

DETRÁS DEL FRACASO: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Modelos de implementación de proyectos de desarrollo en el sector del agua y el saneamiento, desde el punto de vista de los fracasos y los factores de bloqueo

MARIE MOREL, Especialista en análisis de proyectos de desarrollo.



ÍNDICE

A. Introducción.....	3
B. Antecedentes teóricos y definiciones	4
B.1. Socioantropología del desarrollo y <i>modelos viajeros</i>	4
B.2. Terminología y tipología del fracaso en las intervenciones de desarrollo....	5
C. El fracaso visto por los actores del desarrollo	7
C.1. Definición del fracaso	7
C.1.1. Incumplimiento de objetivos, ineficacia	7
C.1.2. Respuesta inadecuada a las necesidades, escasa comprensión del contexto de intervención.....	7
C.1.3. Ineficiencia	8
C.1.4. Falta de operatividad y aplicación de los estudios realizados	8
C.1.5. Problemas de sostenibilidad e impacto	9
C.1.6. Resultados inesperados, falta de previsión de los efectos negativos.....	9
C.1.7. Falta de intervención intersectorial.....	10
C.2. Frecuencia del fracaso.....	10
C.3. Nivel de preocupación	12
D. Tipología de los casos de fracaso estudiados	14
E. Identificación de las fuentes de fracasos	15
E.1. Enfoque metodológico no adaptado al contexto.....	15
E.2. Falta de participación comunitaria o local	19
E.3. Problemas técnicos o de calidad	22
E.4. Barreras políticas, administrativas y jurídicas	24
E.5. Falta de intervención intersectorial	28
E.6. Falta de sostenibilidad y ampliación de las intervenciones	29
F. Responsabilidad ante al fracaso	33
F.1. Responsabilidad según el mandato	34
F.1.1. Responsabilidad como arrendador y/o entidad pública.....	34
F.1.2. Responsabilidad como ejecutor de la intervención	35
F.2. Límites a la responsabilidad	37
F.2.1. Sentimiento de impotencia	37
F.2.2. Falta de autocuestionamiento	38
F.2.3. Fracaso "en los otros »	38
G. Conclusiones y perspectivas	41
Annexe 1. Enfoque metodológico	43

A. Introducción

Este estudio se basa en la observación de que tanto la literatura como la evidencia empírica coinciden en que existen muchos fracasos en las intervenciones de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Estos fallos son de naturaleza y origen variados, y pueden producirse en distintas fases de la intervención y en todos los sectores del desarrollo.

Estamos interesados en los fracasos y factores de bloqueo de los proyectos de desarrollo en el sector de agua y saneamiento en Colombia y la región andina, centrándonos en particular en su modelo de implementación. Aunque el análisis de los fracasos y modelos de proyectos de desarrollo puede extenderse a un espectro geográfico muy amplio, hemos optado por centrar nuestra investigación en los proyectos financiados por la AOD en Colombia y la región andina, donde las empresas del grupo Global Development trabajan desde hace unos diez años y donde la filial del grupo, Nexsom, tiene su sede desde 2022.

Nuestro objetivo es obtener una visión amplia de las partes interesadas en el desarrollo sobre los principales factores que bloquean estas intervenciones de desarrollo, estudiar casos concretos de fracaso e identificar sus fuentes, y confirmar si los factores de bloqueo identificados están relacionados con el enfoque y/o el modelo adoptado.

Hemos optado por un enfoque cualitativo, basado en los agentes del desarrollo, sus experiencias y sus percepciones. Así pues, nos interesa saber qué piensan estos agentes de estos fracasos y cómo los afrontan: ¿cómo los definen? ¿Cómo evalúan su frecuencia? ¿Cómo explican su aparición? Y, por último, ¿cómo evalúan su grado de responsabilidad en estos fracasos?

Adoptamos deliberadamente una postura crítica, el objetivo de mejorar nuestros planteamientos y prácticas, y con la esperanza de suscitar el debate en el sector.

B. Antecedentes teóricos y definiciones

B.1. Socioantropología del desarrollo y *modelos viajeros*

La literatura sobre la ayuda al desarrollo y sus implicaciones surgió poco después de que se introdujera el concepto de *Ayuda Oficial al Desarrollo* a finales de los años 50 (René Dumont, 1966), pero sus orientaciones científicas han seguido evolucionando.

La etnología "africanista" clásica de los años 50 y 60 (aunque seguía siendo dominante) dio paso gradualmente a una nueva forma de antropología, con la Escuela de Manchester y la aparición de temas de investigación más "sociológicos", como las interacciones entre actores pertenecientes a mundos sociales diferentes, el análisis de redes y el estudio de conflictos¹. Posteriormente, en los años 80, la antropología del desarrollo se transformó, dejando en un segundo plano el estudio de los modos de producción y situando al actor en el centro del contexto: era la socioantropología del desarrollo.²

La socioantropología del desarrollo, a través del estudio de los fenómenos sociales ligados al desarrollo, se interesa especialmente por los "fracasos" de la ayuda al desarrollo (pública o privada): confrontación de intereses divergentes, asimetrías en los modos de gobernanza, bloqueos políticos, etc. Autores como Escobar (1998), Rodríguez-Carmona (2009) y Rist (2022) han demostrado que el fracaso de la ayuda pública al desarrollo no es fundamentalmente el resultado de factores técnicos y coyunturales, sino de factores con raíces sociopolíticas y estructurales más profundas.³

Entre estas teorías de la socioantropología del desarrollo, nos interesa la elaborada por Jean-Pierre Olivier de Sardan: la teoría de los "*modelos itinerantes*" (*Modèles voyageurs*). Basada en particular en el enfoque de los *travelling model* de Rottenburg⁴, y en los trabajos de la *sociología de la traducción*⁵, la teoría de los modelos viajeros explica "cómo una intervención estandarizada importada produce efectos inesperados debido a una subestimación de los contextos locales en los que se aplica".⁶

Para Olivier de Sardan, los modelos viajeros *están sometidos a la prueba del contexto*: la confrontación entre el contexto "esperado" de las intervenciones y el contexto "real" sobre el terreno. Los contextos en los que se ejecutan los proyectos de desarrollo tienen dos significados distintos: el *contexto estructural* (que comprende factores institucionales y variables cuantitativas) y el *contexto pragmático*, que se define por "las acciones y percepciones de los actores implicados, por las prácticas y representaciones de todos los grupos estratégicos afectados por la ejecución de una intervención". Son estos contextos pragmáticos los que constituyen la prueba de realidad a la que se someten los modelos viajeros, y son ellos los que producen la *brecha de implementación*¹⁴.

¹ Entre otros, Gluckman (1956 - 1958), Mitchell (1969)

² de Sardan, Jean-Pierre Olivier. "De la nueva antropología del desarrollo a la socioantropología de los espacios públicos africanos". *Revue Tiers Monde*, nº 191, marzo de 2007, pp. 543-52.

³ Monje, José Antonio. "Antropología del desarrollo y factores críticos para el éxito de los proyectos de cooperación internacional. El caso de las ONGD en América Latina". *Revista de Antropología Iberoamericana*, vol. 13, nº 1, 2018, pp. 93-117.

⁴ Behrends, A., Park, S. J., & Rottenburg, R. (2014). *Travelling models: Introducing an analytical concept to globalisation studies*. En *Travelling models in African conflict management* (pp. 1-40). Brill.

⁵ Desarrollado en los años 80 por Michel Callon, Bruno Latour, Madeleine Akrich, et al.

⁶ Olivier de Sardan, Jean-Pierre. "La Revanche des contextes: De las desventuras de la ingeniería social en África y más allá". Ediciones KARTHALA, 2021.

Los factores que bloquean las intervenciones de ayuda al desarrollo debido a los contextos estructurales en los que se recibe la AOD son bien conocidos y están documentados: falta de capacidad de las entidades que llevan a cabo y/o se benefician de los proyectos, problemas técnicos, falta de financiación, infra dimensionamiento, etc. Sin embargo, los que se derivan de contextos pragmáticos de intervención son mucho más difíciles de identificar, lo que requiere estudios socio antropológicos como los realizados por Olivier de Sardan.

Su trabajo se centra principalmente en África Occidental, pero nuestra hipótesis es que la dinámica estudiada por Olivier de Sardan también está presente en el continente sudamericano.

B.2. Terminología y tipología del fracaso en las intervenciones de desarrollo

El análisis de los fracasos de las intervenciones de ayuda al desarrollo requiere una definición clara de *fracaso*. La definición de *éxito* o *fracaso* de una intervención varía según las percepciones de los distintos actores implicados.

Según Monje (2018), definición de éxito de un proyecto puede abordarse desde 4 ángulos: 1) la consecución de objetivos, 2) la percepción de éxito, 3) el cumplimiento de expectativas y 4) los niveles de participación.⁷

Proponemos una tipología de las causas de fracaso para cada uno de los criterios de evaluación definidos por el CAD de la OCDE:

Criterios	Tipos de fracaso
Relevancia	• Inadecuación entre las actividades realizadas y las necesidades • El proyecto no complementa las iniciativas existentes • Proyecto no alineado con las políticas y/o prioridades gubernamentales (nacionales, regionales, locales)
Eficacia	• Objetivos no alcanzados, tal como se definen en el marco lógico • No se mejoran las competencias locales
Eficacia	• Mala gestión de los recursos financieros • Mala gestión de los recursos humanos • Incumplimiento del calendario (que puede dar lugar a una reducción de la financiación o a su utilización parcial). • Dimensionamiento incorrecto de tiempo/recursos
Impacto	• No se espera ningún impacto • Impactos negativos inesperados
Durabilidad	• Falta de financiación para continuar las actividades • Falta de compromiso, participación y apropiación de la intervención por parte de los grupos sociales implicados • Mantenimiento deficiente (inadecuado/previsto) • Falta de recursos humanos para continuar • Escasa integración de las actividades/desarrollos en la sociedad

⁷ Monje, José Antonio. "Antropología del desarrollo y factores críticos para el éxito de los proyectos de cooperación internacional. El caso de las ONGD en América Latina". Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 13, nº 1, 2018, pp. 93-117.

Basándose en un estudio realizado en 2018⁸, Réseau Projection propone 3 categorías principales de "errores" en la realización de proyectos de desarrollo:

- **Errores estructurales:** relacionados con el peso de las instituciones y los procedimientos, normas y estándares demasiado rígidos, limitaciones de tiempo y financiación.
- **Errores metodológicos:** diseño demasiado complejo de un proyecto, mal diagnóstico de la situación inicial, incluso mala definición de los objetivos perseguidos.
- **Errores relacionales:** en la elección de los socios, falta de implicación de los beneficiarios, lo que puede dar lugar a malentendidos o incluso conflictos.

En este caso, se adopta el término "*error*", porque según el estudio de Réseau Projection, el 80% de los actores del desarrollo interrogados hablan de "*error*" o "*debilidad*" en la realización de su proyecto, más que de *fracaso*.

En nuestro estudio, hemos optado por utilizar el término *fracaso y/o bloqueo*. El error es el acto de equivocarse, mientras que fracaso es el antónimo de éxito. Por lo tanto, nos inclinamos por la terminología de fracaso, considerando que, además de los errores, los factores exógenos (y no humanos) pueden conducir al fracaso de una intervención.

Los errores que pueden conducir al fracaso de los proyectos de desarrollo pueden producirse en distintas fases del proyecto (identificación de necesidades, definición de objetivos, identificación de socios, búsqueda de financiación, ejecución) y proceder de distintos agentes (donantes, organizaciones internacionales, consultoras, ONG, asociaciones, Estado, autoridades locales, operadores de servicios, mundo académico).

