se prestará particular atención a los programas y medidas de acción que se ocupan de las inquietudes y expectativas de dichas organizaciones.

Los entendimientos a que lleguen los funcionarios del gobierno con los beneficiarios y comunidades durante las consultas deben documentarse por escrito y ponerse a disposición de todas las partes involucradas. Tales documentos sirven de base a un accionar transparente y son valiosas herramientas para el monitoreo y la evaluación.

Creación de alianzas y capacidad de las instituciones locales de contrapartida

Mientras lleva a cabo su análisis, el científico social debe estar atento para averiguar si el equipo local del proyecto puede necesitar capacidad adicional. La continuidad y sustentabilidad de las medidas y programas fundamentales dependerán, en gran medida, del equipo local de la institución de contraparte, que probablemente siga en actividad durante todo el proyecto. Si cambian las condiciones, o si las lecciones aprendidas sugieren la conveniencia de introducir cambios, será el personal local el que deba hacer ajustes en el proyecto cuidando que no sufran menoscabo sus principales objetivos en materia de desarrollo social. Por lo tanto, al científico social le interesará

asegurar que el personal local cuente con una perspectiva social de amplitud y profundidad suficientes como para hacer frente a las necesidades de la comunidad, manejar los conflictos y cumplir otras tareas decisivas para el análisis social. Si estima que el personal local necesita ser capacitado, el científico social tiene que verificar los recursos disponibles para tal fin.

Condiciones favorecedoras

Aun cuando el análisis social haya sido adecuadamente traducido al diseño del proyecto y los acuerdos operativos, una iniciativa en favor del desarrollo puede fracasar si no existen ciertas condiciones favorecedoras –factores y circunstancias externos decisivos–. El científico social necesita aguzar su habilidad para identificar tales condiciones en cada proyecto y ejercer su imaginación y creatividad para abordarlas. Los proyectos operan en contextos sociales complejos y las condiciones favorecedoras suelen estar ocultas detrás de los convenios tácitos entre los organismos o implícitas en una cláusula del acuerdo jurídico. Por ende, al comienzo puede ser difícil identificar la condición o condiciones favorecedoras particulares en torno de las cuales debe centrarse la estrategia operativa del proyecto.

En ciertos casos, la condición favorecedora puede ser la creación de una nueva organización o el fortalecimiento de una institución existente. También puede ser la existencia de alguien que cumpla el rol de líder, o el fomento de asociaciones con otros actores sociales, como dirigentes locales influyentes o inversores potenciales. También puede ser la sanción de nuevas leyes por la legislatura nacional, la promulgación de una nueva medida por parte del poder ejecutivo o la aprobación de una nueva política sectorial o regional.

La identificación de las condiciones favorecedoras requiere conocimientos y experiencia relativos al país y sector en cuestión, así como una comprensión profunda de la historia de esa sociedad y de la situación en que se encuentra en ese momento. Los científicos sociales debatirán con las autoridades y los especialistas en el sector, los asesores letrados y gerentes de proyecto del Banco y de sus Prestatarios las condiciones favorecedoras de un proyecto determinado, compartiendo con ellos los hallazgos del

análisis social de modo que éste pase a formar parte de las formulaciones de política y de las decisiones.

Utilización del ciclo del proyecto a fin de integrar el análisis social al diseño y las operaciones

El ciclo de los proyectos del Banco Mundial brinda numerosas oportunidades para introducir en el diseño e implementación de los proyectos las recomendaciones surgidas del análisis social (ver la Figura 3.1). Muchas de esas oportunidades se relacionan con documentos, sucesos y actividades oficiales del proyecto. En cada una de las secciones que siguen se resume el contenido típico de un documento, suceso o actividad y se señalan los temas principales que deben atraer el interés del científico social si éste pretende que su análisis social grave en las operaciones.

Documento de Conceptual del Proyecto (PCD)

El examen inicial del PCD,⁴⁶ aunque no sea completo, es un buen punto de entrada para el científico social. En la situación ideal, este último formará parte del equipo de tareas y contribuirá a redactar tanto el PCD como los documentos posteriores del proyecto. Si no forma parte efectiva del equipo de tareas, debe iniciar el diálogo con éste durante la etapa de identificación del proyecto, aun antes de redactar el PCD, con el fin de plantear ciertos interrogantes generales acerca de la importancia del contexto social.

¿Qué beneficios sociales podría deparar el proyecto? ¿Cómo puede ponerse éste al servicio de los intereses de los grupos más pobres y marginados de la sociedad? ¿De qué manera intenta el proyecto reducir la pobreza? ¿Hubo en el pasado proyectos de índole similar, o llevados a cabo en sectores afines, que puedan influir en el proyecto propuesto? ¿Qué posibles riesgos sociales conlleva el proyecto?

Normalmente, las principales cuestiones sociales relacionadas con un proyecto se sintetizan en la sección E.6 del PCD. Se supone que en la etapa de confección del PCD el

⁴⁶ El documento conceptual del proyecto refleja los hallazgos provenientes del ejercicio de fijación de alcances, incluidas las medidas propuestas para completar el análisis social y abordar las cuestiones sociales en el diseño del proyecto.

equipo de tareas enumerará los problemas que ya son bien conocidos y describirá los pasos que propone dar para completar el análisis social de los asuntos que aún no están del todo claros. El PCD documenta las medidas propuestas para completar el análisis social; en el caso de los proyectos que se vinculan con problemas sociales destacados y sustanciales, entre esas medidas está la realización de una evaluación social por parte del Prestatario. Las cuestiones relevantes para el desarrollo social pueden ser expresamente señaladas, además, al indicar el objetivo en materia de desarrollo. Habitualmente estas cuestiones se examinan con mayor detalle en las secciones dedicadas al desarrollo y el contexto estratégico, en la fundamentación del proyecto (incluida la consideración de otras alternativas), y en las secciones sobre su sustentabilidad y riesgos. El científico social prestará particular atención a establecer indicadores que permitan monitorear los presuntos beneficios sociales del proyecto así como sus resultados y riesgos en materia de desarrollo.

Recuadro 3.3 Apoyo a la evaluación social del Prestatario: algunas sugerencias para el científico social

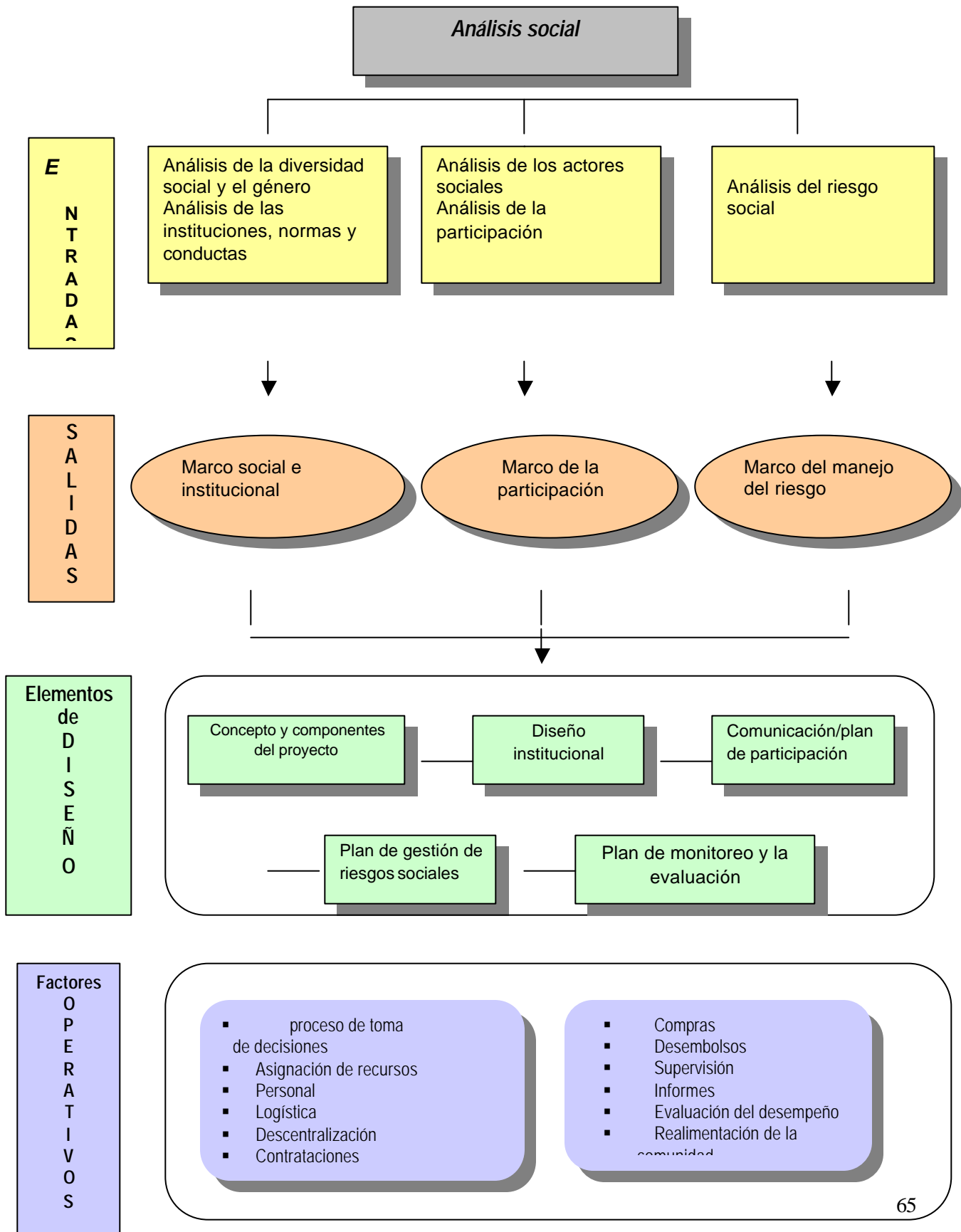
Las limitaciones presupuestarias suelen impedir a los Prestatarios combinar en sus evaluaciones sociales los métodos cuantitativos y cualitativos. Por otro lado, a menudo los Prestatarios se resisten a recolectar información que puede ser sensible. Ambas limitantes tornan menos riguroso y confiable el análisis. Es importante tomar medidas para prevenir estos inconvenientes. Antes de diseñar los métodos de investigación y de establecer las áreas en que se realizará la misma, hay que fijar un plan bien definido tanto para el análisis social como para la evaluación social. Hay que mostrar las ventajas de la evaluación social y estimular la colaboración con otros donantes. Se determinará con la debida anticipación consultores locales calificados y competentes para participar en la evaluación social.

Una de las inversiones más productivas que pueden realizar los científicos sociales del Banco es fortalecer la capacidad de evaluación social de los equipos locales de investigación. Los científicos sociales locales pueden desempeñar un papel esencial en el monitoreo, las revisiones de medio plazo y los informes finales sobre la implementación del proyecto, así como en la solución de las dificultades que se presentan durante las misiones de supervisión.

A fin de reunir científicos sociales dotados de los conocimientos y experiencia necesarios para el proyecto, debe recurrirse a las universidades y consultores independientes locales. La divulgación de los documentos del proyecto debe respetar las normas fijadas por el Banco para la divulgación de información. Se alentará a los Prestatarios a tomar medidas para que los consultores locales comprendan plenamente la fundamentación del proyecto así como las expectativas y requisitos establecidos por el Banco.

Hay que identificar los recursos que permitan mejorar la conciencia social y la capacidad del equipo nacional responsable de la preparación del proyecto. Se concertarán reuniones entre el equipo local, los gerentes de tareas y los funcionarios locales del Banco. Para poner de manifiesto el respeto que merecen las opiniones y conocimientos del equipo local, se compartirán con éste los borradores y documento final del análisis social.

Figura 3.1 Elementos de diseño y factores operativos genéricos derivados de las recomendaciones del análisis social



No debe presumirse que la reducción de la pobreza será una consecuencia directa de las buenas intenciones del proyecto. Es cierto que el flujo de nuevos servicios, infraestructura y puestos de trabajo, o la formalización de derechos informales y la revaluación del capital y los activos de los pobres, pueden contribuir a aliviar la pobreza; pero la relación existente entre tales medidas y sus presuntos beneficios para los pobres debe ser establecida de manera clara e inequívoca en el método de registro de operaciones incluido en el Resumen del Proyecto,⁴⁷ el cual permite vincular las actividades del proyecto y sus asignaciones presupuestarias con resultados e impactos concretos. Tales especificaciones servirán de base al diseño del proyecto, y los indicadores allí señalados actuarán como línea de base para monitorear y evaluar sus resultados. Este marco lógico puede comenzar a aplicarse en la etapa del PCD, pero normalmente se lo completará con la evaluación del proyecto.

Documento de Evaluación del Proyecto (PAD)

El PAD se elabora a partir de la información básica contenida en el PCD. Los científicos sociales resumirán su análisis social en la sección pertinente del PAD (sección E.6). Otros análisis sociales más detallados, como los hallazgos provenientes de la evaluación social realizada por el Prestatario, pueden incluirse en un anexo. Las recomendaciones efectuadas en la sección del análisis social y en el anexo deben ser congruentes con la organización general del proyecto.

El análisis social debe aclarar cuáles son los objetivos y beneficios del proyecto, estimular el debate sobre quienes serían beneficiados y perjudicados por éste, y servir de sustento para el examen de la sustentabilidad y los riesgos del proyecto, así como de las alternativas existentes. El diseño institucional del proyecto ha de reflejar los acuerdos alcanzados con el Prestatario sobre sus resultados en materia de desarrollo social, así como sobre los mecanismos y recursos necesarios para alcanzar tales resultados. Si se detectan problemas vinculados con la protección social (p.ej., reasentamiento involuntario de pueblos indígenas), el científico social debe verificar el cumplimiento de las políticas operativas pertinentes. Deben establecerse indicadores y puntos de referencia

⁴⁷ PCD, anexo 1.

apropiados para monitorear el progreso y la implementación del proyecto, y deben disponerse de recursos adecuados para el monitoreo como condición previa para la evaluación del proyecto. Los científicos sociales suelen pasar por alto la sección del PAD destinada a examinar los aspectos controvertidos del proyecto. El PAD debe determinar con claridad si existen riesgos especiales, corrupción, hechos de violencia, débil adhesión al proyecto, mala gestión de gobierno, oposición de actores sociales y cualquier otro aspecto controvertido que sea relevante.

Recuadro 3.4 Cómo aprovechar al máximo el PCD: Sugerencias para los científicos sociales

El científico social deberá reunirse con el Encargado del equipo de preparación, el abogado para el país y otros integrantes del equipo del proyecto a fin de aclarar las expectativas e inquietudes. En dicha reunión les transmitirá la información que posea acerca del contexto sociocultural, institucional, histórico y político del proyecto. Pondrá de relieve la diversidad social del país, la exclusión histórica que han sufrido sus mujeres u otros grupos desfavorecidos, el papel cumplido por las entidades de la sociedad civil, el de las organizaciones sociales informales, y toda otra cuestión social prominente.

Estudiará la economía política en la que se inserta el proyecto y examinará con el equipo cualquier premisa subyacente de la evaluación realizada por el Prestatario. Con el objeto de comprender los intereses y motivaciones de los actores fundamentales, realizará un análisis de los actores sociales que tendrán a su cargo la implementación. Deberá averiguar cómo y por qué se originó el proyecto, de modo de saber en qué medida el Prestatario lo ha hecho suyo y cuál es su probable curso futuro. Formulará, con el mayor tacto posible, preguntas semejantes a los funcionarios de contrapartida, los consultores locales y los científicos sociales locales.

Pasará revista a los informes de supervisión y a los informes finales sobre la implementación de operaciones anteriores de similares alcances, prestando especial atención a las dificultades que hubo en el pasado para concretar los beneficios del proyecto, desembolsar recursos, establecer la comunicación, monitorear los resultados y mantener la infraestructura o los servicios.

Contribuirá a redactar (o revisará) los términos de referencia para la evaluación social (en caso de ser necesaria) y asesorará al Prestatario sobre la selección de consultores para llevarla a cabo. En el Capítulo 4 se harán algunas sugerencias sobre la forma de hacer participar a los actores sociales, los beneficiarios y el Prestatario en la evaluación social.

Además de aclarar los riesgos sociales identificados gracias al análisis social, el PAD debe establecer una estrategia consecuente para el manejo de dichos riesgos. No basta con tomar conciencia de los posibles riesgos; puede hacerse intervenir a otras disciplinas con el objeto de evaluar mejor los riesgos identificados y contribuir a trazar un plan para su manejo. En el caso de los riesgos endémicos, deben explicitarse las responsabilidades legales que les caben a las organizaciones participantes –

gubernamentales y no gubernamentales– en su monitoreo, evitación y manejo. Se asignará claramente a cada cual el rol, las funciones y los recursos que le competen en cuanto al manejo de los riesgos. Por ejemplo, en un país propenso a sufrir inundaciones o conflictos, invertir en un plan de gestión de catástrofes puede constituir una manera eficaz en función de los costos de proteger a los pobres contra dichos riesgos.

Si lo que preocupa son las condiciones de la economía política, el científico social evaluará si los acuerdos operativos son idóneos para impedir que los intereses particulares –elites, consultores o políticos locales, así como empresas internacionales– monopolicen los beneficios del proyecto. Puede hacer un gran aporte a los equipos de tareas planteándoles diferentes escenarios en relación con los partidarios del proyecto y sus opositores.

Puede seguirse el mismo procedimiento con otros riesgos potenciales, como el incumplimiento de las normas de protección fijadas por el Banco u otros impactos sociales adversos tales como la exacerbación de las disparidades de género, etnicidad, religión, lengua y ubicación geográfica. Con frecuencia, el análisis social y la evaluación social se realizan en el marco de situaciones para las que rigen las políticas de protección social del Banco vinculadas a los pueblos y culturas indígenas, o al reasentamiento involuntario. En tales circunstancias, a menudo se convoca al científico social para que corrobore si los marcos de política, planes de mitigación, capacidad organizativa y otras acciones requeridas para cumplir con las normas de protección han sido abordados en forma satisfactoria.

Aunque no es posible mitigar totalmente todos los riesgos, debe desarrollarse una estrategia para minimizar el impacto que puedan tener los riesgos del país y los riesgos exógenos sobre los vulnerables y los pobres.

Manual operativo

El científico social tiene que leer el manual operativo (OM) del proyecto, el cual contiene las reglas, normas y procedimientos capaces de favorecer o impedir el logro de los objetivos fundamentales del proyecto en materia de desarrollo social: la inclusión, el empoderamiento y la seguridad. En caso de ser posible, participará en la redacción del

OM, ayudando a los equipos del proyecto a definir acuerdos y procedimientos compatibles con las estrategias de desarrollo social. Una breve mirada al contenido de cualquier OM revelará de inmediato su importancia para los científicos sociales que desean ver encarnada su tarea analítica en infraestructuras, servicios, oportunidades y beneficios socioeconómicos.

En el caso típico, el OM abarca las reglas y procedimientos acordados entre el Banco y el Prestatario en relación con:

- Las actividades preliminares de iniciación del proyecto, incluida la creación de la unidad de implementación, la organización de la información y de los documentos fundamentales, y las condiciones para la entrada en vigencia del proyecto.
- Los acuerdos vinculados con los mecanismos favorecedores, los mecanismos de provisión y focalización, incluida la selección de los beneficiarios y los criterios de elegibilidad: la focalización geográfica, socioeconómica o sociocultural; los mecanismos favorecedores para crear oportunidades; los mecanismos de provisión de bienes y servicios; y los mecanismos de focalización.
- Las responsabilidades vinculadas con la implementación del proyecto, incluidos los acuerdos institucionales y responsabilidades legales por su ejecución, otras instituciones y organizaciones que apoyarán el proyecto, las actividades para el fortalecimiento de la capacidad y los acuerdos para la implementación de cada componente.
- La planificación y preparación del presupuesto del proyecto, incluido el plan operativo anual y el presupuesto de gastos, la asignación de recursos según las fuentes de los fondos, y los mecanismos de control y revisión presupuestarios.
- Las disposiciones relativas a las compras, incluidas las normas sobre adquisición de servicios (muy importantes si habrá organizaciones comunitarias que actúen como proveedores o consultores), los procedimientos y responsabilidades de contratación, los recursos para contratar servicios de consultoría, los requisitos para la aprobación del Banco y el plan anual de capacitación.
- Los arreglos sobre informes de supervisión, incluida la revisión de medio término e informe final.

- Los arreglos para la supervisión, monitoreo y evaluación del proyecto, incluidas las modalidades, contratos e indicadores clave.
- Los arreglos para los desembolsos, incluidas las firmas autorizadas para los desembolsos y reposiciones

El OM contiene anexos que se refieren a los acuerdos finales alcanzados entre el Banco y el Prestatario sobre ciertas cuestiones fundamentales, como los criterios de elegibilidad para la focalización de inversiones; la selección de los beneficiarios, localidades y regiones que abarcará el proyecto; y el financiamiento de las iniciativas y subproyectos de la comunidad –todo lo cual es de suma importancia para el logro de los objetivos en materia de desarrollo social–. Los científicos sociales deben prestar suma atención a la preparación del OM, pues de lo contrario las recomendaciones de sus análisis sociales pueden quedar excluidas de las disposiciones finales sobre la implementación del proyecto.

Recuadro 3.5 No perder de vista el manual operativo: sugerencias para los científicos sociales

En ocasiones, el OM es el único documento en el que se registran las decisiones de último momento vinculadas con los recursos para determinadas actividades. Conviene que el científico social intervenga en dichas decisiones finales porque pueden afectar los recursos con que cuente para la participación, para realizar estudios adicionales o para los servicios de consultoría. Tendrá que verificar en el presupuesto definitivo si el proyecto podrá cumplir con lo prometido; en caso de que no sea así, deberá informar acerca de esto al director y/o gerente sectorial del país.

El científico social está en una posición clave para proponer arreglos presupuestarios, institucionales o de otra índole alternativos, aunque éstos se aparten de los que tradicionalmente ha utilizado el Prestatario. Deberá indagar cuáles son los marcos institucionales empleados en las iniciativas solventadas por las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones del tercer sector, los donantes bilaterales, etc. Con frecuencia, dichos marcos ofrecen alternativas ventajosas (y menos engorrosas) frente a los arreglos institucionales tradicionales.

