

**I CURSO DE FORMACION DE DIRECTIVOS  
Y DINAMIZACION DE LA RED DE ESCUELAS TALLER**

**AGUILAR DE CAMPOO**

**PALENCIA**

**Cuadernos  
de  
Aguilar**

**TEXTOS DE APOYO**

**3**

**SOCIOLOGIA Y ANTROPOLOGIA  
DEL DESARROLLO LOCAL**

**CARLOS GIMENEZ ROMERO  
FERNANDO PEREZ DEL OLMO**

INSTITUTO  
NACIONAL  
DE EMPLEO



**UAM**

FUNDACION GENERAL  
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID

---

# **SOSICOLOGIA Y ANTROPOLOGIA DEL DESARROLLO LOCAL**

---

**COMO ENTENDER Y PROMOVER  
EL DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES  
DESDE LA ANTROPOLOGIA Y LA SOCIOLOGIA**

**CARLOS GIMENEZ ROMERO**

Profesor Titular del Departamento de  
Sociología y Antropología de la Facultad de  
Ciencias Económicas y Empresariales de la U.A.M.

**EXPOSICION Y ANALISIS DE CASOS DE  
DESARROLLO LOCAL**

**FERNANDO PEREZ DEL OLMO**

Antropólogo

*Texto correspondiente a los materiales de apoyo  
(Bloque I, Módulo III) presentado en I Curso de  
Formación de Directivos y Dinamización de la Red  
de Escuelas Taller. Aguilar Campoo, 1993/94*

# COMO ENTENDER Y PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL: REFLEXIONES DESDE LA ANTROPOLOGIA Y LA SOCIOLOGIA

«La maquinaria planificadora no debe ser impuesta sobre la población, sino que debe surgir desde sus capas más profundas: el contenido de la planificación no debe ser decidido por un grupo de técnicos, cualquiera que sea su estatura intelectual y profesional, sino que debe ser elaborado con quienes van a realizarla y a quienes va a beneficiar; las finalidades de la planificación no deben ser fijadas desde afuera y desde arriba de los diversos grupos sociales, políticos y económicos de un país, sino que deben ser establecidas, compartidas y apoyadas por ellos.» (Palerm, 1993: 23).

---

## INTRODUCCION

---

¿Qué pueden aportar la sociología y la antropología social a la hora de impulsar proyectos de desarrollo local? Nuestra respuesta es escueta: tanto **análisis** como **recomendaciones**. En el plano teórico, el agente de desarrollo local encontrará de utilidad en la sociología y en la antropología del desarrollo análisis de un doble cariz. Por una parte, determinadas conceptualizaciones y teorías generales sobre el desarrollo; también encontrará elementos clarificadores en los estudios llevados a cabo por científicos sociales sobre experiencias concretas de desarrollo en muy diversas áreas del mundo. En el plano práctico, la incorporación creciente de científicos sociales a tareas de elaboración de informes previos, diseño de actuaciones y evaluación de resultados de proyectos particulares de desarrollo, ha permitido la formulación paulatina de todo un "corpus" de recomendaciones a los planificadores y agencias de desarrollo.

En la primera parte de este documento, expondremos algunas consideraciones conceptuales sobre los elementos constitutivos o definidores del desarrollo local. La segunda parte recoge algunas de las principales recomendaciones realizadas por científicos sociales.

---

## 1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DESARROLLO LOCAL

---

Los participantes en este curso ya han tenido ocasión de considerar ampliamente la

conceptualización del Desarrollo Local en los dos módulos precedentes del Bloque I ("Recursos del entorno y desarrollo local"), muy especialmente en el número 2, "Las estrategias del desarrollo local", coordinado por Vázquez Barquero y Cotorruelo Menta. Vamos a permitirnos exponer muy brevemente, como complemento a aquellos módulos y como introducción a éste, algunos apuntes sobre el concepto de desarrollo, el desarrollo planificado y los rasgos distintivos del desarrollo local.

### 1.1. BREVE CONCEPTUALIZACION DE PARTIDA: LA NOCION DE "DESARROLLO"

El concepto de desarrollo puede ser un concepto peligroso e inútil debido al menos a tres razones; primera, su generalidad; segunda, la frecuente ambigüedad en su uso y la enorme diversidad de acepciones que presenta; y tercera —corolario de lo anterior—, su carácter comodín y la utilización ideológica que de él se hace. Para poder discutir con un mínimo de rigor qué noción de desarrollo es "preferible" o consideramos más "válida", "precisa" o "conveniente", hay que ponerse de acuerdo primeramente sobre qué tipo de noción o concepto estamos hablando. Estamos convencidos de que en la inmensa mayoría de las conceptualizaciones propuestas por escrito, así como en el uso del término desarrollo en los debates, en el aula o en los medios de comunicación, estamos no ante un concepto "científico" en el sentido riguroso, unívoco y operacionable, sino ante un concepto axiológico, una orientación en el mundo de los valores, de lo que debería ser. Dicho esto, partiremos aquí de la siguiente constatación: si bien es cierto que a lo largo de las últimas cuatro décadas se ha ido produciendo —y quizás no podía ser de otra forma— un abigarramiento y confusión terminológica, no lo es menos que se ha venido dando al mismo tiempo una ampliación o enriquecimiento de su significado.