Por eso, al analizar el fracaso de un proyecto, no hablamos sólo de su *ejecución*, sino de la *intervención* en sentido amplio. De hecho, al estudiar la *intervención*, estamos examinando todo el ciclo del proyecto, desde la identificación hasta la ejecución y la evaluación.⁹

⁸ Fuente: Anne-Charlotte Beaugrand-Rivière, Sophie Oddo y Catalina Duque-Gomez, *Mater l'échec. Petit opus pour ne pas planter son projet de solidarité internationale*. Réseau Projection, 2018.

⁹ Jacob J.-P. y Lavigne Delville P. también utilizan en su obra el término "intervención de desarrollo", que definen como "un conjunto articulado de 'fases de proyecto'". Fuente: Jean-Pierre Jacob y Philippe Lavigne Delville, *Comprendre la trajectoire des interventions de développement. Processus et réseaux d'acteurs dans trois projets d'eau potable (Burkina Faso, Haïti, Ghana)*. 2019.

C. El fracaso visto por los actores del desarrollo

El contenido de los siguientes capítulos se basa en el análisis de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores del desarrollo que trabajan o han trabajado en el sector del agua y el saneamiento en la región andina. Los detalles del enfoque metodológico figuran en el apéndice.

C.1. Definición del fracaso

Antes de recoger y analizar los casos de fracaso experimentados por los actores del desarrollo entrevistados, nos interesa conocer su propia definición del término. Aunque hemos definido nuestra propia terminología y tipología del fracaso (véase B.1.2), nos parece necesario obtener el punto de vista de los propios actores, para garantizar una comprensión común de los casos citados.

Obtener la opinión de los actores sobre la definición del fracaso permite cruzar su percepción de este fenómeno con las fuentes del fracaso en los casos existentes relatados, y analizar así la complementariedad *"teoría-práctica"* del fracaso.

Así que empezamos todas las entrevistas con la siguiente pregunta: *¿qué cree que constituye un fracaso en una intervención de desarrollo?*

C.1.1. Incumplimiento de objetivos, ineficacia

La mayoría de los actores entrevistados definen el fracaso en términos de eficacia, o más bien de ineficacia, de la intervención. *"Fracaso significa no alcanzar los objetivos fijados inicialmente, no lograr los indicadores de resultados (Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN))", "En general, una intervención se basa en objetivos. Si los objetivos no se alcanzan, es un fracaso; si solo se alcanzan parcialmente, es un semifracaso".*

Según esta definición, el fracaso en la consecución de resultados (tal y como se describen en el marco lógico) suele producirse durante la fase de ejecución.

Puede ser el resultado directo de un error en la intervención: *"El fracaso se produce cuando no se sigue un procedimiento de calidad, respetando el ABC del diseño, la construcción y el estudio de un proyecto. Puede provenir de un descuido o de un error."*

También puede deberse a una mala definición de los resultados y objetivos a alcanzar, y por tanto estar vinculado al diseño: *"El fracaso se produce cuando no se alcanzan los objetivos prácticos de la aplicación de un producto porque no se han conceptualizado adecuadamente el entorno del proyecto y la planificación del objetivo a alcanzar".*

La mala definición de los resultados que deben alcanzarse también puede significar, de forma más general, una respuesta inadecuada a las necesidades.

C.1.2. Respuesta inadecuada a las necesidades, escasa comprensión del contexto de intervención

Varios participantes en el estudio destacaron el papel de una mala comprensión del contexto de la intervención en la aparición de fracasos. Esto puede ilustrarse con una respuesta

inadecuada a las necesidades, el desacuerdo con las partes interesadas locales y, en los casos más graves, desembocar en un conflicto entre las partes interesadas.

La opinión de los actores



"Otra cuestión importante cuando se trata de cooperación es si lo que se ha desarrollado como parte del proyecto es útil para las comunidades".

"Fracaso significa no convencer a todos: cuando los beneficiarios no están convencidos del proyecto, pero se ejecuta porque hay que ejecutarlo. Cuando las agencias desarrollan un proyecto pero los socios no están de acuerdo".

"Hay cosas que no se tienen en cuenta: cuando se da una única respuesta infraestructural, sin tener en cuenta el contexto social de la gente, su cultura, sus costumbres, su capacidad económica para soportarlo".

"El fracaso viene de una mala lectura, de una mala imagen de quién está en la escena en la que queremos intervenir. Cuando no conocemos bien a cada uno de esos actores, el bien que pueden hacer, sus puntos débiles y los posibles conflictos que pueden surgir."



Esta definición de fracaso nos interesa especialmente porque ilustra una preocupación por el enfoque y el modelo de aplicación adoptados en las intervenciones de desarrollo. Veremos más adelante que se refleja en los casos concretos de fracaso citados por los participantes en el estudio.

C.1.3. Ineficiencia

El fracaso también puede definirse como el resultado de una intervención ineficaz: en términos de recursos financieros utilizados o de plazos. *"Propongo una solución que tiene un plazo y un coste: si se cumplen, es un éxito, si no se cumplen, es un fracaso o un fracaso relativo"*.

Estos fallos de ineficacia pueden deberse a una mala gestión de los recursos financieros o humanos, al incumplimiento del calendario (que puede dar lugar a una reducción parcial o total de la financiación) y, en este caso, están vinculados a la fase de ejecución. También pueden estar vinculados a la fase de diseño, cuando son el resultado de una estimación inadecuada del tiempo y/o los recursos.

C.1.4. Falta de operatividad y aplicación de los estudios realizados

Diversas partes interesadas, en particular las que trabajan en empresas de consultoría, han señalado la falta de aplicación de los estudios realizados, o de puesta en práctica de los mismos, como una de las razones del fracaso de los trabajos de desarrollo.

La opinión de los actores

“

"El fracaso sería el desfase estructural entre la ambición de las políticas públicas y la realidad de las cosas sobre el terreno, el estancamiento de los problemas.

"Para mí, el fracaso es cuando mis proyectos acaban en la estantería. Para mí, como ingeniero, lo que hacemos tiene que traducirse en resultados.

”

Esta falta de operatividad en las intervenciones de desarrollo también puede conducir a la insostenibilidad de los servicios prestados y de las infraestructuras construidas. Esta cuestión también se puso de relieve durante el estudio.

C.1.5. Problemas de sostenibilidad e impacto

Los encuestados a menudo definieron el fracaso como la falta de impacto asociado a la intervención y/o la insostenibilidad de las infraestructuras, los modelos de gestión, la formación del personal, etc.

La opinión de los actores

“

"Se puede fracasar por muchas razones, pero la principal es que cuando se piensa en servicios, no se consigue un servicio que sea sostenible, seguro, etc."

"Fracaso" es cuando la intervención no conduce a una mejora de los servicios de la institución local, después de la intervención. Toda intervención debe generar mecanismos de mejora a largo plazo, al margen de la intervención. Cualquier cosa que no prospere tras la intervención es un fracaso".

”

C.1.6. Resultados inesperados, falta de previsión de los efectos negativos

Para otros, el fracaso se debe a resultados inesperados y/o a no haber previsto los efectos negativos de una intervención.

La opinión de los actores

“El fracaso son todos los resultados negativos inesperados que puede haber en un proyecto, o cualquier otro impacto que no habíamos considerado, y que acaban teniendo un resultado negativo”.

"Podemos hablar de fracaso cuando las intervenciones concebidas como proyectos terminan antes de lo previsto por razones externas o por un análisis y una gestión inadecuados de los riesgos".

”

En este caso, el fracaso puede atribuirse a 1) uno o varios errores, o a la falta de previsión de los riesgos en la fase de diseño de la intervención, o 2) a factores exógenos ocurridos durante la aplicación.

C.1.7. Falta de intervención intersectorial

Por último, la falta de intervención intersectorial también se citó como uno de los principales factores del fracaso de las intervenciones en el sector del agua y el saneamiento.

La opinión de los actores

“A veces nos concentramos en el aspecto técnico y no en el administrativo. Algunos fracasos se deben a que no tenemos en cuenta todos los sistemas que intervienen en la realización de la idea que queríamos implantar.”

"Si hablamos concretamente de un programa de mejora propuesto a una entidad de agua y aguas residuales, lo que suele llevar al fracaso es que se piensa simplemente en términos de infraestructura, y se piensa que la infraestructura por sí sola resuelve el problema. El programa tiene que ir acompañado de formación del personal, porque es el personal el que tiene que llevar a cabo las operaciones y el mantenimiento".

”

Esta falta de implicación intersectorial y la no integración de conocimientos "blandos" en los aspectos de ingeniería e infraestructura son fuentes de fracaso que se derivan del propio diseño de la intervención y que luego tienen repercusiones negativas a la hora de ejecutarla.

C.2. Frecuencia del fracaso

Una vez definida la terminología del *fracaso*, se trató de obtener la opinión de los participantes sobre la frecuencia de estos fracasos en las intervenciones de desarrollo en el sector del agua y el saneamiento.

El 53% de los actores encuestados en el marco de nuestro estudio afirmaron claramente que sí, regularmente sienten que tienen que enfrentarse a fracasos; el 24% matizaron esta

afirmación (no necesariamente fracaso, sino dificultades, factores externos, etc.) y el 18% afirmaron que no, que regularmente no tienen que enfrentarse a fracasos.

Entre los convencidos de la frecuencia de los fracasos, podemos citar: *"Sí, ocurre todos los días. En las docenas de proyectos que he preparado, gestionado y apoyado, he visto muy pocos que fueran auténticos éxitos completos."*

Los más matizados dicen, por ejemplo:

La opinión de los actores



"Yo no lo llamaría un fracaso, sino más bien un reto."

"Tengo la sensación de que nos enfrentamos regularmente a situaciones desfavorables dentro de la empresa. Tenemos que salir a apagar fuegos, resolver el problema más a menudo de lo que hubiéramos pensado, para que no se convierta en un fracaso."

"Hay fracasos relativos y éxitos relativos, todo depende de lo que se entienda por eso, pero si se siguen los indicadores de impacto del proyecto, rara vez se consigue todo, así que sesgamos las cosas lo suficiente para que los indicadores y las evaluaciones externas independientes digan lo que queremos que digan, de modo que siempre conseguimos vender al donante un éxito relativo y rara vez un *mega* fracaso".



En el segundo caso, el encuestado admite complicaciones frecuentes, pero que éstas se gestionan antes de que la operación se convierta en un fracaso.

Por último, otros actores consideran que no se enfrentan con frecuencia a casos de fracaso: *"Afortunadamente, no tan a menudo. No creo que haya que confundir fracaso con dificultad"*.

En conclusión

Los resultados ponen de relieve un cierto reconocimiento de la frecuencia de los fracasos de la intervención, aunque una minoría de los participantes en el estudio parece negarlos.

Atribuimos esta negación de la existencia de fallos en el sector a un bajo nivel de compromiso o a una falta de responsabilidad al respecto. Por "compromiso" entendemos la implicación en el reconocimiento y la gestión de estos fracasos. Esta falta de compromiso puede deberse a una normalización del fracaso, cuando se percibe como algo inevitable o sin importancia. Por último, si los actores no están convencidos de los efectos negativos de estos fallos, o no se sienten responsables, su motivación para intentar remediarlos se verá naturalmente reducida.

C.3. Nivel de preocupación

Por último, queríamos calibrar el nivel de preocupación de los participantes por el fracaso y su opinión sobre el nivel general de preocupación en el sector.

La pregunta formulada fue: *¿considera que se trata de una preocupación existente, tanto para usted como para sus socios, en sus actividades (durante el desarrollo del proyecto, la ejecución, el seguimiento, etc.)?*

Para algunos, esta preocupación es fuerte:

La opinión de los actores



"Creo que es una preocupación constante para todos".

