

Introducción

En los últimos años, el tema del fortalecimiento institucional ha cobrado especial relevancia dentro de los programas de cooperación y, si cabe, ha ido adquiriendo aún una mayor dimensión a consecuencia de la crisis financiera, económica y alimentaria que se desencadenó a escala internacional, a partir de 2008.

En este trabajo se ha buscado recopilar algunos ejemplos ilustrativos de buenas y malas prácticas en materia de fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción (FILC), dentro siempre de un objetivo, más amplio, de lucha contra la pobreza, de una serie de instituciones determinantes para el apoyo al desarrollo. Con ello se ha pretendido extraer las principales lecciones aprendidas en materia de fomento del buen gobierno, poniendo un énfasis particular en aquellas intervenciones de fortalecimiento institucional enfocadas de forma directa y transversal a la reducción de la pobreza.

Para ello se ha buscado identificar, a través del estudio de las mencionadas buenas prácticas, los “*DO / DON’T*” en materia de promoción del fortalecimiento institucional en las intervenciones de cooperación al desarrollo. A fin de extraer estos aprendizajes, en este documento se planteó, como objetivo inicial, analizar el papel de las agencias y organizaciones de cooperación más relevantes, desde la perspectiva que nos ocupa: Banco Mundial (BM), *EuropeAid*, y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para ello, se pretendía realizar una comparativa de cada una de estas instituciones, para poder dar respuestas a cuestiones como: ¿qué entiende cada organización por fortalecimiento institucional?, ¿cuáles han sido los principales logros en materia de promoción del buen gobierno?, ¿han contribuido éstos a mejorar el bienestar de los receptores de la ayuda (reducción de la pobreza)? y ¿cuáles son las principales lecciones aprendidas, tanto negativas, como positivas?

1. Metodología y proyectos analizados

La metodología seguida en la investigación ha consistido en primer lugar en realizar un estudio pormenorizado del marco teórico, de acuerdo con el cual las distintas instituciones llevan a cabo sus operaciones de fortalecimiento institucional. En segundo lugar, realizar un estudio sobre los proyectos que han financiado y ejecutado las instituciones arriba mencionadas. Se han seleccionado inicialmente, de media, tres 3 proyectos de cada institución, teniendo en cuenta, además de la calidad de las intervenciones, la cobertura, de forma que a través de un amplio abanico de proyectos se abarcasen diferentes ámbitos geográficos y sectoriales.

Posteriormente, dentro de la fase de enriquecimiento, se han realizado entrevistas a los principales responsables y directores de estos proyectos, en los casos en que ha sido posible, y en los casos en que no se ha tenido acceso a estos con alguno de los responsables de las correspondientes divisiones¹. Esta fase enriquecedora se ha planificado en función de la información pública y del más o menos fácil acceso a las evaluaciones pertinentes de cada institución. Las entrevistas se han llevado a cabo de acuerdo a un guion semiestructurado, para conseguir aunar, por un lado, el objetivo de obtener la máxima información posible y, por otro, introducir el suficiente grado de flexibilidad que permitiese adaptar las cuestiones tratadas en fun-

¹ A veces no se ha podido contactar con los responsables de los proyectos por ejemplo por el tiempo transcurrido desde la finalización de los mismos o por haber sido trasladados los responsables a otras divisiones.

ción del curso de cada una de las entrevistas, pero siempre respetando una cierta homogeneidad en el diseño de las mismas. Además, dichos guiones han sido personalizados para cada institución y para cada uno de los proyectos tratados. Estos se han estructurado en dos partes claramente diferenciadas, pero estrechamente vinculadas. La primera parte de los cuestionarios se ha dedicado a la visión de cada una de las instituciones en materia de fortalecimiento, la evolución de esta estrategia y las perspectivas de futuro. La segunda parte se ha centrado en los proyectos analizados y en la contrastación de las principales conclusiones preliminares derivadas de nuestro primer análisis. Finalmente, esto se completó con una serie de cuestionarios abiertos enviados antes y después de las entrevistas para matizar algunas cuestiones de fondo. Los resultados de esta segunda fase de enriquecimiento han sido muy desiguales entre las instituciones de referencia.

