

# LA DIMENSIÓN OLVIDADA: EL ANÁLISIS POLÍTICO DE LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO

**Gonzalo Alcalde**<sup>1</sup>  
*Universidad de Texas-Austin*

## Resumen

Cada proyecto de desarrollo tiene una dimensión política, desde el entorno para su formulación hasta su impacto final. Prestarle mayor y mejor atención es clave para asegurar el éxito de estas intervenciones, para la prevención de conflictos y para el fortalecimiento de la democracia. Este artículo analiza los principales aportes recientes a nivel internacional para aplicar sistemáticamente el análisis político en la práctica del desarrollo y propone lineamientos básicos para aplicarlo en el contexto peruano.

**Palabras clave:** *Análisis político, proyectos, cooperación internacional, conflictos sociales, democracia, Perú*

---

<sup>1</sup> PhD en Políticas Públicas por la Universidad de Texas-Austin (2009), investigador principal del centro de investigación Foro Nacional Internacional (Lima) y profesor contratado de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

## Introducción

Las intervenciones de desarrollo, desde programas nacionales hasta proyectos comunitarios, transforman las relaciones sociales y de poder en sus respectivas zonas de influencia. En la medida en que afectan la distribución de la riqueza y los recursos, unos ganan y otros pierden con cada programa o proyecto. Tienen, por lo tanto, una clara dimensión política. Al mismo tiempo, la viabilidad de cada intervención depende significativamente del entorno político local y nacional.

Estos aparentes sentidos comunes han sido ignorados por décadas en el discurso oficial y en la práctica del desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel mundial, solo en este siglo se ha hecho, desde la cooperación internacional, un esfuerzo explícito para reincorporar la dimensión política de manera formal y sistemática a la práctica del desarrollo (Unsworth, 2008). Diversas organizaciones multilaterales, incluyendo al Banco Mundial, Naciones Unidas y agencias bilaterales, vienen formulando y perfeccionando marcos que buscan analizar de manera permanente y sistemática la dimensión política y la economía política de sus intervenciones de desarrollo.

En el Perú, el análisis político formal y sistemático de estas intervenciones es casi inexistente. Esta ausencia es particularmente notoria en un entorno de elevada conflictividad social relacionada con inversiones públicas y privadas. El discurso oficial de los tomadores de decisiones de todo nivel en el país ha sido, por muchos años, que las decisiones sobre desarrollo pueden y deben ser asuntos puramente ‘técnicos’. Este discurso ha primado por lo menos desde los años noventa, cuando el presidente Alberto Fujimori afirmaba que sus ministros eran técnicos y no

políticos. Este enfoque aún gozaba de buena salud en 2012, cuando el presidente del Consejo de Ministros, Óscar Valdés, reclamó en febrero que la Marcha Nacional por el Agua (que exigía al Estado mejor protección del recurso hídrico) debía ser ‘una marcha técnica’ y no política.

La elevada conflictividad alrededor de intervenciones de desarrollo ha empezado a desafiar este sentido común, incluso entre la clase empresarial. “Todos tenemos no solo el derecho, sino la obligación de hacer política”,<sup>2</sup> dijo Roque Benavides, gerente general de Buenaventura, sobre los desafíos para la gobernabilidad democrática en el Perú en 2011. En un país con muchas zonas de gobernabilidad precaria, la dimensión política de las inversiones privadas y públicas se hace particularmente evidente.

Asumiendo la importancia de considerar la dimensión política de las intervenciones de desarrollo, este artículo describe y contrasta algunos de los avances recientes para incorporar el análisis político de manera formal y sistemática a la práctica del desarrollo. Luego, propone lineamientos generales para incorporar este análisis político al nivel operativo y reflexiona sobre su relevancia en el Perú.

## El regreso de la dimensión política

En los discursos oficiales y académicos, ya no se entiende al desarrollo como proceso principalmente económico, lo cual era común hasta los años 1970 y 1980. En el siglo XXI, se define como proceso multidimensional y complejo, y crecientemente se incluye a la política como una dimensión fundamental del mismo. En este contexto, las discusiones sobre democracia y desarrollo cada vez están más íntimamente ligadas, y las libertades y derechos

<sup>2</sup> Entrevista de Foro Nacional Internacional a Roque Benavides en el marco del programa Agenda: Perú, julio 14, 2011.

políticos son considerados tanto valiosos medios como fines últimos del desarrollo de las personas.

Las discusiones sobre el uso y la distribución del poder en la sociedad, que constituyen la esencia del análisis político, también son parte de las influyentes definiciones de Amartya Sen sobre los fines y medios del desarrollo humano, ya que el desarrollo “exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad” (Sen, 2000: 19). Para Sen, la libertad política no es solo un medio para lograr el desarrollo sino un componente constitutivo del mismo y su importancia para el desarrollo.

No tiene que demostrarse por medio de su contribución al PNB o al fomento de la industrialización. De hecho estas libertades y derechos también contribuyen muy eficazmente al progreso económico (...) Pero aunque la relación causal es realmente significativa, la reafirmación de las libertades y los derechos por parte de esa conexión causal se suma al papel directamente constitutivo de estas libertades en el desarrollo. (Sen, 2000: 22).

Desde hace poco más de una década, esta consideración de lo político como aspecto fundamental del desarrollo humano ha sido adoptada como lineamiento para la práctica por organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En particular, a través del *Informe sobre Desarrollo Humano de 2002* del PNUD, se hizo hincapié en que la política sí importa para el desarrollo humano. Se argumenta ahí que la reducción de la pobreza depende tanto del poder político que puedan adquirir los pobres como de sus oportunidades para el progreso económico. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de promover la democracia, entendida como el sistema de gobierno con mayor capacidad para prevenir conflictos y para asegurar y mantener el bienestar.

Dicho informe describe cómo el poder político y las instituciones formales e informales dan forma al progreso humano. Establece, asimismo, a los

sistemas de gobernabilidad democrática como los verdaderamente capaces de promover el desarrollo humano para todos de manera incluyente.