"Queremos que los programas que hacemos funcionen. No es una obsesión, pero forma parte de nuestro trabajo".

"A nivel de un proyecto, de un servicio, obviamente queremos cumplir aquello a lo que nos hemos comprometido, así que sí nos preocupa, queremos alcanzar los objetivos del contrato que hemos firmado".

"En el sentido de 'fracaso del proyecto', no hemos conseguido desembolsar y construir: sí, es preocupante porque el político o el alto cargo del sector público aún tiene que mostrar resultados, inaugurar infraestructuras y enseñar cosas".



Para otros, el fracaso no es una preocupación en el sector:

La opinión de los actores



"No, no creo que sea una preocupación".

"No, y ese es el problema."

"Las otras dimensiones más blandas del éxito o el fracaso, la transformación profunda, etc., creo que son menos angustiosas para el sector porque son menos visibles, menos medibles, menos tangibles, menos evaluadas y vistas como menos exigentes, también más lejanas, por lo que al final aceptamos fracasos repetidos en este ámbito mientras tengamos éxitos miopes e ilusiones de éxito".



Pero en general, los participantes en el estudio coinciden en que esta preocupación es muy subjetiva, y que depende del papel del jugador en la intervención, de sus responsabilidades, pero sobre todo de su nivel de compromiso personal.

La opinión de los actores

“ Yo diría que el mundo del desarrollo es muy humano, pero muy variado. Mucha gente pensará que nuestra profesión no es gratificante, porque no vemos necesariamente el rendimiento de nuestras acciones, sobre todo cuando hablamos de servicios cualitativos y no materiales (diferente cuando hablamos de construir infraestructuras). No siempre se está seguro de que vaya a conducir a algo, y quizás el no tener claros los escenarios de futuro lleva al fracaso. Otras personas, debido a su convicción sobre lo que hacen y a su enfoque técnico, piensan que es poco probable que lo que hacen fracase. Confían en sus acciones y creen que los beneficiarios son agentes racionales que se adaptarán, y no les preocupan los resultados.”

"Siempre hay quienes son simples gestores, pero la preocupación puede encontrarse a todos los niveles. A la inversa, la falta de preocupación puede encontrarse en todos los niveles. Algunos jefes de proyecto no tienen esa preocupación.

"Depende de a quién nos refiramos. En lo que a mí respecta, los ingenieros que trabajan en un proyecto quieren alcanzar sus objetivos, por lo que el fracaso es una preocupación real para ellos. En cuanto a los clientes, creo que hay dos tipos. Por un lado, están los que asumen como propio el proyecto en el que trabajan, y para los que el fracaso sería una experiencia realmente mala. Por otro, están los que están de paso, porque les han puesto en un sitio concreto, que tienen un punto de vista más político, y que ven el fracaso de una manera más ligera".

"Institucionalmente, no, no lo creo. No tengo la impresión de que un servicio que no sirve para nada sea muy perturbador. En cambio, lo que sí he visto a nivel personal es a colegas de la cooperación que, después de 5-10-15 años, tienen crisis existenciales.”

”

En conclusión

El grado de preocupación por un posible fracaso también está relacionado con la cuestión del compromiso y la responsabilidad. Los agentes implicados en los proyectos de desarrollo tienen diferentes intereses personales y profesionales, diferentes perspectivas y diferentes niveles de toma de decisiones, todo lo cual influye en su grado de preocupación.

D. Tipología de los casos de fracaso estudiados

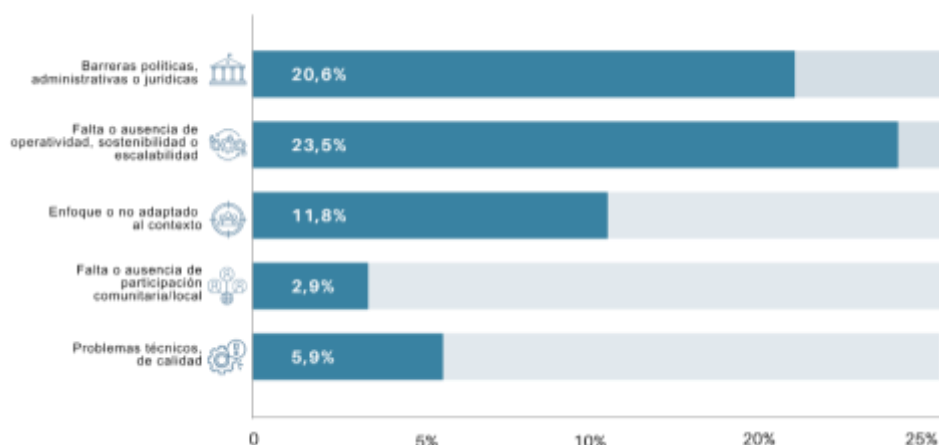
Los casos de fracaso estudiados se dieron en Perú (47%), Colombia (29%), Ecuador (18%), Bolivia (3%) u otro país (5%). Dos tercios de estos casos se aplicaron en zonas rurales y un tercio en zonas urbanas.

El 71% de los ejemplos de fracaso se referían a la fase de formulación de la intervención, el 37% a su identificación y el 60,5% a su ejecución. Sólo un caso se refería a un fallo en el seguimiento de la intervención.¹⁰

Por último, hemos intentado extraer las principales tendencias de las causas de fracaso a partir de los ejemplos de intervención citados por los participantes en el estudio. Entre ellas figuran:

- Un enfoque no adaptado al contexto de intervención
- Barreras políticas, administrativas y/o jurídicas
- Falta de operatividad, sostenibilidad y/o escalabilidad de la intervención
- Falta de participación comunitaria y/o local
- Errores técnicos o metodológicos, y/o trabajos de calidad insatisfactoria.

Figura 1: Desglose de las causas de fracaso de las intervenciones citadas



Así pues, nos interesamos por estas tendencias en las causas de fracaso citadas, analizando la comprensión de estos factores por parte de los agentes entrevistados y estudiando casos concretos.

¹⁰ Un mismo caso de fracaso puede estar vinculado a distintas fases del ciclo del proyecto.

E. Identificación de las fuentes de fracasos

E.1. Enfoque metodológico no adaptado al contexto

El 29% de los ejemplos de fracaso mencionados por los participantes en el estudio se atribuyen a errores metodológicos, especialmente a la inadecuación de los enfoques aplicados al contexto de intervención. Este resultado nos interesa especialmente porque ilustra, en la práctica, el marco teórico de los *modelos viajeros* que hemos querido utilizar en esta investigación-acción.

La opinión de los actores

“Hemos intentado generalizarlo todo, y eso es un error. Cada proyecto, cada comunidad, cada sector, cada contexto de intervención requiere atención, investigación, aunque se trate del mismo proyecto. Falta reconocimiento de los beneficiarios. Por ejemplo, los materiales [didácticos] producidos en español y no en lenguas indígenas.”

Varios ejemplos pusieron de manifiesto la adopción de un **modelo (externo) inadecuado para el contexto en el que se utilizaba (zona geográfica, capacidad local, etc.)**.

El primer caso es un programa desarrollado por el PNUD para mejorar las condiciones de vida de la población de un municipio rural colombiano (salud, educación, acceso al agua potable). El programa incluye la creación de un centro educativo, un canal de riego y un gran embalse. Durante los estudios de *referencia*, los consultores se dieron cuenta de que los embalses estaban hechos de un material inadecuado para la región, donde el clima es muy cálido. El agua se calienta al sol, lo que la hace imbebible. Se optó por un modelo de depósitos metálicos -utilizados en todas las zonas de intervención del donante-, sin tener en cuenta las condiciones particulares de la región.

La opinión de los actores

“Cuando los niños utilizaban los grifos verticales, nos dimos cuenta de que los depósitos eran de metal, expuestos a la luz directa del sol (40°C). Fue un gran proyecto en términos financieros, con mucho seguimiento, pero al final no hay acceso al agua potable. No se adapta en absoluto a esta región.”

En Bolivia, un proyecto para construir cinco plantas de tratamiento de aguas residuales con reutilización de las aguas residuales fue calificado de fracaso por el agente entrevistado, ya

que en 6 años de proyecto habían fracasado 3 licitaciones, y en el momento de nuestra entrevista aún no se había construido nada. Esto puede explicarse por un diseño técnico demasiado sofisticado, desconectado de las capacidades locales, unido a una mala evaluación de la capacidad de las autoridades contratantes.

La opinión de los actores



"Llegamos con una metodología que era más aplicable en Francia, o en África, donde hay una forma europea de hacer las cosas impuesta por los multilaterales (con un enfoque integral, etc.), y además los consultores que estructuraron el proyecto eran franceses. Empezamos con contratos *de diseño-construcción-explotación* muy sofisticados, que las contrapartes locales no controlaban, y que las empresas encargadas de supervisar las obras no controlaban".



Otro ejemplo en Ecuador, con intermediación financiera, es decir la financiación por parte de una agencia de cooperación bilateral de un banco de desarrollo nacional. Esta operación sufrió un retraso de 3 años, con el resultado de que las infraestructuras se construyeron, pero no se utilizaron, o quedaron incompletas debido a un diseño deficiente. Entre los factores que contribuyeron a este fracaso se encuentran la utilización de contratos *FIDIC*, demasiado sofisticados para las contrapartes ecuatorianas, y la falta de formación adecuada de las contrapartes.

Se mencionó un proyecto de creación e implantación de un software para mejorar la gestión de las empresas de agua en Perú **como ilustración de las diferencias que pueden existir entre las propuestas realizadas en el marco de la cooperación y lo que aceptan los beneficiarios.**

★ Los hechos

El proyecto financiado por el KfW tenía como objetivo desarrollar e implementar un software de gestión en 12 Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) en Perú. La empresa encargada, que ya utilizaba este software en Colombia, asumió que su adaptación al contexto peruano sería relativamente sencilla. Sin embargo, pronto constató que tanto la normativa como la estructura financiera del país eran considerablemente diferentes. Debido a las particularidades del sistema fiscal peruano, la empresa intentó ajustar el software existente, pero el resultado fue un producto completamente distinto al original. Finalmente, se optó por desarrollar una nueva solución desde cero, lo que extendió la duración del proyecto de uno a tres años.

El principal obstáculo fue que ninguna de las EPS mostró interés en adoptar el software desarrollado, ya que este operaba en la nube y requería un procedimiento jerárquico de autorización para registrar denuncias, algo poco habitual en el contexto peruano, donde estos trámites suelen realizarse de manera presencial. La rigidez y abundancia de los protocolos de autorización generó rechazo entre los usuarios. A pesar de los esfuerzos del KfW por promover el software destacando su gratuidad, la única EPS que finalmente lo instaló ni siquiera formaba parte de la lista inicial de beneficiarios.

En Colombia, se puso en marcha un programa de desarrollo de infraestructuras de agua en zonas afectadas por el conflicto armado con financiación de la cooperación española, pero los proyectos nunca llegaron a ejecutarse adecuadamente. Según el entrevistado, esto se debe en particular a que no se tuvieron en cuenta los diferentes contextos y necesidades de las 13 comunidades beneficiarias de la intervención, y a las diferencias de interés y visión entre ellas y los organismos de ejecución del programa.

✦ Los hechos

Este programa, puesto en marcha en las zonas rurales de Cauca, Sucre y Guajira (Colombia), pretendía atender a 13 comunidades indígenas mediante la construcción de una red de agua potable con depósitos para cada grupo comunitario. Sin embargo, varias cosas salieron mal. En primer lugar, el modelo elegido para los proyectos era demasiado rígido, con condiciones uniformes que no tenían en cuenta las diferencias locales, lo que dificultaba la adaptación del proyecto a las realidades de cada región. El manual de cooperación tampoco permitía ajustar el proyecto durante su ejecución. Además, la falta de un componente de apoyo para garantizar la sostenibilidad del proyecto contribuyó a su fracaso. Aunque se asignó esta función a las gobernaciones locales, su eficacia fue limitada.