Hay que resaltar que para poder hacer la selección de los proyectos y analizarlos en profundidad, resulta imprescindible poder contar con los informes de evaluación de los mismos que serían solicitados a las instancias pertinentes.

En cuanto a las instituciones seleccionadas se optó, como se ha mencionado, por el BM, el BID y *EuropeAid*. Esta última institución se eligió por considerarse fundamental para la cooperación española y por haber, en los últimos años, movilizado importantes recursos y haberse comprometido fuertemente con el fortalecimiento institucional como herramienta imprescindible en el objetivo de lucha contra la pobreza.

No parece preciso justificar el motivo de la elección del BM y del BID, ambas instituciones realizan una importante labor en cuanto a reducción de la pobreza y en los últimos años se han enfocado de forma directa y transversal, como se verá posteriormente, al fortalecimiento institucional, convirtiéndolo en el *leitmotiv* de su estrategia de desarrollo.

En cuanto a la **metodología concreta para la elección de los proyectos**, se consideró que había que seleccionar y definir claramente unos criterios objetivos que permitiesen componer una muestra, si no representativa, sí al menos ilustrativa de la realidad de la cooperación en estas materias. La complejidad y la variedad de los proyectos hizo complicada la selección de los criterios y, aunque conscientes de que éstos no podían ser omnicomprendivos y que dejan muchas cuestiones de lado, se optó por un número de parámetros no muy elevado pero si lo suficientemente estrictos para acotar y asegurar la utilidad de la muestra. Las interesantes y profundas discusiones al respecto serán, sin duda, muy útiles para análisis complementarios o más profundos que puedan realizarse en el futuro. De acuerdo con las conclusiones de estos debates, se establecieron los distintos criterios que se explican a continuación:

Criterio sectorial: se buscó que los tipos de proyectos fueran lo más heterogéneos posibles, aunque, también en este caso, hubo que tener en cuenta que la actividad del BID está muy focalizado en la inestabilidad política de la región latinoamericana.

Criterio geográfico: con dicho criterio se estableció que los proyectos se hubiesen desarrollado en ámbitos geográficos muy variados, para que la muestra fuese lo más representativa posible del mapa mundial de la pobreza. Para ello, se ha tenido en cuenta el ámbito regional de las instituciones, en este sentido destaca, especialmente, el BID, ya que es una institución que actúa en la región latinoamericana. Por ello, dentro de la muestra se ha intentado compensar este peso geográfico en la selección de los proyectos del resto de instituciones.

Criterio temporal: todos los proyectos analizados tenían que estar finalizados, para que los resultados estuviesen claros al menos en el medio plazo, aunque somos conscientes de que muchos de los efectos de los proyectos solo serán visibles y cuantificables en el largo plazo. No obstante, también se consideró conveniente que fuesen relativamente recientes.

Criterio de transparencia: para asegurar la transparencia se juzgó que se debía exigir que todos los proyectos estuviesen ya evaluados y que dichas evaluaciones fuesen públicas o al menos se pudiese tener acceso a ellas.

Criterio de resultados: se ha hecho especial hincapié en que no toda la muestra de proyectos estuviese compuesta por casos de éxitos, ya que el objetivo último del trabajo era extraer lecciones aprendidas tanto en sentido positivo como negativo.

Criterio de objetivo final: de acuerdo con el planteamiento inicial de este trabajo, todos los proyectos analizados tenían que ir enfocados a la lucha contra la pobreza como fin último y aunque en ellos hubiese un componente de buena gobernanza.

1.1. Proyectos analizados

De acuerdo con la aplicación de los criterios definidos a priori se realizó una primera selección de proyectos, los cuales se recogen a continuación.