El científico social trabajará junto al líder del equipo de preparación (TTL) para señalarle al Prestatario cualquier incongruencia que exista entre las recomendaciones propuestas por el análisis social y las disposiciones establecidas en el OM. Por ejemplo, si la estrategia en materia de desarrollo social está en pugna con la normativa

institucional a la que debe sujetarse la implementación del proyecto, el equipo del Banco debe señalárselo al Prestatario. En caso de que las recomendaciones del análisis social sean dejadas de lado por el Prestatario de manera sistemática o persistente, el científico social deberá señalarle al director del país que pueden correr peligro los objetivos del proyecto en materia de desarrollo.

Plan de implementación del proyecto (PIP)

Si bien la preparación del PIP es responsabilidad del Prestatario, su elaboración ofrece buenas oportunidades para integrar el análisis social al proyecto. Debe prestarse particular atención a la preparación del plan operativo, en especial durante el primer año del proyecto, período en el cual se establecen las disposiciones operativas y las medidas que se adoptarán en el terreno.

La preparación del PIP es una tarea delicada, que a menudo implica diseñar los formatos para recopilar información, seleccionar a los beneficiarios, definir sus respectivos derechos, etc., así como redactar los términos de referencia para el reclutamiento del personal de la unidad de gestión del proyecto, los consultores de desarrollo social y los especialistas en desarrollo comunitario. Las decisiones que se adopten en todas estas cuestiones deben tomar en cuenta las consideraciones sociales pertinentes. Por otra parte, los planes de implementación del proyecto deben elaborarse con flexibilidad, de modo tal que puedan introducirse cambios en función de las enseñanzas del monitoreo y la realimentación de los interesados.

La presencia en el terreno de un científico social del Banco y, a veces, del gerente de tareas favorece la operatividad del análisis social. Dicha presencia señala que los principales miembros del equipo realizan una “supervisión permanente”. Como parte del proceso de evaluación social que tiene lugar durante la implementación, los gerentes de tareas pueden incorporar mecanismos formales e informales, como la realización de seminarios con los interesados, a fin de divulgar los hallazgos de dicha evaluación y las consultas efectuadas. Todo esto debe ser expresamente incluido en el PIP. Al dar a conocer los hallazgos del análisis social al Prestatario, los beneficiarios y los demás interesados, el científico social crea conciencia entre ellos acerca de los problemas

sociales que pueden afectar el proyecto, y en ocasiones eso le permitirá crear consenso sobre dichos problemas.

Documentos legales del proyecto

Los documentos legales del proyecto suelen incluir los Convenios de Préstamo/Crédito y los Convenios del Proyecto, así como todas las notas suplementarias. En ellos se describe el proyecto y se detallan los compromisos del Prestatario, incluyendo donde corresponda las vinculadas a las normas de protección y otros objetivos fundamentales de desarrollo social acordados con aquél. También establecen las condiciones financieras del préstamo/crédito y los requisitos en materia de adquisiciones y desembolsos.

Los científicos sociales deben participar en las negociaciones relacionadas con el proyecto y revisar las Minutas de Negociación correspondientes, en especial las secciones que se ocupan de aspectos sociales claves del proyecto. Deben examinar con cuidado los convenios establecidos entre el Banco y el Prestatario a fin de asegurar que dejen constancia de los acuerdos alcanzados entre ellos acerca de los objetivos fundamentales de desarrollo social y los resultados del proyecto.

En su calidad de integrante del equipo de tareas del Banco, el científico social debe mantener informados a los interesados que participaron en las consultas y asegurar que todos ellos, y en particular los posibles beneficiarios y grupos afectados, tengan conciencia de las condiciones en que se realizará el proyecto y no alimenten falsas expectativas.

Supervisión y monitoreo

La supervisión y el monitoreo son importantes herramientas de gestión que posibilitan a los gerentes de tareas obtener una rápida realimentación sobre la eficacia lograda por el proyecto en la etapa de implementación. Fueron cobrando más importancia a medida que el Banco se fue apartando de los proyectos esquemáticos para volcarse a

una planificación más flexible, la cual permite a los directores de proyecto introducir adaptaciones sobre la marcha.

Los encargados de proyecto pueden utilizar el monitoreo y evaluación participativos en una etapa temprana del ciclo del proyecto con el objeto de evaluar en forma sistemática sus avances e impactos. En dicho proceso participativo salen a relucir las ideas y perspectivas de todos los interesados, tanto los beneficiarios del proyecto como los encargados de ponerlo en práctica. Todos ellos identifican los problemas existentes, realizan estudios, analizan los hallazgos, formulan recomendaciones y asumen la responsabilidad que les toque en la adopción de las medidas necesarias. Esta característica participativa del proceso es particularmente útil, porque al involucrarse en la detección de los problemas y soluciones, los interesados hacen suyo el proyecto y se vuelven más receptivos a las medidas correctivas que quizá sea menester introducir más adelante. El científico social puede cumplir una función de valor inestimable al contribuir al análisis de la respuesta de los interesados y de los cambios necesarios para que el proyecto se torne más eficaz.

En muchos informes de supervisión no se hace alusión alguna a las cuestiones sociales o al logro de los objetivos en materia de desarrollo social, y en lugar de ello se centran en indicadores físicos y económicos de avance o en el desempeño técnico o financiero (desembolsos, licitaciones, compra de bienes y servicios, etc.). Para el científico social los informes de monitoreo son otra oportunidad de ir más allá de los informes de supervisión y obtener otras opiniones. Una buena estrategia consiste en recabar opiniones o información de los aliados fundamentales con que se cuente entre los beneficiarios, las organizaciones no gubernamentales y terceros, y luego compartir esa información con los gerentes de proyecto.

Destacar los hallazgos provenientes de los informes de supervisión en lo concerniente al monitoreo y evaluación del impacto social es útil para identificar los cambios o ajustes necesarios, así como para examinar las consecuencias sociales del proyecto. La mejor manera de lograrlo es trabajar en forma conjunta con el gerente de tareas, el equipo del país y el organismo u organismos ejecutivos en el diseño e implementación de tales ajustes. Los grupos de beneficiarios, sobre todo los más desfavorecidos, deben ser informados de los cambios introducidos en el proyecto, y tener

la oportunidad de manifestar sus opiniones y formular sugerencias. Por último, los acuerdos a que se llegue serán documentados y pasarán a formar parte del sistema de monitoreo y evaluación.

Recuadro 3.6 Sugerencias para los científicos sociales sobre la participación

Los científicos sociales pueden realizar un aporte importante examinando todos los aspectos de la estrategia de participación. ¿Se reflejan en el diseño del proyecto las recomendaciones realizadas por el análisis social para fortalecer la capacidad e incrementar la participación de los pobres? ¿Es necesario algún incentivo para promover la participación? ¿Se han destinado recursos suficientes a las consultas y al fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones beneficiarias y otros actores sociales relevantes?

Si en los documentos del proyecto no se define claramente la estrategia de consultas para su implementación, habrá que verificar si los beneficiarios y comunidades involucradas disponen de mecanismos de realimentación. También habrá que corroborar si el organismo ejecutor dispone de un plan para la divulgación de información entre las comunidades destinatarias.

La estrategia participativa será más eficaz si se incluye en el OM una sección donde se defina con claridad los derechos y obligaciones de las organizaciones comunitarias y beneficiarios en lo que atañe a la ejecución del proyecto. Hay que asegurarse de especificar en qué tipo de decisiones les está o no permitido participar a los representantes de la comunidad o a los grupos de beneficiarios.

Es importante que el científico social participe en las revisiones de medio término y utilice esa oportunidad para revisar y ajustar las estrategias de inclusión, participación y manejo del riesgo social derivadas del análisis social. El científico social debe tener preparada su contribución al informe final de implementación antes de la fecha establecida para la finalización del proyecto.

Revisión de Medio Término

La revisión de medio término le brinda al científico social una buena oportunidad para revisar los resultados del análisis social, los conocimientos adquiridos sobre todas las cuestiones sociales vinculadas con el proyecto, los aciertos contenidos en las recomendaciones del analista y la necesidad de introducir ajustes o un cambio de énfasis, o de realizar estudios adicionales. Los ajustes que el científico social puede recomendar

se relacionan con la estructura del proyecto, sus objetivos, sus alcances y sus destinatarios.

Aplicación de los cinco puntos de ingreso del análisis social al diseño del proyecto

A fin de alcanzar los objetivos generales del desarrollo social, que son la inclusión, el empoderamiento y la seguridad, los científicos sociales y los encargados de la ejecución pueden guiarse por ciertos principios básicos.

Diversidad social y género

El análisis de la diversidad social y el género suministra ideas esenciales acerca del vínculo que existe entre la pobreza y la posición social. Dicho análisis muestra hasta qué punto factores como la etnicidad, la región geográfica, la identidad religiosa o el género sirven de base a la exclusión de los individuos de toda clase de oportunidades. En primera instancia, los resultados de este análisis sirven al diseño del proyecto para determinar qué grupos focalizar.

Los mecanismos de focalización son importantes en muchas intervenciones en favor del desarrollo, pero hay dos tipos de proyectos en los que resultan decisivos para alcanzar los objetivos en materia de desarrollo social: aquellos en los que se prevé que la exclusión histórica de los grupos muy vulnerables habrá de continuar en el futuro, y aquellos en los que se prevé que las instalaciones, infraestructura, servicios y beneficios del proyecto probablemente serán monopolizados por ciertos individuos y grupos influyentes.

El análisis de la diversidad social y el género señala los posibles acuerdos operativos para efectivizar la inclusión de las personas en el proyecto. Tales acuerdos pueden orientarse por las respuestas que se obtengan a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué es lo que impide que el gasto público beneficie a los grupos más pobres y vulnerables? ¿Estos motivos se vinculan con la etnicidad, el plan de acción político o el aislamiento geográfico?

- ¿Qué riesgos se corren de que se practique la discriminación social de los beneficiarios? ¿Qué factores socioeconómicos, políticos o religiosos influyen en esto?
- ¿Existen mecanismos de autofocalización?
- ¿De qué instrumentos, mecanismos y procesos se dispone para adecuarse a la diversidad social?
- ¿Cuenta el organismo de ejecución con suficiente capacidad administrativa como para poner en práctica los mecanismos de focalización recomendados?
- ¿Qué puede hacerse para fortalecer la capacidad institucional, en caso de que ello sea necesario?

Por ejemplo, para lograr el equilibrio de género, el diseño del proyecto puede exigir que las mujeres compartan la conducción de las estructuras directivas de la comunidad local y estén representadas no sólo en las encuestas y grupos focalizados sino también en las reuniones de planificación del proyecto.⁴⁸ Un importante punto de partida para el equilibrio de género podría ser el personal a la unidad ejecutora.

Si las agencias encargadas de la implementación del proyecto carecen de capacidad para abordar adecuadamente las cuestiones de género, el científico social debe aprovechar esa ocasión para diseñar, en común con los organismos nacionales o locales que tienen responsabilidad legal en temas de la mujer y el género, acciones de capacitación destinadas a elevar la conciencia de género de los funcionarios gubernamentales, los dirigentes comunitarios y los interesados en el proyecto. A fin de involucrar a las oficinas responsables de las cuestiones de género en iniciativas en favor del desarrollo puede ser necesario establecer reglas operativas.

Con el objeto de facilitar la participación de las mujeres se pueden considerar medidas logísticas que faciliten su incorporación, como puede ser el horario de las actividades, arreglos alternativos de apoyo a las tareas domésticas.

Toda medida destinada a promover y favorecer la equidad de género debe ser explícitamente incluida en el presupuesto del proyecto. Para llevar a la práctica las

⁴⁸ Elizabeth Bamberger, "Gender Review of Social Assessment in the LAC Region", en Banco Mundial, *Latin America and the Caribbean Region*, Washington: Office of the Publisher, 1999.

recomendaciones de género, se establecerán indicadores de monitoreo del género y se los incorporará a los procedimientos operativos del proyecto.

Al igual que el género, existen otros factores, como la edad, la etnicidad, la religión y la ubicación geográfica, que pueden constituir barreras para la participación en las oportunidades de desarrollo y crecimiento económico. El desafío consiste en crear mecanismos destinados a incorporar a los grupos excluidos no sólo en calidad de beneficiarios del proyecto sino de participantes en la toma de decisiones.

Allí donde las características religiosas y culturales constituyan factores de discriminación, se pondrá cuidado en asegurar que en el equipo de campo estén adecuadamente representados los distintos grupos religiosos y culturales. Si en un determinado proyecto o situación eso resulta imposible o inapropiado, los científicos sociales deben trabajar en común con los gerentes de proyecto para encontrar otras maneras de garantizar la diversidad religiosa y cultural.

Las reuniones, las consultas y otras actividades del proyecto deben planearse teniendo en cuenta la sensibilidad, normas y valores culturales, sin olvidar las ceremonias religiosas así como las fechas importantes para un grupo y sus costumbres tradicionales. Estas consideraciones pueden exigir recursos adicionales y un tiempo más prolongado para la ejecución del proyecto.

En los casos en que la exclusión se funde en la etnicidad, los arreglos operativos deberán reflejar algunas de las características organizativas internas de los grupos étnicos pertinentes, como el respeto a los roles de sus autoridades tradicionales. Nuevamente, para permitir que los grupos étnicos puedan realizar consultas y tomar decisiones se precisará contar con un marco temporal flexible, así como con recursos humanos apropiados que faciliten el acercamiento del proyecto a dichos grupos.

Si el factor discriminante es la lengua, se destinarán recursos presupuestarios a la contratación de traductores durante todo el proyecto. Los documentos importantes del proyecto deben traducirse a la lengua de los grupos excluidos. Responder a la exclusión lingüística puede demandar, asimismo, que se contrate personal de campo multilingüe, se conceda un mayor tiempo para la elaboración de materiales apropiados y, durante la ejecución del proyecto, para la consulta con las comunidades que hablan algún dialecto o que no tienen acceso a la lengua oficial utilizada en el proyecto.

Si el factor discriminante es la ubicación geográfica, quizá deba descentralizarse la unidad ejecutora o crear filiales de campo adicionales en las zonas alejadas. Esto implicará destinar mayores recursos presupuestarios y un tiempo adicional para desplazarse a tales zonas. El principio rector es aproximar el proyecto a quienes residen en zonas apartadas.

Instituciones, reglas y conductas

Si el análisis de las instituciones, reglas y conductas ha profundizado debidamente en las reglas de juego institucionales, formales e informales, y ha comprendido la conducta de las organizaciones relevantes (ver el Capítulo 2), es probable que no sólo haya revelado dónde se sitúa el poder dentro del sistema, sino cómo se lo ejerce; no sólo de qué modo se supone que funciona el flujo de bienes y servicios y de información, sino cómo funciona en la realidad. En suma, en lo que concierne al diseño, el análisis pondrá de manifiesto dónde se encuentran las posibles barreras para la implementación o los puentes que permiten concretarla con éxito.⁴⁹ Durante el diseño del proyecto, el científico social examinará la información de esta índole y se formulará preguntas como éstas:

- ¿Se ha tenido en cuenta a todas las instituciones y organizaciones, incluidas aquellas del sector público, el mercado y la comunidad?
- ¿Está la cultura de las posibles entidades participantes en el proyecto en sintonía con los objetivos del proyecto?
- ¿Son los valores y antecedentes pasados de los recursos humanos disponibles consistentes con los objetivos del proyecto?
- ¿La estructura de incentivos de la institución u organización es conducente al éxito del proyecto?

⁴⁹ En la Guía del Usuario de PSIA se afirma que las instituciones son importantes, en primer lugar, porque son intermediarias en la transmisión de ciertos impactos del desarrollo a los grupos u hogares. En segundo lugar, suelen ser objeto de muchos tipos de reformas que modifican los incentivos y las reglas por las cuales se rigen las organizaciones públicas y privadas. En tercer lugar, muchos proyectos o programas de desarrollo exigen que determinadas organizaciones cumplan un papel central (o, a veces, un papel secundario) en su implementación. Ver *A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis*, pág. 15.

- ¿Tiene la organización responsable de la ejecución otros mandatos o actividades que puedan transmitir a los beneficiarios un “mensaje” distinto del que quiere transmitir el proyecto, o que lo contradice?

Para hacer frente a estas realidades, el diseño del proyecto dispone de diversas alternativas. Por ejemplo, puede resolverse que para superar las deficiencias en materia de recursos humanos se invertirá en su capacitación, o bien se inculcarán nuevos valores que modifiquen la cultura organizativa de las entidades existentes. Además, los proyectos pueden alterar la estructura de los incentivos modificando la escala de remuneraciones o invirtiendo en incentivos no materiales –v. gr., elevar la condición social y el prestigio de los trabajos que son prioritarios dentro de la organización. Si es poco probable que se logre éxito con estas medidas manteniendo las organizaciones vigentes, el proyecto puede abordar tales deficiencias institucionales creando organizaciones paralelas o recurriendo a organizaciones alternativas ya existentes. Por supuesto, cualquier de estas opciones en materia de diseño debe efectuarse luego de sopesar los costos políticos y de otra índole.

Actores sociales

El análisis social de los actores sociales estudia las características, intereses e influencia tanto de los actores sociales que pueden gravitar en el proyecto como de aquellos que pueden verse afectados por éste. Sus resultados –que en esencia son un mapa de los posibles beneficiados y perjudicados, con la indicación de su grado de adhesión al cambio o al *statu quo*– son un factor importante en la determinación de las tácticas de orden práctico que será preciso incorporar al diseño del proyecto. El científico social debe estar en condiciones de brindar su asesoramiento sobre los siguientes aspectos:

- A qué actores sociales (individuos o grupos) conviene incorporar como asociados al proyecto.
- Qué actores sociales pueden ejercer un efecto negativo y poseen un alto grado de influencia que debe manejarse, y cómo hacerlo.

- De qué manera puede lograrse que los actores sociales fundamentales hagan suyo el proyecto.
- Qué actores sociales pueden ejercer un efecto negativo pero poseen escasa influencia, y por ende es posible sortearlos sin correr peligro.
- De qué manera es probable que reaccionen algunos de los que previsiblemente serán perjudicados por el proyecto, y cómo se puede compensarlos.
- De qué manera es posible aumentar (v. gr., mediante el uso de los medios de comunicación) los efectos de los actores sociales con intereses positivos en el proyecto pero de escasa influencia.

Participación

El análisis de la participación ofrece otro nivel de comprensión de las barreras y puentes para el logro de los objetivos del proyecto. En los casos en que resulte pertinente, los mecanismos para la participación de los beneficiarios y otros actores sociales fundamentales deben integrarse al marco operativo del proyecto.

La participación de los beneficiarios es esencial para alcanzar los resultados que se propone el proyecto en cuanto al empoderamiento. En términos generales, empoderamiento es el aumento de la libertad de elección y de acción. La “Guía de empoderamiento” publicada por la unidad Manejo Económico y Reducción de la Pobreza (PREM), describe la relación entre el empoderamiento y un mejor desempeño del proyecto, y da algunas pautas sobre la forma en que esto se aplica al trabajo realizado por el Banco.⁵⁰

Acceso a la información. Los científicos sociales deben establecer, en consonancia con las normas sobre divulgación de información del Banco, los procedimientos empleados para dar a conocer y divulgar la información vinculada con el proyecto, incluida la realimentación proporcionada por los principales actores sociales, de un modo tal que todos los interesados tengan fácil acceso a ella.

Reconocimiento de las organizaciones informales. Bien puede ocurrir que las personas excluidas de las oportunidades de desarrollo pertenezcan a instituciones y

⁵⁰ *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook.*

organizaciones informales que operan por fuera de la economía formal y del Estado, y a veces incluso a pesar de este último. Suelen poseer un capital social suficiente como para proporcionar servicios a sus miembros. Debido al rol social que cumplen, son aliados naturales de las iniciativas de desarrollo social tendientes a mejorar a la equidad y reducir la pobreza. El desafío operativo consiste en ayudar al Prestatario para que establezca mecanismos adecuados a fin de incorporar a la implementación del proyecto a todas las organizaciones informales cuyos objetivos coincidan con los de éste.

Al asesorar acerca de los roles que pueden cumplir las organizaciones comunitarias, los científicos sociales deben tomar en cuenta su capacidad para participar en la implementación del proyecto. Si esa capacidad es escasa, tal vez sea necesario crear servicios de apoyo especiales, nombrar facilitadores externos o dar cursos de capacitación. Estas estrategias exigen recursos presupuestarios y humanos que deben especificarse en el documento de evaluación del proyecto y en el manual operativo.

Valorización de los activos de los pobres. El medio más eficaz de empoderar a los pobres es reconocer formalmente los bienes y activos que poseen informalmente.⁵¹ Los analistas sociales deben examinar las oportunidades y obstáculos presentes en un determinado contexto social para incrementar el valor de los activos de los pobres. Incluso en el nivel del proyecto, el organismo responsable de su ejecución puede proteger o incrementar dicho valor mediante cambios en el diseño, como la modificación del trazado de los caminos, o en los procedimientos, como aceptar el capital social o los derechos de uso, como garantía real para los microcréditos.

Rendición de cuentas. Los grupos pobres, vulnerables y excluidos se ven beneficiados si las instituciones responsables del proyecto les rinden cuentas de sus actos. Esta rendición de cuentas implica a menudo el establecimiento de mecanismos de monitoreo y transmisión de información a través de terceros, por cuyo intermedio los grupos más vulnerables pueden acceder a información fundamental sobre la administración y los resultados del proyecto. Los científicos sociales pueden utilizar este monitoreo de terceros a fin de proponer, revisar y negociar con los gerentes de proyecto acuerdos para superar limitaciones de la economía política y falta de credibilidad

⁵¹ Ibid.; De Soto, op. cit.

identificadas por el análisis social. Con frecuencia esto aumenta la credibilidad del proyecto, particularmente en situaciones de exclusión o de tensión social.

Riesgo social

Además de los riesgos exógenos y del país, entre los riesgos de un proyecto pueden contarse la vulnerabilidad, la economía política o aspectos institucionales que atenten contra sus objetivos en materia de desarrollo (ver el Capítulo 2). Entre ellos cabe mencionar la posibilidad de que el proyecto cree, refuerce o profundice la desigualdad o los conflictos sociales, o de que las actitudes y medidas adoptadas por actores sociales claves socaven los objetivos del proyecto en cuanto al desarrollo. Durante el diseño del proyecto, deben identificarse los riesgos principales y evaluarse según su importancia para el proyecto y la probabilidad de que sobrevengan. En la Figura 2.4 se brinda una herramienta que puede ayudar a los equipos de tareas a evaluar los riesgos y determinar medidas de manejo del riesgo apropiadas para los que se hayan identificado. Todos los riesgos posibles identificados deben monitorearse durante la implementación del proyecto, pero los más significativos tal vez impliquen reconsiderar el diseño, en tanto que otros pueden desencadenar medidas correctivas en caso de materializarse.