Otro obstáculo importante era la exigencia del gobierno español de conexiones individuales para cada hogar en estas zonas rurales dispersas. Este planteamiento habría supuesto costes considerables, por no hablar de la falta de recursos y conocimientos técnicos para diseñar un sistema de esta envergadura. Además, las expectativas y la filosofía de las comunidades indígenas, que consideran el agua un bien sagrado vinculado a su territorio, no se incorporaron al proyecto. La falta de consulta previa con estas comunidades ha generado tensiones.

En 2019, el proyecto aún no se había completado a pesar de los recursos invertidos en la creación de un equipo ejecutivo. Los retos persistían y el impacto del programa era limitado.

La opinión de los actores

“

"El contexto del conflicto es muy diferente en Sucre y en el Cauca, y las expectativas de las comunidades indígenas en el Cauca son muy distintas a las de la capital, Popayán. Así que creo que el programa fue muy rígido al intentar aplicar las mismas condiciones cuando las necesidades o los contextos eran tan diferentes."

”

Varias partes interesadas se han referido a una "**desconexión con el terreno**" por parte de las entidades o personas que conceptualizan y ejecutan las intervenciones, desconexión que puede conducir a **la imposición de una visión** o un enfoque técnico o social que no se adapte a las necesidades específicas de la zona de intervención.

La opinión de los actores



"Existe esa cosa horrorosa de que cuando hay un problema decimos '*tenemos que encontrar dinero con un financiador*' antes de haber pensado siquiera en el modelo que queremos desarrollar y en los recursos locales que podemos aportar."

"Los proyectos de inversión responden a necesidades que a menudo ni siquiera son el verdadero problema de la entidad. Hay que evaluar esta necesidad, de lo contrario el proyecto está condenado al fracaso."

"Hay gente que tiene intereses creados desde fuera y los impone."

"El ejemplo de las soluciones de saneamiento en las regiones amazónicas: se proponen soluciones que no utilizan el agua como "solución a la naturaleza", pero que, al final, hacen que la gente diga: "*Yo no quiero eso, quiero mi ducha con retretes, agua y todo lo que es comúnmente aceptable como ámbito de la sociedad*".

"Creo que tanto nosotros como los promotores creemos que, si la gente no vive a la manera occidental, no vive bien."

"Esperamos que la población local se adapte a nosotros."

"Hay una desconexión total con el campo."

"La gente no está acostumbrada a esto y ni siquiera sabes si quieren vivir así, pero has obligado a cambiar el proyecto para que sea '*como tú quieres*'".

"Tenemos el enfoque de Papá Noel, "*son pobres, vamos a ayudarles*." Seguimos con el enfoque de "*lo que hacemos es bueno porque les ayudamos*", no podemos hacerlo peor. Este enfoque no funciona, no puedes limitarte a ayudar a la gente, estás ahí para colaborar, para cocrear, para trabajar. No quiero ayudar a la gente, quiero trabajar con ellos para que sean autónomos. Seguimos viendo la palabra "*beneficiario*" con demasiada frecuencia y es insoportable. La gente no entiende que hay mucha más creatividad en los 50 cerebros de los "*beneficiarios*" que en el suyo. No hemos progresado intelectualmente, seguimos en un mundo vertical. »



Esta "desconexión" va de la mano de la falta de inclusión de las partes interesadas y las comunidades locales en la identificación, formulación y/o ejecución de las intervenciones ([véase la siguiente sección](#)).

En conclusión

Uno de los objetivos de este estudio era, una vez identificados los casos de fracaso experimentados por los participantes, analizar si los factores de bloqueo correspondientes estaban relacionados con el enfoque, el modelo adoptado.

Casi un tercio de los fracasos citados se atribuyen a errores metodológicos y/o a la adopción de enfoques inadaptados al contexto de la intervención. En efecto, hemos identificado ejemplos concretos que ilustran la desconexión entre los diseñadores de proyectos y el terreno, que puede conducir a la imposición de modelos inadecuados, comprometiendo así la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones.

La respuesta inadecuada a las necesidades y la escasa comprensión del contexto de la intervención también fueron mencionadas con frecuencia por los participantes en el estudio a la hora de definir el fracaso (véase la sección D.1. Definición de fracaso).

Estos resultados ponen de relieve la pertinencia de *probar contextos y modelos itinerantes* (Olivier de Sardan), en el contexto específico de los proyectos de desarrollo en el sector del agua y el saneamiento en la zona andina.

E.2. Falta de participación comunitaria o local

El 26,5% de los casos de fracaso señalados por los participantes en el estudio estaban relacionados con la **ausencia o inadecuación de la participación de la comunidad local, lo que conducía a una mala comprensión de las culturas, las formas de hacer y las necesidades locales.**

La opinión de los actores



"He trabajado mucho en el tema de la Guajira (Colombia), intentando hacer un seguimiento de la situación. Creo que hay muchos temas en los que no nos estamos organizando con las comunidades, no estamos teniendo discusiones francas, no sabemos cuáles son sus necesidades ni cómo el gobierno puede resolverlas."

"Estábamos haciendo una sesión de feedback sin tener este espacio de intercambio, que era necesario para entendernos, para sentar a la mesa a gente que no hablaba el mismo idioma (o a veces el mismo). Está claro que, si sólo habla una persona, al final nadie entiende al otro."



Este factor de fracaso está estrechamente relacionado con el anterior, ya que conduce a la adopción de enfoques metodológicos que no se adaptan al contexto de intervención.

Como ejemplo cabe citar un programa de desarrollo de redes y plantas de tratamiento de aguas residuales en 13 municipios prioritarios del Chocó (Colombia) y de capacitación de los proveedores de servicios. El programa, previsto inicialmente para 5 años, aún no se ha completado después de 14 años. El servicio es deficiente en ninguna de las comunidades

beneficiarias del programa a pesar de la instalación de las infraestructuras, y ello se debe en parte a la falta de integración del punto de vista de los beneficiarios en la formulación. En algunos casos, por ejemplo, no quieren aceptar la infraestructura si tienen que gestionar el servicio.

La opinión de los actores

“En cuanto a los indicadores [de rendimiento del servicio prestado por los operadores rurales], se están quedando atrás y quizá a veces los juzgamos demasiado desde nuestro punto de vista. Quizá no los entendemos bien. Quizá los indicadores que hemos definido, desde el principio, no son adecuados”.

Otro caso en Perú fue la ampliación de las redes de alcantarillado en los barrios marginales de Lima entre 1990 y 2010, donde la falta de apropiación del proyecto por parte de la población beneficiaria provocó en algunos casos conflictos sociales

★ Los hechos

En los años 80, una epidemia de cólera asoló Lima, lo que provocó una intervención de emergencia de la Unión Europea, con la creación de minirredes no conectadas y un enfoque comunitario, apoyado por ONG locales. En la década de 1990, estas ONG intensificaron su labor reforzando la capacidad de las organizaciones comunitarias de base con un enfoque técnico-social, fomentando la participación de los residentes y los líderes comunitarios en la mejora del acceso al agua. Luego, en los años 2000, intervino el Banco Mundial, promoviendo la idea de minirredes con conexiones individuales, inspiradas en proyectos de Bolivia y Brasil. Esto creó resistencias internas en el seno del operador limeño, SEDAPAL, con tensiones y dimisiones. Los activistas de las ONG, que habían participado en la década de 1990, se vieron marginados a medida que el proyecto se profesionalizaba, haciendo más hincapié en las soluciones técnicas que en la participación de la comunidad.

A lo largo de los años, la financiación peruana ha propiciado un retorno a las grandes redes de distribución, con escasa orientación social y sin una verdadera implicación de la comunidad. Los profesionales de las ONG, que estaban en el centro de los proyectos en los años 90, han sido dejados de lado.

Los resultados fueron positivos en términos de acceso al agua, pero la intervención fue un fracaso en términos de innovación. La idea de desarrollar redes "condominiales" adaptadas a la geografía limeña fracasó, y la introducción de tuberías naranjas de PVC en el marco del proyecto del Banco Mundial provocó reacciones negativas de la población, que las veía como un símbolo de diferenciación entre barrios pobres y ricos. Finalmente, se instalaron redes de menor diámetro, pero el proceso estuvo marcado por la falta de aprendizaje y los conflictos, a pesar del impacto positivo en el acceso al agua.

La opinión de los actores

“Conflicto social debido a que la población fue informada de manera sesgada y abrupta, sin haber sido realmente involucrada en el proceso.”

Si tomamos como ejemplo el programa de desarrollo de infraestructuras hídricas en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia (véase p. 15), la falta de implicación y participación de las comunidades locales también se ha citado como fuente de fracaso.

La opinión de los actores

“Había un problema adicional con la comunidad indígena, que tenía expectativas diferentes e incluso una filosofía de vida distinta, porque para ellos el agua no es un bien público, es suya porque el agua pasa por su territorio. Si quieren aprobar un proyecto, tienen que retirarse a una zona especial y preguntar a sus antepasados.”

En el caso del proyecto de intermediación financiera (véase p. 15), faltó una *"preparación previa"*, así como la participación del banco nacional y/o de otros agentes locales en la fase de identificación y formulación del proyecto. El donante internacional no realizó una visita al terreno ni un análisis detallado de la experiencia del beneficiario.

En conclusión

Aunque la participación de las partes interesadas locales suele considerarse un aspecto crucial de las intervenciones de desarrollo, su aplicación sigue siendo limitada debido a la falta de recursos, métodos o voluntad.

El término "participación" se utiliza a menudo de forma inadecuada, para satisfacer las exigencias de los organismos de financiación o para hacer más atractivas las metodologías propuestas. Es más, la participación suele limitarse a niveles superficiales (como la información o la consulta), lejos de lograr una auténtica consulta, por no hablar de la codecisión¹¹ que podría, en caso necesario, modificar opciones técnicas o de gestión que a menudo se consideran innegociables.

¹¹ Ver definición de los 5 niveles de participación: #1 Información #2 Consulta #3 Concertación #4 Codécision #5 Evaluación.

E.3. Problemas técnicos o de calidad

En el 15% de los casos señalados, un problema de origen técnico y/o la inadecuada calidad de los proyectos se citaron como origen del fracaso de la intervención.

La opinión de los actores



"En Perú, los fracasos relativos se deben sobre todo a que los expedientes técnicos que describen las obras son defectuosos. A veces se tarda dos años en preparar el expediente técnico, y la calle por la que se quiere pasar [para colocar una tubería] ya no es una calle sino un edificio, y hay que empezar de nuevo."

"Muchos proyectos fracasan en Colombia, no solo en el ámbito del agua potable, que nos ocupa en este caso, sino en general desde el punto de vista de la ingeniería. La razón principal es la falta de estudios de factibilidad y prefactibilidad bien elaborados. No se realiza una investigación adecuada ni se destinan recursos suficientes a los estudios básicos. Todo se hace con prisa, se saltan etapas fundamentales del proyecto. Y si se omiten esas etapas, será muy difícil enfrentar con éxito la fase de construcción."

"Este miedo al fracaso y la falta de *"visibilidad del éxito"*, digamos, nos lleva a sobredimensionar, a tomar decisiones técnicas equivocadas porque estamos completamente sesgados por este aspecto de *"infraestructuras y mucho dinero"*.