Ya nadie confunde —al menos en el plano de las ideas— "desarrollo" con "crecimiento económico". Ya es una opinión común que, además de la generación de riqueza, debe contemplarse la creación de empleo y que los objetivos económicos deben completarse con los objetivos sociales. Valgan las siguientes

afirmaciones de Eicher y Staatz sobre la evolución de la economía del desarrollo como botón de muestra de ese giro, de los más unilateralmente económico a lo más integral:

«Aunque los economistas se han interesado en el crecimiento y el desarrollo por lo menos desde la época de los mercantilistas, la economía del desarrollo ha existido como una rama independiente de la economía sólo desde 1950 aproximadamente. La historia de este campo puede dividirse para fines prácticos en dos periodos: la época del crecimiento económico y la modernización de las décadas de los años cincuenta y sesenta en que el desarrollo se definió en gran medida en términos del crecimiento medio de la producción per cápita, y el periodo de "crecimiento con equidad" a partir de 1970 más o menos, cuando el interés de la mayoría de los economistas del desarrollo se extendió para incluir la distribución de los ingresos, el empleo, la nutrición y un sinnúmero de otras variables.» (1991: 11).

Aunque muchas veces esas nociones más integrales se quedan sólo en el plano ideológico sin llevarse adecuadamente a la práctica, consideramos muy positivo ese proceso discursivo de ampliación y enriquecimiento del significado de "desarrollo". En esa línea, vamos a entender "desarrollo" en general según la definición de "desarrollo nacional" ofrecida por Portes y Kincaid (1989), quienes lo entienden como "cambio progresivo en tres dimensiones":

«1) **crecimiento económico**, principalmente a través de la industrialización; 2) **bienestar social**, manifestado en el mejoramiento de los niveles de vida para amplias masas de población de un determinado país; y 3) **ciudadanía**, a través del establecimiento y extensión de derechos políticos básicos para todos los individuos y grupos de la sociedad» (1989: 480. Énfasis añadido).

Una conceptualización de "desarrollo" en esos términos presenta ventajas teóricas y prácticas, tanto si hablamos de desarrollo nacional como si lo hacemos de desarrollo regional o local. Partir de una definición de "desarrollo" tan integral como la propuesta por Portes y Kincaid permite, en primer lugar, abarcar conjunta y adecuadamente las dimensiones económica y social de los procesos de cambio. El economicismo de las teorías del desarrollo no se supera fácilmente; no es sólo cuestión de añadir, con más o menos entusiasmo y convencimiento, unos determinados objetivos

sociales a los objetivos económicos. Con ser ello un paso positivo, lo cierto es que la integración de lo productivo y económico con lo sociocultural sigue siendo una asignatura pendiente en el mundo del desarrollismo.

Dos razones nos permiten afirmar que la definición de Portes y Kincaid permite comprender más adecuadamente las dimensiones económica y social de los procesos de cambio. En primer lugar, porque en esa conceptualización la perspectiva social no queda reducida —como suele ser frecuente en muchos diseños de actuaciones— a la incorporación entre los objetivos del plan de la creación de empleo y de una mención a la conveniente redistribución de la riqueza, sino que yendo mucho más allá se hace mención explícita al bienestar social de amplias masas de la población. Entendiendo desarrollo también como cambio progresivo en el bienestar social de amplias masas, se introducen variables como el alojamiento, la educación, la sanidad, el uso del tiempo libre, etc., como elementos a tener en cuenta en la formulación del diagnóstico, en el diseño de los objetivos, a la hora de la ejecución de las actividades y, finalmente, como indicadores esenciales en la tarea de evaluación.

Pero la integración de las dimensiones económica y social de los procesos de desarrollo se facilita con definiciones como la de marras por una segunda razón: la incorporación de la creación (o destrucción) de "ciudadanía" a la problemática del desarrollo. En la definición de Portes y Kincaid, este otro tercer nivel de cambio progresivo queda enunciado como el "establecimiento y extensión de los derechos políticos básicos para todos los individuos y grupos de la sociedad". Con ello se introduce, por ejemplo, la polémica actual sobre las interrelaciones entre cooperación al desarrollo y respeto de los derechos humanos. Desde nuestro punto de vista, esa tercera dimensión de cambio perfilada por Portes y Kincaid es enormemente útil cuando se entiende en su más amplio sentido de mejora de la cohesión social, de fortalecimiento de la sociedad civil y de lucha contra las múltiples formas y mecanismos de exclusión o marginación social.