Mecanismos para la concreción de los beneficios del proyecto

Contar con mecanismos de entrega apropiados resulta esencial en toda intervención en favor del desarrollo destinada a proveer de infraestructura, bienes y servicios. Su importancia no es tan obvia en los proyectos que implican una reforma de las políticas públicas o una reforma institucional. Lo cierto es que cualquier proyecto debe *empeñarse en alcanzar* los resultados en materia de desarrollo social que prometió su diseño. Los científicos sociales deben ser conscientes de los principios operativos básicos capaces de afectar los mecanismos de provisión de los beneficios previstos del proyecto.

En aquellos países en los que las políticas públicas y el marco jurídico constituyen obstáculos a la provisión de servicios o beneficios, el análisis social, realizado en

consulta con el asesor letrado, puede identificar la necesidad de introducir cambios en las leyes o normas, a ser analizados en un diálogo entre el Banco Mundial y el país prestatario sobre las políticas.

Como testimonian los informes de supervisión de los proyectos financiados por el Banco, incluso detalles menores pueden originar fallas, pero es importante comprender la verdadera naturaleza de las limitaciones. Por ejemplo, en ciertos proyectos la restricción puede estar dada por la falta de vehículos, en otros por la escasez de combustible, y otros pueden verse afectados por normas y procedimientos vinculados con los gastos de transporte.

¿Poseen las organizaciones populares cuentas bancarias que puedan utilizar para recibir y administrar los fondos del proyecto? Si el equipo del proyecto pretende que las actividades que éste emprenda tengan un financiamiento normal, debe pensar acerca del flujo de fondos.

Si se piensa que los mecanismos de implementación pueden fracasar a causa de deficiencias de gestión del gobierno o las dificultades que tienen los organismos públicos para cooperar eficazmente con las organizaciones comunitarias y las instituciones informales, los arreglos operativos del proyecto deben centrarse en el fortalecimiento de la capacidad institucional o en la modificación de sus mecanismos de implementación.

Los fracasos en la provisión de infraestructura, servicios o de los beneficios del desarrollo social pueden ser también consecuencia de la interferencia política de actores sociales con intereses particulares, de una mala gestión o de la corrupción. Si se prevé el surgimiento de tales dificultades, corresponde realizar esfuerzos para el fortalecimiento de la capacidad basados en un sólido análisis institucional.

Conclusiones

Para que el proceso de transformar el análisis social en recomendaciones operativas exitosas, se deben establecer claros acuerdos con el Prestatario sobre los siguientes puntos:

- Un acuerdo sobre los resultados previstos del proyecto en materia de desarrollo social.
- Un “mapa” acordado sobre los principales beneficiados y perjudicados y sus reacciones probables, así como un plan política y financieramente realista sobre la manera de actuar con unos y otros. Por ejemplo, si el diseño del proyecto exige tomar decisiones sobre recursos y servicios del proyecto sobre la base de un concurso entre comunidades, debe existir un plan para capacitar a las comunidades “perdedoras” de manera que estén en condiciones de elevar propuestas a otros organismos.
- Un acuerdo sobre el marco institucional del proyecto que explicita cuáles serán las organizaciones involucradas en forma directa, así como los roles y responsabilidades de los departamentos y personas correspondientes.
- Planes de acción incorporados al diseño del proyecto que establezcan cómo abordar las cuestiones vinculadas con la protección, como planes de reasentamientos o planes de desarrollo de los pueblos indígenas.
- Un acuerdo sobre los indicadores que se emplearán para monitorear el proyecto, y sobre un plan de monitoreo y evaluación. Los indicadores rinden máxima utilidad cuando son fácilmente verificables. El plan de M&E debe establecer claramente la diferencia entre los indicadores que pueden atribuirse directamente al proyecto y aquellos con un desempeño derivado en parte de otras variables. Todo esto debe quedar reflejado en el marco lógico del Resumen del Proyecto incluido en el PAD. El plan de monitoreo y evaluación no sólo debe incluir el tipo de datos y de información que va a recopilarse, sino además ofrecer claras pautas sobre la frecuencia de monitoreo y evaluación, los métodos y los recursos necesarios. Por último, el plan de monitoreo debe incluir pautas sobre los pasos que se habrán de dar en caso de que durante el monitoreo se compruebe la existencia de dificultades.
- Un acuerdo sobre un plan de participación de los principales actores sociales. En él se explicitará de qué manera se involucrará a los beneficiarios del proyecto en sus procesos y resultados, y cómo se logrará que otros grupos de actores sociales, no beneficiarios del proyecto, hagan suyos los objetivos de éste.

4 Evaluación Social

La evaluación social es el instrumento que utiliza el Prestatario para analizar los temas sociales y solicitar la opinión de los interesados con vistas al diseño de proyectos financiados por el Banco. Los hallazgos de la evaluación social son evaluados como parte integral del análisis social. Este capítulo contiene información y consejos dirigidos a los equipos de preparación, los Prestatarios y los científicos sociales. En él se explican los pasos principales de la evaluación social y se sugiere de qué manera pueden utilizarla los equipos de tareas a fin de identificar las oportunidades, limitaciones y riesgos sociales inherentes al proyecto, así como para incluir estas ideas en su diseño e instrumentación.

Conceptos básicos de la evaluación social

La evaluación social es un tipo de análisis social que puede realizar el Prestatario como parte del diseño de un proyecto. Con frecuencia, la evaluación social continúa durante la instrumentación del proyecto, y en algunos casos (como ocurre con los LIL) puede incluso iniciarse en esta etapa. La evaluación social contribuye a que el proyecto sea más sensible a las inquietudes en materia de desarrollo social. Asiste al Prestatario a llegar a los grupos vulnerables y pobres, y asegura que los objetivos del proyecto sean aceptables para sus presuntos beneficiarios. Las iniciativas en materia de desarrollo a las que se incorpora la evaluación social alivian la pobreza, aumentan la inclusión social y contribuyen a que los participantes hagan suyos los proyectos, a la vez que minimizan y compensan los impactos sociales adversos que éstos puedan tener en los vulnerables y los pobres.⁵²

- La evaluación social es analítica. Aplica los cinco puntos de ingreso del análisis social expuestos en el Capítulo 2.
- Está orientado por el proceso. Facilita contar con una realimentación permanente de los beneficiarios e interesados durante la preparación e implementación del proyecto.

⁵² El *relevamiento social* es la debida diligencia que emprende el Banco a fin de comprender los problemas sociales fundamentales y evaluar las concesiones recíprocas.

- Es operativa. Combina el análisis del contexto sociocultural e institucional y las consultas a todos los interesados con el objeto de generar recomendaciones operativas para el proyecto.

La evaluación social favorece la participación sistemática de los actores sociales relevantes en el diseño y/o instrumentación del proyecto. Durante la instrumentación, aumenta la probabilidad de que los potenciales beneficiarios del proyecto tengan un acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo. Al recoger y analizar la información relevante desde el punto de vista operativo, la evaluación social permite al Prestatario definir los resultados e impactos del proyecto en materia de desarrollo social, y establecer indicadores y sistemas útiles para monitorearlos y evaluarlos.

Los responsables de la evaluación social por el lado del Prestatario habrán de examinar el diseño del proyecto y los acuerdos institucionales relativos a él. Quizá recomienden introducir modificaciones en tales acuerdos o incluso sugieran nuevas estructuras institucionales para la instrumentación del proyecto con el fin de promover un acceso equitativo a sus beneficios. En ciertos casos, la evaluación social puede dar origen a un nuevo diseño del proyecto.

Responsabilidad por la evaluación social

El relevamiento de los problemas sociales significativos formó parte del enfoque de la evaluación de proyectos adoptado por el Banco desde 1984, pero la incorporación de las evaluaciones sociales a este proceso sólo se produjo a partir de la década de 1990.

En un comienzo, el propio personal del Banco realizaba las evaluaciones sociales. Durante el ejercicio 2001, el 80% de dichas evaluaciones fueron efectuadas por científicos locales (vale decir, los del país en que iba a ponerse en práctica el proyecto), permitiendo así una aplicación más directa de los conocimientos y destrezas idiomáticas del país en cuestión.⁵³ La idea que los propios Prestatarios realicen evaluaciones con

⁵³ Los consultores establecen contacto con las comunidades, convocan a reuniones comunitarias y reúnen datos para la evaluación social. Los investigadores locales enriquecen el análisis con su conocimiento del contexto social e institucional, a la vez que adquieren una experiencia inestimable al aplicar tales conocimientos a un problema de desarrollo.

vistas a la preparación del proyecto no es nueva. Los trabajos realizados por los Prestatarios en relación a la evaluación ambiental y las políticas de protección social, como las de reasentamiento, tienen ya una larga historia. A fines de la década del noventa, muchos Prestatarios ya habían incorporado el proceso de evaluación social en buena medida. Comenzaron a utilizar a su propio personal o consultores a fin de reunir los datos y redactar los análisis, convocar a debates sobre la evaluación social, estudiar las reglas del juego formales e informales, y extraer de todo ello enseñanzas para el diseño del proyecto y su instrumentación. De hecho, un número creciente de unidades de implementación de proyectos reestructuraron su organización para dar cabida a científicos sociales, especialistas en relaciones públicas, coordinadores de ONGs y expertos en el monitoreo del impacto social.⁵⁴

En la práctica, la mayoría de las evaluaciones sociales que están a cargo del Prestatario son llevadas a cabo por consultores locales. Las evaluaciones sociales se han convertido en una fuente importante de fortalecimiento de la capacidad para los científicos sociales locales.⁵⁵ En la actualidad, los Prestatarios y científicos sociales locales colaboran más estrechamente en la recolección de los datos relevantes y la redacción de los análisis, y los Prestatarios han adoptado un enfoque más sistemático en lo que concierne a las relaciones con los actores sociales y la participación.

El Banco continúa ayudando habitualmente a los Prestatarios a desarrollar los términos de referencia de la evaluación social y los asesora sobre su contenido y cobertura. También puede colaborar con ellos en la movilización de recursos destinados a reunir y analizar los datos para la evaluación, y en la realización de seminarios con los interesados y otros esfuerzos participativos. En el Recuadro 4.1 se describe el papel del Prestatario en la evaluación social.

⁵⁴ Como ejemplos de estos proyectos pueden citarse el Proyecto de Préstamo de Ajuste al Sector Carbonífero de la Federación Rusa (P038550) y el Proyecto de Renovación del Sistema de Abastecimiento de Agua del Área Metropolitana de Bakú, Adserbaiyán (P008288). Michael Cernea y Ayse Kudat, *Social Assessment for Better Development*, Washington: Banco Mundial, 1997.

⁵⁵ Con ayuda del Banco Mundial y de fondos fiduciarios de la Swiss Development Corporation, científicos sociales de los países del Asia central pudieron desarrollar una red de profesionales de varios países dotados de capacidad y experiencia como para realizar análisis y evaluaciones sociales. Los integrantes de esta red han participado en numerosos proyectos de desarrollo. Por ejemplo, los miembros oriundos de Uzbek concluyeron hace poco una notable evaluación social para el Proyecto de Renovación de la Estación de Bombeo de Uzbekistan-Karshi (P057903). Consúltese la Base de Datos sobre Información Social de los Países en la Web, <http://essd/essd/sdv/sdvhome.nsf/CSID>

El hecho de que cuando el Prestatario se encarga de la evaluación social su grado de compromiso sea mayor es provechoso, ya que en ese caso hay mayores probabilidades de que se fortalezca la capacidad local y se continúe prestando atención a las dimensiones sociales durante la instrumentación del proyecto. Al mismo tiempo, puede dar origen a que se perciba una falta de objetividad, sobre todo si el proyecto se ocupa de ámbitos polémicos. Algunos gobiernos pueden mostrarse renuentes a examinar ciertas cuestiones controvertidas o a dar a conocer los resultados del análisis, precisamente porque temen que haya una reacción política negativa. Esta renuencia es comprensible, particularmente en países donde existen conflictos sociales y cualquier cosa puede servir de pretexto para estallidos de violencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos la evaluación social puede contribuir a generar una mayor credibilidad al promover la adhesión al proyecto por parte de los interesados gracias a la transparencia en el diálogo sobre políticas y su participación en el mismo.

Cuándo debe realizarse una evaluación social

La reducción de la pobreza requiere programas y proyectos flexibles, un trabajo económico y sectorial considerable, y la participación transparente de múltiples entidades asociadas. Estas enseñanzas, que hoy ya enraizadas en el marco conceptual ampliado sobre el desarrollo adoptado por el Banco, se reflejan en los procedimientos que se siguen en la redacción de documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y en la concesión de préstamos multisectoriales. Los trabajos económicos y sectoriales han ampliado asimismo sus alcances y en la actualidad involucran a una multitud de grupos sociales, cuyos valores y conductas se han vuelto decisivos para que la preparación e instrumentación de los programas y proyectos tenga éxito.

Dados estos cambios en la naturaleza de los programas de préstamos, la decisión de aconsejar a los Prestatarios que realicen una evaluación social para un proyecto depende hoy de varios factores. Si el Banco da su apoyo a un préstamo de programa adaptable (APL) o a un préstamo para aprendizaje e innovación (LIL), quizá acuerde con el Prestatario emprender una evaluación social durante la implementación. En caso de que el Banco ya cuente con experiencia por haber otorgado préstamos en ese sector o

zona geográfica, tal vez resuelva utilizar la evaluación previa. Los proyectos anteriores pueden suministrarle información suficiente como para realizar un análisis totalmente aceptable de las cuestiones sociales y de género y de las instituciones.

Recuadro 4.1 Papel del Prestatario en la evaluación social

- Planear la evaluación social como parte integral de la formulación del proyecto.
- Establecer con claridad los resultados que persigue el proyecto en materia de desarrollo social.
- Identificar y evaluar los problemas que presenta el proyecto en relación con la protección social
- Identificar las fuentes de información para el análisis de la diversidad social, las instituciones, los actores sociales, la participación y los riesgos sociales, y otros métodos de recolección de datos.
- Evaluar la importancia de los problemas de diversidad social y de género.
- Examinar las instituciones formales e informales que pueden gravitar en los resultados del proyecto en materia de desarrollo social, y las reglas y conductas informales imperantes en tales instituciones.
- Examinar los intereses e influencia de los principales actores sociales e instituciones.
- Examinar las oportunidades con que cuentan los principales actores sociales para participar en el diseño e instrumentación del proyecto.
- Evaluar los riesgos sociales, incluidos los probables impactos adversos e incertidumbres que podrían afectar los objetivos del proyecto.
- Teniendo en cuenta todo lo anterior, formular una estrategia para incluir en los beneficios del proyecto a los presuntos beneficiarios, en especial los vulnerables y los pobres; recomendar arreglos institucionales para alcanzar los objetivos del proyecto y sus resultados en materia de desarrollo social; preparar un plan de participación en el proyecto; y establecer indicadores para monitorear las entradas, salidas, procesos y resultados del proyecto en materia de desarrollo social

La evaluación social puede ser útil en los casos en que el Banco está poco familiarizado con el contexto sociocultural del país, carece de información o de una buena comprensión de sus actores sociales e instituciones, no tiene datos sobre el grado de participación o su experiencia en la concesión de préstamos a esa área específica es insuficiente o poco satisfactoria.

La evaluación social es recomendable en los proyectos que dependen de un cambio de conducta de individuos u organizaciones, incluyen una instrumentación comunitaria o la participación de los beneficiarios, o están dirigidos a satisfacer necesidades de los vulnerables o de los pobres. También es útil para salvar las “brechas

de adhesión” del Prestatario al involucrar en el diseño e instrumentación del proyecto a actores sociales formales e informales.

La evaluación social es aconsejable para que el proyecto sea aprobado en las siguientes circunstancias:

- El proyecto tiene probabilidades de causar impactos sociales adversos, particularmente entre los vulnerables y los pobres.
- Ciertos actores sociales influyentes cuestionan los objetivos o el diseño del proyecto.
- Los resultados del proyecto en materia de desarrollo social corren peligro.
- La brecha de conocimientos sobre el desarrollo social existente en un área o sector del proyecto vuelve imposible para el Banco apoyarlo sin un examen ulterior.

Facetas y fases de la evaluación social

Del mismo modo que el análisis social realizado por el Banco, la evaluación social es algo más que un informe. Constituye a la vez un proceso y un conjunto de productos. En el caso ideal, presenta todas las características siguientes:

- Es un proceso mediante el cual el Prestatario llega a conocer mejor de qué manera el contexto sociocultural, institucional, histórico y político influye en los resultados en materia de desarrollo social de ciertos proyectos de inversión y políticas sectoriales.
- Es un medio de mejorar la equidad, fortalecer la inclusión y la cohesión sociales, promover una gestión de gobierno transparente y empoderar a los pobres y vulnerables a fin de que puedan participar en el diseño y/o implementación del proyecto.
- Es un mecanismo para identificar las oportunidades, limitaciones, impactos y riesgos sociales asociados a las políticas públicas y al diseño del proyecto.
- Es un marco para el diálogo sobre las prioridades de desarrollo entre los grupos sociales, la sociedad civil, las organizaciones populares, diferentes niveles de gobierno y otros actores sociales.

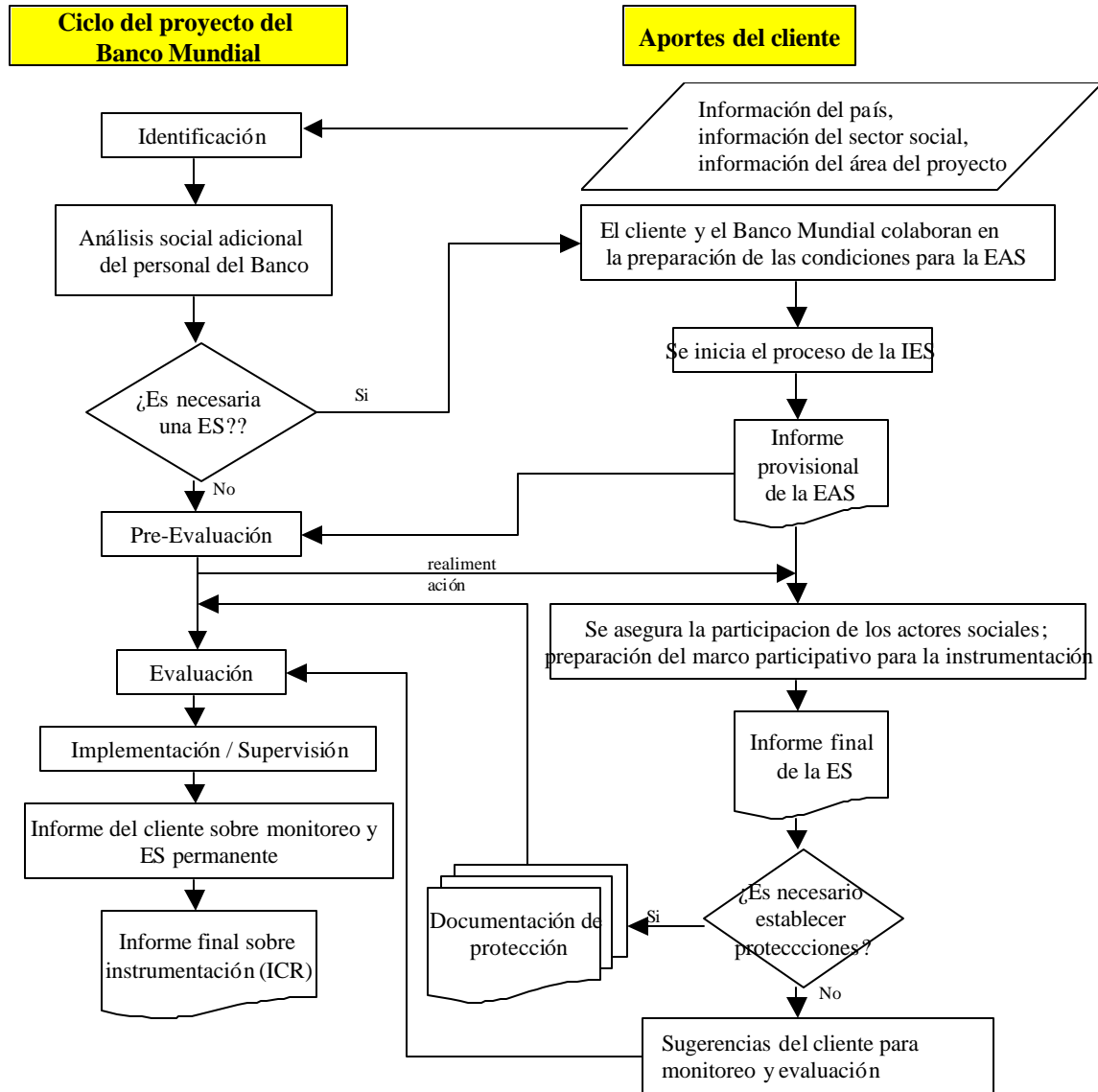
- Es un enfoque tendiente a identificar y mitigar los posibles riesgos sociales de los proyectos de inversión, incluidos sus impactos sociales adversos.

El proceso de evaluación social conducido por el Prestatario se entrecruza con el ciclo de proyecto del Banco Mundial en varios puntos, típicamente en las fases de pre-evaluación y de evaluación (Figura 4.1). Lo ideal es que la colaboración entre ambos comience en la fase de identificación, en la cual el Prestatario podrá brindar información social relativa al sector y área del proyecto. Si hay en juego cuestiones vinculadas con el resguardo, debe prepararse y darse a conocer la documentación correspondiente antes de la evaluación, de acuerdo con las políticas de resguardo social pertinentes⁵⁶ y las normas del Banco sobre divulgación de información.

Si el Banco recomienda que se efectúe una evaluación social, cooperará con el Prestatario en la preparación de los términos de referencia. Luego de que el Banco haya revisado la evaluación social provisional del Prestatario, éste preparará un informe final que presentará al Banco junto con sugerencias sobre el monitoreo y evaluación. La oportunidad de este proceso dependerá de si, en parte, la evaluación social se realiza para cumplimentar un requisito de información del Banco.

⁵⁶ OP 4.11, *Cultural Property*; OP 4.12, *Involuntary Resettlement*; OD 4.20, *Indigenous Peoples*.