En Colombia, se identificó el ejemplo de un proyecto de abastecimiento de agua consistente en la construcción y reparación de pozos e infraestructuras hidráulicas en un contexto de sequía. Los pozos se construyeron, pero no se tuvo en cuenta la calidad del agua. En muchos pozos, el agua era salada y no se hizo nada para tratarla. Además, los animales, también víctimas de la sequía, no se tuvieron en cuenta en el diseño de la intervención.

Otro caso es el de Perú, en Iquitos, una ciudad de la selva amazónica, con un proyecto para desarrollar un sistema de alcantarillado (tuberías y estaciones de bombeo) y construir una planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

★ Los hechos

Proyecto financiado mediante un préstamo de la Agencia de Cooperación de Japón al gobierno peruano. La PTAR estaba situada cerca de un río. Su expediente de diseño se modificó varias veces. Entre los problemas de diseño figuraban, por ejemplo, algunas tuberías instaladas contra la pendiente. El presupuesto de diseño inicial se duplicó.

La construcción de gran parte de la infraestructura y el equipamiento estaba terminada, pero se dieron cuenta de que la energía necesaria para hacer funcionar la PTAR costaba mucho más de lo que la población estaba dispuesta a pagar. Comenzaron las discusiones entre el donante, el gobierno y los consultores. Al final, se abandonaron las obras y se perdieron los equipos. "Han pasado 7 años desde que terminó esta historia y el equipo no funciona. 150 millones de dólares tirados a la *basura*".

Por último, tomando el caso ecuatoriano de intermediación financiera entre la agencia de cooperación internacional y el banco nacional de desarrollo (véase p. 15), además de la utilización de herramientas contractuales inadecuadas, se señaló que una *"revisión precipitada del proyecto"* condujo a una subestimación del coste de las obras.

La opinión de los actores



"Hemos asumido nuevos proyectos, con empresas consultoras francesas implicadas en la revisión técnica de proyectos que han fracasado totalmente en términos de coste. Tenemos proyectos en los que el coste se ha multiplicado por 2, y eso se ve cuando se examinan los grandes elementos (tratamiento de aguas en particular). Una empresa consultora que se precipitó, concentrándose en la hidráulica sin tener en cuenta el coste de las obras. Aprobamos el coste de la obra sin hacer preguntas."

"El gran problema es que nos centramos totalmente en el diseño de las estructuras, pero como los diseños eran deficientes, nos dimos cuenta de que faltaban algunas estructuras. Los expedientes se revisaron mal por falta de tiempo y presupuesto. Como resultado, acabamos con dos instalaciones construidas, pero no funcionales, en las que no se prestaba el servicio a los beneficiarios y, sobre todo, sin nadie que las hiciera funcionar. Se trata de instalaciones complejas que los propietarios del proyecto no tienen capacidad para hacer funcionar. Pensamos que resolveríamos el problema sobre la marcha, pero no es tan fácil. Una vez firmado el préstamo, no tenemos presupuesto [para prorrogar la operación]."



En conclusión

Los errores técnicos son inevitables. Sin embargo, es posible trabajar para mejorar la calidad de las intervenciones de desarrollo, sobre todo con los importantes presupuestos y recursos humanos disponibles. Es esencial no descuidar los aspectos cualitativos en favor de una gestión "contable" de la intervención, tendencia habitual en el sector.

E.4. Barreras políticas, administrativas y jurídicas

El 44% de los ejemplos de fracaso citados estaban relacionados con aspectos políticos o barreras administrativas.

Entre los casos de fracaso ligados a obstáculos políticos y administrativos, podemos citar el ejemplo de un proyecto de apoyo a la mejora de las políticas públicas y de refuerzo de las capacidades del Ministerio de Medio Ambiente y Transición Ecológica de Ecuador, financiado con fondos delegados de la Unión Europea. El proyecto nunca se inició porque no se pudo contratar al socio ejecutor, debido principalmente a obstáculos administrativos, contractuales y financieros (incapacidad del beneficiario para recibir fondos, incumplimiento de los procedimientos de los donantes, dificultad para recuperar el IVA, etc.). Además, el contexto político en Ecuador en el momento de la intervención era muy desfavorable: cambio de política estructural, cambio en el equipo del ministerio, etc.

También se destacó la existencia de **agendas políticas, no siempre acordes con las necesidades** identificadas. Este fue el caso de un proyecto de apoyo a 23 Empresas Prestadoras de Servicios (EPS) en Bolivia, que incluía el desarrollo de capacidades y la compra de equipos de medición, en el que, de un día para otro, por instrucciones del gobierno nacional, se abandonó el área de intervención.

La opinión de los actores



"No hemos estado a la altura de nuestras expectativas porque el mandato que recibimos del gobierno no era el adecuado. De un día para otro, nos dijeron que ya no íbamos a trabajar con los EPS. Dejamos las entidades como estaban. Se suprimió la intervención y luego nada. No hay continuidad, no hay seguimiento. No hay reproducibilidad."

"El fallo está en la propia estructura del programa, en la volatilidad de las decisiones que se pueden tomar. No creo que fuera una cuestión de necesidad: no reasignaron los fondos porque la necesidad hubiera desaparecido, sino que vieron una necesidad en otra parte que les pareció más urgente. Es una falta de coherencia. Tenemos que ser capaces de poner en marcha programas plurianuales con coherencia política para no cambiar las cosas en el último minuto."



También se destacó la existencia de **marcos reglamentarios, normas de contratación pública y/o, más en general, procedimientos administrativos demasiado elaborados** o no suficientemente previstos en la intervención.

Este fue el caso de un proyecto para evaluar los riesgos naturales que amenazan el funcionamiento de los servicios de agua y saneamiento en dos regiones de Perú, y formular planes para prevenirlos y reducirlos

✦ Los hechos

Este proyecto fue financiado con fondos FEXTE¹ y ejecutado por un consorcio de empresas consultoras. Los planes de prevención y reducción de riesgos se elaboraron, pero no pudieron aplicarse oficialmente de acuerdo con los procedimientos del CENEPRED¹, debido a la falta de previsión del marco normativo peruano por parte de los interesados cuando se diseñó el proyecto. "No previmos las normas peruanas, hicimos un estudio *a la francesa*".

Además, desde 2017, es obligatorio en Perú que todos los estudios técnicos de ingeniería estén firmados por un ingeniero acreditado por la Orden Peruana de Ingenieros. Una vez más, debido a la falta de previsión de este aspecto administrativo, los planes de prevención y reducción de riesgos (PPRD) desarrollados como parte de este servicio no pudieron ser aprobados a nivel nacional.

Durante las entrevistas también se mencionó el caso de un proyecto para obtener el permiso de mantenimiento de una planta de tratamiento de aguas residuales para una escuela cercana a Bogotá (Colombia). Las infraestructuras de tratamiento y evacuación de las aguas residuales estaban construidas, pero la empresa nunca había podido obtener los permisos para el vertido de las aguas tratadas, debido en gran parte a unos procedimientos administrativos muy engorrosos por parte de las autoridades medioambientales, que la empresa que llevaba a cabo el proyecto desconocía. En este caso, la dificultad no radicaba tanto en la normativa en sí como en el desconocimiento de la empresa, lo que le impedía anticiparse a ella correctamente, tanto en términos de tiempo como de costes.

La opinión de los actores

“En primer lugar, hay que caracterizar a los actores: los que preguntan, los que financian, los que ejecutan, los que mueven los plazos. Cada uno tiene una perspectiva diferente: la imagen del problema y la imagen de la ejecución del problema. Siempre habrá diferencias. No estamos alineados en nuestra retórica. A los políticos no les preocupa que con estos plazos no vaya a funcionar, y el técnico dice: *'Vale, lo haré en una semana, porque si digo 2 semanas, es ineficaz'*”.

"Entiendo que cada agencia [de cooperación] tiene un ciclo, con una responsabilidad, y desgraciadamente los tiempos de la realidad son otros, los tiempos de los políticos son otros."

”

En Perú, un proyecto de diagnóstico, diseño y elaboración de Términos de Referencia para trabajar en 83 comunidades como parte del programa nacional de saneamiento rural, programado para 8 meses, tardó 5 años en completarse. Esta falta de eficiencia se explica por los larguísimos plazos de revisión y aprobación de los estudios, que no se tuvieron en cuenta en los pliegos iniciales. El alto nivel de burocracia y el hecho de que las revisiones

fuera realizadas por diferentes entidades, multiplicado por el número de comunidades en las que se prestaba el servicio, provocaron enormes retrasos en la finalización. Es más, cuando por fin se publicaron los pliegos de condiciones de los trabajos, el diagnóstico, que databa de hacía 5 años, ya no estaba actualizado.

Los problemas de coordinación entre los distintos ministerios también se señalaron como posible fuente de fracaso.

Se citó el ejemplo de un programa de saneamiento rural en Perú. En el marco de este programa de saneamiento se había previsto un sistema de agua por gravedad, pero al mismo tiempo otro programa de vivienda rural estaba construyendo viviendas en altura, que requerían un sistema de bombeo. Cuando posteriormente se publicaron los precios, la tarifa familiar del servicio de agua era superior a la tarifa del agua por gravedad: la población no quería pagar esa cantidad.

Este fue también el caso del componente de "sistemas productivos" de un programa en Ecuador, diseñado por el Ministerio de Medio Ambiente y la cooperación alemana, pero cuya ejecución fue responsabilidad del Ministerio de Agricultura. Este otro ministerio tenía otros intereses y otra visión, y sus líneas de política estructural no fueron tomadas en cuenta en el diseño de la intervención. Este componente del programa nunca llegó a ponerse en marcha.

La existencia de barreras jurídicas (sobre todo relacionadas con los títulos de propiedad) también se puso de relieve como fuente de fracaso en una intervención en el marco de un proyecto de instalación de sistemas de depuración de agua en comunidades rurales dispersas de Perú. Mucho después de que se hubieran construido e instalado los sistemas, abastecidos con agua de un pozo cercano a la zona, la comunidad vecina alegó que el pozo utilizado les pertenecía, lo que provocó un conflicto entre las comunidades por la propiedad y el uso del pozo. El proyecto se detuvo.

El fracaso también puede deberse a la **no aceptación del estudio y/o la infraestructura por parte de la entidad pública**.

Este fue el caso de un programa de implantación de modelos de gestión en pequeños municipios no gestionados por una empresa, en zonas rurales de Perú, financiado por una subvención de la cooperación internacional. Uno de los municipios beneficiarios del programa no aceptó el modelo de gestión de servicios por razones políticas.

También se citó el ejemplo de un proyecto de gestión integral de residuos sólidos para un cantón de Ecuador, que incluía el diseño de un vertedero. La normativa ecuatoriana establece que los vertederos deben estar mínima de 120 metros las zonas de drenaje existentes, pero las características geográficas del proyecto (una región con una gran variedad de ríos y pequeñas cuencas hidrográficas) impedían cumplir esta distancia y, por tanto, esta norma. Se elaboró un plan de diseño para autorizar esta excepción, que fue aceptado por el Ministerio de Medio Ambiente, pero el ayuntamiento nunca estuvo de acuerdo con la construcción. Al final, el municipio autorizó la construcción en otro emplazamiento, que proporciona cobertura de servicio durante sólo 9 años en lugar de los 25 años posibles con el vertedero diseñado inicialmente. Este caso se consideró un fracaso no sólo en términos de eficacia de la ejecución, sino también de sostenibilidad.

La opinión de los actores



"El ayuntamiento fue amenazado con una multa por no presentar la solución de gestión de residuos para su distrito. Cuando tienes prisa, la urgencia, los tiempos políticos y la necesidad del producto hacen que el componente técnico es menos importante."

