

2. *Reinvención de los proyectos*

Normalmente, los proyectos o componentes que han funcionado bien acaban, de modo sistemático, por diferir bastante de su concepción original; además, muchos de los casos de buen rendimiento se originaron al margen de las agencias que supuestamente los manejaban o en agencias no especializadas en esa actividad en concreto. Los temas sobre los que versaban estos episodios de buen rendimiento –independientemente de los componentes– conforman el presente capítulo. En síntesis:

- La actividad solía realizarse en un tiempo inferior al periodo de cinco a ocho años previsto en el momento de la valoración del proyecto. A menudo, en mitad del desarrollo de las tareas a largo plazo ocurría una transformación que las convertía, de hecho, en pequeños programas relámpago.
- A veces, a medida que tenía lugar, la actividad del proyecto se revelaba mucho más simple de lo que se previó en la fase de valoración, o funcionaba mejor tras un proceso de redefinición y reducción.
- De repente, uno o dos componentes del proyecto pasaban a considerarse los más importantes. Un gobernador escogía una "actividad estrella" de las miles de actividades del proyecto, y le daba todo su apoyo; o los propios gestores del proyecto se sentían atraídos por una actividad en concreto, a la que consideraban la "locomotora" que impulsaba el resto del proyecto.
- A menudo, el buen rendimiento podía atribuirse por igual tanto a la facilidad de la tarea asignada a la agencia como a las cualidades inherentes de dicha agencia. Del mismo modo, un mal rendimiento solía reflejar la dificultad de la tarea.¹ El proceso de definir de nuevo la tarea principal del proyecto y reducir su alcance, también hizo que la ejecución del proyecto fuera más fácil de lo que se pensó en un principio.
- En algunos casos no habituales, la gestión del proyecto estaba supeditada a presiones externas claramente identificables para obtener resultados, alcanzar a un número significativo de personas, reducir costes, o rendir cuentas de cualquier otro modo. Estas presiones "del lado de la demanda" provenían de gobernadores, beneficiarios, otras agencias estatales, administraciones municipales, organizaciones no gubernamentales y el Banco Mundial.
- Los gestores públicos dinámicos solían absorber las tareas que el proyecto les asignaba por los motivos que se refieren más adelante. Que las agencias que tomaban el control de estas tareas tuvieran buenos resultados en una actividad en la que no tenían experiencia previa requiere alguna explicación y plantea también cuestiones sobre el enfoque ordinario de la concepción del proyecto, por el cual los componentes del proyecto se asignan a agencias implantadas, con experiencia y un historial en cierto sector: carreteras a la agencia para las carreteras, irrigación a la agencia para la irrigación y agua a la agencia para el agua.

Este capítulo comienza con el fenómeno de la absorción de tareas, porque, en parte, gracias al intento de entender por qué sucedía, surgieron los otros cinco temas.

Absorción de tareas

Los directores de agencia capaces y emprendedores casi siempre asumían tareas que sobre el papel tenían que realizar otras agencias. La unidad de proyecto de Bahía asumió el componente de carreteras rurales de la agencia para la construcción de carreteras; la unidad de proyecto de Piauf asumió el sistema rural de abastecimiento de agua de la agencia pertinente y, en una primera etapa, mantuvo el control sobre el componente de la adquisición de terrenos mucho antes de que se le encargase a una agencia agrícola estatal; Paraiba asumió la construcción de carreteras rurales de la agencia estatal correspondiente; en varios estados, las unidades de proyecto encabezaban iniciativas dirigidas a facilitar créditos a los campesinos de tal modo que esquivaban el papel central asignado al sistema bancario oficial para esta tarea –a saber, el Banco Central, el Banco de Brasil y el Banco del Noroeste.