Figura 4.1 El proceso de evaluación social y el ciclo del proyecto del Banco Mundial



Términos de referencia para la evaluación social

En un caso típico, las condiciones generales para llevar a cabo la evaluación social⁵⁷ exigen a los analistas examinar en detalle los siguientes elementos:

⁵⁷ En las guías sectoriales actualmente en preparación se ofrecen modelos de términos de referencia específicos para los diferentes sectores.

- Objetivos de la evaluación social y su relación con los resultados e impactos previstos del proyecto en materia de desarrollo social.
- El contexto sociocultural, institucional, histórico y político del proyecto.
- Consideraciones vinculadas con las normas jurídicas y legislativas.
- Relación del proyecto con cada uno de los cinco puntos de ingreso del análisis social.
- Oportunidades, limitaciones y probables impactos sociales de la operación propuesta.
- Métodos de investigación, usando métodos mixtos, incluidos análisis cuantitativos y cualitativos y triangulación para convalidar los datos, cuando sea posible.
- Conocimientos y datos disponibles para que el diseño, la instrumentación, el monitoreo y la evaluación del proyecto sean socialmente sustentables.
- Aportes para el diseño del proyecto que aseguren sus resultados positivos en materia de desarrollo social y minimicen sus efectos negativos.
- Estrategia para alcanzar los resultados previstos en materia de desarrollo social, incluidas recomendaciones sobre convenios institucionales (con instituciones formales, informales y del mercado) con el fin de lograr los resultados e impactos deseados en el desarrollo social.
- Implicaciones de la evaluación social para considerar alternativas de implementación.
- Recomendaciones operativas para el diseño, la instrumentación, el monitoreo y la evaluación.
- Identificación de procedimientos e indicadores adecuados para el monitoreo y evaluación.

(En el Apéndice 4 pueden encontrarse términos de referencia genéricos para la evaluación social).

Duración y costo

Aunque tal vez la recolección de datos y las evaluaciones iniciales puedan realizarse antes de la evaluación del proyecto, normalmente la evaluación social continúa durante el transcurso de este último con el objeto de facilitar la instrumentación y el monitoreo. Al revisar en forma continua los procesos de implementación y sus resultados,

la evaluación social brinda al personal que se ocupa del proyecto una realimentación que le permite adaptar los acuerdos de instrumentación dentro del marco de los objetivos generales del proyecto. Por ejemplo, una resistencia imprevista de los actores sociales pertenecientes a la elite tradicional puede exigir que se establezcan nuevos acuerdos de participación.

Habitualmente, cada una de las actividades que componen la evaluación social, como la recolección de datos y el análisis, llevan de tres a seis meses desde la preparación de los términos de referencia hasta que se revisa el informe final. Por lo general el trabajo de campo ocupa de uno a tres meses, según cuál sea la complejidad de la metodología de investigación utilizada.

Los costos varían mucho según el país, el tipo de proyecto y sus alcances, las herramientas y métodos de investigación, y las destrezas y capacidad locales. En 2001, por ejemplo, el costo medio fue de 36.000 dólares y la mediana de 25.000 dólares, sin incluir los gastos de personal del Banco. Los costos pueden elevarse si se requiere un análisis más detallado para tener en cuenta en la evaluación social las políticas de resguardo social. Sin embargo, aun así el costo total es significativamente menor que si los estudios sobre el resguardo se llevaran a cabo en forma independiente. Con frecuencia, el Banco y otros donantes apoyan al país poniendo a su disposición fondos fiduciarios para solventar distintos elementos de la evaluación social.

Herramientas y métodos⁵⁸

Los científicos sociales emplean en la evaluación social una amplia gama de herramientas para la recolección de datos cuantitativos y cualitativos. Según cuáles sean la población y los problemas sociales en estudio, puede utilizarse una combinación de

⁵⁸ Ver la sección sobre “Tools and Methods” en la página de análisis social del sitio del Banco Mundial en la Red, <http://wbi018.worldbank.org/essd/essd.nsf/SA/Home>. Las herramientas y métodos del análisis social y del análisis del impacto social y la pobreza se superponen en grado considerable. Por tal motivo, está en preparación un volumen común sobre herramientas y métodos que se publicará como documento separado. Sobre este tema ya existen varias obras útiles; ver, por ejemplo, Dennis J. Casley y Krishna Kumar, *The Collection, Analysis, and Use of Monitoring and Evaluation Data*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press para el Banco Mundial, 1988; Richard A. Krueger et al., *Social Analysis: Selected Tools and Techniques*. Social Development Paper no. 36, Social Development Department, Banco Mundial, 2001.

herramientas para reunir datos, validarlos y analizarlos. Aparte de las herramientas analíticas fundamentales, en la evaluación social se recurre a instrumentos participativos que pueden mejorar la comprensión de los proyectos y la adhesión a ellos.

La elección de herramientas y métodos para una evaluación social específica dependerá de diversos factores, como el área del proyecto y la calidad de la información previa sobre desarrollo social específica del proyecto, la región y el sector (Figura 4-2). Las limitaciones de recursos, el plazo para la evaluación social, la disponibilidad de recursos humanos idóneos y las lagunas de la información que la evaluación social necesite llenar afectarán también la metodología elegida.

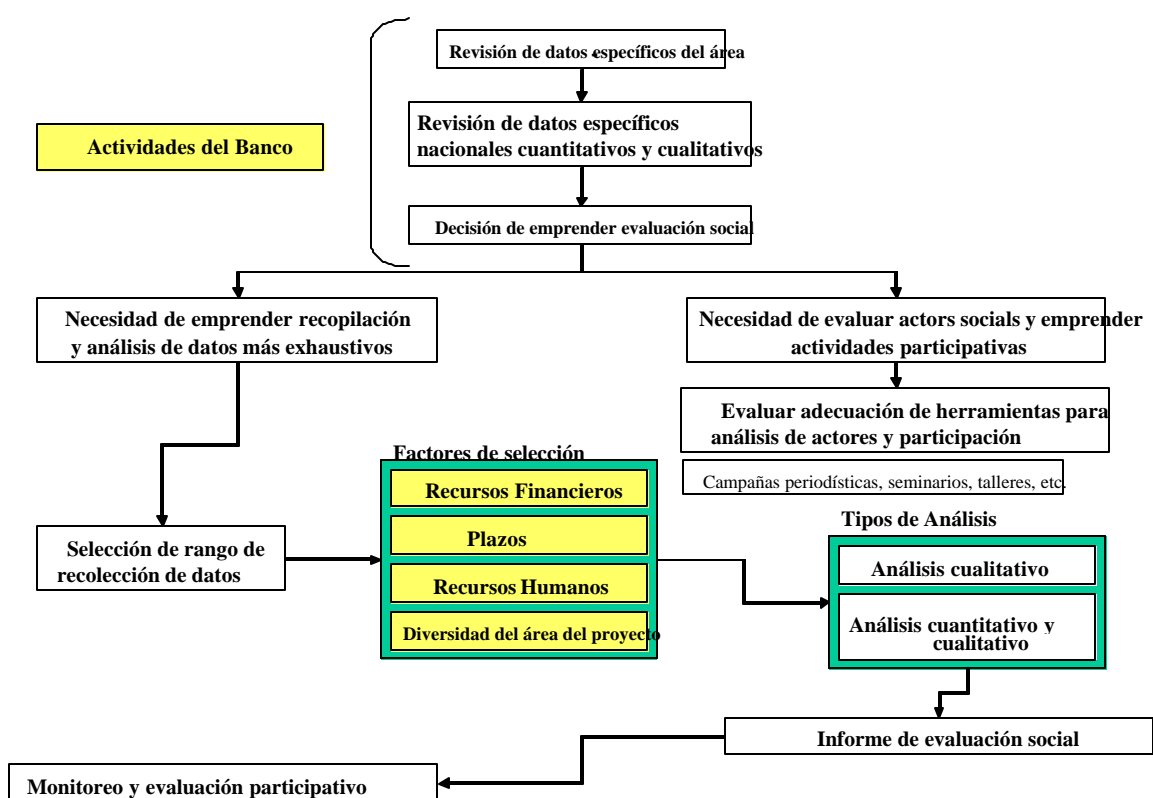
Es importante tener una visión clara de la metodología de investigación. Una buena evaluación social es el producto de una clara enunciación de las hipótesis de investigación y de los procesos y relaciones sociales que la evaluación social ha de examinar. Con frecuencia la evaluación social utiliza numerosas unidades de análisis, como los hogares, los individuos que componen cada hogar y otras unidades mayores que el hogar, como la comunidad. La metodología debe dejar bien claro qué resultados se espera obtener de cada unidad de análisis y qué técnicas de recolección de datos serán más eficaces en cada caso. El uso de múltiples unidades de análisis enriquece la evaluación. Sea cual fuere la metodología escogida, el analista social deberá justificar el tipo de muestreo que eligió. Los resultados son más sólidos si la evaluación social emplea muestras representativas, grupos de control o pares correspondientes. Los cuestionarios estructurados o semiestructurados, los protocolos de entrevista, las guías y otros elementos auxiliares para la investigación agregan rigor al estudio. Sin embargo, ciertas técnicas cualitativas de recolección de datos, como las entrevistas con informantes claves, utilizan técnicas más flexibles.

En su mayoría, las actividades destinadas a la recolección de datos se centran inicialmente en la diversidad social y el género y combinan métodos cuantitativos, como las encuestas, con métodos cualitativos, como los grupos focales, las entrevistas semiestructuradas y la investigación de campo (ver el Recuadro 4.2). Los procedimientos cualitativos son ideales cuando se trata de fenómenos complejos que no son bien comprendidos. Resultan particularmente útiles para describir las interacciones

interpersonales multidimensionales y ciertas dimensiones de la pobreza no vinculadas con el nivel de ingresos, que son difíciles de captar en términos cuantitativos.

Los datos cualitativos recogidos mediante métodos de evaluación rápidos⁵⁹ para la investigación social, como el relevamiento de beneficiarios, las evaluaciones rurales participativas, los grupos focales y las entrevistas con informantes claves, son utilizados asimismo para el análisis de los actores sociales y de las reglas y conductas institucionales (formales e informales), así como para examinar cuál es la relación entre ellos.⁶⁰

Figura 4.2 Selección de métodos y herramientas para el análisis social



⁵⁹ Krishna Kumar, ed., *Rapid Appraisal Methods*. Washington: Banco Mundial, 1993; Michael Bamberger y Joseph Valadez, eds., *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*, Washington: Banco Mundial, 1994.

⁶⁰ A fin de identificar las complejas relaciones existentes entre las organizaciones formales e informales, la evaluación social del Proyecto de Agua y Saneamiento en Bakú empleó métodos cualitativos añadidos a una encuesta de hogares. Ver Cernea y Kudat, op. cit.

Recuadro 4.2 La diversidad social y el análisis de la participación

El análisis social destinado al Proyecto de Mitigación Social para el Sector Carbonífero de Ucrania (P040561) utilizó métodos cualitativos y cuantitativos, además de solicitar aportes a una gama de actores sociales. Entre los métodos empleados cabe mencionar los siguientes:

- Una encuesta de veinte representantes de diferentes organizaciones y estructuras de poder.
- Cincuenta entrevistas en profundidad con mineros despedidos de sus trabajos.
- Doce entrevistas en profundidad con representantes de las organizaciones que participaban en negociaciones sobre el pago de transferencias (asociaciones de minas, comités ejecutivos, sindicatos, etc.).
- Cuatro grupos focalizados con distribuidores de carbón gratuito y sus destinatarios.
- Veinte entrevistas en profundidad con representantes de distintas organizaciones dedicadas al desarrollo de empresas privadas o a servicios empleo-empleo, ONG, empresas privadas exitosas, etc.
- Cinco informes realizados en las propias minas mediante la observación participante.
- Un estudio de caso de un asentamiento de mineros (Gruzsko-Zoriansky) que dependía totalmente de una mina que iba a cerrarse.
- Análisis de la cobertura que hicieron los medios de comunicación acerca de la reestructuración de la industria carbonífera en la región y su nivel de empleo.

La combinación correcta de métodos cuantitativos y cualitativos variará de un proyecto a otro. Ravi Kanbur (2001) ha señalado las falencias que se presentan en todos los extremos de la gama:

La información numérica es más fácil de agregar, pero puede perder matices y texturas. La cobertura general favorece la representatividad, pero puede perder contexto. Las inferencias estadísticas pueden contribuir a la discusión de los factores causales, pero carecen de la eficacia de los enfoques inductivos. Y así sucesivamente.⁶¹

Diferentes métodos de investigación pueden tener también diferentes implicaciones sociales; la tradición cualitativa ha puesto mayor énfasis en los problemas éticos que plantea hacer investigaciones sobre las poblaciones pobres sin que éstas obtengan beneficio alguno en forma directa, y ha destacado la importancia de comunicar los hallazgos de tales investigaciones a los pobres en un lenguaje que éstos puedan comprender. La tradición cuantitativa no se ha hecho estos planteos; en lugar de ello, ha racionalizado la cuestión diciendo que si las investigaciones influyen en las políticas públicas, ya sea de manera directa o indirecta, vale la pena realizarlas.⁶²

⁶¹ Ravi Kanbur, "Qualitative and Quantitative Poverty Appraisal: The State of Play and Some Questions", trabajo presentado en Cornell University, 15-16 de marzo de 2001.

⁶² *Ibíd.*

Kumar sostiene que los estudios cualitativos y cuantitativos pueden abordar diferentes tipos de interrogantes. Los métodos cualitativos son particularmente apropiados cuando:

- Para tomar decisiones basta con tener una información descriptiva.
- Se requiere comprender las motivaciones y actitudes que pueden gravitar en la conducta de las personas, en especial la conducta de las poblaciones objetivo o de los actores sociales en las intervenciones.
- Los datos cuantitativos disponibles deben ser interpretados.
- El propósito primordial del estudio es formular sugerencias y recomendaciones.
- Lo que se necesita es desarrollar preguntas, hipótesis y proposiciones para realizar luego estudios formales más amplios y elaborados.⁶³

Martin Ravallion, entre otros, ha explorado la posibilidad de combinar los métodos de investigación cualitativos y cuantitativos, por ejemplo utilizando los mismos grupos muestrales en entrevistas focalizadas y encuestas de hogares. Destaca, empero, que si bien pequeños desplazamientos en dirección al centro del espectro pueden rendir grandes ventajas, en caso de que esos desplazamientos sean mayores las ventajas disminuyen.⁶⁴ No existe ninguna combinación óptima de herramientas y métodos de investigación, aunque, como ha señalado Vijayendra Rao, “es bueno haber tomado el té con alguien que no tiene nada que ver con el mundo de la estadística”.⁶⁵

A medida que avanza la evaluación social, la información obtenida sobre la diversidad social y las cuestiones de género es incorporada al análisis de los actores sociales. Éste debe preguntarse si las instituciones que se evalúan son sensibles a la

⁶³ Krishna Kumar, "An Overview of Rapid Appraisal Methods in Development Settings", en Krishna Kumar, ed., *Rapid Appraisal Methods*, Washington: Banco Mundial, 1993, págs. 21-22.

⁶⁴ Algunos de estos rendimientos decrecientes tal vez tengan más que ver con los investigadores que con la investigación en sí. “Los principales obstáculos para combinar métodos CUAL y métodos CUAN parecen residir en la resistencia que tienen los profesionales y comentaristas a trasponer los límites tradicionales de su práctica”. Martin Ravallion, "Can Qualitative Methods Help Quantitative Poverty Measurement?", trabajo presentado en Cornell University, 15-16 de marzo de 2001.

⁶⁵ Vijayendra Rao, "Potters and Slums: Two Qualitative/Quantitative Projects in India", trabajo presentado en Cornell University, 15-16 de marzo de 2001.

presencia de tales grupos, y si no es así, qué tipo de estructura institucional sería necesaria para incluirlos en el proyecto.

Los datos sobre diversidad social pueden utilizarse para identificar los riesgos sociales y las medidas de resguardo apropiadas. El proceso analítico debe ser iterativo, ya que tal vez sea menester realizar estudios adicionales para identificar y examinar los riesgos, oportunidades, limitaciones y probables impactos de un proyecto, y para responder en consecuencia.

La recolección de datos y las tareas analíticas del proceso de evaluación social pueden contribuir a generar un marco participativo para el proyecto.⁶⁶ Esta formulación debe prestar especial atención a la inclusión en el proyecto de los grupos pobres y marginados.

El proceso de evaluación social debe incluir el monitoreo y evaluación de los impactos sociales durante todo el proyecto. Dado que muchos Prestatarios carecen de capacidad para diseñar sistemas adecuados de monitoreo y evaluación, el Banco debe empeñarse a menudo en construir dicha capacidad en el país en cuestión. La elección entre distintos sistemas de monitoreo y evaluación debe hacerse caso por caso, pues los indicadores de monitoreo deben reflejar los objetivos sociales. Los indicadores medirán la entrada (puntos de referencia), el proceso, la salida, los resultados y los impactos a fin de determinar si se han efectivizado los efectos previstos del proyecto en materia de desarrollo social.

La evaluación social asegura que todo M&E propuesto sea debidamente programado, presupuestado y supervisado. El marco del monitoreo y evaluación debe incluir un sistema de realimentación para introducir oportunamente modificaciones en el proyecto en caso de ser necesario.

El mecanismo establecido por el Prestatario para monitorear los resultados e impactos y para ajustar la supervisión y la instrumentación del proyecto es decisivo dentro del proceso de evaluación social, pero fracasará si no cuenta con buenos indicadores y recursos adecuados.

⁶⁶ *Participation Sourcebook*, op. cit.; sobre la estrategia de reducción de la pobreza, ver en particular el capítulo sobre participación del documento relativo a dicha estrategia que se hallará en la Red, <http://www.worldbank.org/participation/PRSP.htm>

La evaluación social debe contribuir a que el Prestatario defina procedimientos de evaluación transparentes y participativos, se asegure de que los métodos de monitoreo y evaluación formen parte integral del plan de manejo de riesgos del proyecto, y garantice que todas las actividades de monitoreo y evaluación propuestas sean debidamente planeadas, presupuestadas y supervisadas.

Cómo garantizar la calidad de las evaluaciones sociales

Dado que la responsabilidad por la evaluación social le cabe al país, se torna más importante aun definir criterios de calidad aceptable. A continuación enunciaremos algunos de los criterios correspondientes a los cinco puntos de ingreso del análisis social:

- *Diversidad social y análisis del género.* Todo análisis cuantitativo realizado en el curso de una evaluación social debe estar acompañado de los intervalos de confianza y niveles de significación. El análisis debe descomponer los datos por género y nivel de ingresos e identificar las causas subyacentes de la vulnerabilidad.
- *Instituciones, reglas y conductas.* El análisis institucional debe incluir el relevamiento detallado de las organizaciones formales e informales que pueden gravitar en el proyecto, así como de las reglas y conductas informales propias de la relación entre dichas organizaciones. Describirá las relaciones que existen entre los actores sociales y tales instituciones, señalará las limitaciones institucionales que se oponen al éxito del proyecto y sugerirá métodos para superarlas.
- *Actores sociales:* Para que el análisis de los actores sociales resulte satisfactorio, tendrá que identificar y describir las características de las personas y grupos que afectan al proyecto o son afectados por éste, y que por lo tanto tienen interés en los resultados del proyecto y cierta influencia sobre él.
- *Participación:* Un buen marco participativo incorporará al proceso de evaluación social a grupos en general excluidos que son afectados por el proyecto así como a los beneficiarios de éste, y desplegará mecanismos apropiados para mantener dicha participación en la instrumentación del proyecto.

- *Riesgos sociales y vulnerabilidad*: Deben identificarse los riesgos sociales del proyecto y elaborar planes para el manejo del riesgo. Toda población afectada debe ser identificada, de modo tal de abordar su vulnerabilidad en las etapas de diseño e instrumentación.

*Diversidad social y de género*⁶⁷

Los problemas vinculados con el desarrollo social son muy diversos y no existe ningún cuerpo teórico o metodología social que baste para su identificación y examen. La calidad de la evaluación social mejora cuando se hace confluír a la antropología social, la sociología, la etnografía, la geografía, la ciencia política, la psicología social, el derecho y otras disciplinas sociales que combinan los métodos cualitativos con los cuantitativos.

La utilidad de la evaluación social radica en que es concreta y específica para cada situación. El equipo de análisis del Prestatario debe comenzar por identificar y analizar los problemas utilizando una información sectorial amplia y específica de la región. Luego deberá concentrarse en el contexto del proyecto, prestando atención a lo siguiente:

- Características fundamentales, incluido el género, la etnicidad y la edad, así como cualquier otra característica cultural, espacial, económica, histórica o de otra índole que pudiera determinar que el proyecto afecte de modo diferente a distintos grupos sociales.
- Activos y capacidades de los diversos grupos sociales.
- Relaciones de poder entre los grupos sociales.
- Condiciones que estimulan o impiden la participación de los grupos en el proyecto, así como la posible contribución de cada uno a los objetivos que éste persigue.

⁶⁷ Puede hallarse más información sobre el análisis del género en <http://www.worldbank.org/gender/assessment/gamethod.htm>

En varios proyectos relacionados con la tenencia de la tierra se realizaron tres evaluaciones sociales que abordaron de manera algo distinta el tema de la diversidad social. La evaluación social realizada para el Proyecto de Sustentabilidad de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas de Bolivia (P060474) vinculó el tema de la diversidad social con los riesgos de posibles conflictos sociales examinando los problemas de tenencia de la tierra en determinados grupos. En el caso del Proyecto de Administración de la Tierra de Panamá (P050595), la evaluación social analizó cinco escenarios “sociogeográficos” diferentes, documentando las prácticas vigentes y formulando recomendaciones para el diseño y la instrumentación. Por su parte, la evaluación social del Proyecto de Conservación de la Biodiversidad Indígena y Comunitaria en México (P066674) recurrió al trazado de mapas comunitarios para graficar la superposición de las zonas ecológicas con las de las comunidades indígenas. Este mapa pudo utilizarse luego para examinar las relaciones de poder dentro de las comunidades indígenas y entre ellas.