"La alcaldesa de entonces, la máxima autoridad del municipio, tenía miedo de que se abriera una investigación más detallada sobre su gestión del municipio. No quería que vinieran al municipio, porque tenía un registro. La conclusión que podemos sacar de todo esto es que cualquier proyecto requiere el compromiso de las autoridades."



En conclusión

Casi la mitad de los fracasos estudiados pueden atribuirse, entre otras cosas, a barreras políticas o administrativas. Estas barreras incluyen problemas de coordinación entre ministerios, agendas políticas divergentes, marcos normativos inadecuados y procedimientos administrativos complejos que no dominan algunas partes interesadas, sobre todo las extranjeras.

Esto subraya la importancia de tener en cuenta estos factores a la hora de diseñar y ejecutar proyectos de desarrollo, ya que pueden comprometer el éxito de las intervenciones, aunque estén técnicamente bien ejecutadas.

E.5. Falta de intervención intersectorial

Entre las causas de fracaso mencionadas se encuentra la falta de intersectorialidad en las intervenciones, así como una **visión o enfoque en “silos”** que impide dar una respuesta integral a las necesidades.

La opinión de los actores

“

"Quería incluir la parte del huerto [del proyecto] y la ONG se negó porque no se trataba de agua y saneamiento."

"Creo que el sector WASH sigue demasiado estancado en la intervención WASH en la salud, pero hay cuestiones de seguridad en particular. No somos muy sensibles a la hora de abordar estas cuestiones. Si soy "WASH", me pongo el sombrero "WASH"; si soy "salud", me pongo el sombrero "salud". Cada uno llega con su propio sombrero y su propia agenda microscópica. En lugar de entender los problemas de la comunidad de una manera completamente neutral, estamos constantemente forzando las intervenciones para que se ajusten a nuestras agendas porque es lo único que sabemos hacer, en lugar de pasar la pelota a nuestros colegas. Ni siquiera una institución intersectorial como Naciones Unidas tiene esta visión de acercarse a las comunidades de forma neutral para entender sus necesidades. No hay coordinación, y no entendemos las cosas por fases. Habrá algo para todos, pero tenemos que empezar por priorizar."

”

Aquí no tenemos ejemplos concretos de casos de fracaso citados por los agentes entrevistados, sino reflexiones más generales, basadas en su experiencia en el sector. *"No hay un ejercicio conjunto de los ministerios para dar soluciones globales. Si das una solución y no las otras, no será viable a largo plazo".*

Algunos participantes también mencionaron la **atención centralizada en los aspectos técnicos ("hard")**, en detrimento de los aspectos más **soft** de la formación profesional y el desarrollo institucional.

La opinión de los actores

“

"Todo proyecto tiene una base técnica, pero siempre debe ir encaminado a resolver el problema. La formación profesional no se tiene en cuenta."

"En general, respondemos a los problemas humanos y organizativos con infraestructuras, que no funcionan. Así que amontonamos proyectos, aglomeramos proyectos, y todo ello produce muy pocos cambios estructurales fundamentales. Cuando se amontonan pequeños proyectos de 2-3 años con un objetivo muy realista de servir a X número de personas, se desempodera, se vacía el debate y se ofrece una falsa solución a problemas reales".

”

Estas intervenciones "monosectoriales" se consideran fuentes de fracaso en términos de *pertinencia*, ya que no responden plenamente a las necesidades del problema abordado, o en términos de *sostenibilidad*, ya que no ofrecen una respuesta sostenible a largo plazo.

E.6. Falta de sostenibilidad y ampliación de las intervenciones

Por último, en el 35% de los casos citados por los participantes, el fracaso de la intervención se debió a la falta de operatividad de los estudios realizados, la falta de sostenibilidad o la ampliación de las intervenciones.

La opinión de los actores

“El problema es que muchas empresas consideran la cuestión ambiental como un asunto del día a día, pero no es así. Siempre surge una nueva problemática ambiental, y si se gestiona únicamente en lo cotidiano, no funciona. Se necesita una visión estratégica. Los recursos son limitados y, para tener una visión estratégica, es necesario asignar recursos y contar con capacidad institucional. Se empieza a generar poco a poco esa mirada de largo plazo, pero todavía es insuficiente, aún no es lo común.”

”

En Colombia se observó un caso de fracaso relacionado con la **no realización de un estudio**. El estudio consistía en actualizar el modelo hidrológico del río y proponer soluciones para reducir el impacto de las posibles inundaciones. El estudio fue considerado de buena calidad por el cliente y el donante, pero la gran mayoría de las alternativas propuestas se quedaron en papel mojado. Muchas de ellas implicaban la recuperación de tierras, y posteriormente no se adoptó ninguna medida.

En cuanto a la falta de sostenibilidad de las intervenciones, de los casos de fracaso citados por los participantes en el estudio se desprenden varios factores.

Tomemos el ejemplo del programa de desarrollo de infraestructuras de agua en las zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia (véase p. 15). La parte interesada entrevistada califica esta intervención de fracaso porque faltó planificación, reflexión sobre la sostenibilidad y el mantenimiento de los sistemas, a lo que se sumó la falta de capacidad y la elevada rotación de personal.

La falta de presupuesto para el mantenimiento fue el principal factor del fracaso de un proyecto de explotación de una planta de tratamiento por ósmosis inversa en una zona urbana de Perú, con estaciones elevadoras. La previsión había sido deficiente, no se habían presupuestado todas las partidas de gastos y, por lo tanto, había un presupuesto limitado para la conservación y el mantenimiento (que no se observó durante las visitas previas a la puesta en marcha de la planta).

En otro caso, en Perú, un proyecto de construcción de presas fluviales y piscifactorías en comunidades amazónicas resultó un fracaso. El objetivo era disponer de piscifactorías autosuficientes, pero tras su construcción por parte de la ONG responsable del proyecto, la

población de peces se fue agotando y la comunidad beneficiaria no repobló las piscifactorías, que fueron por tanto abandonadas.

La opinión de los actores

“

"La selva peruana está considerada como un cementerio de proyectos, porque la gente realmente tiene en cuenta las necesidades de los habitantes de la selva, las condiciones en las que viven, pero creo que el 90% de ellos, si no un poco más, están condenados al fracaso porque generalmente no son objetivos que no tengan un impacto social, que no tengan un impacto suficiente para mejorar la calidad de vida."

”

La falta de reflexión sobre la escala y/o el impacto político de las intervenciones de desarrollo también se planteó como un factor de fracaso de estas intervenciones.

Se citó como ejemplo de fracaso un proyecto para desarrollar un modelo técnico de saneamiento e higiene en comunidades rurales de la Amazonia peruana, en el sentido de que no se planificó con ingredientes para su ampliación y una estrategia de salida. Según el participante en el estudio, no se comprendió la necesidad de intervenir mediante una respuesta global y universal y, por tanto, no se desarrollaron metodologías que pudieran ser reutilizadas por otros alcaldes.

La opinión de los actores

“

"A veces la gente piensa que la sostenibilidad viene al final, cuando dejamos la operación. Hay que construirla desde el principio para no fracasar al final. Incluso las agencias multinacionales han fracasado mucho por este motivo, porque creo que no se ha desarrollado suficientemente la gestión del conocimiento sobre el terreno, y, en segundo lugar, la promoción para que este aprendizaje se socialice y se difunda."

”

Se citó el ejemplo de un proyecto para poner en marcha un mecanismo de inversión en infraestructuras sostenibles para garantizar el uso responsable y equitativo del agua en una ciudad secundaria de Perú. El proyecto como tal no se consideró un fracaso en la consecución de los resultados esperados, pero la parte interesada entrevistada mencionó *una "falta de impacto político de la intervención, la ausencia de una visión sistémica, de una perspectiva más política para poder ampliar la intervención concreta"*.

La opinión de los actores

“Tenemos que trabajar en el tema de la *incidencia*. No estamos aprovechando el objetivo que se ha conseguido y lo que se ha hecho para desarrollar otras cosas, relacionadas con otros sectores. Para desarrollar políticas. En muchos aspectos, no se está haciendo nada”.

”

De nuevo en Perú, un participante en el estudio consideró un caso de fracaso un programa rural de agua y saneamiento. Era un *"programa muy grande, con mucho dinero invertido. Se vendió muy bien, pero no hubo apropiación por parte de los interesados, no se construyó una memoria institucional y se quedaron fijados en los aspectos técnicos, que no fueron asimilados por los verdaderos usuarios, los beneficiarios"*.

La opinión de los actores

“Es importante contar con personas dentro del sistema que representen esta memoria institucional, porque luego intervienen en distintos ámbitos de la política, lo que conduce al cambio y a la vuelta al punto de partida. En general, la institucionalidad [el sistema de instituciones] en América Latina y el Caribe es cada vez más débil, y esto es cierto en el sector del agua y el saneamiento.”

”

Por último, se planteó **la noción misma de "proyecto" y sus implicaciones en términos de sostenibilidad y ampliación**:

La opinión de los actores

“Desgraciadamente, hablar de *proyectos* limita demasiado a menudo nuestra reflexión sobre el desarrollo de los servicios públicos. Personifica la entidad del proyecto y, por tanto, impide, retrasa o limita la capacidad de hablar de políticas públicas, estrategias y leyes. [...]

Incluso si alcanzáramos todos los objetivos y el proyecto se evaluará de forma excelente, acabaríamos con un semifracaso en el sentido de que - para mí- un verdadero éxito de un proyecto sería haber provocado una transformación profunda, haber permitido que el servicio desarrollado o el enfoque puesto en marcha fueran realmente sostenibles, haber formado a las personas pero de tal forma que cambiara su existencia como profesionales y su forma de trabajar. Pero nunca es el caso de todos estos efectos indirectos. Tenemos un poco de eso, pero se necesita mucho más que 3 años y unos cientos de miles de euros para hacerlo. Hay que trabajar durante mucho tiempo. »

”

En conclusión

Muchos estudios financiados por la Ayuda Oficial al Desarrollo se quedan en papel mojado y no se traducen en logros concretos, como ilustran varios ejemplos de nuestro estudio. Aunque los donantes buscan la sostenibilidad y la ampliación de las intervenciones, estos aspectos siguen siendo de los más difíciles de conseguir, con muy pocos ejemplos de éxito. La falta de una visión y una estrategia a largo plazo cuando se identifican y formulan los proyectos limita su repercusión y su impacto a largo plazo.

Esta constatación corrobora las observaciones formuladas en la sección anterior: la tendencia a la compartimentación de las intervenciones y la falta de interseccionalidad también reducen su potencial de sostenibilidad. La sostenibilidad y la ampliación de las intervenciones sólo pueden garantizarse si la financiación va acompañada de estrategias a largo plazo destinadas a integrar las iniciativas en las políticas nacionales, regionales o locales, y/o a permitir su apropiación por parte de organismos locales como las instituciones de formación y/o el sector académico.

F. Responsabilidad ante al fracaso

Además de los factores que explican los fracasos, nos interesa conocer la opinión de los actores sobre su grado de responsabilidad en los mismos. El 46,7% de los encuestados afirman ser responsables, directa o indirectamente, del fallo citado.

La opinión de los actores

“Por supuesto, me cuestioné a mí mismo como parte de este proyecto. Lo único que podemos hacer es cuestionarnos y ver qué podríamos haber hecho mejor.”

Varios participantes en el estudio afirmaron que la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo son "*historias de personas*".

En este sentido, las nociones de "compromiso", "responsabilidad" o "irresponsabilidad" aparecen regularmente en la justificación de los casos de fracaso por parte de los actores entrevistados. ¿Qué entienden por responsabilidad y en qué medida la asumen?