A pesar de que las unidades creadas para coordinar los proyectos del Noroeste fueron responsables de la

mayoría de las absorciones de tareas, los directores al mando de agencias ya existentes con responsabilidades ejecutivas también asumieron tareas correspondientes a otras agencias. En el proyecto Ibiapaba de Ceará, el servicio de extensión asumió el control de la ubicación de las carreteras rurales de la agencia correspondiente; la agencia federal agraria de Ceará asumió las actividades de colonización que correspondían a la agencia agrícola estatal, así como tareas de extensión agrícola correspondientes al servicio de extensión; la agencia federal agrícola de Bahía se ocupó de las actividades de demarcación de terrenos y parcelación de la agencia estatal; la agencia para el abastecimiento del agua de Sergipe asumió de la empresa de energía estatal la responsabilidad de suministrar pequeños irrigadores con los transformadores, los cálculos de costes y el proyecto para conectarlos a la red eléctrica.

Cuando las unidades coordinadoras del proyecto se adjudicaron actividades de las agencias que supuestamente debían realizarlas, no necesariamente llevaban a cabo las tareas ellas mismas. La unidad de proyecto de Piauí subcontrató la perforación de pozos de agua potable a empresas privadas, una tarea que debía realizar la agencia estatal del agua. La unidad de proyecto de Bahía subcontrató la mejora de las carreteras a pequeños contratistas locales en vez de a la agencia estatal. La agencia federal agrícola de Bahía contrató empresas privadas para llevar a cabo tareas de demarcación y de topografía, una actividad realizada tradicionalmente por las propias agencias federales y estatales. Sergipe, gracias sobre todo a la iniciativa del gobernador, creó una nueva agencia para gestionar el componente del agua rural, en lugar de trabajar con la empresa estatal para el abastecimiento de agua. Todos estos planes no estaban previstos en la fase de valoración del proyecto.

Las agencias que se arrogaban estas tareas y las contrataban a otros agentes no siempre utilizaban empresas privadas. A veces utilizaban organizaciones no gubernamentales: la unidad de proyecto de Bahía contrató los servicios de irrigación y extensión agrícola a la cooperativa de la región de Irece, tras haberse llevado esas actividades de las agencias estatales correspondientes. Otras veces contrataban agencias del propio sector público: Paraíba se adjudicó el trabajo de construcción de carreteras de la agencia estatal y contrató en su lugar al ejército; la unidad de proyecto de Bahía se dirigía en algunos casos a los gobiernos municipales, en lugar de a la agencia de carreteras estatal, para subcontratar obras de mejora a contratistas locales; la unidad de proyecto de Ceará confió en los servicios de extensión agrícola más que en la agencia de carreteras para planificar el emplazamiento de las carreteras rurales; y varias unidades de proyecto se dirigieron a los bancos de desarrollo estatales, en lugar de al Banco de Brasil y al Banco del Noroeste, para encargarse de las concesiones de crédito a los campesinos.

Este tipo de medidas gerenciales innovadoras y con empuje que la absorción de actividades llevaba aparejada son características que en todo el mundo presentan los directores de agencia capaces y dinámicos. Así las cosas, que los proyectos pudiesen atraer a tan buenos administradores y darles la cuerda necesaria para hacer que las cosas funcionaran bien, tenía que ser considerado como un signo de éxito y no como un problema. Pero la absorción de tareas también reflejaba la gran cantidad de tiempo y energía que estos administradores tenían que invertir en ir a contracorriente del proyecto –ejerciendo presión sobre el Banco y sobre la autoridad de desarrollo regional del Noroeste para que aceptasen los cambios sugeridos, y librando batallas burocráticas locales para desplazar a las agencias encargadas de la ejecución que sentían que tenían un lugar en el proyecto garantizado por el acuerdo de préstamo. En algunos casos, el personal del Banco se mostraba flexible en el asunto de las tomas de control, reconociendo su importancia como "catalizadores". Pero aún en estos casos positivos, temían que estas absorciones contribuyesen a la redundancia de tareas burocráticas, y por lo tanto se resistieron a aprobar la práctica. Sin embargo, esta clase de redundancia se ha señalado a menudo como una fuente de innovación y buen desempeño.²

La toma de control de las tareas no siempre daba buenos resultados. Sin tener un buen conocimiento ni experiencia en las actividades absorbidas, las agencias a veces las realizaban mal. Cuando parecía probable que así fuese, el personal del Banco se oponía a la adjudicación de las tareas. A veces, los propios responsables de llevar a cabo la tarea adjudicada no estaban contentos con los resultados de su trabajo, aunque pensaban que la transferencia de tareas era mejor que dejar las cosas como estaban en el momento de la asignación del proyecto. La absorción, huelga decirlo, solía crear resentimiento y oposición al proyecto en las agencias que se veían privadas de las tareas.