El análisis de género se centra en reunir información sobre las diferencias entre los roles, actividades, necesidades y oportunidades de hombres y mujeres. El Banco puede colaborar con el Prestatario reuniendo datos (cualitativos y cuantitativos) desagregados por género que pongan de relieve los roles y conductas aprendidas de hombres y mujeres. También puede iniciar un diálogo con el Prestatario a fin de identificar los problemas de género y evaluar las relaciones recíprocas entre dichos problemas y los proyectos. El análisis de género ayuda al Prestatario a comprender las diferencias en el acceso a los recursos determinadas por el género y las necesidades de las mujeres comparadas con las de los hombres. Además, esclarece los roles de cada género dentro del hogar y en la sociedad.⁶⁸

El diálogo entre el Banco y el Prestatario sobre las cuestiones de género puede girar en torno de los siguientes conceptos fundamentales:

- Las *necesidades prácticas de género* son las necesidades de las mujeres según sus roles y responsabilidades tradicionales de acuerdo con sus experiencias vitales. Al indagarles sobre sus necesidades, las mujeres suelen referirse a sus necesidades prácticas inmediatas de alimento, agua, abrigo, salud, etc.

⁶⁸ Ibid; *Participation Sourcebook*, op. cit.

- Las *necesidades estratégicas de género* son las necesidades más amplias de las mujeres en relación con el proceso de desarrollo e implican el análisis de los factores sistémicos que pueden limitar su acceso a los recursos y beneficios (incluida la propiedad) en comparación con los hombres. Las necesidades estratégicas de género son más difíciles de discernir que las prácticas, pero abordarlas puede ser útil para reducir las disparidades de género y mejorar la participación de las mujeres en el desarrollo económico de sus países.⁶⁹
- La *dinámica interna del hogar* describe el hogar como sistema de asignación de recursos. Todos sus miembros –hombres, mujeres y niños– tienen diferentes roles, destrezas, intereses, necesidades, prioridades, acceso a los recursos y control sobre éstos. Cualquier intervención en favor del desarrollo que afecte a un integrante del hogar afectará también a todos los restantes. De ahí la importancia de comprender los derechos, responsabilidades, obligaciones y pautas de interacción entre los miembros del hogar.
- Las *relaciones entre los hogares* son las relaciones entre los individuos y hogares en grupos más amplios, como las asociaciones profesionales y religiosas o la familia extendida, con los que se vinculan para intercambios laborales, flujos de bienes y otras alianzas con fines de supervivencia. Importa comprender la organización social de estas redes más amplias y las diferencias de género en los roles, funciones y acceso a los bienes y servicios.

Las evaluaciones sociales realizadas para el Programa del Fondo de Desarrollo Social de Senegal (P041566) y el Proyecto de Reconstrucción y Mantenimiento de Caminos Rurales del Perú (P037047) ofrecen buenos ejemplos de análisis de género. En el primer caso se debatieron las diferentes prioridades en materia de desarrollo manifestadas por hombres y mujeres sin conceder primacía como norma a las perspectivas de los hombres. En el segundo caso, se comprobó que hombres y mujeres no se oponían entre sí en cuanto a las inquietudes principales del proyecto, sino sólo en su manera de jerarquizar las dificultades que enfrentaban. Este enfoque permitió

⁶⁹ Para mayor información sobre el género, consultar OP 4.20, *The Gender Dimension of Development*. Ver también Banco Mundial, "Integrating Gender Into the World Bank's Work: A Strategy for Action", 26 de noviembre de 2001; Banco Mundial, 2001.

comprender mejor el distinto uso que daban hombres y mujeres a los caminos y al transporte, y esta comprensión fue más tarde incorporada a las actividades del proyecto. La evaluación social del Proyecto de Administración de la Tierra en Panamá (P050595) incluyó el género al discutir el acceso desigual de las mujeres a la tierra, describiendo las barreras de género que se oponían a la regularización de la tenencia de la tierra.

Instituciones, reglas y conductas

La evaluación social describe las organizaciones y capacidades de las instituciones socioculturales y redes sociales importantes para el proyecto, examinando las reglas, incentivos y conductas formales e informales que pueden afectar sus resultados. Las instituciones mismas pueden concebirse como reglas que determinan las relaciones entre los actores sociales.

La evaluación social no está en condiciones de proporcionar un análisis institucional completo, como el requerido para el diseño e instrumentación de un proyecto. Su tarea consiste en ayudar a diseñar las intervenciones sociales necesarias para reducir la pobreza, promover la inclusión social y aumentar el grado de compromiso del país con el proyecto. La evaluación social debe incorporar aquellas inquietudes institucionales que tienen relevancia directa para el logro de los objetivos del proyecto en materia de desarrollo social, incluyendo las cuestiones que podrían mitigar los impactos adversos de un reasentamiento.⁷⁰ En muchos casos, el análisis institucional se centra además en los procedimientos presupuestarios, con el fin de verificar que los acuerdos propuestos sean adecuados para proveer los aportes previstos por diversas estrategias de reducción del riesgo y de mitigación del impacto.

Al centrarse en la factibilidad de las medidas de focalización propuestas, la sustentabilidad de los acuerdos de participación propuestos y la interconexión de los beneficiarios con las instituciones formales encargadas de la instrumentación del proyecto, el análisis institucional llevado a cabo durante el proceso de evaluación social

⁷⁰ Por ejemplo, un plan de reasentamiento se ocupará de la eficacia del marco jurídico e institucional establecido para compensar a las poblaciones afectadas, incluida la coordinación entre las instituciones de gobierno y las no gubernamentales.

complementa las evaluaciones técnicas, económicas y financieras practicadas por otros equipos especializados. También identifica las fuentes de capital social sobre las cuales puede construirse la iniciativa en favor del desarrollo e indica qué instituciones locales son capaces de movilizar a los actores sociales con el fin de alcanzar los objetivos en materia de desarrollo.

Al realizar un análisis institucional, el Prestatario puede centrarse en las siguientes preguntas:

- ¿Qué actores sociales influyen en las decisiones y los resultados?
- ¿Cuáles son sus incentivos?
- ¿Qué reglas formales e informales gravitan en sus decisiones?
- ¿Cuál es la estructura de información y comunicación de las instituciones en un proyecto? ¿Es apropiada esa estructura? En caso contrario, ¿cómo puede modificársela para alcanzar los resultados deseados?
- ¿Qué cambios es menester introducir en las reglas y en los sistemas de incentivos para alcanzar los resultados deseados?

Con el objeto de obtener una buena comprensión de las instituciones y organizaciones, capaz de generar elementos para el diseño e instrumentación del proyecto, es preciso dar varios pasos. El primero de ellos consiste en analizar como se articulan las instituciones informales locales y los niveles superiores del aparato político y administrativo formal. Este examen de las reglas formales e informales del juego contrasta con el de los enfoques que se centran en las organizaciones de gobierno formales y dejan de lado las organizaciones informales así como las instituciones basadas en la comunidad, el parentesco y la solidaridad. Una buena comprensión de la manera en que las instituciones y organizaciones afectan a los beneficiarios del proyecto debe incluir también las instituciones del sector privado.

Cuestiones macroinstitucionales

La evaluación social debe incluir el análisis de los problemas nacionales, como la índole de los derechos de propiedad, los esquemas de subsidios y las políticas de inversiones regionales. Aunque el Prestatario tal vez ya esté bien familiarizado con estas cuestiones, la evaluación social puede poner de manifiesto su relevancia para el proyecto. En el contexto de un proyecto determinado, los problemas y políticas nacionales pueden tener importantes implicaciones para la equidad social y la inclusión, y la evaluación social puede contribuir a incluir estos elementos en el diseño del proyecto.

Obstáculos para un acceso equitativo a los recursos

Los pobres y otros grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y ancianos) que son los beneficiarios presuntos del proyecto pueden tener dificultades para acceder a los recursos del proyecto. Los motivos son muy diversos, y derivan de las instituciones formales e informales, las costumbres locales, las relaciones intergrupales, las instituciones (familia, grupos de parentesco, filiaciones tribales y étnicas), las leyes formales y normas consuetudinarias, y los sistemas de información y de comunicación. En ciertos casos, las instituciones formales e informales refuerzan las prácticas excluyentes y niegan a los grupos minoritarios el acceso a bienes y servicios. En otros casos, por más que las instituciones formales se oponen a las exclusiones tradicionales, durante un tiempo encuentran resistencia. Por lo tanto, es importante que el Prestatario analice la base institucional de las exclusiones y estime, durante todo el proceso de evaluación social, el éxito posible de nuevos esquemas institucionales.

Actores sociales

Además de los beneficiarios del proyecto y de otros grupos directamente afectados por éste, los actores sociales pueden incluir grupos organizados de intereses provenientes del sector público, el sector privado o la sociedad civil que tienen interés en el proyecto.

Al realizar el análisis de los actores sociales, el Prestatario examina las *características* de cada grupo de ellos a fin de evaluar su *interés* por los resultados del proyecto en materia de desarrollo social y su probable *influencia* en tales resultados. Este análisis permite comprender el grado de compromiso de cada actor social con los objetivos del proyecto y contribuye a trazar una estrategia participativa. Además, el análisis de los actores sociales mejora el diseño de las medidas para el manejo del riesgo identificando a todas aquellas personas o grupos que podrían tratar de atentar contra el proyecto o de monopolizar sus beneficios, y de ese modo impedir que los reciban aquellos a quienes el proyecto pretende beneficiar.

Es probable que el Prestatario haya tenido ya una prolongada interacción con los actores sociales principales y comprenda bien en qué medida un proyecto dado puede afectarlos. No obstante, las lealtades políticas y burocráticas pueden impedirle al Prestatario llevar a cabo un análisis objetivo y transparente de los actores sociales, o actuar sobre la base de dicho análisis. Por esta razón, es aconsejable que las premisas y resultados del análisis de los actores sociales se den a conocer públicamente de modo tal que puedan ser revisadas por otros interesados. La revisión del análisis de los actores sociales realizado durante la evaluación social es una parte importante del proceso de análisis social que efectúa el Banco.

Algunos actores sociales apoyarán los objetivos de las actividades financiadas por el Banco, y en especial su hincapié en la inclusión y la reducción de la pobreza. Es importante asegurar que dichos grupos participen en el proyecto. Otros quizá intenten bloquear todo empeño en favor del desarrollo social. En tales circunstancias, la evaluación social puede sugerir el modo de reducir dicha oposición o de enfrentarla. El repaso de la bibliografía secundaria disponible y de los primeros trabajos de campo puede revelar cuáles son los grupos y organismos más directamente interesados en la iniciativa. Las consultas con las autoridades, los representantes del gobierno central y del gobierno local, científicos sociales locales e internacionales bien informados y las ONGs locales pueden servir para completar los hallazgos provenientes de dicho repaso.

Participación

En su mayor parte, las evaluaciones sociales no se ocupan de la participación de los actores sociales en general, sino que tienden a centrarse en la participación de los pobres y, ocasionalmente, de ciertos sectores de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien a veces la participación se examina en forma independiente, el proceso de evaluación social no debe dejarla de lado. Apropiadamente concebida, la evaluación social abarca la participación de los pobres y vulnerables en el proceso de relevamiento y en la distribución de los beneficios derivados de las iniciativas de desarrollo. Asimismo, procura generar una amplia participación de los interesados en apoyo de las prácticas incluyentes centradas en la pobreza.

Ambos tipos de participación son importantes. El proceso de evaluación social puede favorecer la participación de los actores sociales, pero por sí mismo no puede asegurar que ella produzca los resultados deseados. Dado que la participación sostenida en procura de los objetivos del proyecto es un desafío permanente, una estrategia de información y de comunicación cuidadosamente elaborada puede constituir un importante elemento de apoyo al proceso de evaluación social. Dicha estrategia debe incluir los siguientes elementos:

- Mecanismos para compartir la información de los análisis sociales e institucionales con todos los interesados y entidades asociadas, incluidos los gobiernos nacionales, organismos internacionales, grupos de la sociedad civil y comunidades (ver el Recuadro 4.3).
- Mecanismos que aseguren un flujo permanente de información, de modo de estimular la participación constructiva y bien informada de los grupos principales de actores sociales durante toda la instrumentación del proyecto.
- Mecanismos de realimentación para verificar las respuestas de los actores sociales a la información proporcionada.
- Procedimientos para involucrar a los actores sociales en el monitoreo y evaluación.

Riesgo social

Como parte del proceso de evaluación social, el Prestatario debe identificar a los grupos vulnerables al conflicto social, la violencia y las conmociones económicas. Luego, en base a las tendencias socioeconómicas indicadas por el análisis de la diversidad, examinar la índole y las raíces de la vulnerabilidad de los distintos grupos. Luego el Prestatario puede establecer componentes especiales del proyecto o mecanismos de focalización que aumenten las oportunidades de estos grupos.

En el Proyecto de Respuesta al VIH/SIDA en Nigeria (P070291), la evaluación social, la vulnerabilidad y la desigualdad de género fueron interrelacionadas del siguiente modo: “Las mujeres y niñas son más propensas a contraer el HIV/SIDA y tienen más probabilidades de ser sometidas a abusos sexuales y otras formas de violencia, así como de ser excluidas y discriminadas en caso de resultar infectadas con el VIH”.

Recuadro 4.3 Participación en un proyecto para la Región del Este asiático y el Pacífico

La participación comunitaria en la organización y gestión de este proyecto fue un factor esencial de su éxito. Los agentes de extensión agrícola, forestal y de obras públicas llevaron a cabo la planificación técnica, instrumentación y supervisión en consulta con los agricultores y las comunidades locales. Para facilitar su participación, se subcontrató a ONGs y consultores.

Los elementos esenciales del proceso son gestionados en forma conjunta por la comunidad y ampliados mediante los programas de extensión. El proyecto brinda financiamiento con el fin de promover la creación de viveros comunitarios y pone mucho énfasis en que se evite la discriminación de las mujeres. La comunidad se encarga del procesamiento y comercialización de los plantines. A los agricultores que se destacan por su manejo económico y financiero de las nuevas prácticas agrarias se les conceden la titularidad de tierras.

El desarrollo de viveros forestales comunitarios tiene por objeto incrementar el control de los agricultores sobre la calidad y el precio de los plantines. El proyecto gira en torno de la planificación comunitaria basada en una participación mejor informada en relación con el uso de la cuenca hidrográfica local.

El proyecto hace gran hincapié en la descentralización de responsabilidades, la rendición de cuentas y el compromiso, de los gobiernos provinciales y de distrito, a la vez que procura definir mejor las tareas de cada nivel de gobierno y mejorar la comunicación entre los diversos niveles. A pesar de ello, el fortalecimiento de las instituciones nacionales sigue siendo un importante componente del proyecto, ya que se estima indispensable mantener el control general a través de un organismo central.

La evaluación social del Proyecto de Prestación de Servicios Sociales en Albania (P055383) –considerada en sí mismo un relevamiento de la vulnerabilidad– ha señalado la necesidad de ampliar la definición de “vulnerabilidad” más allá de los grupos

tradicionales, haciéndola extensiva a otros grupos cuya situación importa un estigma social, como lo son las mujeres maltratadas o las que sobrellevan un divorcio.

En el Proyecto de Renovación del Sistema de Agua del Área Metropolitana de Bakú (P008288), los sectores más pobres de la población cargan con una cuota desproporcionada del alto costo de los servicios públicos. Esto sugirió reestructurar las tarifas, con lo cual no sólo se pudo brindar mejores servicios a los pobres sino que se mejoró la sustentabilidad financiera del proyecto.

Por lo común, el análisis del riesgo social y la vulnerabilidad se encarga de lo siguiente:

- Identificar y evaluar los riesgos sociales de los impactos sociales adversos, en especial para los pobres y vulnerables.
- Identificar y evaluar los riesgos del país causados por la inestabilidad política, los conflictos étnicos y religiosos, las tensiones sociales y la corrupción endémica.
- Identificar y evaluar el riesgo de que los actores sociales poderosos del país manifiesten una débil adhesión al proyecto o se opongan a él, atentando así contra sus objetivos en materia de desarrollo.
- Identificar y evaluar las instituciones que pueden oponerse al proyecto o que carecen de recursos para llevarlo a la práctica.
- Identificar cualquier riesgo exógeno probable y describir sus posibles efectos.

El análisis de los riesgos sociales se centra en la naturaleza y magnitud de los impactos sociales adversos, en especial sobre los pobres y vulnerables, y evalúa las posibles medidas de mitigación o de manejo del riesgo, como los planes de reasentamiento, los planes para el desarrollo de pueblos indígenas y otros tipos de programas de mitigación social que tengan relevancia para el proyecto. Apoyándose en el análisis institucional y en el análisis de los actores sociales, sugiere formas de enfrentar la oposición de los actores sociales influyentes, incluidos el personal de los organismos encargados de la instrumentación del proyecto que, debido a éste, puedan perder poder o recursos.

Si la evaluación revela que hay una gran probabilidad de que los riesgos atenten contra el objetivo básico del proyecto en materia de desarrollo o sus resultados, el proyecto debe ser rediseñado

Recuadro 4.4 Diseño participativo y monitoreo de impactos en las Filipinas: Proyecto de Desarrollo de Distritos Hídricos (P004576)

El Proyecto de Desarrollo de Distritos Hídricos se centran en la evaluación de la voluntad de pagar de los usuarios del agua como elemento crítico en el desarrollo de los distritos hídricos de las Filipinas. Todos los proyectos de cloacas, saneamiento y desagües se llevan a cabo en colaboración con los hogares, comunidades y concejos municipales.

Los diseños de ingeniería se presentan e implementan caso por caso en función de la demanda, según la disposición para pagar individual y comunitaria. Esta etapa inicial, que pone en marcha el proyecto íntegro, depende en gran medida de la participación comunitaria, la cual también interviene en cierto grado en el monitoreo de las obras.

Las organizaciones locales realizan el monitoreo y retransmiten información relativa al avance de las obras en construcción. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias se solventa mediante el programa de capacitación del componente vinculado con el desarrollo del sistema cloacal y de saneamiento.

La rendición de cuentas local también cumple un papel. Los servicios de agua y saneamiento provistos por organizaciones descentralizadas deben rendir cuentas ante los funcionarios locales, quienes trabajan con los representantes de la comunidad en todas las etapas del diseño y la instrumentación del proyecto.

Se planea una intensa interacción entre la comunidad y las instituciones locales. La demanda local se determina, en consulta con los beneficiarios, en el concejo municipal, y el monitoreo exige una realimentación periódica de los usuarios, a través de seminarios y misiones de supervisión. Se ha creado un sistema de auditoría por el cual los usuarios pueden informar, de manera confiable y oportuna, su grado de satisfacción con las prestaciones de las empresas de servicios públicos y las ONG locales.

5 El camino futuro

El papel del análisis social en el Banco ha evolucionado considerablemente en las dos últimas décadas. Fue reconocido por primera vez como elemento de las operaciones financiadas por el Banco en la declaración de política de 1984 sobre *Evaluación de proyectos* (OMS 2.20). Desde entonces en la entidad hubo una notable evolución tanto en lo concerniente a la cartera de préstamos como a la forma en que se realiza el análisis social (ver el Apéndice 1).

La colaboración entre el Departamento de Desarrollo Social (SDV) y el Grupo de Revisión de la Calidad (QAG) desde 1999, que significó la realización de revisiones sistemáticas de la calidad desde el ingreso y la supervisión de la cartera de préstamos, hizo que se comprendiera mucho mejor el aporte que implicaba el análisis social para las actividades del Banco. También se obtuvieron nuevas enseñanzas de una mejor focalización de las revisiones del SDV, incluyendo la realización de entrevistas con una muestra de gerentes de tareas y científicos sociales a fin de obtener realimentación acerca del valor agregado por el análisis social a las operaciones de la institución. Finalmente, la labor actualmente en curso del SDV y de las Unidades de Desarrollo Social regionales llevó a una mejor comprensión de las prioridades y tendencias del programa de trabajo establecido dentro del Banco y en los países prestatarios, todo lo cual contribuyó a identificar buenas prácticas.

Las buenas prácticas del análisis social

Las buenas prácticas del proceso del análisis social

- *Compromiso nacional*: Una clara definición de los roles y responsabilidades del análisis social, con evaluaciones sociales conducidas por el Prestatario y evaluación sociológica del Banco, conduce a un mayor compromiso nacional y aumenta las probabilidades de sustentabilidad.
- *Fortalecimiento de la capacidad nacional*: En más del 80 % de los proyectos, las tareas de análisis social son emprendidas por científicos sociales locales, lo cual

origina un fortalecimiento de la capacidad en el país, tanto dentro de las agencias prestatarias como entre consultores e instituciones de investigación locales.

- *Participación de los actores sociales durante la instrumentación:* La continuidad del proceso de evaluación social durante la instrumentación suministra un mecanismo eficaz para la consulta y participación de los interesados; esto tiene particular relevancia en los proyectos con aspectos sociales complejos o polémicos, o en aquellos cuyo éxito depende de un cambio de conducta de los principales interesados.
- *Monitoreo participativo:* El monitoreo participativo aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, generando un mayor grado de adhesión al proyecto por parte de los ciudadanos.
- *Descentralización:* La experiencia de algunas regiones indica que si el personal experimentado de las oficinas del país cumple un papel más preponderante, se profundizan los conocimientos sobre el país, la supervisión es más eficaz y el análisis social tiene un mayor impacto operativo.

Las buenas prácticas del impacto operativo

- *Resultados en materia de desarrollo social:* La focalización en los resultados de las operaciones del Banco en materia de desarrollo social que van más allá de la mitigación de los impactos sociales adversos incrementa el impacto en favor del desarrollo.
- *Análisis de alternativas:* Llevar a cabo la labor analítica al comienzo del ciclo del proyecto, incluyendo la perspectiva de múltiples actores sociales, permite incorporar aportes más eficaces al diseño del proyecto y analizar otras alternativas.
- *Integración de los equipos de tareas:* La integración en los equipos de tareas de especialistas en desarrollo social aumenta la relevancia operativa y el impacto del análisis social en el diseño e instrumentación del proyecto.
- *Monitoreo y evaluación:* Los sistemas de M&E incluyen indicadores explícitos para monitorear los resultados, proyectos e impactos del desarrollo social, con una clara definición de los puntos de referencia, roles, responsabilidades y recursos para monitorear el impacto social.

- *Enlaces primarios*: Un análisis social primario nacional, llevado a cabo ya sea como un ESW autónomo o junto con otros productos de ESW, contribuye al análisis social realizado para la CAS o a nivel del proyecto.
- *Impactos sociales de las reformas políticas*: El análisis social torna explícitos los nexos existentes entre los proyectos y las políticas, y examina los impactos de las reformas políticas relevantes.
- *Creación de una comunidad de prácticas*: El análisis social es internalizado por otros sectores que fortalecen su capacidad interna para efectuar análisis sociales e incorporarlos a sus propios trabajos analíticos y de preparación de proyectos.