La opinión de los actores

“Aquí hablamos de personas, no de entidades o departamentos [divisiones de la institución]. *Experto contra experto*, experto internacional francés contra experto nacional.”

"Hay actores que están muy implicados y que hacen todo lo posible por evitar el fracaso, pero en este caso creo que son actores que llegaron por el camino". "*Fue mi predecesor*, un poco como en política. Se sienten menos responsables porque no es su proyecto.”

Aunque muchos de los factores de bloqueo o fuentes de fracaso en las intervenciones de desarrollo pueden estudiarse de forma sistémica, aquí hemos optado por mantener nuestro enfoque *basado en los actores*, centrándonos en el estudio de la responsabilidad individual (o colectiva) en la aparición de fracasos.

F.1. Responsabilidad según el mandato

La responsabilidad puede entenderse como el mandato del actor en la intervención.

F.1.1. Responsabilidad como arrendador y/o entidad pública

Se mencionaron distintos tipos de responsabilidad por parte de los donantes. En primer lugar, la responsabilidad por el uso adecuado de los fondos de la AOD.

La opinión de los actores



"Siempre está la cuestión de movilizar fondos públicos, que es una responsabilidad bastante pesada, así que somos los garantes de esta eficacia."

"Como sector público, que gasta dinero público no tenemos derecho a equivocarnos, y si no tenemos derecho a equivocarnos, no hay iniciativa, no hay innovación. Creo que eso es malo."

"Te das cuenta de que los recursos disponibles para agua y saneamiento son muy limitados, así que no podemos permitirnos el lujo de gastarlos imprudentemente".



Los representantes de los donantes también mencionaron su responsabilidad en la elección de los proyectos que se van a financiar y/o de las partes implicadas en la intervención, proveedores de servicios u obras, y, por tanto, indirectamente, en la calidad de las intervenciones.

La opinión de los actores



"También es un defecto de los donantes: somos menos cuidadosos con la calidad de los proyectos, los directores de agencias tienen objetivos comerciales y para que la agencia no cierre hay que lanzar proyectos y asumir riesgos."

"Tuvimos una responsabilidad al elegir a un consultor que no tenía los conocimientos técnicos locales."



En el segundo ejemplo, el representante del donante se atribuye la responsabilidad de que otros sean responsables de la ineficacia de la intervención.

Por último, también se mencionó la responsabilidad de los donantes y/o agencias de cooperación en la resolución de estos incumplimientos y/o su desalojo.

La opinión de los actores



"Los propietarios tenemos la responsabilidad de lanzar iniciativas y tener más peso. Tenemos la influencia que necesitamos para utilizarla."

"Hay fragmentación y las cosas no avanzan si uno no se implica. En cierto modo, hay que ser como un actor invisible que ayuda a tomar decisiones reales. Te pondré un ejemplo: una discusión entre un alcalde y la comunidad. El alcalde no quiere la intervención, pero la comunidad sí. Si el alcalde no quiere, desgraciadamente no se liberará el dinero para el proyecto. En este caso, tenemos que actuar entre bastidores."

"El dinero es todopoderoso, así que si no viene de quienes tienen capacidad financiera, no viene. Es mucho más fácil coordinar a los 4 donantes del sector que a las 600 ONG, los 4.000 operadores y los millones de usuarios. Tiene que venir de los poderosos, en un sector WASH tan complicado porque hay muchos grupos de interés. [...] Somos muchos los que intervenimos y apoyamos a los gobiernos de un país, y al final cada uno tiene su pequeña agenda. Las principales cabezas de puente deberían reunirse para definir una agenda y unas directrices comunes con un fondo común, para apoyar las orientaciones estratégicas del gobierno."

"Creo que aquí las agencias de cooperación tienen una responsabilidad. Por supuesto, la cooperación internacional complementa un esfuerzo nacional, ya sea local, subnacional o nacional, pero creo que debería haber un requisito a la hora de negociar una intervención de cooperación internacional con los gobiernos, al menos para mantener esta *institucionalidad*."



F.1.2. Responsabilidad como ejecutor de la intervención

La responsabilidad de la entidad que ejecuta la intervención (empresa de consultoría, ONG) también fue objeto de debate durante nuestras entrevistas. Esta responsabilidad consiste, en particular, en alcanzar los objetivos definidos, respetar el pliego de condiciones y cumplir los plazos, en un marco de intercambio de experiencias y transferencia de conocimientos.

La opinión de los actores

“

"Tenemos una responsabilidad como empresa, al principio, al identificar el proyecto: hacerlo más serio".

"Cuando el proyecto lo gestiona un organismo público, una consultora internacional o una ONG, siempre conseguimos mantener el riesgo bajo control al mínimo, lo que significa que todavía estamos muy metidos en el negocio de la sustitución. Por mucho que hablemos de desarrollo de capacidades, gestión de proyectos, etc., nos encontramos claramente en un mandato contradictorio en el que constantemente decimos que las autoridades públicas locales deben asumir la responsabilidad, pero en realidad el donante no está dispuesto a asumir ningún riesgo. Así que en cuanto las cosas se desvían un poco, pedimos a la AT o al socio técnico que se haga cargo. Como profesionales del desarrollo, siempre estamos atrapados en este mandato contradictorio, entre nuestros valores y la realidad cotidiana, para cumplir nuestros objetivos y completar el proyecto en un plazo razonable".

”

Sin embargo, también se ha argumentado que la entidad responsable de la ejecución del proyecto opera dentro de un marco de intervención predefinido, sobre el que no tiene necesariamente un control directo. Cuestionar constantemente este marco puede, en cierta medida, ralentizar la ejecución.

La opinión de los actores

“

"Pienso menos en los beneficios, las repercusiones y las implicaciones de nuestro trabajo. Intento decirme a mí mismo que no tengo por qué hacerme estas preguntas. A priori, siempre lo hago con la idea de que el objetivo es bueno porque mejorará las condiciones de vida de la gente. Generalmente me hago estas preguntas, pero trabajo en un marco de intervención que ya está bien establecido, con unos TdR bien definidos, hay un marco que no cuestiono. No me pregunto por qué las partes interesadas están alrededor de la mesa. Están aquí hoy, me han dado una tarea y la estoy llevando a cabo."

"Esta discrepancia [entre los que se preocupan y los que no por el fracaso de las intervenciones] no afecta a la forma en que hago mi trabajo. Si aplicas este análisis crítico a todo, no haces nada".

”

Esto plantea la cuestión de los *límites* de la responsabilidad.

Muchos de los actores entrevistados en el marco de este estudio, cualquiera que sea su mandato, son conscientes de las disfunciones existentes y se apresuran a señalarlas. Muchos

de ellos lo niegan, aunque admiten haber desempeñado un papel directo en la intervención en cuestión.

Así pues, la pregunta es: ¿hasta qué punto debe el agente de desarrollo ejercer su responsabilidad, de acuerdo con su mandato?

F.2. Límites a la responsabilidad

Durante el estudio se plantearon dos *límites principales a la responsabilidad*:

- El fracaso proviene de factores externos sobre los que el actor no tiene control;
- La "culpa" es de un tercero (implicado o no en la intervención).

F.2.1. Sentimiento de impotencia

Un cierto *sentimiento de impotencia* ante la situación aparece regularmente en los intercambios, independientemente de que la parte interesada se sienta o no directamente responsable. Este sentimiento puede deberse a que el fracaso no es de su competencia o a que en él influyen factores externos sobre los que las partes interesadas no tienen ningún control.

La opinión de los actores

“Sí, sentí que fue un fracaso personal, pero ¿qué más podíamos haber hecho? Sí, tengo la impresión de que no cumplimos nuestras especificaciones, nuestros objetivos, pero en cierto punto es político, administrativo, etcétera. Y en cuanto a la resolución, hicimos todo lo que pudimos, pero dentro de los límites de nuestro propio mandato.”

"Aunque quisiéramos, no era nuestro papel."

"Hice lo que pude con los recursos que me dieron. Considero que hice lo que pude. Podría haber encontrado algún truco, pero no identifiqué ninguna palanca para mejorar y garantizar que al final se prestara el servicio."

”

Además, en varios casos de fracaso señalados durante el estudio, el encuestado relata hechos en los que no estuvo implicado.

Por ejemplo, representantes de la entidad de inspección, vigilancia y control de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de Colombia (Superintendencia), compartieron con nosotros casos de intervenciones de desarrollo fallidas en el país, donde al hacer seguimiento a los operadores de agua beneficiados por estas intervenciones, constataron las dificultades encontradas tras las intervenciones y/o la falta de impacto en el servicio. (Ver el programa de desarrollo de infraestructuras de agua en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia (p.15) y el programa de desarrollo de redes y plantas de tratamiento de aguas residuales en 13 municipios del Chocó, Colombia (p.18)).

Esto plantea la siguiente pregunta: ¿qué papel pueden desempeñar quienes "observan" los fracasos del pasado? ¿Cómo deben responder?

F.2.2. Falta de autocuestionamiento

La ausencia de un sentido de responsabilidad también puede manifestarse a través de una falta (o, en algunos casos, una negativa) de autocrítica por parte del ejecutor, o bien por parte de la entidad beneficiaria del estudio o de la intervención, que no acepta los resultados (negativos), y por lo tanto se niega a cuestionar las modalidades iniciales de la intervención.

La opinión de los actores

“

"También hay falta de interés: las reuniones son más de seguimiento del proyecto (en qué fase, etc.), rara vez nos fijamos en los fallos para sacarlos a relucir. Pero no creo que tengamos espacio para eso, ni canales de comunicación aparte de las evaluaciones".

"Estoy convencido de que nunca hacemos lo suficiente. No tenemos tiempo, no celebramos grandes reuniones de equipo, no nos atrevemos a señalar los fracasos, lo hacemos de prisa para obtener un informe."

”

F.2.3. Fracaso "en los otros »

Por último, otros actores consideran que los fracasos citados no se deben a sus propias acciones, sino a las *de los demás*. **Existe un cierto desempoderamiento**, ya que las partes interesadas "*se pasan la pelota*", como dijo uno de los participantes en el estudio.

La opinión de los actores

“

« Pasamos el tiempo sin reconocer nuestros errores y trasladando a otras instituciones las causas del fracaso. »

« Cada actor responde a sus propios objetivos, y resulta fácil echarse la culpa mutuamente. »

«Ejemplo de la rotación del personal en las instituciones estatales. Los problemas siempre se mencionan, pero rara vez se escucha una solución. Estamos en un proceso perpetuo. Nosotros mismos [agencia de las Naciones Unidas] enfrentamos los mismos problemas fundamentales de rotación de personal, pero solemos ver ese problema reflejado en los demás. Los problemas se enumeran, pero pocas veces se plantean discursos con soluciones viables.»

”

Se mencionó en dos ocasiones el caso del fracaso de un proyecto de implantación de una infraestructura piloto de microfiltración de agua alimentada por una microcentral hidroeléctrica en Colombia, financiado por la cooperación francesa. A pesar de la disponibilidad de financiación, el proyecto no pudo llevarse a cabo por varias razones: falta de datos técnicos del operador, falta de garantías para la instalación de la infraestructura y falta de inversión previa en estudios de viabilidad.

En este análisis, la responsabilidad se atribuye al financiador que definió el marco conceptual de la convocatoria de proyectos, y no al consultor que presentó un proyecto, aun siendo consciente de sus deficiencias. Se plantea la cuestión de saber si el origen del fracaso está en la definición del marco (y, en particular, en los requisitos relativos a la justificación de la "parte francesa") y en el proceso de selección de los proyectos, o en la posición de la consultoría que intenta ganar proyectos, aun a sabiendas de que existe la posibilidad de fracaso durante la ejecución. La responsabilidad parece compartida.

