

¿Puede el desarrollo impulsado por la comunidad fomentar cohesión social o infraestructura?

En los programas de desarrollo impulsado por la comunidad (DIC), los miembros de la comunidad están a cargo de identificar, implementar y mantener proyectos de desarrollo con financiamiento externo. Se han implementado programas DIC en países de ingresos bajos y medios para financiar la construcción o rehabilitación de escuelas, sistemas de suministro de agua y de saneamiento, instalaciones de salud, carreteras y otros tipos de infraestructura pública. También se han utilizado para financiar transferencias monetarias privadas a viviendas individuales.

Los programas DIC han recibido contribuciones financieras importantes, en particular del Banco Mundial. En las últimas tres décadas, han pasado de ser una respuesta para mitigar el costo social del ajuste estructural económico a convertirse en un mecanismo alternativo de prestación de servicios sociales vinculado directamente con las comunidades. Además, desde la década del 2000, ha habido un mayor énfasis en la utilización de programas DIC para fomentar la cohesión social, aumentar la descentralización y mejorar la gobernanza.

The International Initiative for Impact Evaluation (3ie) realizó un estudio de síntesis para evaluar cómo los programas DIC han evolucionado a lo largo de los años y cuál ha sido su impacto. Los autores sintetizaron evidencia de 25 evaluaciones de impacto, las cuales cubren 23 programas en 21 países de ingresos bajos y medios. También se basaron en evaluaciones de procesos e investigaciones cualitativas para examinar los factores que influyen en su éxito o fracaso.

Puntos destacados

- Los programas DIC no tienen impacto en la cohesión social o la gobernanza.
- Muchos miembros de la comunidad pueden oír hablar de los programas DIC, pero no muchos asisten a las reuniones.
- Pocas personas se pronuncian durante la reunión, y no participan en la toma de decisiones.
- Las mujeres tienen solo la mitad de la probabilidad, en comparación a los hombres, de conocer los programas DIC, y de asistir o participar en las reuniones comunitarias.
- Los programas DIC han permitido aumentar la cantidad de infraestructura a pequeña escala.
- No obstante, tienen un efecto débil en los resultados de salud, y efectos mayoritariamente insignificantes en la educación y otros resultados de bienestar.
- Existe un impacto en la mejora del sistema de suministro de agua, lo que implica un ahorro en términos de tiempo.

Principales conclusiones

Impacto

Los programas DIC mejoran las instalaciones para la educación, la salud, y el agua y saneamiento (Figura 1). Las inversiones en infraestructura relacionada con el agua han reducido el tiempo requerido para su recolección. Estos programas mejoran ligeramente los resultados relacionados con la salud y el agua, pero no los resultados educativos. Su falta de impacto en los resultados de orden superior puede explicarse por su enfoque en infraestructura. Estos programas no siempre han proporcionado insumos complementarios, los que pueden ser necesarios para permitir o estimular la utilización de instalaciones de salud y educación.

No existe impacto en la cohesión social o la gobernanza.

Este es un hallazgo consistente en todos los contextos.

Focalización

Los programas DIC, especialmente de fondos sociales, incluyen mecanismos explícitos, tales como mapas de pobreza, para llegar a las áreas más necesitadas. Este enfoque ha tenido éxito en lograr una mayor asignación de recursos a las áreas realmente más vulnerables, aunque no necesariamente a las comunidades más pobres dentro de estas mismas áreas.