No son sólo teóricas, sino también prácticas, las ventajas de una concepción integral y multidimensional del desarrollo. Tener en cuenta simultáneamente el cambio progresivo en el crecimiento económico, el bienestar social y la ciudadanía potencia y unifica notablemente la labor de análisis de los impactos, consecuencias y resultados de las iniciativas de desarrollo; potencia,

en definitiva, la importante tarea de la evaluación. Tomemos el ejemplo del Programa de las Escuelas Taller para cuyo Curso de Formación de Directivos está pensado este texto. Partiendo de una concepción del desarrollo como la que aquí se propone, se enriquece de forma importante el análisis de la contribución de dicho Programa al desarrollo local y se llega a una evaluación muy positiva en cuanto a que las Escuelas Taller no sólo han supuesto una generación de riqueza, empleo y formación, sino que han influido positivamente en ámbitos como la rehabilitación de espacios sociales, la mejora de la calidad de vida, la lucha contra la marginación y por la cohesión social, la evitación del conflicto y la prevención social o los procesos de creación de nueva identidad local o comarcal.

### 1.2. PLANIFICACION Y DESARROLLO

Como plantea Robertson (1984), los planes, programas o proyectos de desarrollo, se han ido convirtiendo a lo largo del siglo XX en una de las instituciones más presentes en los diferentes países del globo. El desarrollo planificado ha llegado a ser uno de los rasgos comunes de la cultura contemporánea. En la elaboración y aplicación de dichos planes y programas, aparecen numerosas semejanzas entre ellos, tanto en cuanto a estructuras (en todos ellos se plantean problemas respecto al tiempo, los recursos, las gentes, las ideas, etc.) como en cuanto a procesos (control del futuro incierto, plasmación técnica de determinadas ideas e ideales, papel del Estado, participación civil, etc.).

Dichas esperanzas permiten desarrollar una perspectiva comparada muy sugerente desde el punto de vista teórico y desde el práctico. Como ejemplo, una de las constataciones generales de Robertson se refiere a la existencia de un "discurso desarrollista" que a veces queda reducido a una "fraseología del desarrollo", lo que nos lleva a plantearnos cuánto hay en la planificación del desarrollo de sistema de gestión y cuánto de discurso ideológico.

Ya a mediados de los años sesenta, el antropólogo Ángel Palerm —por entonces asesor de la Organización de Estados Americanos— llamó la atención sobre el hecho de que el desarrollo planificado encierra tanto una "técnica" como una "seudoideología":

«(...) los esfuerzos actuales de planificación tienen un matiz especial, que quizá podría describirse diciendo que la planificación tiende

ahora a concebirse más como un instrumento para obtener el desarrollo, que como un método para establecer estructuras económicas y sociales más o menos utópicas, como ocurría en el pasado. Por otra parte, no es menos cierto que la planificación, operando en un casi vacío ideológico y en un clima de ecléctismo y pragmatismo, tiende, con fuerza creciente, a convertirse en una especie de seudoideología sustituta de viejas concepciones en proceso de abandono» (1993: 13).

### 1.3. RASGOS DISTINTIVOS DEL DESARROLLO LOCAL

Desde hace tres décadas, se han venido haciendo conceptualizaciones y formulaciones muy diversas sobre el "desarrollo local", el "desarrollo endógeno", el "desarrollo comunitario", el "desarrollo comarcal", el "desarrollo regional" y el "desarrollo rural integrado". Resumiendo la bibliografía sobre el tema, enumeramos a continuación algunas de las principales características de los modelos de Desarrollo Local.

#### 1. Caracter descentralizado

El "espíritu" del desarrollo local responde a una planificación descentralizada. Como señala Sánchez Pérez-Moneo:

«(...) lo que sí es unánime a todas las acepciones (...) es su contraposición a la idea de "desarrollo central", de las formas de organización, estrategias y posibles consecuencias derivadas de las "grandes políticas económicas". No obstante, esta contraposición no se utiliza jamás en el sentido de exclusión, sino en el de complemento y alternativa» (1990: 4).

#### 2. Protagonismo local

Para Godar y otros (1987), una de las dimensiones en las que se inscribe el desarrollo local es la de "permitir a las poblaciones locales individual y colectivamente asumir más su papel de actores de su desarrollo, por la selección de sus objetivos y medios" (Godar, Cerón, Vinater y Passaris, 1987: 136).

#### 3. Autonomía

En estrecha relación con lo anterior, la aplicación de estrategias de desarrollo local supone un reconocimiento de la autonomía local y un funcionamiento autónomo de hecho, sin querer significar con ello un aislamiento o desconexión con la sociedad mayor.

«La incorporación de nuevos recursos y también de actores sociales de nuevo tipo a la actividad económica han recuperado el espacio local para el crecimiento, haciéndolo relevante, cuando no ineludible, para el desarrollo.» (Mayoral, 1991: 3).

5. Adecuada estrategia de la dimensión espacial

La dimensión espacial y la articulación territorio/economía/sociedad, desempeñan una función clave en los modelos de desarrollo local; como ha señalado Vázquez Barquero, es esencial «el carácter espacial del proceso de reestructuración productiva, uno de cuyos mecanismos es la estrategia de desarrollo local» (1991: 137).