## Política e intervenciones de desarrollo

Según la perspectiva y discurso de desarrollo humano que predomina en la actualidad, la democracia es un fin último y lograrla implica necesariamente atender a la dimensión política del mismo. La política tiene, entonces, una importancia normativa para el desarrollo, y se debe atender el impacto de las intervenciones para el desarrollo sobre la democracia. Pero también tiene una importancia instrumental, porque los factores políticos pueden representar oportunidades y riesgos que deben ser tomados en cuenta para asegurar el éxito de los programas y proyectos.

Así, desde esta perspectiva más integral de desarrollo, es importante asegurar que las intervenciones en cualquier nivel respeten y, en lo posible, promuevan la gobernabilidad democrática y las libertades políticas de las personas. Y desde una lógica más instrumental, el análisis político de los proyectos y de su entorno debe ayudar a identificar posibles oportunidades y riesgos para el logro de los objetivos establecidos. El análisis político permite entender cuáles son los actores individuales y grupos que estarán interesados en incidir en los resultados de un proyecto, así como entender los factores del entorno (estructurales e institucionales) que influyen en el comportamiento de estos actores.

Los proyectos de desarrollo fueron evaluados en términos estrictamente financieros o de impacto económico durante decenios. Esto era entendible desde la visión del desarrollo orientada al crecimiento económico que reinó por años en el marco de la Guerra Fría. En particular, la Teoría de la Modernización influyó poderosamente en una visión del desarrollo donde la prioridad de la transformación económica hacia el capitalismo subordinaba los factores sociales, culturales y políticos, con el objetivo de que los

países ‘subdesarrollados’ puedan transitar por la senda recorrida anteriormente por los países industrializados de Occidente.

Sin embargo, para los años noventa, el entorno político global había cambiado, y con la diseminación de enfoques de desarrollo más holísticos e integrales empezó a cuestionarse la exclusión de otros factores que eran inicialmente considerados ‘intangibles’ o de valor demasiado subjetivo (social, cultural, político, entre otros).

Hubo una larga tradición, entre las agencias de cooperación y los gobiernos involucrados, de omitir el análisis político de los proyectos de desarrollo o, en su defecto, de mencionarlo únicamente en términos de problemas y dificultades. Además de sesgos teóricos, conceptuales y disciplinarios, también hubo otras razones más pragmáticas para excluir la dimensión política de la práctica del desarrollo. Ferguson (1990) afirmó que la omisión voluntaria del análisis de los contextos políticos y sociales por parte de organismos como el Banco Mundial era conveniente para poder ofrecer paquetes estandarizados a diversos países sin tener que adaptarlos a cada realidad. También era conveniente para evitar emitir juicios sobre las prácticas de regímenes autoritarios o corruptos con quienes se quería colaborar.

Según Ferguson y otros críticos, esta omisión fue una razón principal del fracaso de muchos grandes proyectos de desarrollo que, sin embargo, en muchos casos fortalecían los aparatos burocráticos estatales o redituaban a las autoridades. Llegó a referirse a estos esfuerzos de la cooperación para el desarrollo como una ‘máquina antipolítica’.

Las políticas de desarrollo son siempre susceptibles a los juegos de poder e intereses políticos, ya que en esencia son productos de estos últimos (Subirats, Cahn). Las intervenciones, que forman parte de estas políticas, nacen en un contexto político y son implementadas por actores con intereses políticos. Como lo ha constatado la literatura sobre implementación y política burocrática, desde los años 1970 no existen burocracias ‘benévolas’ o completamente neutrales. Asimismo, estas intervenciones pueden tener implicancias para la democracia y el empoderamiento de los más pobres.

### **Iniciativas desde la cooperación internacional<sup>3</sup>**

Durante el último decenio, diversas organizaciones involucradas en la cooperación para el desarrollo han reconocido explícitamente el lugar central de la política y de las instituciones para cualquier esfuerzo que busque mejorar el impacto y la pertinencia de la asistencia técnica y financiera. Diversas agencias han puesto en práctica, a veces en circunstancias muy distintas entre sí y con diferentes disponibilidades de recursos, novedosos enfoques que buscan incorporar formal y sistemáticamente las dimensiones políticas e institucionales a la práctica de la cooperación para el desarrollo.

A pesar del interés compartido, no hay aún un consenso entre países donantes acerca de un marco conceptual a emplear. Aún así, y no obstante lo relativamente limitado de las experiencias hasta la fecha, ya en 2005 un estudio encargado por la OCDE-DAC concluía que, “encontramos que los análisis de Poder y DOC están marcando una diferencia en términos de entendimiento,

<sup>3</sup> Esta sección es una versión actualizada del análisis realizado por Foro Nacional Internacional para el proyecto “Enfoques y recomendaciones para el análisis político de proyectos de desarrollo”, auspiciado por Idea Internacional en 2009-2010.

aproximaciones y programación”, refiriéndose a enfoques de análisis político utilizados por agencias británicas y suecas (Dahl-Ostergaard et al. 2005, traducción del autor). Estos enfoques incluso determinaron algunos cambios en las estrategias de cooperación de los donantes con ciertos países.