Es más, la absorción de actividades parecía socavar uno de los principales objetivos de los proyectos del

Noroeste, y de los proyectos de desarrollo rural en general –a saber, erigir instituciones sólidas en el sector público. En los años setenta, el Banco creaba a menudo nuevas agencias para poner en marcha sus programas de desarrollo rural, como vía para sortear los problemas de salarios bajos, ineficacia y comportamiento interesado en las agencias públicas existentes. Aunque este método había funcionado satisfactoriamente con anterioridad en el sector de infraestructuras –por las razones que se mencionan más adelante– su traspaso al ámbito del desarrollo rural no resultó bien. Las nuevas agencias de proyecto llegaron a estar mal consideradas por el resto del sector público, cuya cooperación las nuevas agencias necesitaban, para la mejora de sus salarios y condiciones laborales. Cuando el proyecto finalizó, algunas de estas nuevas agencias rurales simplemente se extinguieron –a diferencia de lo que sucedió con las infraestructuras, en las que un proyecto inicial solía ser un buen primer paso para construir una agencia competente; o pasaba justo lo contrario, las nuevas agencias acumulaban tanto poder que no era bueno para ellas– demasiado centralizadas, demasiado derrochadoras, no dispuestas a ceder responsabilidad a otros que podían hacer las cosas mejor, incluidos los beneficiarios. Las nuevas agencias creadas para proyectos de colonización fueron objeto de especial crítica por la última razón, incluido el único proyecto de colonización financiado por el Banco en el Noroeste de Brasil, Alto Turi (Banco Mundial 1985).

Por todos estos motivos, el Banco y los brasileños acordaron no crear nuevas agencias para llevar a cabo los proyectos del Noroeste. En su lugar, trabajarían a través de las instituciones públicas existentes y las reforzarían, sin importarles lo inadecuadas que fueran. La única entidad nueva sería una "modesta" unidad de coordinación de proyectos en cada estado,³ normalmente ubicada en la planificación agrícola o en la agencia de planificación de la administración estatal. La nueva unidad no disponía de facultades para realizar actividades como construcción de carreteras o servicios de extensión agrícola, sino que simplemente planificaría, coordinaría y supervisarían el desarrollo de estas actividades por parte de las agencias existentes; aunque era la agencia principal del proyecto, no tenía poder para dar instrucciones a las agencias encargadas de la ejecución, o para cortar su financiación en caso de mal desempeño.

Si la práctica de la absorción se había asociado de forma sistemática con un mal rendimiento, se consideraría simplemente como uno de los numerosos problemas que afectaban a los proyectos de desarrollo rural, o como resultado de una deficiente supervisión por parte del Banco. Pero el hecho de que la absorción de tareas constituía el procedimiento ejecutivo ordinario de los mejores directores de proyecto sugiere que la concepción de los proyectos de desarrollo rural nacía defectuosa y que el refuerzo de las agencias establecidas no estaba saliendo conforme al plan previsto. Es más, el propio éxito de los proyectos para atraer a los buenos administradores allanó el terreno para la toma de control: estos gestores no estaban interesados en desempeñar el "modesto" papel de facilitador. Comprender por qué los buenos gestores siempre estaban dispuestos a reclamar tareas de las agencias establecidas facilita algunas pistas sobre cómo mejorar el diseño de proyecto.

Por qué y cómo

Los buenos administradores se adjudicaban tareas de otras agencias por varios motivos.