6. Adecuada territorialización de los espacios locales de desarrollo

En términos de ámbito de actuación, el desarrollo local no es, ni necesaria ni generalmente, el desarrollo de la localidad o comunidad concreta. En este sentido, un concepto especialmente interesante es el de espacios locales de desarrollo:

«La relatividad de la noción de autonomía prohíbe la identificación de un nivel único de desarrollo local. Según las situaciones y los problemas considerados, el espacio de desarrollo local puede ser un poblado, el barrio, un pueblo, una pequeña región rural (50.000 personas), una cuenca o una región económica (150.000 personas).» (Godar, Cerón, Vinater y Passaris, 1987: 137).

## 2. RECOMENDACIONES DE LOS CIENTIFICOS SOCIALES

En esta segunda parte, exponemos al participante en el curso una síntesis apretada de algunas de las recomendaciones que los estudiosos del desarrollo han hecho. Hemos realizado este ejercicio de sistematización con dos objetivos. Primero, mostrar la importante contribución que los científicos sociales a veces hacen —y podrían hacer en mayor medida si se les tomara más en cuenta— en el diseño, la realización y la evaluación de los proyectos de desarrollo. El segundo objetivo es potenciar en este módulo del Programa de las Escuelas-Taller la

discusión de algunos puntos de enorme importancia para una comprensión crítica del desarrollo local y, sobre todo, para obtener el mayor éxito posible en las nuevas iniciativas que se decidan llevar a cabo o, al menos, evitar el fracaso de la experiencia, algo tan frecuente en el mundo de los proyectos de desarrollo.

Somos conscientes de lo arriesgado de resumir casi telegráficamente las conclusiones prácticas de antropólogos y sociólogos del desarrollo, con el consiguiente peligro de caer en un simple recetario. Para evitarlo, hemos tratado de contextualizar y matizar adecuadamente cada una de esas recomendaciones. Durante las sesiones del módulo se desarrollarán y ejemplificarán las ideas que siguen, especialmente mediante la exposición práctica que hará Fernando Pérez del Olmo sobre experiencias y casos concretos de desarrollo local. Por otra parte, los participantes del curso, y cualquier otro lector de estas líneas, puede profundizar en cualesquiera de los puntos que siguen consultando las fuentes que se especifican en la bibliografía.

Reuniré la serie de propuestas, consejos y advertencias en cuatro grupos referidos: a cuestiones de orden general, al diseño y elaboración del plan o proyecto, a la puesta en práctica o ejecución de la actuación y, por último, al cómo y para qué evaluar los resultados.

### 2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

#### 2.1.1. PONER A LA GENTE EN PRIMER LUGAR

En los grandes Planes Nacionales de Desarrollo y en los proyectos de desarrollo regional o comarcal, la gente afectada, potencialmente beneficiada o, en cualquier caso, implicada en la transformación, brilla muchas veces por su ausencia. Antiguamente, sólo se marcaban, por lo general, metas productivas o económicas, no mencionándose en ningún lugar cómo afectaría la transformación planteada a la sociedad local ni de qué manera ésta iba a protagonizar el cambio planificado.

Hoy día, sí se menciona a la gente; se habla de ella en los textos de los proyectos de desarrollo, se marcan objetivos de empleo y, a veces, otros de índole social, pero con frecuencia —como mostraremos en la exposición de casos— esa población no participa real y directamente; cuando lo hace, es únicamente mediante sus representantes oficiales y no es tenida en cuenta de hecho —ni formalmente— ni en el diseño ni en la ejecución ni

en la evaluación. Todo ello, ocurre no sólo en los planes generales y centralizados, sino también en las orientaciones de "desarrollo local", lo cual es sorprendente y especialmente significativo.

Hemos encabezado esta breve síntesis sobre recomendaciones de los científicos sociales sobre desarrollo con el título del volumen editado en 1985 por el sociólogo Cernea: **Putting People First. Sociological Variables in Rural Development**. Se trata de un volumen dedicado a evaluar los proyectos de desarrollo rural del Banco Mundial y que recoge trece ensayos elaborados por quince especialistas (cinco antropólogos, cuatro sociólogos, un politólogo, un psicólogo social, un especialista en administración pública, otro en extensión educativa, un ingeniero civil y un asesor forestal). Todos los contribuyentes al volumen han sido y son asesores y consultores de múltiples proyectos de desarrollo.

Conrad Phillip Kottak, uno de los autores de este libro colectivo, sintetiza así en su ensayo el significado o las implicaciones de ese lema:

«(...) la gente debería estar en primer lugar **en todas las etapas de los proyectos de desarrollo que les afectan**. Poner a la gente en primer lugar en las intervenciones de desarrollo significa sonsacar (eliciting) las necesidades de cambio que ellos perciben; identificar objetivos y estrategias para el cambio compatibles culturalmente; desarrollar diseños para la innovación socialmente apropiados, prácticos y eficientes; usar, más que oponer, los grupos y organizaciones existentes; delinear durante la implementación el control informal y la evaluación de los proyectos por parte de los participantes; y recoger información detallada antes y después de la implementación; de tal forma que el impacto socioeconómico pueda ser valorado con precisión» (1985: 326. Énfasis añadido).