No está claro, aún, en qué medida los marcos conceptuales existentes pueden ser aplicados a proyectos de desarrollo específicos, ya que “hay una falta de ejemplos buenos y bien documentados que ilustren cómo ir del análisis de alto nivel a la acción práctica en el nivel operativo” (Dahl-Ostergaard et al. 2005, traducción del autor). Más aún, un documento que analizaba la pertinencia del análisis político de las agencias de desarrollo en proyectos de lucha anticorrupción en 2009 advertía que:

En la práctica, “...” más allá de la generación de conocimiento, el enfoque de economía política aún no es usado de manera sistemática como herramienta para la gestión de la ayuda. Ha sido difícil traducir los hallazgos generales de los estudios a recomendaciones operativas específicas para mejorar la efectividad de la prestación de la ayuda y de los resultados de desarrollo. (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2009:7, traducción del autor)

Dos instituciones que han destacado en este tema hasta la fecha, con enfoques bastante distintos, han sido la agencia británica DFID y el Banco Mundial, y (sobre todo en el caso de la primera) sus marcos para el análisis han contribuido a un cambio en la percepción de la importancia del análisis político (Department for Democracy and Social Development, 2006). Estas y otras instituciones, sin embargo, han continuado experimentando y modificando sus enfoques a medida que se han ido aplicando en el último decenio. La intención común es que el análisis político se lleve a cabo siempre y que se haga de acuerdo a metodologías establecidas y no dependa solo del ‘olfato político’ o experiencia de los funcionarios.

## DFID y el enfoque *Drivers of Change* (DOC)

El enfoque *Drivers of Change* (DOC) del Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) surgió en el año 2000 a partir de la creciente preocupación por entender los sistemas políticos que condicionan el cambio a favor de los pobres, así como de la creciente importancia que se le estaba asignando a las instituciones formales e informales y a los factores estructurales en las discusiones sobre desarrollo y lucha contra la pobreza.

Hay cuatro componentes básicos del marco conceptual de *Drivers of Change* para comprender el contexto político para el desarrollo: el cambio en sí (ya sea positivo o negativo), los agentes (individuales o colectivos) de diversa índole que persiguen intereses particulares, los factores estructurales de cada sociedad, y las instituciones, entendidas aquí más en el sentido de reglas, formales e informales, y que son más susceptibles al cambio que los factores estructurales (DFID, 2004). DFID adoptó un marco general y relativamente flexible para el análisis, basado en agentes, estructuras e instituciones, que permite que las oficinas de DFID en cada país adecuen los detalles del enfoque de cada estudio a sus necesidades. El análisis incluye una serie de componentes o etapas, entre ellos el análisis de país, abarcando factores sociales, políticos, económicos e institucionales que afectan la dinámica y las posibilidades de cambio a favor de los pobres.

El análisis DOC de DFID se ha aplicado a estudios en más de veinte países, incluyendo en América Latina a Bolivia, los cuales han sido producidos principalmente por iniciativa de las oficinas locales de la agencia. Los informes nacionales identifican factores (*drivers*) de índole estructural, institucional o agentes que son significativos al obstaculizar o promover el crecimiento con inclusión. Según DFID (2005), se han identificado temas comunes en estos

distintos informes, con nueve factores que se encuentran en más de dos tercios de los informes. Los tres *drivers* más citados son: corrupción, captura por parte de una élite (de poder y recursos); y el papel conjunto de la sociedad civil y de los actores externos, incluyendo las agencias de cooperación.

Entre los efectos positivos que han tenido los estudios de DOC y los procesos mediante los cuales se elaboraron se menciona que sus resultados han sido incluidos en las estrategias nacionales de cooperación y que se ha logrado empezar a armonizar procesos con otros países donantes. Unsworth (2008) considera que el enfoque DOC ha permitido que el vocabulario de la economía política sea adoptado por la cooperación para el desarrollo, y que en el presente decenio se empiece a realizar análisis político de calidad en este contexto. Más aún, agrega que se está logrando impacto no solo en las agencias mismas sino también al dar forma a las modalidades de diseño de proyectos y de asistencia.

Sin embargo, Unsworth recalca que el impacto ha sido fragmentado y que las posturas subyacentes de las agencias frente al desarrollo son aún 'tecnocráticas'. Vale decir, las concepciones básicas acerca del desarrollo no han variado sustantivamente por el lado de las agencias donantes. Si bien el análisis político muestra que los procesos y el contexto político dan forma a los incentivos para que políticos y encargados de políticas públicas favorezcan o se opongan al cambio en favor de los pobres, los enfoques convencionales han considerado que los problemas en el desarrollo son principalmente de carácter financiero o técnico. Es importante notar que Unsworth también afirma que hay cierta falta de interés en el análisis político entre

los involucrados en programas de desarrollo en la medida en que las discusiones parecen ser demasiado académicas y no dirigidas a traducir el análisis en lineamientos operativos.

Este no es un enfoque de análisis completamente estandarizado. Más allá de las grandes líneas establecidas en el marco conceptual, se espera que cada equipo de país dé forma al estudio. Hay gran diversidad en cómo se han enfocado y estructurado los estudios. Según Thornton y Cox (2005), los estudios han durado entre quince días y dos años, y los costos han variado entre 4000 libras esterlinas en Georgia y 2,1 millones en Nigeria. Asimismo, si bien hay temas recurrentes, cada informe ha identificado factores (*drivers*) específicos.

La flexibilidad que permite este enfoque puede ser vista como una ventaja al permitir adecuarse a las demandas y realidades de cada país, pero también es una desventaja si se aspira a lograr análisis comparados internacionales. La investigación en los estudios DOC ha consistido principalmente en análisis de fuentes secundarias y entrevistas, antes que en estudios de campo o análisis cuantitativos. La información es, por lo tanto, de carácter fundamentalmente cualitativo. Solo es posible acceder a una parte de los informes de los más de veinte estudios que se han realizado.<sup>4</sup>

### Iniciativas desde el Banco Mundial

El Banco Mundial tiene una larga experiencia realizando evaluaciones de los contextos políticos e institucionales de los países en desarrollo, aunque en su mayoría estas han sido para uso interno y no han sido integradas en intervenciones específicas. A partir de los años noventa, el Banco Mundial empezó a involucrarse

<sup>4</sup> La mayor parte de los informes disponibles puede encontrarse en: <http://www.gsdc.org/go/topic-guides/drivers-of-change>

en proyectos de índole más explícitamente política, en cierta medida como consecuencia de la creciente importancia otorgada a la agenda de gobernabilidad en el mundo. Se ha prestado particular atención al papel de las instituciones públicas formales y a las prácticas informales: algunos de sus desarrollos metodológicos se acercan a un énfasis en los agentes políticos mismos antes que en factores contextuales.