Nuevos instrumentos del análisis social

El Libro-Guía de Análisis Social es uno de los productos que ha generado el Departamento de Desarrollo Social para fortalecer la labor del Banco en materia de desarrollo social. En el futuro inmediato, algunas actividades paralelas conexas darán origen a ciertos productos complementarios. Cabe mencionar los siguientes:

- *Pautas sectoriales para el análisis social*: Como se mencionó en la Introducción, se están preparando nuevas pautas sectoriales que describirán los problemas sociales más frecuentes en dichos sectores y la manera de abordarlos en el contexto del proyecto. Estas pautas se irán perfeccionando gracias a la realimentación que proporcione la experiencia.
- *Herramientas y métodos para el Prestatario y el personal del Banco*: Deliberadamente, la guía se concentra en brindar orientación sobre un enfoque sistemático del análisis social. Está en preparación una guía técnica adicional sobre herramientas y métodos específicos que será publicada posteriormente.
- *Herramientas electrónicas de análisis social para la toma de decisiones*: Se ha diseñado un prototipo de herramienta electrónica para la toma de decisiones, tanto en el país Prestatario como en el Banco, de la cual se hará una prueba piloto en el ejercicio 2003. Según la realimentación recibida, se la desarrollará como herramienta autónoma o integrada a ediciones posteriores de la guía.

- *Análisis social a nivel nacional:* Está en preparación una orientación específica para el análisis social a nivel nacional.
- *Política del Banco en materia de análisis social:* La política del Banco en materia de análisis social será actualizada y dada a conocer en formato OP/BP.
- *Documento sobre estrategia sectorial:* El Departamento de Desarrollo Social está preparando actualmente un Documento sobre Estrategia Sectorial (SSP) de Desarrollo Social. La guía constituye un aporte al SSP y será un instrumento importante en su instrumentación.
- *Fortalecimiento de la capacidad:* Durante el ejercicio 2002, el Departamento de Desarrollo Social amplió notablemente su programa de aprendizaje en la casa matriz. En la actualidad está en marcha un ambicioso programa tendiente a trasladar el eje de la capacitación a las regiones, y del personal del Banco a los científicos sociales locales, con el objeto de fortalecer la capacidad interna de cada país.

Anexo 1. Evolución del análisis social en el Banco Mundial

El Banco Mundial ha ido institucionalizando el análisis social en sus actividades de inversión desde 1984. Ese año fue introducido en las actividades del Banco como la parte “sociológica” del relevamiento de proyectos (OMS 2.20). Al año siguiente, el Banco publicó *Putting People First* (Primero está la gente), una recopilación de trabajos en los que se describía la aplicación del análisis social al diseño de proyectos de desarrollo agropecuario y rural. Por su descripción de la importancia del análisis social para los proyectos de desarrollo planeados, ese libro constituyó un gran avance en el pensamiento del Banco.⁷¹ El análisis social llevado a cabo en numerosas regiones durante casi dos décadas dio como resultado un sólido cuerpo de conocimientos que nos permitían aprender de nuestros propios éxitos y fracasos, y al mismo tiempo estandarizar muchos de los métodos, herramientas y destrezas involucrados.⁷²

Los comienzos: la lucha contra la pobreza mundial

El análisis social ingresó en los programas de acción del Banco en 1968, cuando Robert McNamara, a la sazón presidente de la institución, destacó la importancia que tenía enfrentar el problema de la pobreza mundial. En una entidad que había encauzado sus inversiones principalmente hacia la construcción de caminos, puentes y represas, este anuncio marcó un cambio de paradigma que fue decisivo en la reformulación de la concepción del Banco sobre la relevancia de las cuestiones sociales para la cartera de préstamos.⁷³ El Banco Mundial no fue el único en experimentar este cambio fundamental de enfoque. Muchos otros organismos multilaterales, bilaterales y académicos comenzaron a buscar la mejor manera de incorporar “lo social” como elemento del

⁷¹ Michael Cernea, ed., *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, 2a. ed., Oxford: Oxford University Press para el Banco Mundial, 1991.

⁷² Se hallará una síntesis del enfoque del análisis social propiciado por el Banco en la década de 1980 en Kurt Finsterbusch, Jasper Ingersoll y Lynn Llewellyn, eds., *Methods for Social Analysis in Developing Countries*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.

⁷³ Vale la pena señalar que hasta esa fecha el Banco había estado integrado principalmente por ingenieros, especialistas técnicos y analistas financieros. Además de incorporar el alivio de la pobreza al programa de acción, en la era de Robert McNamara se incluyó asimismo la perspectiva de los economistas –o sea, la identificación de los proyectos que tenían mayores probabilidades de generar crecimiento económico– en la cartera de préstamos.

desarrollo. La Organización de las Naciones Unidas creó el “índice de desarrollo humano” (IDH) como medio para evaluar mejor la situación del ser humano en el mundo. Durante la década de 1980 y comienzos de la siguiente, otros bancos –como el Banco para el Desarrollo del Caribe (CDB), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco para el Desarrollo de Asia (ADB)– crearon nuevas divisiones dentro de sus respectivas entidades para ocuparse específicamente del desarrollo social.⁷⁴ Asimismo, los bancos de desarrollo han adoptado una estrategia general de cooperación con las organizaciones no gubernamentales que tienen inquietudes similares.

En 1995, cuando tuvo lugar en Copenhague la Reunión Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, 117 jefes de Estado y organismos de la comunidad internacional dieron entidad a sus preocupaciones en la Declaración de Copenhague, que aclaró y priorizó los objetivos en materia de desarrollo social y los medios para alcanzarlos en todo el mundo.⁷⁵ El acento se desplazó a lograr que el desarrollo beneficiara a los pobres y a encontrar métodos que permitiesen evaluar los impactos sociales del desarrollo del mismo modo en que se evalúan los aspectos económicos y técnicos de los proyectos.

Nuevos roles para los científicos sociales

Este logro fue la culminación de varias décadas de labor experimental intensiva de muchos grupos e individuos dedicados a estudiar el análisis social. Por ejemplo, a mediados de la década de 1970 el Banco Mundial incorporó científicos sociales a sus equipos técnicos para ayudarlos a establecer el contexto que presentaba un país ante un determinado proyecto y a superar los diversos atascamientos que se producían tanto en el plano nacional como local. Esos científicos sociales aportaron a los proyectos algo más que su capacidad idiomática y su conocimiento de los respectivos países; también

⁷⁴ Caribbean Development Bank, *Guidelines for the Social Analysis of Development Projects*, 1998; Inter-American Bank, *Renewing the Commitment to Development*, 1999; Asian Development Bank, *Guidelines for Incorporation of Social Dimensions in Bank Operations*, 1993. Los tres documentos fueron publicados en Washington: Banco Mundial.

⁷⁵ Los Diez Compromisos de Copenhague componen un marco favorable para el desarrollo social; la erradicación de la pobreza; el pleno empleo y los medios de subsistencia seguros y sustentables; la integración social; la igualdad de los géneros; los servicios básicos y la promoción de la cultura; el desarrollo acelerado de África y de los países de menor grado de desarrollo; las dimensiones sociales del ajuste estructural; el aumento de los ingresos fiscales destinados al desarrollo social; y el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo social.

compartieron con los demás su concepción de ‘ponerse al servicio del proyecto’ y el paradigma del desarrollo como forma de mejorar los medios de subsistencia.⁷⁶

Este temprano involucramiento de los científicos sociales, quienes ayudaron a los equipos de proyectos a comprender mejor las dificultades socioculturales e institucionales que planteaba un proyecto dado, echó las bases de la práctica de análisis social en el Banco. Sus conocimientos y herramientas fueron muy prontamente asimilados para abordar el espinoso problema del reasentamiento involuntario y resolver cómo tratar esos impactos adversos. Hasta mediados de la década de 1990, la prevención de tales impactos pasó a ser la inquietud predominante del Banco en materia de desarrollo social.⁷⁷ En 1980, el Banco se convirtió en el primer organismo de desarrollo internacional que emitió una declaración de política sobre el reasentamiento involuntario.⁷⁸ Además, estableció políticas sociales sobre los pueblos indígenas y las poblaciones desplazadas por los reasentamientos. La creciente inquietud por estas cuestiones puso de relieve la importancia de la consulta con los grupos afectados y su participación, y contribuyó a que el Banco encaminara sus preocupaciones sociales hacia el desarrollo culturalmente apropiado de los pueblos indígenas.

En el mismo período, científicos sociales fueron invitados a participar en proyectos de inversión, ocupándose de una serie de cuestiones sociales vinculadas con el desarrollo rural, el abastecimiento de agua y la irrigación, la forestación y la agricultura. En 1984 el género pasó a ser también una cuestión social relevante al incluirla expresamente entre las cuestiones sociales por la OMS 2.20.⁷⁹ En 1994 se emitió una política específica sobre la dimensión de género del desarrollo, revisada en 1999.⁸⁰

⁷⁶ Información recogida en diálogos con Gloria Davis en marzo de 2002.

⁷⁷ Sue Jacobs, “World Bank Experience with Social Assessment: Practice at a Turning Point”, trabajo presentado en la reunión de la Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto Social de abril de 1998.

⁷⁸ Conocida anteriormente como OMS 2.23, *Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank Finance Projects*, febrero de 1980. Más tarde fue revisada y catalogada como Operations Policy Note (OPN) 10.08, *Operational Policy Issues in Treatment of Resettlement in Bank-finance Projects*, octubre de 1986, y luego como Operational Directive (OD) 4.30, *Involuntary Resettlement*, junio de 1990. La OP/BP 4.12, *Involuntary Resettlement*, de diciembre de 2001, reemplazó a la OD 4.30.

⁷⁹ OMS 2.20, *Project Appraisal*, párr. 62.

⁸⁰ OP 4.20, *The Gender Dimension of Development*.

Mejores datos, mejores métodos, mejor análisis

Durante la década de 1980, el Banco comenzó a introducir, al igual que otras entidades multilaterales y bilaterales, enfoques más sistemáticos de la recolección de datos y análisis de los impactos ambientales y sociales. Estos relevamientos no sólo brindaron información pertinente sobre los proyectos, sino que el proceso comenzó a modificar las ideas de las autoridades sobre las ventajas del planeamiento previo. El relevamiento de los beneficiarios⁸¹ (BA) y otros métodos demostraron su importancia para comprender a los beneficiarios y sus necesidades, y para ayudarlos a captar mejor los objetivos y métodos de las intervenciones del Banco. Dado que el BA concede tanto peso a las opiniones de los beneficiarios como a las de los “expertos”, esta metodología representó otro cambio significativo en el enfoque del análisis social por parte del Banco.

Otros métodos, como el relevamiento rural participativo,⁸² aplicaron técnicas cualitativas al análisis participativo apoyándose en los puntos de vista de la comunidad rural, incluidos los dirigentes y los pequeños agricultores, los hombres y las mujeres, a fin de describir las oportunidades y limitaciones de las comunidades rurales. Análogamente, la participación arraigó en el Banco como concepto y como práctica destinada a involucrar en forma directa a los beneficiarios –en especial a los pobres– y otros actores sociales en el proceso de desarrollo. La participación pública también pasó a ser un puntal fundamental del enfoque utilizado por los profesionales externos al Banco en la evaluación del impacto social.⁸³ El desarrollo participativo exigía la involucración de las poblaciones locales en la recolección de datos y subrayó la importancia de compartir estos últimos como una forma de inclusión y, en definitiva, de participación en el proceso de desarrollo. Esta ampliación de los enfoques participativos se cristalizó en la evaluación participativa de la pobreza (PPA), introducida en el Banco en 1992 como instrumento formal para contribuir al relevamiento de la pobreza de los países. Los PPA

⁸¹ Lawrence Salmen, *Listen to the People*, Washington: Banco Mundial 1987.

⁸² Robert Chambers, “The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal”, *World Development*, vol. 22, n° 7, junio de 1994, págs. 953-969.

⁸³ Rabel J. Burdge, ed., *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment*, Middleton, WI: Social Ecology Press, 1994.

incluyen los puntos de vista de los pobres en el análisis de la pobreza y la formulación de estrategias para reducir la pobreza mediante políticas públicas.⁸⁴

La reorganización que tuvo lugar en el Banco en 1987 distribuyó a los científicos sociales en las unidades ambientales regionales en las que contribuyeron a abordar los “proyectos problemáticos” con impactos ambientales significativos. Fue considerado un paso positivo, ya que generó en el Banco una mayor conciencia sobre el análisis social. También les dio a los científicos sociales la oportunidad de recoger importantes enseñanzas del ámbito ambiental, incluido el hecho de que proyectos bien intencionados pueden tener impactos negativos. Los científicos sociales adoptaron muchas “buenas prácticas” del enfoque de la evaluación ambiental y las incorporaron a lo que más tarde se daría en llamar “evaluación social”. El método más reciente para evaluar el impacto de los proyectos de alivio de la pobreza, creado por el Instituto Alemán para el Desarrollo (MAPP),⁸⁵ que se basa en el enfoque de la evaluación social del Banco Mundial, da mayor crédito a los procesos participativos y propone herramientas para indicar el nivel de alivio de la pobreza.

El Reasentamientos como Punto de Quiebre y de Cooperación Interdisciplinaria

Poco a poco, el involucramiento de los científicos sociales en una multitud de proyectos sectoriales y ambientales dio origen a una actitud más proactiva del Banco para mejorar el impacto social de sus proyectos. Como consecuencia de esta inquietud, en 1992 el Banco creó la División de Política Social y Reasentamiento a fin de promover específicamente los objetivos en materia de desarrollo social.⁸⁶ En 1996, se creó un Grupo de Tareas para el Desarrollo Social interdisciplinario, compuesto de economistas y de otros científicos sociales no especializados en economía, con el objeto de examinar los distintos enfoques aplicados en el Banco en materia de desarrollo social. El informe

⁸⁴ Andy Norton et al., *A Rough Guide to PPAs Participatory Poverty Assessment: An Introduction to Theory and Practice*, Londres: Overseas Development Institute, 2001.

⁸⁵ Susanne Neubert, *Social Impact Analysis of Poverty Alleviation Programmes and Projects: A Contribution to the Debate on the Methodology of Evaluation in Development Cooperation*, Londres: Frank Cass Publishers, 2000.

⁸⁶ Paul Francis and Susan Jacobs, *Institutionalizing Social Analysis at the World Bank*, Washington: Banco Mundial, 1999.

resultante puso de relieve la necesidad de integrar las políticas y procedimientos vinculados con el desarrollo social, y de incorporar el análisis social y los enfoques participativos a los proyectos y trabajos analíticos corrientes.⁸⁷ El informe hacía una serie de recomendaciones importantes, destacando entre ellas la necesidad de incluir el análisis social en los proyectos del Banco mediante la evaluación social u otros instrumentos. Estas recomendaciones dieron por resultado la creación del Departamento de Desarrollo Social como parte de la reorganización del Banco en 1997 y el comienzo de trabajos más intensos de análisis social.

Hasta este período, los esfuerzos realizados en el Banco para la reducción de la pobreza se caracterizaron por la tendencia a que cada unidad se centrara en aquello que mejor hacía. Los economistas se ocupaban mayoritariamente de la macroeconomía y de los precios; en los casos en que estudiaban a los pobres, se centraban en los ingresos y gastos de los hogares. Los especialistas en gestión pública se dedicaban en gran medida al sector formal y a la formulación de normas y regulaciones. Los especialistas en desarrollo humano se concentraban en la provisión pública de educación, salud y otros servicios sociales. Los expertos en desarrollo social se ocupaban de modo casi exclusivo de los pobres y, siguiendo los lineamientos establecidos por los ambientalistas, procuraban limitar los perjuicios que les provocaban los proyectos o políticas.

Hasta 1997, los especialistas en desarrollo social no hacían extensivo en general el análisis de los actores sociales a los niveles inferiores de gobierno. Tampoco examinaban en detalle la economía política, las relaciones entre los grupos o las prácticas institucionales reales. Sin embargo, la reorganización del Banco trajo consigo un proceso de integración conceptual y disciplinaria. Las limitaciones que imponía trabajar siguiendo estrictamente las divisiones sectoriales eran evidentes, y el énfasis se desplazó de tales divisiones a los equipos multidisciplinarios por países.

En los tres últimos años, el Banco alcanzó una comprensión multidimensional de la pobreza que exige una colaboración interdisciplinaria aún mayor. Cada vez se reconoce más que las propias instituciones económicas están insertas en relaciones sociales, que no basta con que existan precios adecuados, que la pobreza no se refiere

⁸⁷ *Social Development and Results on the Ground: Task Group Report*, Social Development Paper No. 22, 1º de mayo de 1997.

únicamente al nivel de ingresos, que las reglas formales suelen diferir de las informales (cuando no están en pugna con éstas), que el compromiso de un gobierno de brindar servicios a su población puede constituir a veces una promesa vacía, etc. Esta toma de conciencia adquirió entidad formal, en parte, gracias al informe sobre la lucha contra la pobreza en el mundo de 2001, donde se admite la importancia que tiene, para superar la pobreza, brindar oportunidades, empoderamiento y seguridad.⁸⁸

Un Concepto Más Completo de Análisis Social

Los cambios que tuvieron lugar en los últimos años han abierto el camino hacia una integración más plena del análisis social a las actividades del Banco. Ellos dieron fuerza al argumento según el cual el análisis social debe ser elevado a un nivel más amplio de comprensión y abarcar preguntas más difíciles de responder, como las siguientes: “¿Qué lleva a una sociedad a funcionar bien?”, o “¿Qué hace que un país presente inclusión y equidad a lo largo de su historia?”. Esto implica que el análisis social debe entender qué es lo que ha funcionado bien en una sociedad en el pasado, pues como sabemos la historia trae consigo legados positivos y negativos que deben ser incluidos en un marco más amplio de análisis social.

Como el análisis social brinda una visión profunda de las relaciones existentes entre los distintos elementos del mundo social, y como *todos los aspectos de la labor del Banco están referidos, de uno u otro modo, al mundo social*, aquél aporta un valor decisivo a la acción del Banco. Comprender no sólo quiénes son los principales actores sociales, sino también de qué manera negocian, mantienen, protegen y promueven sus intereses; entender asimismo en qué aspectos la trama social que ellos componen es sólida y en cuáles otros es endeble, puede establecer la diferencia crítica entre el éxito y el fracaso de un proyecto.

El desafío de la próxima década será inculcar, dentro del Banco, este concepto más amplio del análisis social. Representa una forma distinta de contemplar la complejidad del mundo social, de ingresar en él y de participar en él, haciéndolo mediante una variedad de enfoques que abordan diferentes niveles de la realidad social:

⁸⁸ *The Strategic Compact: Renewing the Bank's Effectiveness to Fight Poverty*, 13 de febrero de 1997.

el nivel del proyecto, pero también el de las políticas y programas; a nivel local, intermedio y macro. Incluso, en algunos casos, el nivel regional y el mundial, como sucede con los conflictos transnacionales o los movimientos internacionales de personas, bienes y servicios. Cada uno de estos niveles representa un diverso conjunto de desafíos, que exigirán ampliar los alcances de las destrezas y herramientas analíticas a la par que se profundiza y sistematiza la participación en el nivel local a fin de alcanzar mejores resultados operativos. Durante la formulación de la estrategia de desarrollo social se examina toda esta gama de desafíos. El análisis social realizado por el Banco emplea múltiples herramientas e instrumentos, descritos en la Guía de Análisis Social, con el objeto de brindar aportes analíticos y operativos para la concreción de esta estrategia.

Anexo 2. Aplicación del análisis social a los instrumentos especiales de préstamo

Los instrumentos especializados de préstamo, como los préstamos para aprendizaje e innovación (LIL), los préstamos de programas adaptables (APL), los préstamos de intermediación financiera (FIL), los préstamos de asistencia técnica (TAL) y los préstamos de emergencia para recuperación (ERL), están destinados a enfrentar situaciones operativas particulares. El análisis social es flexible y puede adaptarse a la índole del instrumento de préstamo al que se aplique. En el caso de la mayoría de los LIL, el análisis social sólo es posible durante la implementación. En el caso de los instrumentos globales (APL y FIL), el marco institucional del análisis social puede establecerse de entrada pero el análisis en sí se emprende normalmente durante la implementación. En los ERL, por lo común el análisis social se realiza durante la implementación a fin de incluir a los pobres y vulnerables entre los beneficiarios del proyecto. En este anexo se describe de qué modo es dable adaptar el análisis social a los distintos instrumentos.

Préstamos para aprendizaje e innovación⁸⁹

Los LIL son operaciones experimentales en las que se ponen a prueba nuevos diseños de proyecto y se verifica la factibilidad de ciertos acuerdos institucionales innovadores. Se trata de préstamos relativamente pequeños (de hasta cinco millones de dólares) que a menudo actúan como “criaderos” de proyectos futuros y pueden ser fundamentales para establecer estrategias de desarrollo social así como esquemas institucionales para ponerlas en práctica. Al emprender el análisis social para un LIL, los equipos de tareas incluyen cláusulas para monitorear los resultados de desarrollo social, de modo de favorecer el aprendizaje adaptativo durante la instrumentación.

Los LIL procuran favorecer la experimentación y las pruebas piloto a fin de determinar el mejor curso de acción y establecer la capacidad del Prestatario antes de pasar a un proyecto de mayor escala, o de poner a prueba las posibilidades de un cierto

⁸⁹ Para más detalles, ver el Manual Operativo del Banco Mundial, que puede consultarse en línea en <http://wbln0011.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/>

enfoque para superar una cierta limitación al desarrollo, con el objeto de lograr consenso acerca de dicho enfoque antes de adoptarlo. En el caso típico, el análisis social para un LIL identifica los problemas sociales y releva las actividades que llevará a cabo el o los organismos de instrumentación a fin de experimentar las estrategias sociales. Lo más habitual es que la evaluación social se realice en la etapa de implementación del LIL. Por lo general, la participación de los actores sociales locales en estas actividades contribuye a probar las soluciones que pueden afectarlos.

Proyecto de Asistencia Técnica para la Reforma del Sistema Estatal de Jubilaciones del Brasil (P057910)

El gobierno del Brasil estaba preocupado por la sustentabilidad fiscal de su sistema de jubilaciones, pero también por la posibilidad de que la reforma del sistema fuese políticamente insostenible. Decidió solicitar un LIL para la reforma del sistema estatal de jubilaciones con el objeto de llegar a una mejor comprensión del problema y actualizar sus datos y técnicas de modelaje. El equipo del Banco aprovechó la oportunidad para demostrar que las comparaciones y pronósticos podían ser herramientas apropiadas para diseñar la reforma. En abril de 1998, el equipo presentó los resultados recogidos durante el LIL a los Ministerios de Hacienda, Seguridad Social y Reforma Administrativa. Estos organismos consideraron que tales resultados, así como la información recogida en la prueba piloto, eran útiles y que el nuevo enfoque era aplicable al caso del Brasil. Así pues, el LIL cumplió dos finalidades: fue una demostración de las posibilidades de las nuevas técnicas ante los ministerios, y convenció al gobierno de aplicarlas para resolver el problema, más general, de la falta de sustentabilidad del sistema de jubilaciones.