Las llamadas a tener en cuenta a la gente y a reivindicar su carácter protagónico son innumerables entre los estudiosos del desarrollo. Mayoral, sociólogo del trabajo, expone:

«Se ha hecho evidente que no bastan las políticas sectoriales, llámense de Innovación Industrial, Territoriales o de Empleo, etc., por más regionales que éstas sean, si se hacen sin contar con los territorios, actores y colectivos sociales que no son sólo sus destinatarios, sino que son, ante todo, los protagonistas destacados de su ejecución.» (Mayoral, 1991: 3).

### 2.1.2. DESARROLLO PARTICIPATIVO

Poner a la gente en primer plano supone afrontar la planificación del desarrollo desde una óptica profundamente participativa. Estamos promoviendo, pues, **un desarrollo local participativo**. Como afirma Uphoff, profesor de ciencia política y experto en desarrollo rural de la Universidad de Cornell (Estados Unidos), "una aproximación participativa significa incorporar a la gente no sólo en la toma de decisiones, sino también en la movilización y manejo de los recursos" (1985: 381). La historia de la planificación y de los proyectos de desarrollo está plagada de casos y ejemplos de cómo los modelos no participativos han incidido negativamente en el logro de los objetivos. Pero ¿cómo lograr una correcta participación de todos los implicados a nivel local?

Uphoff (1985) ha definido cinco formas o vías de asegurar la participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de los proyectos. La primera vía, señalada por Uphoff tras analizar diferentes experiencias de fracaso en proyectos no participativos, es que haya claridad y acuerdo acerca de la participación. Para ello, es necesario establecer lo más claramente posible y desde el principio cuál va a ser el **grado de participación** de los beneficiarios, afectados o protagonistas, y hacerlo de forma tal que sea aceptable para todas las partes implicadas en el proyecto.

Una segunda vía para asegurar la participación consiste en definir **objetivos realistas**, teniendo muy en cuenta la diferente duración de las fases de la acción de desarrollo: algunas etapas —como, por ejemplo, las consultas para el diseño— serán relativamente prolongadas, mientras que otras —como la transferencia de activos o fondos para su utilización inmediata— podrán ser más cortas.

Es preciso, en tercer lugar, acertar en la forma de introducir y organizar la participación. ¿Mediante qué organizaciones, instituciones, comités, comisiones, etc., se conseguirá una más adecuada y efectiva participación? Uphoff plantea la necesidad de confeccionar **disposiciones específicas** tanto para introducir como para mantener la participación. Como regla general, es conveniente **usar las organizaciones ya existentes**. Como afirma Cernea en la presentación del texto de Uphoff: "Si las organizaciones existentes son insuficientes o inadecuadas para el propósito, análisis cuidadosos deberían conducir a un diseño que facilitara **organizaciones congruentes con la cultura local**" (1985: 358. Énfasis añadido).

La cuarta vía preconiza **invertir en participación**. En el diseño general de la intervención, debe haber un **compromiso financiero** adecuado y explícito para la participación popular.

La quinta recomendación de Uphoff para promover y mantener una participación efectiva es la de **crear expectativas apropiadas**. Con frecuencia, los planificadores expresan su miedo a que una labor de consulta con los implicados pueda crear falsas expectativas respecto a lo que se va a hacer para beneficiarlos. Ante ello, se suele escoger la vía de entregar los beneficios del plan en el momento y la manera decididos por los planificadores, técnicos o patrocinadores. Pero ¿cómo asegurar que los "beneficiarios" y los resultados sean los necesarios y los adecuados?

La solución es otra: presentar unas iniciativas de desarrollo que lleven consigo relaciones de "quid pro quo" y compromisos claros por parte de la población local respecto a la aportación de sus recursos y su manejo, fomentando de esa forma, no el paternalismo y la dependencia, sino la autodependencia del grupo afectado. Deben establecerse "planes para compartir las responsabilidades en todas las etapas del ciclo del proyecto" (Cernea, 1985: 358).

Una vez hechas estas consideraciones generales sobre el protagonismo y la participación de los beneficiarios/afectados/implicados, pasemos a resumir algunas de las recomendaciones sobre cada una de las fases de los proyectos.

## 2.2. LA FASE DE PREPARACION

Antes de comenzar las actuaciones, es preciso conocer la realidad social de partida, diagnosticar dicha situación y elaborar el diseño del plan. Veamos algunos de los consejos y advertencias procedentes de los sociólogos y de los antropólogos —implicados en el estudio y asesoramiento de proyectos concretos de desarrollo— en torno a esta primera y decisiva fase de toda iniciativa.

### 2.2.1. ESTUDIOS PREVIOS Y DIAGNOSTICO

Ante todo, es obligado ser muy conscientes de la necesidad de conocer lo más profundamente posible la organización y la vida social de la población afectada y/o beneficiada por la intervención. El estudio previo no debe limitarse a un informe socioeconómico basado en la encuestación general —muchas veces

precipitada— a la población afectada y, menos aún, basado únicamente en fuentes estadísticas o en informes de segunda mano. Sin negar el valor de estos instrumentos (encuestas, estadísticas e informes), es preciso llevar a cabo también investigaciones más cualitativas, apoyadas en la etnografía y en la observación participante del equipo investigador, con estancias de larga o media duración en la región cuando ello sea posible.