Los informes *Institutional and Governance Review* (IGR) del Banco Mundial se iniciaron en 1999 y forman parte de una redefinición de su estrategia de apoyo a las reformas económicas, buscando prestar mayor atención a las causas institucionales de los problemas de gobernabilidad y no solo a los factores macroeconómicos. Considerando datos cuantitativos y cualitativos, así como elementos políticos, los IGR analizan los factores que explican los problemas de desempeño y la viabilidad de las reformas en cada país. En este sentido, el Banco Mundial ha venido buscando aplicar un enfoque consistente para analizar estos factores en cada país, y ha orientado de manera centralizada (desde sus oficinas centrales) este tipo de esfuerzos. El IGR realizado para el caso mexicano (Banco Mundial, 2007) muestra que el análisis utilizado para estos estudios considera no solo factores coyunturales o actores, sino, de manera significativa, factores estructurales e institucionales.

En otros aspectos, sin embargo, el Banco Mundial se ha ido alejando de metodologías cualitativas (relacionadas con métodos cualitativos de análisis de grupos de interés o *stakeholder analysis*) para buscar metodologías cuantitativas apropiadas que prometan mayor consistencia. Un ejemplo de las nuevas metodologías que busca desarrollar el Banco Mundial es el *Expected Utility Stakeholder Model* (EUSM), reportado por Marquette y Scott (2005) y que, según el mismo Banco Mundial, da un paso más allá de las anteriores metodologías cualitativas al “proporcionar un marco modelado consistente y sistemático para el análisis de las percepciones de los grupos de interés y los

resultados potenciales de las políticas” (Banco Mundial, 2004).

Este modelo cuantitativo ha buscado explícitamente ayudar al Banco a incluir el impacto de las realidades políticas en el diseño de los programas operativos (Banco Mundial, 2004), a través de un marco más robusto y confiable para el análisis, y combina modelos de teoría del juego y otros enfoques relacionados con la economía. Ha buscado comprender las preferencias y comportamientos de los principales involucrados en las reformas del servicio público y lucha anticorrupción. A través de sus métodos busca realizar un ‘mapeo’ de los objetivos de diversos grupos de interés en reformas específicas.

Según Marquette y Scott (2005), la metodología involucra entrevistas de expertos de cada país, incluyendo académicos, personal de agencias de cooperación y funcionarios responsables de políticas, para obtener información del contexto de reformas e información sobre involucrados (*stakeholders*) específicos. Antes que pedir sus opiniones o predicciones, se solicita información a expertos acerca de cómo esperar se comportarían los actores que consideran tienen poder de veto en las reformas, y se busca cuantificar y estandarizar estas respuestas. Se cuantifica las respuestas acerca de la posibilidad de enfrentar resistencia a las reformas en una escala del 0 al 100, donde el valor más alto corresponde al mayor nivel posible de resistencia a una reforma particular.

El Banco Mundial tiene, finalmente, una larga historia de realizar evaluaciones del marco político e institucional de los países en la medida en que ha venido aplicando los *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA) desde 1977. El objetivo fundamental de estas evaluaciones es el de determinar la capacidad de los países de utilizar la asistencia de manera eficaz, y se han implementado de manera cuidadosamente estandarizada desde las oficinas centrales. Las calificaciones CPIA han jugado un papel

importante en la determinación de cuánto y qué recibe cada país. Se puede afirmar que esta metodología para el mapeo de políticas e instituciones es la más comprobada en términos de cumplir los objetivos de la organización que la emplea.

Los aspectos operativos de este proceso, que en cierta medida constituye un marco para otras evaluaciones e intervenciones del Banco, están determinados de manera centralizada. El proceso se realiza por especialistas del Banco y de los equipos del país. Según Powell (2004), hay claras etapas en este proceso de mapeo. Primero, se escogen países de referencia (*benchmarks*) de las distintas regiones del Banco para asegurar consistencia; esos países son evaluados cuidadosamente. Luego, los demás países de la región son evaluados tomando como referencia el país referente. Se revisan luego los resultados de todos los países en una fase final que involucra a equipos centrales y regionales de la institución. Según el *Overseas Development Institute* (2009), este proceso tarda entre tres y cuatro meses, y los costos totales estimados son de más de un millón de dólares anuales. Los aspectos más específicos de estas evaluaciones han permanecido en la confidencialidad durante muchos años, pero se entiende que gran parte de las conclusiones dependen de datos cualitativos analizados por expertos.

Además de las metodologías antes descritas, el Instituto del Banco Mundial lleva a cabo estudios sobre gobernabilidad alrededor del mundo. Este instituto es responsable de los estudios *Governance Matters* y de la base de datos de indicadores de gobernabilidad. Estos estudios cubren 212 países y territorios, y miden seis dimensiones de gobernabilidad: voz y responsabilidad (*accountability*), estabilidad política y ausencia de violencia y/o terrorismo, efectividad del gobierno, calidad de las regulaciones, estado de derecho (*Rule of Law*), y control de la corrupción (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi,

2008). Los indicadores que se establecen para estas dimensiones están basados en una gran cantidad de variables individuales (cientas, según el instituto) proporcionadas por 35 fuentes de datos. Estos datos reflejan las perspectivas sobre gobernabilidad que tienen el sector público, el sector privado, las ONG, y los ciudadanos que responden encuestas. A pesar de los márgenes de error y limitaciones de algunos de estos datos, se considera que esta información permite hacer comparaciones sobre gobernabilidad entre países y a través del tiempo.