El hecho de hacer participar en el proceso a un mayor número de actores sociales contribuyó a mejorar la comprensión que tenían los ministerios, tanto en el nivel estadual como nacional, acerca de los verdaderos alcances y gravedad del problema, y a advertir que los modelos y opciones existentes no estaban en condiciones de hacer frente a estos problemas estructurales profundos. Para resolver el problema, un grupo de reformistas dentro del gobierno propuso efectuar una enmienda constitucional. En la actualidad, las

enseñanzas recogidas durante el LIL se están difundiendo a los estados y los medios de comunicación en el afán de crear mayor conciencia y apoyo popular para dicha reforma constitucional. En esta ocasión, un proyecto experimental, inicialmente de poca magnitud, logró poner de manifiesto las dimensiones sociales del problema de las jubilaciones en el Brasil de un modo que tal vez no habría logrado un proyecto de más envergadura.

La imaginación sociológica

El uso cada vez mayor de los préstamos LIL plantea algunos interrogantes acerca de la magnitud del análisis social durante la etapa de *preparación* del proyecto, dado que uno de los propósitos del otorgamiento de un LIL es extraer enseñanzas de la etapa de *implementación*. Algunos equipos de tareas entienden que los LIL reducen la necesidad de que el análisis social se efectúe de entrada, postergándolo en cambio para la etapa de instrumentación. El equipo de desarrollo social considera que la mejor práctica de preparación de un LIL no radica en las evaluaciones sociales sino más bien en la aplicación de la *imaginación sociológica* al diseño del proyecto. Por otra parte, los LIL le permiten al equipo identificar posibles oportunidades y riesgos sociales, pasibles de un mayor análisis.

Proyecto de Mejoramiento de la Calidad del Aire en Bangladesh (P057833)

En el caso del LIL destinado a mejorar la calidad del aire en Bangladesh, el equipo del Banco no realizó ningún análisis social durante la etapa de preparación sino que reveló gran creatividad en la manera de abordar los *posibles* problemas sociales. Dado que en gran parte la contaminación del aire en la ciudad de Dhaka, que afectaba principalmente a los pobres, provenía de los motores de dos tiempos de los triciclos motorizados, los equipos del Banco y del Prestatario coincidieron en que la solución del problema del aire contaminado no se vinculaba con la sanción de nuevas leyes y normas sino con un cambio de conducta en la población.

El Prestatario trabajó en conjunto con los órganos de prensa, los sindicatos y las empresas distribuidoras de combustible en una “campaña dirigida a la mente y el corazón”. Crearon una “clínica” combinada para conductores y triciclos de motor en las que un mecánico se ocupaba de verificar el “estado de salud” del vehículo mientras un médico verificaba el del conductor. Los datos procedentes de esta “clínica” revelaron que los conductores utilizaban en la mezcla de combustible una cantidad de petróleo que era el doble de la necesaria, y que con un aire tan contaminado sólo podían trabajar cinco días seguidos sin que fuera indispensable hacer reposo para que sus pulmones se recuperasen. Los conductores informaron que los expendedores de combustible les vendían una mezcla preparada por ellos de antemano; así pues, el organismo encargado de la puesta en práctica del proyecto se reunió con los distribuidores de petróleo a fin de establecer una mezcla adecuada para los motores de dos tiempos. Ésta le ha permitido ahorrar costos operativos tanto a los conductores de los vehículos como a sus propietarios. Ahora los primeros pueden trabajar más días a la semana y ganar más dinero, y sus respectivas familias gastan menos tiempo y dinero en hacer frente a las enfermedades.

Las ideas recogidas acerca de los intereses de los actores sociales en la etapa de preparación sentaron las bases de un enfoque innovador que abrió nuevas y promisorias posibilidades de acción. Este uso innovador de la imaginación sociológica puede ser más significativo en el caso de ciertos proyectos, en especial los LIL. Combinada durante la instrumentación con el M&E, puede constituir una forma eficaz de análisis social.

Préstamos de Programas Adaptables

Los préstamos de programas adaptables (APL) ponen en juego la capacidad del Prestatario para realizar análisis sociales y estimar los posibles efectos sociales de cada proyecto de una serie. En los APL, el analista social evalúa los criterios adoptados por el Prestatario para aprobar un proyecto y la capacidad institucional y procedimientos que existen para prepararlo. Si comprueba que dicha capacidad está ausente, el proyecto debe incluir medidas para fortalecer la que poseen los organismos de instrumentación más relevantes.

Los APL están destinados a financiar programas de desarrollo de largo plazo a través de una serie de proyectos. Mientras que los LIL operan dentro de un marco temporal breve, el ciclo de los proyectos de los ALP se extiende de diez a quince años. Estos préstamos combinan la reforma de las políticas con la inversión y pueden constituir una buena oportunidad para alcanzar de modo eficiente los objetivos en materia de desarrollo social. Los APL establecen puntos de referencia, indicadores y evaluaciones periódicas de desempeño que son revisados a lo largo de toda la duración del préstamo. Exigen asumir un compromiso duradero para resolver problemas de largo plazo y brindan diversas oportunidades para modificar el diseño del proyecto durante la implementación. Éstas son las ventajas y, a la vez, las desventajas que presentan los ALP.

Proyecto de Reestructuración del Sector Energético Haryana de la India (P035160)

Al discutirse el APL que se destinaría al Proyecto de Reestructuración del Sector Energético Haryana de la India, el gobierno de dicho país decidió que tenía sentido adoptar, para la reforma de ese sector, una perspectiva de largo plazo. Este tipo de reformas entrañan riesgos políticos y sociales, dado que los cambios introducidos en el sector habrán de perjudicar, al menos en lo inmediato, a muchos actores sociales. Los agricultores y algunos usuarios tendrán que pagar tarifas más altas por la energía, aunque también recibirán un mejor servicio. Los empleados de las empresas de energía pueden perder sus puestos de trabajo a raíz de la competencia privada. Y lo que es peor, muchos efectos adversos son inmediatos, en tanto que recoger muchos de los beneficios puede llevar tiempo. Con el objeto de manejar mejor todos estos riesgos, el Prestatario comenzó a crear un consenso político para la reforma antes de que se aprobara el APL. Se incluyó en el proceso de diseño e instrumentación del proyecto a diversos actores sociales. Los consumidores, por ejemplo, pudieron nombrar representantes en una comisión que asesora sobre los planes de reforma. También el personal de la empresa de energía fue ampliamente informado y consultado. Sus principales directivos mantuvieron numerosas reuniones a fin de explicarles cuáles eran los propósitos del plan de reforma a largo plazo y las consecuencias que podría tener para el personal.

Préstamos de Intermediación Financiera⁹⁰

Los préstamos de intermediación financiera (FIL) apoyan el desarrollo de entidades financieras y dan fondos para créditos en general o para el desarrollo de sectores o subsectores específicos. Merced a un FIL o al componente FIL de un préstamo para inversión, el Banco otorga fondos a intermediarios financieros que cumplen con ciertos requisitos para que los representen, por su cuenta y riesgo, a los Prestatarios finales. Entre los objetivos de estos préstamos se hallan los siguientes: a) apoyar programas de reforma del sector financiero o de sectores inmobiliarios conexos; b) financiar las necesidades de inversión del sector inmobiliario; c) promover el desarrollo del sector privado; d) contribuir a estabilizar, ampliar y mejorar la eficiencia de los mercados financieros y de la forma en que asignan los bienes y servicios; e) promover el desarrollo de los intermediarios financieros participantes; y f) apoyar los objetivos del país en materia de reducción de la pobreza. Los FIL se conceden en el marco de un sólido trabajo analítico sobre problemas sectoriales, una apropiada asistencia técnica, y, allí donde resulte pertinente, operaciones de ajuste para abordar cuestiones de política pública.

Segundo Proyecto Microfinanciero para Alivio de la Pobreza en Bangladesh (Microfinance II) (P059143)

El FIL bautizado como “Microfinance II” tuvo por objeto superar las limitaciones que padeció su antecesor, el FIL “Microfinance I”. El Prestatario recurrió a debates y consultas formales e informales con los actores sociales con el fin de identificar las principales dificultades y desarrollar nuevas estrategias para la concesión de microcréditos. El equipo del proyecto descubrió que los más pobres habían sido excluidos del primer programa, en gran medida por carecer de tierras propias y de un lugar de residencia permanente. El resto de la comunidad manifestó su preocupación de que si los más pobres no cumplían con sus pagos, ellos tendrían que hacer frente a la carga de la deuda adicional. Las consultas efectuadas con los interesados y con el

⁹⁰ OP 8.30, *Financial Intermediary Lending*.

personal de PO dieron como resultado recomendaciones acerca de la forma de incluir a los más pobres, por ejemplo otorgándoles facilidades en materia de vivienda, capacitación, menores tasas de interés y plazos más largos para el pago de sus cuotas.

Otros obstáculo era la falta de formación y de información. La mayoría de los subprestarios necesitaban alguna clase de capacitación o de destreza especial para llevar adelante sus negocios. Muchos de ellos debían aprender a leer y escribir y a llevar registros contables. Les interesaba saber qué negocios podían tener mayor éxito en ciertas circunstancias y pidieron asesoramiento sobre marketing. Por otra parte, los subprestarios carecían de información sobre la existencia de materias primas. Carentes de información y de capacitación, se veían permanentemente restringidos a realizar los mismos trabajos mal remunerados: tenían pequeños locales comerciales, criaban y engordaban ganado, eran sastres o modistas, etc.

El Segundo Proyecto de Microfinanciamiento tuvo tres componentes principales:

- El componente dedicado a los más pobres para expandir el programa, cambiando el sistema de concesión de microcréditos y diversificando los servicios financieros.
- El de créditos para microempresas, tendientes a ayudar a los subprestarios o microempresarios progresistas o graduados, dotados de talento empresarial a incrementar la escala de sus actividades.
- El componente central de microfinanciamiento rural, destinado a apoyar la ampliación horizontal y vertical de los microcréditos rurales con el objeto de responder a las demandas insatisfechas de los subprestarios y su necesidad de mayores préstamos, respectivamente.

Los FIL exigen adoptar un mecanismo especial, porque se supone que el proyecto habrá de financiar numerosos subproyectos cuyos detalles se ignoran en el momento de efectuar la evaluación. Normalmente, el Banco confía en que el organismo encargado de la instrumentación seleccionará los subproyectos y para valorarlos hará los análisis sociales pertinentes antes de aprobar el subpréstamo. Los análisis sociales destinados a un FIL pueden implicar el examen de problemas sociales sectoriales, o la preparación de un marco global que fije las responsabilidades del análisis social de los subproyectos

individuales, en representación de la organización principal que administra el fondo de crédito. Además, el Banco puede estimar si es necesario fortalecer la capacidad del organismo de implementación para diseñar una estrategia social vinculada con los subproyectos, y monitorear su puesta en práctica.

Proyecto ILFS para el Financiamiento de la Infraestructura Privada de la India (P039935)

En este caso, el análisis social incluyó, durante la preparación del proyecto, la fijación de un marco y de las responsabilidades institucionales para la identificación, evaluación y manejo de las inquietudes sociales (y ambientales). El análisis social inicialmente realizado para establecer dicho marco se complementa durante la fase de instrumentación con un nuevo análisis de cada subpréstamo. Esto implica establecer un Plan de Acción para el Reasentamiento y redactar un Informe Social y Ambiental que es considerado por la organización a cargo de cada subproyecto.

Préstamos de Emergencia para la Recuperación⁹¹

Los préstamos de emergencia para la recuperación (ERL) tienen por objeto restaurar de inmediato los activos y niveles de producción afectados por sucesos graves extraordinarios como una guerra, conmociones civiles o una catástrofe natural, que desquician la economía de un país. Los ERL apuntan a la reconstrucción rápida, en un plazo breve, de sistemas físicos, económicos y sociales. Estos préstamos se emplean, asimismo, para mejorar la administración e instrumentación de los esfuerzos de reconstrucción. Suelen incluir la asistencia para la creación de sistemas de alerta temprana o de tecnología resistente a las catástrofes, con el objeto de prevenir o mitigar el impacto de posibles emergencias. El objetivo de los ERL no es llevar alivio sino la restauración productiva.

Como los préstamos de emergencia para recuperación necesitan ser procesado con gran rapidez, normalmente no permiten un análisis social completo. Sin embargo, ante

⁹¹ Para más detalles ver el Manual Operativo del Banco Mundial, que puede consultarse en <http://adaptable.worldbank.org/APL/adaptable-index-apl.html>; ver también OP 8.50, *Emergency Recovery Assistance*.

una situación de emergencia es útil entender qué condiciones sociales la precipitaron o exacerbaron, y qué cuestiones sociales pueden influir en la focalización o eficacia de los mecanismos de recuperación y por ende deben ser monitoreadas. Un análisis social sumario puede permitir establecer los indicadores sociales que deben monitorearse durante el ERL.

Proyecto de Emergencia para la Recuperación de los Efectos de El Niño en Ecuador (P055571)

El Proyecto de Emergencia para Recuperación de los Efectos de El Niño en Ecuador recurrió al análisis social a fin de establecer criterios y mecanismos capaces de garantizar que los beneficios del proyecto llegasen a los más pobres. Mediante la evaluación social se identificaron los actores sociales relevantes y se diseñaron mecanismos cultural y socialmente adecuados para la participación comunitaria. El proceso de evaluación social prosiguió durante la instrumentación del proyecto.

El fenómeno de El Niño planteó dificultades adicionales a las que padece la población ecuatoriana, la mitad de la cual se encuentra por debajo de la línea de pobreza. El huracán fue devastador: destruyó miles de hogares, dañó la red vial, tornó inhabitables muchas zonas agrarias e hizo que muchas personas perdieran sus medios de subsistencia. El proyecto del Banco Mundial tuvo como propósito planificar el reasentamiento de 1001 familias indigentes. El análisis social realizado durante la fase de preparación del proyecto puso de manifiesto que el reasentamiento no debía limitarse a la reubicación de las familias sino que debía llevarse a cabo de un modo socialmente sustentable. Durante el proyecto fueron contratadas diez ONGs locales para capacitar a miembros de las comunidades urbanas costeras en organización social y comunitaria y actividades generadoras de ingresos.

A partir de la información y la experiencia de las ONGs locales y de la Cruz Roja, el Prestatario realizó un análisis inicial de los actores sociales y fijó los criterios para la participación en el proyecto. Se prepararon planes de reasentamiento separados para cada una de las diez comunidades que abarcó el proyecto. Los municipios lideraron la preparación de dichos planes, cada uno de los cuales incluía información socioeconómica

sobre las familias participantes, la descripción de los procedimientos de participación e instrumentación, criterios para el monitoreo y evaluación, presupuestos y cronogramas.

En la instrumentación del proyecto participaron funcionarios del Ministerio de Vivienda, los municipios, las ONGs y las familias incluidas en el proyecto. Una ONG facilitó la comunicación entre las autoridades nacionales y locales, el personal del proyecto y las comunidades. Los trabajos de construcción estuvieron a cargo de contratistas locales y de las propias familias del proyecto. En cada una de las diez ciudades, equipos locales realizaron la evaluación social.

Como consecuencia de ello, las nuevas comunidades pronto establecieron sus propias organizaciones sociales y sus actividades económicas: patrullas para la vigilancia local, brigadas contra incendios, asociaciones de usuarios de energía eléctrica y agua, entidades encargadas de la atención de los niños y ancianos, y otras. A partir de entonces aumentó la concurrencia de los niños a las escuelas y el nivel de empleo, y se crearon numerosas pequeñas empresas.

Préstamos para Asistencia Técnica⁹²

Los préstamos para asistencia técnica (TAL) están destinados a fortalecer la capacidad de las entidades afectadas de modo directo por la reforma de políticas, estrategias e instituciones, promoviendo un mayor desarrollo de un determinado sector o del país en su conjunto. Con suma frecuencia, los TAL se centran en el mejoramiento de la gestión y del personal, así como en la provisión de recursos materiales, técnicos o financieros. También procuran salvar carencias específicas en materia de información o de personal que podrían poner en peligro los objetivos de la reforma.

El análisis social puede ser útil para el otorgamiento de un TAL porque el fortalecimiento de la capacidad no depende de la mera adquisición de destrezas o de tecnología, sino que a menudo implica cambios institucionales. El análisis social contribuye a describir las reglas y conductas institucionales, incluidas las limitaciones organizativas y las prácticas formales e informales. También es útil para efectuar un

⁹² Ver *Bank Lending Instruments: An Operational Perspective* en <http://opcs.worldbank.org/PS/documents/lendinginstruments.pdf>, o bien en el *Manual Operativo*, en <http://wbln0011.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf>

análisis de los actores sociales y la capacidad que éstos poseen para alcanzar los resultados deseados.

Los TAL con frecuencia acompañan a otros préstamos de mayor envergadura y financiar estudios sobre la forma de apoyarlos. En tales casos, los TAL pueden financiar el análisis social o los estudios de monitoreo del impacto social realizados en la etapa de instrumentación.

Préstamo de Ajuste para el Sector Carbonífero de la Federación Rusa (SECAL II) (P054086)

El SECAL del sector carbonífero de Rusia fue acompañado por un TAL con el que se financiaron estudios anuales de monitoreo del impacto social. El equipo del Banco trabajó en estrecha relación con los científicos sociales rusos que llevaron a cabo la evaluación social. Las entrevistas efectuadas con los mineros, sus familias y sus comunidades dieron lugar a una amplia gama de puntos de vista. Partiendo de la participación de los actores sociales, el análisis social procuró establecer un marco apropiado para la reestructuración del sector carbonífero. Examinó las características socioeconómicas de los hogares de las cuencas mineras; determinó de qué manera los mecanismos de compensación social protegían el mercado de trabajo y cuáles eran las expectativas y actitudes de los trabajadores; y calibró qué grado de confianza suscitaban los programas de reubicación auspiciados por el gobierno y otras instituciones. Los impactos sociales percibidos del cierre o achicamiento de las minas eran muy grandes: pérdida de puestos de trabajo, indemnización inadecuada y deterioro de los servicios sociales. Entre los principales actores sociales (sindicatos de mineros, gobierno, comunidades) no había consenso en cuanto a la reforma propuesta. Al principio, la mayoría de ellos desconfiaban del gobierno, de las transferencias de los pagos y de la conveniencia de las medidas de reforma.

Las tensiones sociales derivadas de los impactos sociales negativos ponían en peligro el plan de reforma. El análisis de los actores sociales y el análisis institucional contribuyeron a conciliar las prioridades de los interesados con los objetivos económicos del proyecto. Basándose parcialmente en la experiencia recogida en el SECAL I, también

destinado al sector carbonífero ruso, así como en las consultas con los interesados, el Prestatario resolvió que las medidas adoptadas serían más transparentes si el Ministerio de Hacienda se encargaba en forma directa de la distribución de los fondos de protección social a los trabajadores, en lugar de que lo hiciera el Ministerio de Energía a través de los gobiernos regionales. Se estableció un sistema de controles y evaluaciones independientes a fin de asegurar que todos los actores sociales se atuvieran a las reglas establecidas en los planes para el cierre de las minas. Este enfoque social participativo y flexible no sólo logró impedir los conflictos sino que empoderó a los actores sociales y consiguió que se comprometieran con la reforma y la hicieran suya. En medio de un vacío jurídico y de la inestabilidad fiscal que sufría el país, todos los trabajadores despedidos recibieron sus pagos y beneficios en el momento debido, y la productividad de las minas aumentó un 77% entre los años 1994 y 2000.

Anexo 3. Menú de ayuda para el análisis social realizado por Equipos de Proyecto

A lo largo del ciclo de un proyecto, los profesionales dedicados al análisis social toman y ponen en práctica en diversas etapas decisiones relativas a sus dimensiones sociales. En la práctica, esto implica aplicar los principios del análisis social y ejercer el discernimiento sobre lo que es más relevante para cada proyecto. No siempre es factible prever todos los posibles problemas que habrá que considerar, pero ciertas preguntas generales pueden facilitar la toma de decisiones. En este anexo se ofrece una lista de tales preguntas con el fin de ayudar a los equipos de tareas y especialistas en desarrollo social a emprender el análisis social y utilizar sus hallazgos en el diseño del proyecto.

En el plano más general, el proceso de análisis social implica por lo común responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Exige el proyecto realizar un análisis social?
- ¿Se han realizado ya análisis pertinentes?
- ¿Esos análisis previos han brindado información suficiente para estimar las oportunidades, limitaciones e impactos probables del proyecto?
- ¿Las brechas existentes en la información sugieren la conveniencia de que el Prestatario emprenda una evaluación social?
- ¿Cómo puede el Banco ayudar al Prestatario en dicha evaluación?
- ¿Cómo pueden incorporarse al proyecto los hallazgos derivados de la evaluación social del Prestatario y del análisis social del Banco?

Importancia del análisis social para el proyecto

En la etapa de identificación, lo más frecuente es que los equipos de tareas del Banco estimen la necesidad del análisis social y los alcances que éste debe tener considerando preguntas como éstas:

- ¿Qué cuestiones sociales derivadas del contexto sociocultural, político o institucional son relevantes para el sector?
- ¿Existen formas de diseñar el proyecto de modo de brindar oportunidades y beneficios personales significativos, en especial a los pobres y vulnerables?
- ¿Existen problemas sociales que probablemente impongan limitaciones al proyecto?
- ¿Son conocidos los probables impactos sociales del proyecto en diferentes grupos e instituciones sociales? ¿Puede aquél tener repercusiones favorables o positivas en los pobres y vulnerables?
- ¿Las actividades a que dé lugar el proyecto pueden resultar controvertidas, o sus impactos son inciertos?
- ¿El éxito del proyecto depende de un cambio de conducta del personal de los organismos encargados de la instrumentación y otras instituciones públicas, o de los presuntos beneficiarios?
- ¿Puede hacer el análisis social un aporte significativo al conjunto de conocimientos necesarios para la evaluación del proyecto?