El cuestionario no es la única herramienta técnica del analista: para conocer la realidad local y las expectativas, posibles conflictos, limitaciones, etc. de la población son muy útiles, entre otras técnicas de investigación, las entrevistas abiertas en profundidad, el estudio monográfico de casos (instituciones locales, grupos domésticos o individuos) o los grupos de discusión en torno a un tema definido.

### 2.2.2. DISEÑO

El desarrollo económico requiere de estrategias sociales. Hoy día, planificadores, técnicos y beneficiarios, estarán fácilmente de acuerdo en ello. Sin embargo, la ausencia de estrategias sociales no suele ser una excepción a la hora de diseñar un plan, sino más bien la norma. Esta deficiencia o problema recurrente de los proyectos de desarrollo, ha sido denominado por Kottak (1985: 325) el "**infradiseño social para la innovación**". En tantas y tantas intervenciones, hay un gran desequilibrio entre sus objetivos —que implican una determinada innovación productiva, territorial, institucional, etc.— y los análisis y propuestas sociales, y ello en los casos en que éstas existen en alguna medida.

Cuando los científicos sociales insisten en que se le conceda a la "dimensión social del desarrollo" la prioridad debida, cabe el peligro de que planificadores y técnicos interpreten que se trata de "humanizar" la intervención o, en el mejor de los casos, de no caer en el "productivismo", en el "economicismo" o en un crecimiento que genere mayor desigualdad social. Pero tener en cuenta las variables socioculturales del desarrollo es sobre todo ser conscientes de que dichos factores influyen —más de lo que se considera habitualmente— en el éxito o el fracaso de las intervenciones.

Quisiéramos tratar con algo más de detalle, por su enorme importancia, la cuestión de la influencia de la falta de planteamientos socioculturales, no ya en los resultados ecológicos o sociales de la acción de desarrollo, sino directamente en sus **resultados económicos** o de generación de riqueza y empleo.

La ineficacia económica del centralismo, del productivismo o de la tecnocracia es un argumento lanzado por los antropólogos del desarrollo planificado. Esa tesis viene siendo expresada cada vez con más contundencia y base empírica por aquellos científicos sociales que trabajan para las principales agencias internacionales de desarrollo. Kottak (1985), por ejemplo, critica que, a la hora de diseñar un proyecto, se definan los tiempos o el ritmo de la actuación —en los planos técnico, financiero, jurídico o institucional— sin contemplar que hay un “tempo” sociocultural imposible de sobrepasar o modificar mediante decretos, imposiciones o simples sugerencias de lo que debe hacerse.

Lo anterior, nos lleva a considerar la cuestión de cuánto hay —y debe haber— de **continuidad** y de **cambio**, de estabilidad e innovación, en un proyecto de desarrollo. En este aspecto, el error ha venido siendo concebir el proyecto de desarrollo **exclusivamente** como un proceso de cambio sin tomar en consideración la **tendencia a la autorreproducción** de los sistemas sociales.

Kottak ha indicado de forma muy sugerente que los proyectos de desarrollo exitosos parecen ser una ilustración de la tesis formulada por el paleontólogo Romer para explicar el origen de los vertebrados terrestres (land-dwelling vertebrates). Según Romer, los ancestros de los vertebrados terrestres vivían en charcas de agua que desaparecían durante las sequías estacionales. Las piernas evolucionaron gradualmente a partir de las aletas, no para permitir a esas criaturas vivir todo el tiempo sobre la tierra, sino para conducirlos de regreso al agua cuando las charcas se secaban: “En otras palabras, una característica que demostró ser esencial para la vida terrestre se originó para mantener una existencia acuática” (Kottak, 1985: 331).

«La lección general es que el **objetivo de estabilidad puede ser el principal ímpetu para el cambio**. La evolución tiene lugar incrementadamente a medida que los sistemas que cambian gradualmente conservan su intento de mantenerse a sí mismos (...)» (1985: 331. Énfasis añadido).

A la hora de diseñar un plan, programa o proyecto, es preciso igualmente tener muy en cuenta, para aprovecharlo y para potenciarlo, el **saber** y el **conocimiento local**, las capacidades de las personas implicadas en la transformación. Es preciso un conocimiento “más de cerca”, más profundo, detallado, cualitativo, directo, de lo que la población potencialmente afectada o beneficiada

sabe y puede hacer. Podría generalizarse a otro tipo de proyectos lo que el sociólogo Coward afirma sobre los planes de transformación en regadío: “Conocer más de cerca lo que las comunidades de regantes **pueden** hacer podría influenciar nuestra concepción acerca de lo que ellos **deberían** hacer” (1985: 50. Énfasis del autor).

Anotaremos, finalmente, una recomendación más respecto al diseño del proyecto: vincular diseño y evaluación mediante la estrategia del **rediseño**. Puede ser muy conveniente y efectivo introducir en las orientaciones del proyecto aquellos cambios o modificaciones que se consideren convenientes a partir de los resultados de la evaluación. Para ello, en vez de planificar a muy largo plazo —o con independencia de hacerlo así— lo importante sería señalar metas a medio y corto plazo, definir desde el principio cuándo se va a evaluar y cómo van a participar los implicados en dicho ejercicio de valoración y, por último, explicitar el compromiso de todas las partes interesadas en rediseñar a partir de la evaluación realizada.