Diversas experiencias del Banco Mundial tienen en común una manera rigurosa de estandarizar metodologías y criterios en general desde el nivel central, aunque incorporando a expertos locales. Cada herramienta mencionada muestra ciertas características distintivas; sin embargo, mientras los CPIA e IGR dependen significativamente del análisis cualitativo en sus distintas instancias, los estudios sobre gobernabilidad y metodologías EUSM finalmente se basan en consultas a expertos pero procuran recurrir a diversas bases de datos e interpretar los datos recogidos cuantitativamente de manera que se pueda hacer comparaciones internacionales y a través del tiempo.

### El PNUD y la iniciativa Papep

Los Proyectos Análisis Político y Escenarios Posibles (Papep) constituyen una iniciativa del PNUD que apunta a fortalecer el desarrollo y la gobernabilidad democrática en América Latina, brindando elementos de análisis que conducen al diálogo y a la concertación. Producen insumos de análisis político para la toma de decisiones de los gobiernos y de otros actores en cada país, para lo cual se ha elaborado informes de coyuntura y se ha construido escenarios de corto y mediano plazo. Los Papep en general han tenido una evolución pragmática que refleja las demandas en distintos países (Achard y González, 2006). Sin embargo, los Papep nacionales a la fecha



se han apoyado sobre un marco conceptual (Calderón, 2007) y metodológico común, y han tenido como objetivo inicial

Explorar las características de los escenarios futuros más probables desde la perspectiva de las situaciones críticas que vivían esos países, con el propósito de aportar a un debate plural sobre las prioridades nacionales y sobre la manera de enfrentar esas situaciones críticas. (Acharh y González, 2006:2).

Los Papep tienen como uno de sus supuestos básicos el reconocimiento de la importancia de la política en el desarrollo. Proponen el análisis político como un elemento importante para el éxito de los proyectos de desarrollo, aun cuando los objetivos específicos de estos últimos no tengan un contenido político.

Los productos del Papep se han dirigido principalmente a las altas esferas del Gobierno central. Han atendido por lo general situaciones nacionales críticas y particulares (como en los casos iniciales de Bolivia y Honduras), pero poco a poco han generado aportes pertinentes para países que no atraviesan situaciones de crisis. Se reconoce que el análisis político no es solamente pertinente para la toma de decisiones en momentos extraordinarios: los factores políticos son ubicuos y constituyen uno de los múltiples tipos de factores que interactúan en el desarrollo. Pueden incidir finalmente en la calidad de vida de las personas al condicionar el éxito de políticas públicas y proyectos, desde las grandes iniciativas nacionales hasta los proyectos de carácter netamente local.

### **La cooperación sueca y el análisis de poder**

En el caso de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), se ha desarrollado un enfoque para entender el contexto político del desarrollo que hace hincapié en las diferencias de poder dentro de la sociedad, y también toma en cuenta las relaciones informales y formales que existen de manera subyacente. Se parte

de, entre otros aspectos, que a grupos como los pobres y las mujeres no se les da un trato equitativo; las diferencias de poder afectan las oportunidades de los más débiles. Por lo tanto, un principio normativo del enfoque es que estos deben ser capaces de hacer oír sus reclamos, abriéndose lugar en la sociedad (Department for Democracy and Social Development, 2006).

El marco de análisis del poder puede ayudar a entender los factores estructurales que obstaculizan la reducción de la pobreza, así como los incentivos para el desarrollo en favor de los pobres. En consecuencia, el análisis es considerado importante para hacer frente a estas dimensiones 'ocultas' de poder y describir de una mejor manera el paisaje político –tanto formal como informal– en las relaciones de poder y en las estructuras, así como otra forma de entender cómo estos factores afectan y son afectados por la cooperación al desarrollo.

El enfoque de análisis de poder de la SIDA tiende a subrayar la importancia de los vínculos entre derechos humanos, democracia y reducción de la pobreza, así como las relaciones entre instituciones y agentes formales e informales, sin dejar de lado aspectos estructurales. Si bien no cuenta aún con una evaluación sistemática del impacto de su análisis político, la agencia ya ha realizado estudios de este tipo en Bolivia, Etiopía, Kenia, Bangladesh, Tanzania y Burkina Faso, entre otros. Los distintos estudios de país disponibles revelan que este enfoque busca fundamentalmente entender las características del poder en cada país.

Los estudios de análisis de poder son una iniciativa de las oficinas de la cooperación sueca en cada país y los efectúan expertos en cada lugar. Estos especialistas tienen amplia flexibilidad para adaptar el enfoque y definir los temas en los que se enfocarán. Si bien el análisis está basado en un trabajo de escritorio e investigación de fuentes secundarias, suele complementarse con entrevistas y cuestionarios. Por lo tanto, aunque

cada estudio de país puede ser distinto, el énfasis en el trabajo de escritorio y en el análisis cualitativo determina que los costos de realizar estos estudios principalmente consistan en el trabajo de los expertos encargados.

### **La cooperación holandesa y el modelo SGACA**

Para la cooperación bilateral holandesa, el análisis estratégico de gobernabilidad y corrupción (SGACA, por su sigla en inglés) se viene implementando muy recientemente como una herramienta que busca permitir un mejor análisis del contexto de gobernabilidad en cada país. Este instrumento fue diseñado por el Instituto Clingendael y ha tenido como objetivo construir un enfoque estratégico del contexto en el que se desarrollan los esfuerzos de la cooperación para fortalecer la gobernabilidad y la lucha contra la corrupción (Unsworth y Conflict Research Unit, 2007).

El SGACA surgió como una suerte de guía práctica (bastante más detallada que el caso de DOC del DFID) para la agencia en cada país que, sobre la base de información existente, ayuda a estructurar y analizar la información de las relaciones formales, no formales y los vínculos entre las instituciones formales e informales que también influyen en la gobernabilidad. A su vez, también toma en cuenta el contexto local, las circunstancias y las reglas del juego que influyen en los actores políticos. La hipótesis subyacente es que para la creación de instituciones más eficaces, se requiere de un proceso político de interacción entre el Estado y la sociedad organizada.