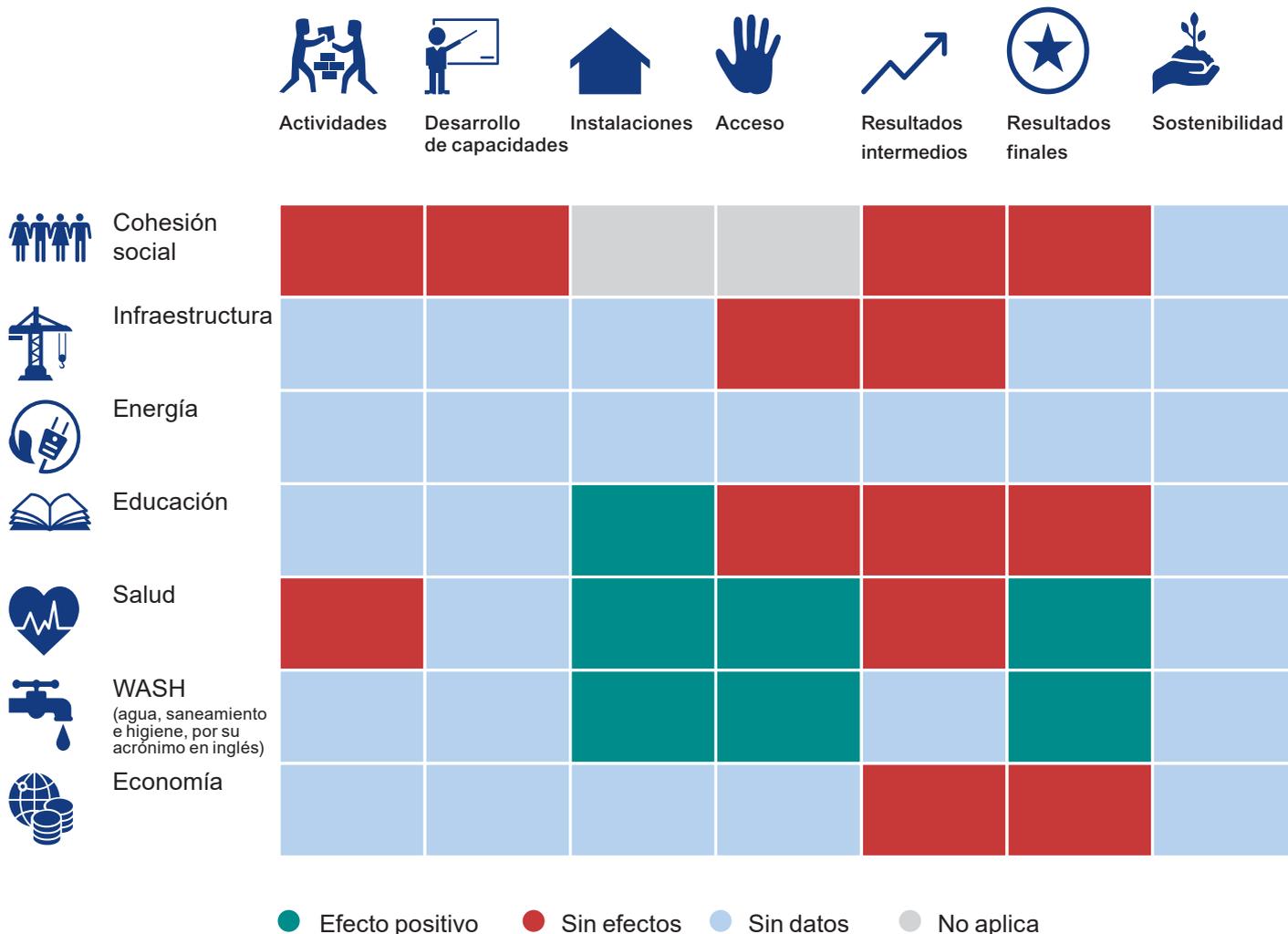
La estructura de financiamiento de los programas DIC toma una de dos formas: el modelo de aplicación o el modelo de asignación. En el modelo de aplicación, las comunidades postulan a las subvenciones en bloque, mientras que en el modelo de asignación, el implementador asigna subvenciones a las comunidades focalizadas. La

élite de la comunidad o los impulsores principales, pueden adoptar un rol más importante en el modelo de aplicación que en el modelo de asignación.

Es más probable que conozcan el programa y que tengan las habilidades para presentar una propuesta. El tipo de proyecto comunitario seleccionado y el requisito de contribución a la comunidad también afectan a los beneficiarios del programa.

Los programas de reconstrucción impulsados por la comunidad generalmente logran alcanzar áreas afectadas por conflictos. No obstante, con respecto a la búsqueda de apoyo, puede resultar polémico focalizar a excombatientes o personas afectadas por el conflicto en lugar de la comunidad en su conjunto.