### 2.3. LA FASE DE EJECUCION

Entrados ya en la fase de realización o ejecución de los diseñado, decidido y concertado, nos centraremos en dos de sus grandes temas, aquellos que han recibido mayor cobertura en las recomendaciones de los científicos sociales: la necesidad de dar cabida a las organizaciones locales ya existentes y la configuración de las Agencias de Desarrollo y su relación con la población local.

#### 2.3.1. LAS ORGANIZACIONES LOCALES

Las sociedades locales están, por definición, organizadas. En ellas, existen organizaciones productivas, comerciales, de servicios, sindicales, paramunicipales, recreativas, festivas, cívico-religiosas, etc. Las organizaciones locales ya existentes, más o menos tradicionales o consuetudinarias, deben ser concebidas más como **recurso para el desarrollo** que como obstáculo o impedimento para el mismo.

¿Quiere esto decir que las organizaciones locales “valen” sin más para el desarrollo local y tal cual están configuradas en el momento de la intervención? En absoluto. El estudio y la evaluación de proyectos de desarrollo ha mostrado una y otra vez que es necesario reforzar, cambiar e impulsar esas organizaciones, adaptándolas a las nuevas circunstancias y funciones. Por otra parte,

en aquellos casos en que se hace imprescindible la creación de nuevas organizaciones "ad hoc", deberá tratarse de que su denominación, tamaño, composición, actividades y estatutos estén en consonancia con la estructura social y el sistema de normas y valores de la comunidad o área local de desarrollo.

Esta "reutilización" o aprovechamiento de las instituciones sociales se ubica dentro de la idea de uso óptimo de los **recursos del entorno**, materia a la que se dedicó el módulo 1 de este Bloque. Hablamos de un entorno que no se reduce al conjunto de recursos naturales o materiales (físicos, geográficos o territoriales), sino que es también sociocultural (antropomórfico). La actitud y estrategia de tener en cuenta y dar plena cabida a las asociaciones y corporaciones locales es uno de los principales elementos definidores de "desarrollo local", tal y como vimos en el apartado 2.3. al tratar el tema de la nueva utilización de los recursos.

Es conveniente insistir aquí en que no hay que identificar desarrollo local con desarrollo de la comunidad o en pequeña escala, repasando lo indicado en aquel mismo apartado respecto a los "espacios locales de desarrollo". Existen modelos exitosos de desarrollo regional y de grandes planes muy participativos que movilizaron la sociedad civil a partir de organizaciones preexistentes. Uno de ellos, por ejemplo, es el del **Tennessee Valley Authority**, en Estados Unidos, iniciado en los años treinta tras la gran depresión, cuya génesis fue la potenciación integral del territorio, la economía y la sociedad de la cuenca hidrográfica del río Tennessee (McVilley, 1990).

#### 2.3.2. LAS AGENCIAS DE DESARROLLO

Junto al aprovechamiento y potenciación de las organizaciones locales, otro aspecto de la fase de ejecución sobre el que los estudios sociales han sugerido recomendaciones se refiere a la Agencia de Desarrollo y, particularmente, a la actitud de los promotores de desarrollo —pertenzcan o no al espacio local sobre el que se actúa— hacia la población local. Desde la Antropología Social, se ha venido configurando una serie de trabajos etnográficos sobre la "cultura de las agencias de desarrollo".

Dichos trabajos se centran principalmente en las agencias internacionales, cuya red abarca desde el Banco Mundial —por ejemplo— hasta el comité de una aldea, pasando por las más variadas instituciones intermedias.

[La Agencia de Desarrollo aparece como] un sistema sociocultural multinivel con sus propias metas organizativas, redes de comunicación, flujos de información, líneas de autoridad, imperativos territoriales, incentivos, recompensas y sanciones, asociaciones, conflictos, rituales, hábitos de trabajo y procedimientos de toma de decisión (Kottak, 1985: 352).

Una primera consecuencia de este "dominio de la cultura de la agencia de desarrollo" es que el "factor sociocultural" no es algo que sólo haya que tener en cuenta respecto a la población nativa o local, sin también respecto a la propia agencia de desarrollo. Sus características están influyendo y condicionando su actuación. Según el antropólogo Foster (1967: 33+), para que un programa de desarrollo tenga éxito debe conocerse mucho más que las formas culturales del grupo receptor; esto es así porque, en todos los programas de cambio cultural dirigido, obran recíprocamente al menos dos sistemas socioculturales: el del grupo de clientes, es decir, la población local, y el de la burocracia innovadora.