En el ámbito operativo, SGACA implica un proceso que tiene cuatro componentes. Primero, la monitorización y análisis de la información disponible sobre la situación de cada país, analizando documentos de otras entidades y además verificando que estos sean aceptados como válidos en cada país. Luego, se hace el estudio 'Cambio y Poder' que cada embajada

trabaja con consultores y que comprende a su vez tres aspectos: factores fundacionales, reglas del juego y la coyuntura nacional (*Here and Now*). El tercer paso es un taller de dos días para consolidar los resultados de las investigaciones. Finalmente, cada embajada en colaboración con la oficina central en Holanda diseña una estrategia para apoyar la gobernabilidad y la lucha anticorrupción en cada país.

Se establece una plantilla para orientar el análisis de los tres tipos de factores mencionados, sugiriendo preguntas iniciales y un cuestionario general para orientar talleres: factores fundacionales (estructuras), reglas del juego (instituciones) y '*Here and Now*' (contexto actual y principales actores interesados).

Finalmente, el cuadro 1 hace una comparación sucinta de las iniciativas analizadas en esta sección.

### **Algunas lecciones y lineamientos**

Las iniciativas discutidas en la sección anterior han logrado incorporar el análisis político de manera formal y sistemática a nivel de estrategias de desarrollo de país y de políticas nacionales. Sin embargo, no se ha implementado aún un instrumento que permita aplicar el análisis político, de la misma manera, a programas y proyectos, ya sea a cargo de analistas externos o de los mismos responsables de las intervenciones. Eso se ve, en general, como un paso siguiente y necesario.

En conjunto, estos aportes sugieren tendencias y lineamientos útiles para llevar el análisis político a la práctica del desarrollo. En términos de enfoque general, la tendencia es integrar la preocupación por la democracia con la visión más instrumental del análisis político, es decir, lograr los objetivos propios del campo de acción de cada política, programa o proyecto. A diferencia de algunas perspectivas utilizadas en el mundo de las finanzas, se entiende a la política

**Cuadro 1.** Comparación entre herramientas de análisis político para el desarrollo.

Organización	Enfoque/herramienta	Breve descripción	Flexibilidad para adecuar metodología	Fuentes de datos	Tipo de análisis final	Experiencias de implementación
Cooperación del Reino Unido (DFID)	<i>Drivers of Change (DOC)</i>	Marco general para el análisis político a nivel país, basado en agentes, estructuras e instituciones que constituyen factores de cambio.	Media	Principalmente fuentes secundarias y entrevistas.	Cualitativo	Más de veinte países.
Banco Mundial	<i>Institutional and Governance Review (IGR)</i>	Análisis de factores que explican problemas en el desempeño y viabilidad de reformas propuestas en un país o sector.	Media	Entrevistas, encuestas medidas cuantitativas de desempeño.	Cualitativo y cuantitativo	Países clientes del Banco en todas las regiones del mundo.
Banco Mundial	<i>Expected Utility Stakeholder Model (EUSM)</i>	Marco modelado para el análisis de las percepciones de los grupos de interés y los resultados potenciales de las políticas.	Baja	Entrevistas, encuestas (las impresiones sobre resistencia a reformas se cuantifican en escala de cero a cien).	Cuantitativo	No disponible.
Cooperación sueca (SIDA)	Análisis de poder	Marco para entender el contexto político haciendo hincapié en diferencias de poder dentro de la sociedad, considera relaciones informales y formales.	Alta	Trabajo de escritorio e investigación de fuentes secundarias, a veces entrevistas y cuestionarios.	Cualitativo	Seis países (al 2005).
Cooperación holandesa/Instituto Clingendael	Análisis estratégico de gobernabilidad y corrupción (SGACA)	Guía práctica para analizar desde las embajadas el entorno de gobernabilidad y corrupción de un país, considerando factores fundacionales, reglas del juego y el 'aquí y ahora'.	Media	Fuentes secundarias, consultorías, talleres de consulta con expertos.	Cualitativo	No disponible.

como una fuente de riesgos pero también de oportunidades para el desarrollo y para la democracia. Asimismo, se trata la dimensión política como si interactuara estrechamente con otras dimensiones del desarrollo que, a su vez, también deben ser consideradas explícitamente.

Por otra parte, se busca ir más allá de la coyuntura y del análisis de actores. Se entiende entonces los casos a las políticas e intervenciones como altamente dependientes del marco institucional, es decir, las reglas del juego que condicionan a los actores individuales y de grupo. Esto no implica que se deje de lado la importancia y agencia de los actores individuales o de grupo, ni de los factores estructurales que son menos susceptibles a los cambios.

Entonces, tres categorías de factores surgen en las experiencias recientes como marco general para entender el entorno político y las consecuencias de los programas y proyectos de desarrollo: los factores de índole estructural e institucional, y el juego de poder entre actores/agentes interesados. Se entiende que estas categorías interactúan y determinan las condiciones para que ocurra o no el cambio deseado.

Estas tres categorías proporcionan una 'fotografía' del entorno político. Podemos discernir una cuarta que incorpora la dimensión temporal para permitir entender cómo evoluciona dicha 'fotografía'. La evolución del contexto político puede ser objeto de seguimiento al considerarse los *factores contingentes o coyunturales* que están asociados con la situación internacional y nacional, incluyendo factores fortuitos y librados al azar, que se combinan entre sí de maneras inesperadas y con frecuencia dependen de la conducta de individuos y líderes claves. Pueden incidir en el marco de actores, instituciones o incluso estructuras del entorno político.

Un proyecto de investigación realizado en el Perú en 2009 con apoyo de Idea Internacional (Alcalde, 2009; Alcalde, Bazán y Prada, 2010) sentó algunas

bases para una herramienta que facilite el análisis político en la práctica del desarrollo. Como estrategia de validación y complemento del análisis de iniciativas recientes, se realizó una serie de 19 entrevistas a profundidad, cubriendo una muestra diversa de representantes de agencias de cooperación bilaterales y multilaterales, ONG internacionales, gobierno peruano y expertos en temas de desarrollo independientes y del mundo académico.