Estas preguntas harán que el equipo de tareas pueda estimar mejor la pertinencia e importancia de los problemas sociales para el proyecto, así como las áreas en las que habrá que concentrarse durante su diseño y relevamiento.

Relevamiento de la información disponible

El equipo de proyecto procederá a determinar si se dispone de información suficiente para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proyecto en materia de desarrollo social e impedir que los riesgos sociales comprometan su éxito. Suelen ser muy pertinentes los estudios de diagnóstico básico, como los relevamientos de la pobreza, llevados a cabo en los tres últimos años. Asimismo, los informes de monitoreo y evaluación y los informes finales de instrumentación de proyectos anteriores concretados en el mismo sector o región suelen ser una buena fuente de información sobre los riesgos sociales que debe tener en cuenta el proyecto actual. En esta etapa, entre las preguntas relevantes para el equipo de tareas se hallan las siguientes:

- ¿Se dispone para el país de un análisis social primario realizado como parte de un ESW?
- Si el proyecto tuvo una etapa anterior, ¿existe información relevante para el análisis social derivada de informes previos (revisiones intermedias, informes de supervisión, estudios de evaluación socioeconómica, informes finales de instrumentación?)
- ¿Se dispone de datos o información relevantes para el análisis social derivados de un ESW de diagnóstico básico o de un ESW sectorial?
- ¿Se cuenta con evaluaciones sociales u otras formas de análisis social (v. gr., evaluación de impacto social, relevamiento participativo de la pobreza) derivadas de los proyectos que el Banco ha apoyado en el país?
- ¿Se cuenta con alguna forma de análisis social procedente de organismos internacionales de desarrollo, organismos públicos o investigaciones nacionales (v. gr., universidades, institutos de investigación, ONG)?
- ¿Se dispone en el Banco Mundial o en bases de datos externas de datos cuantitativos relevantes para examinar los elementos fundamentales del análisis social, y hay acceso a ellos?

Una vez establecida la información disponible, el equipo de proyecto examinará si puede completar por sí mismo el análisis social necesario para la evaluación del proyecto o si antes de ésta conviene solicitar al Prestatario que emprenda una evaluación social. Una manera provechosa de hacerlo consiste en ver si existe información suficiente para analizar los problemas sociales pertinentes para el proyecto derivada de alguno de los cinco ámbitos fundamentales del análisis social:

- diversidad social y género
- instituciones, reglas y conductas
- actores sociales
- participación
- riesgos sociales

Si durante la fase de identificación puede reunirse, con relación a estos cinco elementos, información suficiente como para establecer las oportunidades, limitaciones y probables impactos sociales del proyecto, tal vez el equipo de tareas llegue a la conclusión de que puede procederse al diseño y evaluación de éste. Si los impactos sociales son complejos y la información disponible no les da seguridad al científico social y al equipo de tareas de poder cumplir con los objetivos del proyecto en materia de desarrollo social, será conveniente solicitar al Prestatario que realice una evaluación social con el objeto de generar la información social necesaria para que el equipo del Banco pueda completar la evaluación de las dimensiones sociales del proyecto.

Completando el Análisis Social

Las siguientes preguntas, organizadas en torno de los cinco elementos mencionados, componen una lista útil para el equipo de preparación del Banco durante la preparación, diseño y evaluación del proyecto. Invariablemente, el tenor preciso de estas preguntas tendrá que ser adaptado al contexto del país y a la naturaleza del proyecto.

Diversidad social y género

- ¿La información recogida y el análisis efectuado permiten comprender los intereses e impactos del proyecto en grupos socialmente diferenciados
 - según el status adscrito (etnicidad, género, etc.)?
 - según el status adquirido (v. gr., empleados públicos, trabajadores sindicalizados, comerciantes, miembros de organizaciones profesionales?
- ¿La información recogida y el análisis efectuado permiten comprender las características de los pobres y vulnerables, y los impactos del proyecto en ellos?
- ¿La información recogida y el análisis efectuado sobre los problemas de género permiten estimar los probables impactos según el género?
- ¿La información recogida y el análisis efectuado permiten comprender las características de las minorías étnicas u otros grupos desfavorecidos, y los impactos del proyecto en ellos?

- ¿Puede contribuir el análisis social a superar algunas de las limitaciones que enfrenta cualquiera de los grupos desfavorecidos antes mencionados, y a aumentar su acceso a las oportunidades y beneficios?

Instituciones, reglas y conductas

- ¿Ayuda el análisis a comprender las organizaciones formales e instituciones comunitarias en el plano local?
- ¿Ayuda el análisis a comprender las instituciones de gobierno y privadas relevantes que pueden influir en los resultados del proyecto?
- ¿Permite el análisis comprender las reglas y conductas informales de aquellas instituciones que probablemente gravitarán en los resultados del proyecto?
- ¿Ofrece el análisis adecuada información sobre las relaciones formales e informales de los grupos sociales?
- ¿Ofrece el análisis adecuada información sobre las relaciones de los grupos sociales con las organizaciones e instituciones formales?

Actores sociales

- ¿Han sido claramente identificados los actores sociales fundamentales que serán afectados por el proyecto o que influirán en él?
- ¿Han sido claramente identificados todos los actores sociales institucionales, dentro y fuera del gobierno?
- ¿Se han analizado las características, intereses e influencias de los actores sociales fundamentales?
- ¿La información disponible es suficiente como para que el equipo de proyecto pueda incorporar las prioridades de los actores sociales al diseño del proyecto?
- ¿La información disponible es suficiente como para que el equipo de tareas pueda decidir cómo habrá de abordar a los actores sociales que se opongan a los objetivos del proyecto o atenten contra ellos?

Participación

- ¿Establece al análisis la forma de involucrar a los actores sociales en el diseño del proyecto?
- ¿Permite el análisis comprender las oportunidades y limitaciones que existen para la participación de los actores sociales?
- ¿Alcanza el análisis para que el equipo de tareas pueda preparar un plan de acción participativa con el fin de involucrar a los actores sociales en la instrumentación y monitoreo del proyecto?
- ¿Cuándo corresponda examina el análisis, la forma de aumentar el acceso público a la información y la rendición de cuentas de las instituciones de gobierno de los bienes y servicios que se les ha encargado proporcionar?

Riesgos sociales

- ¿Ha identificado el análisis los riesgos sociales significativos para el proyecto (riesgos del país, riesgos de la economía política, riesgos institucionales) así como aquellos que pueden derivar del proyecto (riesgos por vulnerabilidad, riesgos exógenos)?
 - ¿Es proclive el país a sufrir inestabilidad política o tensiones étnicas, religiosas o sociales que podrían afectar los resultados del proyecto?
 - ¿Existe algún riesgo de que grupos de intereses poderosos se opongan a los objetivos del proyecto o atenten contra ellos?
 - ¿Está expuesto el proyecto a sufrir riesgos institucionales (como esquemas institucionales inapropiados o demasiado complejos, una mala gestión de gobierno, la escasa adhesión o poca capacidad?
 - ¿Es posible que el proyecto aumente la vulnerabilidad de los pobres (v. gr., debido a reasentamientos involuntarios u otros impactos sociales adversos?)
 - ¿Es probable que el proyecto aumente la exposición de los pobres u otros grupos sociales a conmociones exógenas (v. gr. , fluctuaciones del tipo de cambio, precios en el mercado mundial, barreras al comercio exterior)?

- ¿Se han analizado y evaluado los riesgos identificados de acuerdo con la probabilidad de que ocurran y con su importancia para el proyecto?
- ¿Identifica el equipo de proyecto algún otro riesgo significativo que debería analizarse?

Una vez que el equipo de proyecto del Banco cree que la información de que dispone basta para completar el análisis social del proyecto, puede basarse en esta información para establecer el diseño del proyecto y los esquemas institucionales.

Si el equipo entiende que aún quedan muchas preguntas sin respuesta, lo mejor es que en los comienzos de la preparación del proyecto le aconseje al Prestatario llevar a cabo una evaluación social. A fin de llenar las lagunas que puedan presentarse en la información, el equipo pueda ayudar al Prestatario a establecer los términos de referencia para realizar dicha evaluación. Para que una evaluación social dirigida por el país tenga éxito, es menester que el país se comprometa en el proceso de evaluación social, disponga de capacidad interna para realizarlo y cuente con suficientes recursos para ello. Una vez efectuada tal evaluación social, sus hallazgos se incorporarán al diseño del proyecto y a los arreglos institucionales.

Consideraciones relativas al diseño

Actividades de desarrollo social

Las actividades de desarrollo social son las medidas incluidas en el proyecto para abordar las principales cuestiones sociales que surgen del análisis social y para instrumentar la estrategia destinada a alcanzar los objetivos del proyecto en materia de desarrollo social. Estas actividades ya han sido expuestas con bastante detalle en el Capítulo 3. Las preguntas que deben formularse son:

- ¿Cuáles serían los resultados en materia de desarrollo social a los que apunta el proyecto, y qué clase de estrategia sería necesaria para alcanzarlos?

- ¿Necesita fijar el proyecto componentes separados para alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo social?
- ¿Necesita el proyecto mecanismos de focalización especiales para que reciban sus beneficios los grupos desfavorecidos?
- ¿Necesita el proyecto un plan de medidas de mitigación a fin de contrarrestar los impactos adversos que pueda tener sobre los pobres y los grupos vulnerables?
- ¿Puede beneficiarse el proyecto de la participación de los actores sociales en la implementación, el monitoreo y la rendición de cuentas de los organismos públicos?

Mecanismos de implementación

El análisis social brinda además ideas útiles que pueden incorporarse al diseño de los esquemas institucionales del proyecto en la etapa de su implementación. Luego del análisis social, es pertinente formularse las siguientes preguntas:

- ¿Necesitará el proyecto nuevos mecanismos o convenios institucionales para alcanzar sus objetivos en materia de desarrollo social?
- ¿Qué tipos de mecanismos y recursos institucionales serían apropiados a fin de facilitar la participación de los actores sociales fundamentales?
- ¿Qué medidas de manejo del riesgo pueden adoptarse para minimizar y manejar los posibles riesgos sociales?

Monitoreo y supervisión

Los equipos de preparación de proyectos del Banco se ven obligados a equilibrar la conveniencia de elegir unos pocos indicadores claves de desempeño con la necesidad de incluir un conjunto mínimo de indicadores que permitan al equipo del proyecto monitorear los elementos de entrada y salida, procesos, resultados e impactos fundamentales. El mismo desafío enfrenta el monitoreo de las dimensiones sociales del proyecto. Antes de tomar decisiones sobre el monitoreo y evaluación, el analista debe considerar las siguientes preguntas:

- ¿Qué indicadores mínimos pueden establecerse para monitorear las actividades, elementos de salida, resultados, procesos e impactos del proyecto en materia de desarrollo social?
- El control de los indicadores de desarrollo social durante el curso del proyecto, ¿forma parte integral del sistema de monitoreo y evaluación o será preciso llevar a cabo estudios especiales?
- ¿Contará el proyecto con un proceso participativo de monitoreo y evaluación?
- ¿Qué recursos serán necesarios para supervisar las actividades de monitoreo relacionadas con los objetivos del proyecto en materia de desarrollo social?
- ¿Se incluirán indicadores de desarrollo social en el estudio de línea de base, o será menester puntos de referencia separados para medir los impactos?
- Dada la naturaleza del proyecto, ¿qué clase de plan sería apropiado para supervisar sus dimensiones sociales?

Anexo 4. Términos de referencia generales para la evaluación social

La evaluación social (ver el Capítulo 4) es el instrumento utilizado con mayor frecuencia por el Prestatario para analizar los problemas sociales y solicitar de los actores sociales sus opiniones al respecto con el objeto de incorporarlas al diseño de los proyectos financiados por el Banco. Luego el personal del Banco considera los hallazgos de la evaluación social del Prestatario como parte integral de su análisis social.

En este apéndice se enuncian los términos de referencia generales para los trabajos sectoriales específicos. Se supone que los equipos de preparación de proyectos han de adaptar este marco general, según el contexto del país y las necesidades y características específicas de sus proyectos o programas.

Introducción

En esta sección se establece el objetivo de los términos de referencia, se identifica el proyecto de desarrollo a evaluar y se explica el esquema de instrumentación para la evaluación social.

Antecedentes

La información básica para quienes tengan a su cargo la evaluación social, ya se trate de consultores o de organismos públicos, comprende una breve enunciación de los fundamentos del proyecto, sus objetivos, la descripción de sus principales componentes, del o de los organismos de implementación, su situación actual y cronograma, así como si existe algún otro proyecto relacionado.

Objetivos

Resumen los alcances generales de la evaluación social y examinan la oportunidad de su realización con respecto a la preparación, diseño e instrumentación del proyecto.

Tarea 1: Descripción del proyecto propuesto

Debe hacerse una descripción completa del proyecto hasta donde se lo conozca en el momento de iniciar la evaluación social, incluyendo la siguiente información: ubicación, tamaño, cronograma y secuencia planeada de actividades, recursos disponibles, convenios de instrumentación previstos y período que abarcará. Si el proyecto propuesto tiene más de un componente, se describirá la relación de cada uno con el análisis social.

Tarea 2: Descripción del contexto sociocultural, institucional, histórico y político

Se efectuará una rápida revisión de las fuentes de información disponibles a fin de describir el contexto sociocultural, institucional, histórico y político en que operará el proyecto. Dicha descripción abarcará descripciones cualitativas e indicadores cuantitativos de las tendencias en materia de desarrollo que son relevantes para el proyecto, como los cambios demográficos importantes, los patrones de propiedad de activos y de medios de vida, el entorno político y económico externo, etc. La finalidad de este ejercicio es describir las oportunidades y limitaciones que ofrece el contexto al proyecto.

- *Contexto sociocultural:* Deben describirse los rasgos sociales y culturales más significativos que diferencian a los grupos sociales de la zona en que se llevará a cabo el proyecto. Se describirán sus diversos intereses relativos al proyecto y el nivel de influencia de cada uno. En particular, se explicará cualquier posible efecto del proyecto en los pobres y excluidos. ¿Ofrece alguna oportunidad de influir en la conducta y los resultados obtenidos por tales grupos? ¿Existen conflictos conocidos entre los grupos que podría afectar la implementación del proyecto?
- *Contexto institucional:* Se describirá el entorno institucional tomando en cuenta la presencia y función de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que puedan tener importancia para la operación. ¿Presentan las instituciones existentes limitaciones importantes (p. ej., desconexión entre sus responsabilidades

institucionales y los intereses y conductas de su personal)? ¿O hay oportunidades de utilizar las potencialidades de las instituciones existentes (p.ej., de las instituciones privadas o de la sociedad civil) para fortalecer la capacidad de instrumentación?

- *Contexto histórico:* Se describirá el “cuadro general”, vale decir, aquellas características de la historia del país que podrían influir singularmente en el proyecto. Si un proyecto propone la reestructuración de una industria que tuvo gran importancia y notoriedad en la economía nacional, como la minería del carbón en Europa oriental, es razonable suponer que las cuestiones de política económica gravitarán en los despidos que se produzcan en dicha industria. En un país que a lo largo de su historia presentó tensiones entre grupos étnicos o religiosos, la operación tendrá que ser particularmente sensible a su impacto diferencial en tales grupos.
- *Contexto político:* Se describirán los antecedentes políticos pertinentes para el proyecto. La inestabilidad política, por ejemplo, o una elección de autoridades que tuviera lugar entre las etapas de diseño e instrumentación del proyecto, podrían afectar la planificación de éste a largo plazo. Por otra parte, la existencia de un ideal político común, como el deseo de que el país forme parte de la Comunidad Europea, puede constituir una importante condición favorecedora de un proyecto.

Tarea 3: Consideraciones legislativas y jurídicas

Se repasará toda la legislación y las normas nacionales pertinentes para el proyecto, prestando particular atención a las leyes y normas que rigen su instrumentación y el acceso de los pobres y de los grupos excluidos a los bienes y servicios y a las oportunidades brindados por el proyecto. Además, se examinará si el entorno favorece la participación pública y la planificación del desarrollo. El análisis social se basará en los aspectos positivos del sistema jurídico que favorecen la implementación del programa, e identificará sus aspectos débiles a la vez que recomienda esquemas alternativos. (Los términos de referencia aclararán cuáles son conocidos y pedirán al consultor que investigue otros posibles).

Tarea 4: Problemas sociales fundamentales

El análisis social brinda información de línea de base para diseñar la estrategia de desarrollo social. Los principales elementos del análisis social pertinentes para el proyecto (ver el Capítulo 2) son la diversidad social y el género; las instituciones, reglas y conductas; los actores sociales; la participación; y los riesgos sociales. El analista examina estos elementos a fin de evaluar y describir las oportunidades, limitaciones y probables impactos sociales de la operación propuesta. El consultor llenará las brechas de información sobre estas cuestiones que el equipo de tareas del Banco identifique y sintetizará la información procedente de otras organizaciones, según corresponda.

Tarea 5: Recolección de datos y métodos de investigación

Se describirá el diseño y la metodología de investigación para el análisis social. En este aspecto conviene proceder del modo siguiente:

- Aclarar el objetivo de la investigación enunciando sus hipótesis e identificando los procesos y relaciones sociales de que se ocupará la evaluación social.
- Basarse en los datos existentes.
- Aclarar las unidades de análisis que se utilizarán en la evaluación social: intra-hogar, hogar, así como comunidades/asentamientos y otros conglomerados sociales relevantes para los cuales existen o se recopilarán datos.
- Escoger herramientas y métodos apropiados para la recolección y el análisis de los datos, recurriendo en lo posible a métodos mixtos, o sea, los que incluyen métodos cuantitativos y cualitativos y una combinación de datos provenientes de distintas unidades de análisis para la triangulación de los resultados.
- Fundamentar el tipo de muestreo empleado, incluyendo los criterios para seleccionar los lugares de investigación y la personas entrevistadas. En caso de ser posible, emplear muestras representativas. Cuando esto no sea posible (p. ej., cuando se desean conocer los impactos del proyecto sobre un grupo particular de la población), explicar los motivos y criterios que llevaron a elegir otro tipo de muestreo dirigido.

En el caso del muestreo dirigido o de los estudios cualitativos, el rigor de una investigación aumenta si se dispone de un grupo de control o se establecen pares correspondientes con el fin de obtener resultados sólidos.

- Establecer líneas de base y/o puntos de referencia con indicadores para ser utilizados en el monitoreo futuro.

Tarea 6: Estrategia para alcanzar los resultados deseados en materia de desarrollo social

Deben identificarse los probables resultados del proyecto en lo que respecta al desarrollo social y proponer una estrategia de desarrollo social para alcanzarlos basada en los hallazgos de la evaluación social. Dicha estrategia ha de incluir medidas que: a) favorezcan la inclusión social asegurando que tanto los grupos pobres y excluidos como los beneficiarios presuntos del proyecto reciban los beneficios y tengan acceso a las oportunidades generadas por éste; b) empoderen a los actores sociales merced a su participación en el diseño e instrumentación del proyecto, su acceso a la información, y el aumento de las posibilidades de manifestar sus opiniones y de que se les rindan cuentas; y c) aumenten la seguridad minimizando y manejando los probables riesgos sociales, e incrementando la fortaleza de los presuntos beneficiarios del proyecto y de las personas afectadas por éste ante las conmociones socioeconómicas. (En la pág. 4 se han dado otros ejemplos de resultados en materia de desarrollo social).

Tarea 7: Implicancias para el análisis de alternativas y los esquemas de implementación

Se repasarán los enfoques aplicados por los planificadores al diseñar el proyecto y se los comparará en función de sus impactos y resultados respectivos en materia de desarrollo social. Se considerará qué consecuencias pueden tener sobre tales enfoques los hallazgos provenientes de la evaluación social. ¿Deben agregarse nuevos componentes al enfoque, o reconsiderar y modificar otros? ¿Reveló la evaluación social la necesidad de implantar medidas para el manejo del riesgo que hasta ese momento parecían

innecesarias? Si la evaluación social pone de manifiesto la necesidad de introducir cambios en el enfoque, debe describirse qué posibles efectos presupuestarios y administrativos tendrían tales cambios.

Tarea 8: Elaboración de un plan de monitoreo

Los analistas contribuyen al monitoreo y evaluación identificando los indicadores del desarrollo social y contribuyendo a diseñar sistemas de monitoreo de la eficacia del proyecto durante su instrumentación, así como a establecer las responsabilidades organizativas vinculadas con dicho monitoreo.

- Definir procedimientos de evaluación transparentes que incluyan métodos participativos, como las encuestas periódicas, los relevamientos rurales participativos y los seminarios para actores sociales. Dichos procedimientos deben ajustarse a las condiciones especiales en que se desenvuelva el proyecto y a los grupos que residan en la zona donde se ha puesto en práctica. Establecer una serie de indicadores de monitoreo para registrar los progresos realizados. Tales indicadores incluirán los *resultados* que debe alcanzar la estrategia de desarrollo social; indicadores que permitan monitorear el *proceso* de participación de los actores sociales, de instrumentación y de reforma institucional; indicadores para monitorear el riesgo social y los *resultados* en materia de desarrollo social; e indicadores para monitorear los *impactos* de la estrategia de desarrollo social del proyecto.
- Estimar los recursos y requerimientos presupuestarios para las actividades de monitoreo y evaluación, y describir otros elementos de entrada (como el fortalecimiento de la capacidad e institucional) indispensables para llevarlas a cabo.

Resultados previstos, programación y comunicación

Debe prepararse un programa detallado de las actividades de evaluación social descritas en los términos de referencia. En él se explicará qué resultados planea lograr la evaluación social y se consignará en qué momento el equipo elevará los borradores

preliminares y finales de cada resultado al personal del Banco que tiene a su cargo el análisis social. Se incluirán los gráficos y diagramas pertinentes, análisis estadísticos y cualitativos, y en algunos casos, los datos primarios obtenidos durante la evaluación social.

Además de registrar los resultados obtenidos con la evaluación social, se incluirá alguna referencia al proceso de evaluación social en sí mismo, mencionando las dificultades que encontró el equipo para su realización y recomendando la estrategia más apropiada para la difusión de los hallazgos. Tanto el informe como los materiales que lo acompañen deben estar escritos en inglés y en la lengua local.

Equipo consultor

Para hacer frente a las diversas exigencias que se le plantean, la evaluación social requiere normalmente un equipo multidisciplinario. En los términos de referencia se aclarará cuáles son los cargos principales que abarcará el equipo, así como los requerimientos de cada tarea en materia de tiempo. Un integrante del equipo, designado como su coordinador, será el responsable del desempeño del equipo.