Una segunda consecuencia tiene que ver con una subdivisión de esa cultura o complejo de rasgos de la agencia, unidad menor a la que Kottak denomina la "cultura de la recogida de la información". Es muy frecuente que sean profesionales sin preparación en las materias socioculturales los encargados por las agencias de desarrollo de recoger la información necesaria para elaborar el proyecto, así como de efectuar un primer análisis de diagnóstico. Dada la relevancia de los estudios previos y del diagnóstico para el éxito o fracaso de los proyectos (ver el apartado 2.5.1.), es imperativo formar al equipo de estudio en las técnicas etnográficas y cualitativas, así como ir incorporando expertos (profesionales) en dichas materias socioculturales (Kottak, 1985: 352). Todo ello, porque en las relaciones agentes de desarrollo/población local adquiere enorme relevancia el "problema del lenguaje" o, más exactamente, de la comunicación entre los agentes sociales (planificadores y beneficiarios).

#### 2.4. LA FASE DE EVALUACION

Las principales recomendaciones de los científicos sociales del desarrollo en materia de evaluación pueden sintetizarse de la siguiente manera.

- a) **Quién evalúa.** Es fundamental la incorporación de los participantes en el

proyecto a la labor de evaluación, en concierto con las otras partes implicadas (entidades patrocinadoras y financiadoras, técnicos, autoridades, etc.); la participación de la gente en la(s) fase(s) de evaluación debe ser directa y no recaer exclusivamente en sus intermediarios políticos.

b) **Qué evaluar.** Debe valorarse el grado de cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos del proyecto, así como la eficacia de los medios e instrumentos puestos en acción, especialmente el funcionamiento de la propia agencia de desarrollo y de los organismos responsables. Por lo tanto, no se trata de evaluar sólo los objetivos económicos, sino también los sociales y no sólo los resultados, sino también los medios.

c) **Cómo evaluar.** Para llevar a cabo lo anterior, es preciso una metodología de evaluación integral, no quedando limitada la

valoración a la aplicación del análisis coste/beneficio; se trata de evaluar no sólo económicamente, sino también socioculturalmente.

d) **Para qué evaluar.** Además de para conocer los resultados, el grado de éxito o fracaso de los proyectos, así como sus impactos o consecuencias, la evaluación debe servir para rediseñar las estrategias y actuaciones a seguir; para ello, lo conveniente es introducir varias fases de evaluación en correspondencia con las diversas etapas de la acción de desarrollo.

**Nota final.** Reiteramos al lector y participante en el curso que los comentarios leídos hasta aquí constituyen un apunte de los posibles aportes y de la actitud de sociólogos y antropólogos sociales ante el desarrollo local; las exposiciones y las discusiones de trabajo en el curso, así como la bibliografía de referencia, permitirán una profundización mayor en las ideas aquí esbozadas.

## BIBLIOGRAFIA

- CERNEA, M. (1985). "Sociological knowledge for development projects". En Cernea (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. Washington: World Bank / Oxford University Press: pp. 3-25.
- COWARD, E.W. (1985). "Technical and social change in currently irrigated regions: rules, roles and rehabilitation". En Cernea (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. Washington: World Bank / Oxford University Press: pp. 27-51.
- FOSTER, G.M. (1967). *Tzintzuntzan. Los campesinos mexicanos en un mundo en cambio*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- GODAR, O.; CERON, J.P.; VINATER, K.; PASSARIS, S. (1987). "Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local", en *Estudios Territoriales*, nº 24; pp. 135-147.
- KOTTAK, C. (1985). "When people don't come first: some sociological lessons for completed projects". En Cernea (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. Washington: World Bank / Oxford University Press: pp. 325-356.
- MAYORAL, J. (1991). "El espacio local recuperado para el desarrollo. La concepción del desarrollo y la comprensión de lo local". Ponencia presentada en las *Primeras Jornadas de la Asociación Española para el Desarrollo Económico y Social*: Los ayuntamientos y la reactivación económica: el papel del desarrollo local. Madrid, 28-29 de noviembre de 1991.
- MELVILLE, R. (1990). *TVA: El desarrollo de las cuencas fluviales. El valle de Elk visto por antropólogos mexicanos*. Tesis doctoral en Antropología Social. México: Universidad Iberoamericana.
- PALERM, A. (1993). *Planificación regional y reforma agraria*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana / Editorial Gernika.
- PORTES, A.; KINCAID, D. (1989). "Sociology and development in the 1990's: critical challenges and empirical trends", en *Sociological Forum*, vol. 4, nº 4; pp. 479-503.
- ROBERTSON, A. (1984). *People and the State. An Anthropology of Planned Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANCHEZ PEREZ-MONEO, L. (1993). "Posibilidades del desarrollo local en el medio rural". En **Maya, Paniagua y Bello (eds.): Jornadas sobre desarrollo rural. El mundo rural en la encrucijada: repercusiones territoriales de la Política Agraria Común**. León: Diputación Provincial de León; pp. 151-171.
- EICHER, C.K.; STAATZ, J.M. (COMP.). (1991). *Desarrollo agrícola en el Tercer Mundo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- UÏPHOFF, (1985). "Fitting projects to people". En Cernea (ed.): *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*. Washington: World Bank / Oxford University Press; pp. (359-395).
- VAZQUEZ BAQUERO, A. (1991). "Desarrollo local y acumulación flexible. Enseñanzas teóricas de la historia y la política", en *Estudios Territoriales*, nº 35; pp. 135-151.