Uno de los puntos más importantes que surgió de esta consulta es que debemos recordar que el análisis político ya se practica de manera informal en prácticamente todos los programas y proyectos de desarrollo. Lo que se debe hacer en función a ello es, en primer lugar, incorporar gradualmente estas lecciones 'desde abajo', y en segundo lugar, brindar a los actores que realizan el análisis informalmente nuevas herramientas que les permitan intercambiar información valiosa de la mejor manera con otros actores y, afinar y enriquecer el análisis. Es importante dejar de entender el análisis político como algo cuyos resultados o lineamientos se entregan de arriba a abajo. Es algo que se debe practicar de manera continua, y debe verse como un proceso antes que como un producto.

Asimismo, se sugirió que analizar y comprender adecuadamente estructuras, instituciones y actores, requiere en la práctica de distintos enfoques, cada uno con diferentes requerimientos de tiempo y recursos. Para cada proyecto será necesario evaluar hasta qué punto se puede aprovechar los recursos y fuentes disponibles, no pretender partir de cero.

Finalmente, resalto el punto de que hacer aplicables los hallazgos del análisis político es otro gran reto, tanto para los implementadores como para las entidades que financian las intervenciones. Informarse acerca de las condiciones políticas para una intervención, y de las consecuencias de la misma, sirve de poco si no hay herramientas o voluntad para hacer algo al respecto.

## **Análisis político para un entorno de conflictividad social**

La revaloración del análisis del entorno y consecuencias políticas de las intervenciones de desarrollo es una tendencia creciente en la práctica del desarrollo. ¿En qué medida es pertinente para la agenda de desarrollo en el Perú del siglo XXI?

La conflictividad social, que con demasiada frecuencia deviene en violencia, es uno de los grandes desafíos para la democracia y el desarrollo en el Perú actual (Agenda Perú, 2011). Es también un problema público idóneo para empezar a aplicar en nuestro país, desde el Estado, el análisis político a las intervenciones de desarrollo.

Sabemos que los conflictos socioambientales constituyen la mayoría de los conflictos activos (128 de 168) (Defensoría del Pueblo, 2012) y que son uno de los mayores riesgos para la gobernabilidad democrática. No se ha prestado la debida atención; sin embargo, a que la gran mayoría de ellos (94%) gira en torno a proyectos de inversión privada o, en menor grado, pública.

En teoría, cada intervención de desarrollo, desde programas sectoriales hasta proyectos locales, determina ganadores y perdedores, y por ello tiene el potencial para generar nuevos conflictos y agravar los existentes. En un contexto peruano de profundas desigualdades, expectativas en aumento y crecimiento económico, esto se ha confirmado en la práctica.

El análisis político de la viabilidad y consecuencias de los proyectos y programas puede fortalecer significativamente la prevención de conflictos. Especialmente desde los incidentes sangrientos en Bagua (2009), se ha criticado duramente al enfoque generalmente reactivo, enfocado a la negociación y represión, del Estado peruano en la última década. El tipo de análisis de

intervenciones descrito aquí puede fortalecer el aspecto preventivo de la gestión. Un nuevo enfoque integral para manejar la conflictividad podría tener como eje fundamental el análisis y monitorización de cada nueva intervención de desarrollo.

¿Qué se puede hacer con la información proveniente del análisis político de proyectos? Las empresas que realizan proyectos de inversión en el interior del país ya reconocen y actúan en función de la delicada relación entre inversiones, brechas de desarrollo y conflictividad social. Buscando asegurar entornos estables, muchas hoy son promotores del desarrollo de zonas donde el crecimiento económico agudiza las brechas y atiza los conflictos. Varias empresas mineras, por ejemplo, proveen servicios públicos a la comunidad y negocian la atención de demandas sociales con las autoridades locales y organizaciones sociales.

En las zonas rurales y marginales, la gobernabilidad es precaria en tanto conviven la pobreza extrema, la exclusión y expectativas crecientes, por un lado; con actividades empresariales lucrativas y muchas veces disruptivas del entorno social y ambiental, por el otro. La gran mayoría de las unidades mineras activas en el país se ubican en los distritos más pobres (quintil 1 y 2, según clasificación de Foncodes, 2006).

Para consolidar la gobernabilidad democrática, el Estado peruano haría bien en fortalecer sus capacidades para anticipar y atender los conflictos latentes en cada intervención de desarrollo, sobre todo aquellas en zonas de gobernabilidad precaria.

La conflictividad del país en el siglo XXI nos dice que, contrario al sentido común de décadas anteriores, la llegada de la inversión privada y el crecimiento económico no es señal para la retirada del Estado. Más bien, el inicio de nuevos programas y proyectos, públicos o privados, debe estar acompañado por acciones del Estado para prevenir

los conflictos violentos al atender necesidades y demandas pendientes. Las brechas objetivas y percibidas entre peruanos están en la raíz de la exclusión y de nuestra elevada conflictividad, y el Estado debe aprovechar cada oportunidad para entenderlas, monitorearlas y acortarlas.

## Apreciaciones finales

Desde fines de los años noventa, la dimensión política está indudablemente de regreso en el mundo del desarrollo internacional. Varias organizaciones influyentes, incluyendo agencias bilaterales y el Banco Mundial, hoy realizan regularmente análisis de carácter político para acompañar sus estrategias de cooperación al desarrollo. Buscan mitigar riesgos para el logro de sus objetivos específicos, pero también buscan entender las consecuencias de las intervenciones para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo en un sentido más amplio.

Podemos encontrar, al comparar experiencias recientes, algunos puntos de consenso en cuanto al marco conceptual más adecuado para orientar este tipo de análisis. Los enfoques generalmente integran distintas categorías de factores del entorno político (estructuras, instituciones, agentes) en lugar de enfocarse en una sola.