Posteriormente, la empresa consultora, a pesar de haber sido seleccionada, optó por no firmar y aceptar los fondos, precisamente a causa de estos obstáculos a la ejecución. Por tanto, el fracaso en este caso no es haber realizado una intervención, en previsión de un futuro fracaso. Es un fracaso para el donante o la entidad contratante local del proyecto, pero *un éxito relativo* para el consultor en el sentido de que evita un fracaso futuro. Las diferencias de intereses son claras: realizar los proyectos, pero ¿a qué coste y en qué condiciones?

Las entrevistas con los representantes de los donantes revelaron que los fracasos podían estar asociados a la mala calidad de los servicios de consultoría.

La opinión de los actores

“

"Nos enfrentamos regularmente a situaciones en las que estamos decepcionados con el trabajo de los consultores. El fracaso no se debe únicamente al trabajo del consultor, sino a una combinación de la disponibilidad y las capacidades técnicas de la contraparte y la culpa del consultor por hacer un mal trabajo (informes mediocres o incompletos, etc.). Así que los consultores hacen lo mínimo que pueden, ¡y eso es una verdadera molestia!

”

Por el contrario, las entidades ejecutoras de los proyectos pueden señalar la pertinencia de las decisiones y/o las ineficiencias de los donantes y entidades contratantes.

La opinión de los actores



"Hubo falta de discernimiento y de toma de decisiones por parte del cliente, que no asumió las recomendaciones del consultor".

"Es mala fe porque quieren gran calidad pero con presupuestos más bajos".

"Considero que mi nivel de responsabilidad es no haber parado el proyecto cuando se preveía que esto añadiría problemas de aprobación. Pero no lo hicimos porque el ayuntamiento tenía prisa por terminar el proyecto".

"Quieren que dupliquemos las tasas de acceso en una zona en 3 años, creando capacidad local cercana a cero y haciéndola sostenible al cabo de 3 años, en resumen, cosas que en el pliego de condiciones son completamente imposibles, así que es como la cuadratura del círculo".

"A veces los donantes o los gobiernos siguen los proyectos en función del dinero invertido, ponemos en marcha proyectos con un gran presupuesto, hay prisa por invertir por el principio de invertir".



G. Conclusiones y perspectivas

Aunque la conciencia de los fracasos en el sector del desarrollo internacional está muy extendida, el tema tiende a evitarse. Por falta de tiempo, de interés o por el afán de los implicados de eximirse de responsabilidad (por los demás, por el contexto, por las interferencias políticas, por el marco normativo o reglamentario, etc.), los fracasos se pasan en silencio o se eluden, sin que se reflexione en profundidad sobre sus orígenes, sus factores determinantes y sus posibles áreas de mejora.

Los resultados de este estudio cualitativo confirman nuestras hipótesis sobre la ocurrencia de fracasos y sus causas. El 53% de los actores entrevistados afirmaron enfrentarse regularmente a ellos. Además, se ilustraron con casos concretos las definiciones y tipologías de fracaso en el sector de la ayuda al desarrollo identificadas en la bibliografía. A menudo se acusa a la socio antropología del desarrollo, uno de los marcos de este estudio, de ofrecer una explicación "teórica" de los fracasos de los proyectos de desarrollo. Nuestro estudio demuestra, por el contrario, que, desde un punto de vista práctico, los fracasos son relativamente fáciles de documentar y que la mayoría de los actores, incluso cuando intentan minimizarlos, los reconocen de buen grado.

Nuestro estudio revela que el 71% de los fracasos identificados se atribuyen a la fase de diseño de la intervención, lo que subraya la importancia de reflexionar sobre los enfoques y modelos de ejecución en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo, y de explorar el margen de maniobra existente para evitar estos fracasos. Tanto más cuanto que los participantes expresaron cierto grado de preocupación al respecto, insistiendo en el hecho de que las causas de los posibles fracasos suelen producirse en las fases previas del ciclo del proyecto. En muchos casos "el gusano está en la fruta", pero la gente se niega verlo.

Los principales factores de fracaso señalados suelen estar interconectados. El fracaso de un proyecto suele ser una combinación de varios fallos pertenecientes a varias categorías. Por ejemplo, la falta de participación local (instituciones y comunidades locales) puede conducir a una mala comprensión del contexto de la intervención, a la adopción de un modelo inadecuado y, en consecuencia, a posibles errores técnicos y a la falta de sostenibilidad de la intervención. Casi un tercio de los fracasos mencionados por los participantes revelan un enfoque metodológico poco adaptado al contexto de intervención, lo que valida el marco de análisis de los *modelos viajeros*. Además, otros factores de fracaso identificados pueden atribuirse, en diversos grados, a la adopción de modelos inadecuados a los contextos de intervención. Esto nos lleva a pensar que otros estudios socio antropológicos en el mismo entorno podrían reforzar esta constatación: la persistencia de *modelos viajeros*, concretamente en los proyectos de agua y saneamiento financiados por la AOD en la región andina, y en particular en la definición (e imposición) de modelos de gestión de servicios.

Más allá de la identificación de los factores que contribuyen a los fracasos de las intervenciones de desarrollo, nuestro estudio pone de relieve el reto que supone la aceptación y asunción de responsabilidades por parte de los actores implicados. Aunque casi la mitad de los actores entrevistados reconocen su parte de responsabilidad en los fracasos citados como ejemplo, sus explicaciones son a menudo vagas y sus justificaciones subjetivas. La cooperación internacional y la ayuda al desarrollo implican un fuerte compromiso y una responsabilidad compartida, tanto individual como colectiva. Pero, donde está el límite de la responsabilidad? Los implicados en la ayuda oficial al desarrollo tienden a eludir su responsabilidad cuando las cosas "van mal", alegando factores externos o trasladando la culpa a otras partes implicadas.

Los resultados de nuestro trabajo ponen de relieve la necesidad de promover una "cultura del fracaso" y la experimentación en el sector, y de cuestionar la cultura de la irresponsabilidad en las intervenciones de desarrollo, para evitar la repetición de fracasos pasados y el nacimiento de otros futuros. Demasiados proyectos siguen dando por sentado que los supuestos iniciales son necesariamente los correctos, y que cambiarlos supondría cuestionar el propio proyecto. Sin embargo, los fracasos pueden tener su origen en el hecho de que la forma en que se distribuye la ayuda excluye -con demasiada frecuencia- cualquier recurso a un enfoque de "ensayo y error". Aunque este enfoque está muy extendido y es perfectamente aceptado en otros sectores (la industria, por ejemplo), parece asustar a los actores de la ayuda al desarrollo, empezando por los contratantes.

Annexe 1. Enfoque metodológico

Nuestro estudio se basa en dos hipótesis:

- Hay un margen considerable para mejorar el impacto de los proyectos de desarrollo en relación con la inversión (financiera y técnica) realizada;
- Este margen de progreso se debe a la existencia de factores de bloqueo, relacionados en particular con la adopción de enfoques que no están adaptados a los contextos de intervención y que no están suficientemente estudiados y previstos en los procesos de intervención.

Queremos alejarnos del enfoque tradicional de estudiar las "*mejores prácticas*", que tiene el efecto perverso de reproducir modelos de proyectos en los que los procesos de intervención no son óptimos porque no tienen en cuenta las realidades sociales de los contextos locales en los que se desarrolla la intervención.

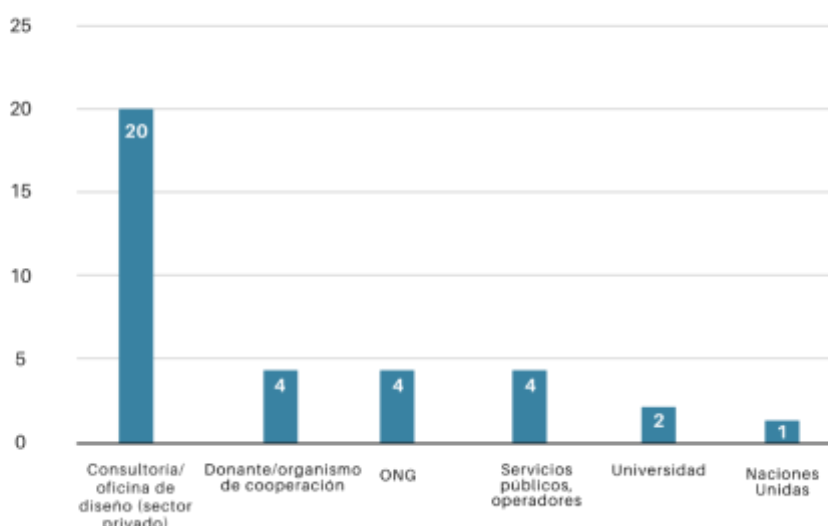
Adoptamos un enfoque cualitativo **basado en las partes interesadas**.

Por lo tanto, nuestro trabajo se basa en entrevistas semiestructuradas con actores del desarrollo que trabajan o han trabajado en el sector del agua y el saneamiento en Colombia o en la región andina:

- Representantes de los donantes (AFD, BID, GIZ, UE).
- Representantes de las entidades adjudicadores locales (ministerios, autoridades locales, empresas públicas de agua y saneamiento, etc.).
- Representantes de empresas consultoras.
- Representantes de ONG.

Nuestra muestra de 35 entrevistados, de un total de 106 personas invitadas, es ilustrativa de los distintos tipos de interesados, pero no estadísticamente representativa.

Figura 2: Tipología de las partes interesadas entrevistadas



Hubo una preponderancia de agentes privados, lo que puede explicarse por el menor número de agentes públicos invitados a la entrevista y por un menor índice de respuesta positiva por parte de éstos. Además, de las 35 personas entrevistadas, sólo seis eran mujeres. Esta infrarrepresentación se inscribe en una tendencia más amplia de infrarrepresentación de las mujeres en este sector.

Todas las entrevistas semiestructuradas duraron entre 1 y 2 horas, y en la mayoría de los casos se realizaron a distancia. Cada entrevista se transcribió íntegramente antes de su análisis.

La información recabada en estas entrevistas se sistematizó y consolidó en una tipología de fracasos y factores que bloquean las intervenciones de desarrollo.

Las entrevistas siguieron el siguiente modelo:

En primer lugar, tres preguntas generales:

- ¿Cómo definiría el fracaso en una intervención de desarrollo?
- ¿Tiene la impresión de que se enfrenta con frecuencia a casos de fracaso?
- ¿Considera que se trata de una preocupación existente, tanto para usted como para sus socios, en sus actividades (durante el desarrollo del proyecto, la ejecución, el seguimiento, etc.)?

A continuación, se centra en el caso o los casos de fracaso:

1. Contexto de intervención / Contexto estructural

- ¿Qué tipo de intervención es/era?
- ¿En qué país, región, contexto (urbano, rural, zona aislada)?
- ¿Quiénes fueron los protagonistas de la intervención?
- ¿Qué tipo de financiación?

2. Descripción de hechos y percepción cualitativa / contexto pragmático

- ¿Cuál era su papel en este proyecto? ¿Cuál era su relación con las personas implicadas?
- ¿A qué fase o fases del ciclo del proyecto está vinculado el fallo? (Identificación, diseño, ejecución, etc.) Explique los hechos.
- ¿Eran conscientes de este fracaso las partes implicadas en la intervención? Y en caso afirmativo, ¿cómo se sintieron al respecto?
- ¿Cree que lo percibió de forma diferente?
- ¿Cree que ha contribuido a provocar este fracaso o a resolverlo?
- En retrospectiva, ¿ha identificado alguna alternativa que crea que podría haber evitado este fracaso?

Las citas presentadas en este documento son anónimas, por respeto a la confidencialidad de los participantes.