Figura 1: Resumen de los efectos



Participación comunitaria

No toda la comunidad participa en los aspectos de la gestión e implementación del proyecto. Existe un claro embudo de desgaste de la muestra (Figura 2). Muchas personas pueden estar al tanto del programa y la reunión comunitaria, pero pocas finalmente asisten, y es aún menor el número de personas que participan en la toma de decisiones. Las mujeres tienen la mitad de la probabilidad, en comparación a los hombres, de conocer los programas DIC, e incluso menos probabilidad de asistir a las reuniones comunitarias, y de participar durante las mismas. La evidencia sugiere que las personas pueden haber participado en la elaboración de ladrillos, no de decisiones.

Los programas DIC pueden estar utilizando la cohesión social existente en lugar de desarrollarla. Diversos factores pueden afectar la participación comunitaria, tales como el papel desempeñado por la élite o los principales impulsores en la comunidad, las divisiones intracomunitarias y los beneficios percibidos de la participación.

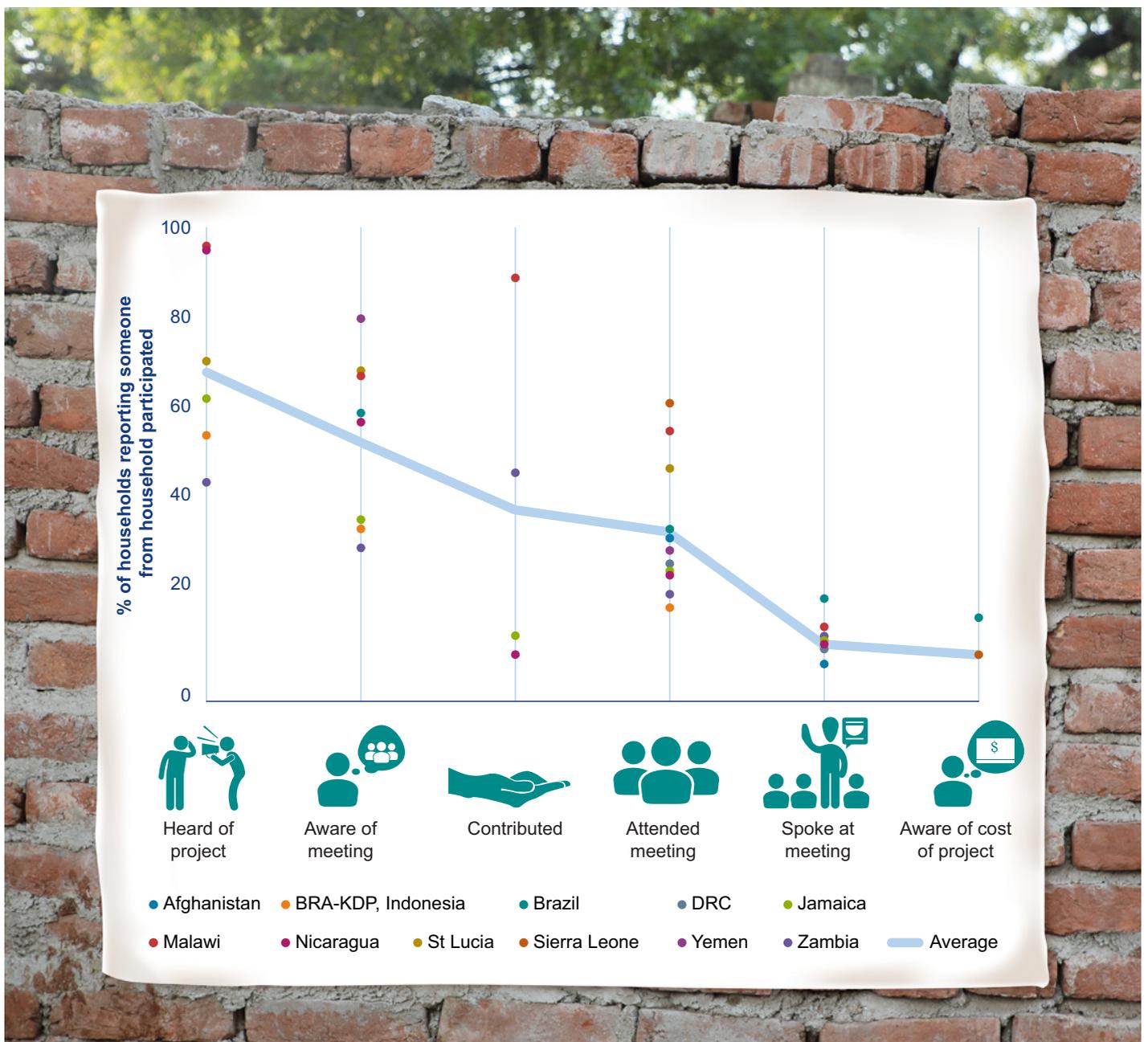
El impacto de los programas DIC en la gobernanza a veces se ve socavado por la creación de estructuras paralelas a efectos del programa. Estas estructuras paralelas pueden alienar a los líderes de la comunidad.