Asimismo, la importancia de llevar este tipo de análisis al nivel más operativo ha sido resaltada por estos actores internacionales en los últimos años. Sin embargo, la aplicación formal y sistemática a nivel de proyectos y programas es aún incipiente.

En el Perú, la elevada conflictividad social alrededor de las inversiones privadas y públicas presenta un gran reto pero también una oportunidad. Puede verse como un espacio para aplicar nuestras capacidades de análisis político formales (en el mundo académico, por ejemplo) y las informales y menos sistematizadas (construidas sobre la experiencia práctica) a los problemas reales del desarrollo.

Las entidades públicas responsables de planificación, calidad de la inversión y monitorización y resolución de conflictos serían los candidatos idóneos para empezar a emplear el análisis político formal como complemento para las modalidades de análisis y evaluación de proyectos más aceptadas convencionalmente. Una racionalidad instrumental para adoptar este tipo de análisis (prevenir conflictos) puede gradualmente evolucionar hacia un análisis que también permita evaluar más integralmente los impactos de las intervenciones de desarrollo sobre la democracia y el desarrollo.

## Bibliografía

### ACHARD, Diego y Luis E. GONZÁLEZ.

2006 *Los proyectos 'Análisis Político y Escenarios Posibles (Papep)': métodos, instrumentos y rasgos distintivos*. Documento preparado para el Papep Regional, Montevideo.

### AGENDA PERÚ.

2011 *Repensando el futuro: aportes para una nueva agenda de desarrollo y democracia*. Documento de trabajo, FNI, 2011. Disponible en línea en: <http://www.agendaperu.org.pe/>

### ALCALDE, Gonzalo.

2009 *Hacia instrumentos de análisis político para proyectos de desarrollo: lineamientos conceptuales y metodológicos*. Documento de trabajo, Lima: Foro Nacional/Internacional

### ALCALDE, Gonzalo, Mario BAZÁN y Fernando PRADA.

2010 *Hacia una plataforma para el análisis político de iniciativas de desarrollo: componentes básicos de la plataforma y estudio de casos*. Documento de trabajo. Lima: FNI, 2010

### BANCO MUNDIAL.

2004 *Operationalizing political analysis: the expected utility stakeholder model and governance reforms*. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote95.pdf> (mayo 2009), Washington: Banco Mundial.

### BANCO MUNDIAL.

2007 *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/igr-espanol.pdf> (mayo 2009), México: Banco Mundial.

**CAHN, Matthew.**

1995 "Institutional and non-institutional actors in the policy process". En Theodoulou and Cahn (editores), *Public policy: the essential readings*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995, pp. 201-212

**CALDERÓN, Fernando.**

2007 "Equidad y gobernabilidad democrática: reflexiones preliminares". Documento de trabajo del proyecto *Análisis político y escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la gobernabilidad democrática en América Latina*. UNDP.

**DAHL-OSTERGAARD, Tom Sue UNSWORTH, Mark ROBINSON and Rikke Ingrid JENSEN.**

2005 *Lessons learned on the use of power and drivers of change analyses in development cooperation*. Review commissioned by the OECD DAC Network on Governance (Govnet). Final report, 2005.

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO.**

2012 *Reporte mensual de conflictos sociales* N.º 102 agosto 2012. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-deConflictos-Sociales-N-102-Agosto-2012.pdf>

**DEPARTMENT FOR DEMOCRACY AND SOCIAL DEVELOPMENT.**

2006 *Power analyses: experiences and challenges*. Disponible en: [http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA29300en\\_Power+Analysis\\_web.pdf&a=24300](http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA29300en_Power+Analysis_web.pdf&a=24300) (mayo 2009), Estocolmo: Sida.

**DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

2005 *Using drivers of change to improve aid effectiveness*. DFID Briefing, noviembre, 2005.

**DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.**

2004 *Public information note: drivers of change*. DFID, Londres.

**FERGUSON, James.**

1990 *The anti-politics machine: 'development', depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge University Press.

**FONCODES.**

2006 *Mapa de la pobreza 2006*. Documento en línea disponible en: [http://www.foncodes.gob.pe/portal/documentos/mapapobreza/Foncodes2006\\_mapapobreza\\_PRES.pdf](http://www.foncodes.gob.pe/portal/documentos/mapapobreza/Foncodes2006_mapapobreza_PRES.pdf)

**KAUFMANN, Daniel, Kraay, AART and Massimo MASTRUZZI.**

2008 *Governance matters VII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2007 (24 junio, 2008)*. World Bank Policy Research Working Paper N.º 4654. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1148386>.

**MARQUETTE, H. y, Z. SCOTT.**

2005 *Getting to grips with politics: political analysis at the World Bank and DfID*.

**POWELL, J.**

2004 *The World Bank policy scorecard: the new conditionality?* Bretton Woods Update, Bretton Woods Project, noviembre, disponible en [www.brettonwoodsproject.org/doc/knowledge/cpia.PDF](http://www.brettonwoodsproject.org/doc/knowledge/cpia.PDF)

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.**

2002 *Informe sobre desarrollo humano 2002: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa 2002.

**SEN, Amartya.**

2000 *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

**SUBIRATS, Joan.**

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

**THORNTON, N. and M. COX.**

2005 *Review of the uptake of the drivers of change approach*. Londres: Agulhas Development Consultants.

**U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE.**

2009 Disponible en: <http://www.u4.no/> (mayo 2009), Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre

**UNSWORTH, Sue.**

2008 *Is political analysis changing donor behaviour?* Paper prepared for the Conference of the Development Studies Association, Londres. Disponible en: <http://www.devents.org.uk/Change-unsworth.doc>

**UNSWORTH, Sue y CONFLICT RESEARCH UNIT.**

2007 *Framework for strategic governance and corruption analyses - designing strategic responses towards good governance*. CRU Occasional Paper, The Hague, Clingendael Institute.