La función de estas estructuras de gobernanza tampoco suelen ser claras una vez que finalizan los proyectos comunitarios.

Los implementadores DIC pueden desempeñar un papel importante para facilitar la participación. No obstante, la naturaleza, duración e intensidad de la facilidad externa ha variado enormemente entre los programas.

La evidencia sugiere que las personas pueden haber participado en la elaboración de ladrillos, no de decisiones.

Figura 2: Proporción de viviendas participantes: el embudo de desgaste





© Scott Wallace/World Bank

Participación de las personas marginadas

Aunque los programas DIC han incluido medidas para mejorar la participación de las personas marginadas, no existe evidencia acerca del impacto de tales medidas. Tampoco existe información respecto a cómo los implementadores del programa facilitaron la participación de los distintos grupos étnicos y religiosos que viven en una determinada comunidad.

La mayoría de los programas tenían reglas o medidas para

fomentar la participación de las mujeres en la identificación de proyectos y en los comités de proyectos. No obstante, las normas culturales de género y los factores socioeconómicos pueden afectar adversamente la participación de las mujeres en la esfera pública. En situaciones en las cuales la participación femenina es un objetivo, no un requisito, la participación de las mujeres generalmente es insuficiente.

Aunque los programas DIC tienen características que

alientan la participación de las mujeres en las reuniones y los comités de su aldea, se ha prestado menos atención a su participación en la implementación, operaciones, mantenimiento y seguimiento de los proyectos. Pocos estudios realizaron un análisis de la participación desagregada por sexo. Tampoco evaluaron si los programas DIC empoderaron a las mujeres a adoptar un rol más activo en la esfera pública que fuera más allá del ámbito del programa.

Consecuencias para las políticas y programas DIC

- La evidencia de esta síntesis y de estudios anteriores sugiere que el objetivo del programa DIC de fomentar la cohesión social debería abandonarse, dado que no existe evidencia de que se logre este resultado.
- El suministro sostenible y eficaz, en función de costos, de la infraestructura a pequeña escala tiene efectos positivos significativos, incluso a mayor escala y en diferentes contextos.
- Los implementadores del programa deben evaluar si los miembros de la comunidad están dispuestos, o si pueden contribuir a proyectos de desarrollo. Ellos deben ser conscientes de que el requisito de contribución puede ser una barrera para la participación de las comunidades más pobres y de los miembros más vulnerables de una comunidad.
- Para ofrecer programas más equitativos, es importante ir más allá de la definición de una comunidad como una unidad administrativa geográfica, y considerar los grupos étnicos y religiosos, y las relaciones de poder basadas en el género dentro de la comunidad.
- Los implementadores deben prestar atención explícita a los mecanismos técnicos, institucionales y financieros establecidos para garantizar que estas instalaciones se mantengan y operen correctamente más allá de las fases iniciales.
- El diseño de programas DIC implica una serie de decisiones en las que se deben considerar varias soluciones de compromiso:
 - La configuración institucional del organismo DIC, ya sea como organismo independiente o como parte de un ministerio o departamento gubernamental existente, influye en el impacto del programa;
 - Existe un dilema entre una mayor eficiencia y flexibilidad de un organismo independiente y una mayor aceptación gubernamental y sostenibilidad de los procesos implementados por un ministerio existente; y
 - La elección entre utilizar un modelo de aplicación o un modelo de asignación debe basarse en la capacidad de la comunidad, el financiamiento y los objetivos de focalización del programa. Existe un dilema entre la amplitud y la profundidad de la cobertura: o llegar a más comunidades, o dedicar más tiempo a cada una.

Los implementadores del programa deben evaluar si los miembros de la comunidad están dispuestos, o si pueden contribuir a proyectos de desarrollo.



Consecuencias para la investigación

- Las evaluaciones de impacto cuantitativo deben evaluar la economía política de la toma de decisiones local y los diferentes niveles de cohesión social existentes entre los subgrupos de una comunidad.
- La mayoría de las evaluaciones de impacto han evaluado tanto el capital social de vinculación, como la confianza y la cooperación en la comunidad, y el capital social de integración, como la conexión social con la autoridad. La comprensión de la posible fricción entre estos elementos del capital social es un área por investigar.
- La eficacia en función de costos de los programas DIC es un supuesto aún no demostrado. La comparación de costos de los programas DIC y otros canales de distribución constituye una de las áreas más importantes para futuras investigaciones. Esto permitiría llevar a cabo un análisis de eficacia en función de costos o de la relación costo-beneficio, y capturar la importancia práctica de los impactos.
- Las evaluaciones también deben examinar cómo las cuestiones relacionadas con el tipo de institución involucrada en la implementación, la focalización de las comunidades y la sostenibilidad de los acuerdos influyen en el impacto del programa. Los estudios futuros también deben examinar cómo ciertos factores, como el tamaño de la subvención, la continuidad de la financiación, la facilidad de la participación comunitaria y la provisión de capacitación a largo plazo, mejoran los resultados.
- Las evaluaciones de impacto deberían prestar atención más explícita a la condición de comparación y a lo que está midiendo el contrafactual. Un análisis de grupos de comparación debería considerar la calidad de las instalaciones apoyadas por DIC en comparación con aquellas construidas mediante otras vías. Una comparación de “antes vs. después” puede ser apropiada para determinar si el programa condujo a la creación de nuevas instalaciones.
- Necesitamos más evaluaciones de procesos e investigación cualitativa para el análisis de la cadena causal: con el fin de evaluar por qué y para quién funcionan o no funcionan los programas en cada etapa de la implementación.

Acerca de este informe

Este informe se basa en el documento de trabajo *Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis*, 3ie Working Paper 30 de Howard White, Radhika Menon y Hugh Waddington.

Este estudio combinó la síntesis narrativa y el metaanálisis para examinar el impacto de los programas DIC a lo largo de su cadena causal. Examinó si los objetivos y el diseño de los programas DIC habían cambiado a lo largo de las décadas y cuán efectivos habían sido los programas para mejorar los resultados. También analizó las barreras y los facilitadores para la implementación del programa.

Acerca de los documentos 3ie de trabajo

Estos documentos cubren una gama de contenidos. Pueden enfocarse en temas de actualidad, debates y los desafíos duraderos que enfrentan los responsables de las formulación de políticas de desarrollo, los gestores de programas, los profesionales y las comunidades de evaluación de impacto y revisión sistemática.

Los documentos relevantes para políticas en esta serie sintetizan o se basan en conclusiones relevantes de evaluaciones de impacto de métodos mixtos, revisiones sistemáticas financiadas por 3ie y otra evidencia rigurosa para ofrecer nuevos análisis,

conclusiones, lecciones y recomendaciones. Los documentos enfocados en métodos y guías de orientación técnica se basan en fuentes similares para ayudar a mejorar la comprensión, el diseño y la utilización de evaluaciones y revisiones rigurosas y adecuadas. 3ie también utiliza esta serie para publicar las lecciones aprendidas de la experiencia de concesión de subvenciones 3ie.



International Initiative for Impact Evaluation (3ie) es una ONG internacional que brinda subvenciones para la promoción de programas y políticas de desarrollo basadas en evidencias. Somos líderes mundiales en financiamiento y producción de evidencia de alta calidad sobre aquellas iniciativas que sí funcionan, cómo funcionan, por qué funcionan y a qué costo. Creemos que contar con evidencia mejorada y pertinente a cada política hará que el desarrollo sea más eficaz y mejorará la vida de las personas.

Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto.

Para más información acerca de los documentos 3ie de trabajo, por favor escriba a info@3ieimpact.org o visite nuestro sitio web.

www.3ieimpact.org

@3ieNews

/3ieimpact

/3ievideos

international-initiative-for-impact-evaluation

Marzo 2018