- El más importante es que ellos y el personal a su cargo preferían realizar las actividades a "solamente" coordinarlas; la ejecución del proyecto proporcionaba más poder y prestigio que la coordinación, era más satisfactoria y tenía un efecto transformador sobre la moral de la agencia.
- Los encargados de dirigir las tareas adquiridas pensaban que las agencias establecidas estaban haciéndolo mal –con procedimientos demasiado lentos, haciendo chapuzas o sin estar comprometidas con los objetivos del proyecto, sobre todo las que asistían a los campesinos y a los pobres.
- La absorción de las tareas proporcionó a los gestores más control sobre el ritmo, la calidad y el coste de la ejecución del proyecto, de todo lo cual se sentían profundamente responsables; cuando las propias agencias establecidas encargadas de la ejecución se adjudicaron tareas de otras, vieron que esto era necesario para que sus propios componentes funcionaran bien –como en el caso de la agencia de abastecimiento de agua que asumió de la empresa pública estatal la responsabilidad de suministrar transformadores a los campesinos dedicados a la irrigación.
- Las agencias instituidas tenían a menudo dificultades para satisfacer el repentino aumento de la demanda de sus servicios que originaba el proyecto, incluso aunque hubieran hecho un buen trabajo hasta el momento.
- Los proyectos, o alguno de sus componentes, solían atraer el apoyo de un gobernador con mucha

influencia, cuya presión para obtener "resultados" –a menudo más allá de los originalmente establecidos en la fase de evaluación- no podían soportar las agencias implantadas si continuaban con su actividad habitual.

- La tarea absorbida resultaba bastante diferente de lo que la agencia instituida estaba acostumbrada a realizar, aunque pareciese ser lo mismo –pequeña irrigación en lugar de irrigación a gran escala, descubrimiento de los puntos de la red de carreteras que se encuentran en mal estado en lugar de construcción de carreteras rurales, irrigación en lugar de sistemas rurales de abastecimiento de aguas, servicios de extensión agrícola para campesinos en lugar de para terratenientes, abastecimiento de agua con servicio de mantenimiento en lugar de sólo la instalación del sistema. Igualmente, la agencia a la que le arrebataban la tarea percibía esta actividad diferente como más técnica o administrativamente difícil, o menos "adecuada" profesionalmente que la que estaba realizando– aunque un cambio de enfoque era esencial para lograr los objetivos del proyecto de llegar a los pobres, reducir los costes y descentralizar los procesos de planificación y puesta en marcha.

¿Cómo podían agencias sin experiencia en ciertas tareas simplemente adjudicarse actividades de agencias implantadas y realizar un trabajo aceptable, sobre todo en un entorno de instituciones públicas débiles? ¿Qué nos dice esto sobre la "nueva sabiduría" de no crear nuevas agencias y de, en su lugar, fomentar la capacidad a largo plazo de determinadas agencias especializadas en tareas específicas? Las agencias que absorbían las actividades fueron capaces de realizar tareas a las que no estaban acostumbradas porque:

- Se inspiraban en la práctica de todas las agencias en el sector público estatal, incorporando siempre a uno o dos buenos especialistas externos, a veces de la propia agencia a la que le habían arrebatado la competencia.
- A veces subcontrataban trabajo a empresas privadas, organizaciones no gubernamentales u otras agencias; aunque aún no estuviesen realizando el trabajo ellas mismas, lo que les dio la facultad de supervisar estrechamente, dudar sobre la renovación del contrato o amenazar con retener el pago –un poder que no tenían cuando "sólo" coordinaban la actividad a través de otra agencia.
- Tendían a prodigar su atención, energía y escasos fondos en un componente concreto de los arrebatados, mientras que a los otros componentes se les dejaba consumirse a causa de las aflicciones crónicas de las agencias ejecutivas incompetentes, retrasos en la financiación e inflación; todo ello dio a las agencias que se adjudicaban las tareas la oportunidad de hacer "bien" unos pocos componentes y producir una versión definitiva del proyecto más limitada que la original, con menos agencias desempeñando un papel activo.
- En algunos casos, la tendencia a reducir el proyecto resultaba reforzada por el apoyo decidido de un gobernador, quien por lo general promocionaba una determinada actividad "con su sello", como el abastecimiento de agua en las zonas rurales, los créditos para los campesinos o la irrigación.
- La capacidad para atraer, retener y proteger a un personal profesional de alta calidad pareció ser más determinante en estos 16 éxitos que un buen conocimiento de una actividad determinada; los mejores gestores, al margen de si participaban en la toma de control o no, estaban más preocupados por los asuntos de calidad relativos al personal que por el número de empleados; hacían todo lo posible por conseguir algunos buenos profesionales trasladados de otras agencias, luchaban por el establecimiento de criterios de méritos en la contratación y protegían con uñas y dientes a sus preciados profesionales de interferencias políticas.
- Las tareas de los proyectos que eran percibidas por las agencias implantadas como diferentes, más difíciles y menos deseables comparadas con las actividades a las que ellas estaban acostumbradas resultaban a veces más fáciles para las agencias que las habían absorbido o más apropiadas para sus habilidades; tan pronto como dentro del concepto de abastecimiento rural de aguas se incluyó la organización de la comunidad para manejar y mantener el pozo, por ejemplo, se produjo el desplazamiento de la actividad a un terreno más familiar para las unidades de proyecto-con sus agentes de campo formados para llevar el componente de participación comunitaria.
- Detrás de muchos de los éxitos de la absorción de tareas había un grupo de presión "interno" de entusiastas burócratas en la agencia que realizaba la toma de control; estos individuos proliferaban en el sector público, incluida la agencia a la que le arrebataban las tareas, pero su influencia había resultado difusa y por lo general no tenían poder en estas otras agencias; convertirlos en una masa crítica en la agencia que realizaba la absorción, y respaldarles con el firme apoyo de un director dinámico (y, a veces, un gobernador), resultó crucial para su éxito.

El gusto por la ejecución

La preferencia por hacer el trabajo uno mismo explica, en parte, el gran entusiasmo y la atención prodigada por las unidades de proyecto al componente de participación comunitaria (en adelante, APCR). Aunque el entusiasmo por el APCR fue muy elevado en todo el Noroeste debido a su estilo participatorio, no hay duda de que su papel especial como la única responsabilidad ejecutiva de la unidad de proyecto en la mayoría de los estados también le atrajo gran cantidad de energía burocrática⁴ El APCR era el único componente con el cual las unidades de proyecto tenían la oportunidad de demostrar su valía como ejecutoras sin necesidad de absorción de tareas, la única actividad en la que no dependían de la buena voluntad y competencia de otras agencias, y la única actividad con la que podían tener un grupo al que representar y que les tuviera algo que agradecer. Así, es lógico que el APCR siempre sobreviviese cuando los proyectos del Noroeste se redujeron a sus partes más "realizables".

El gusto por la ejecución también ayuda a explicar los insólitos buenos resultados del componente del sistema rural de abastecimiento de agua, realizando sus objetivos previstos en plazo y, en muchos casos, superándolos –a pesar de que el mantenimiento posterior no dio los resultados esperados, como se explica más adelante. El APCR abrió una puerta a los directores de proyecto para adjudicarse la tarea del abastecimiento de agua y otras actividades⁵ que requerían una presencia en las comunidades locales. Debido al historial de malos resultados en la gestión del funcionamiento y mantenimiento de los sistemas rurales de abastecimiento de agua, el Banco ha adoptado recientemente la postura de que las comunidades respondan del funcionamiento, la financiación y el mantenimiento de los nuevos pozos –y de que exista una planificación dispuesta antes de la construcción del pozo. Las agencias para el agua y los ingenieros no estaban acostumbrados a realizar esta clase de trabajo organizativo, ni tampoco muy interesados (véase más abajo); el personal del APCR, por el contrario, estaba muy involucrado en la organización de la comunidad para los proyectos de APCR, y por tanto saludaron la tarea de organización para el abastecimiento de agua con entusiasmo, considerándola como una simple ampliación de lo que ya estaban haciendo. Una vez que el personal del APCR se encargó de la tarea de organizar a la comunidad para el abastecimiento de agua, resultó un paso natural para la unidad de proyecto encargarse también de la supervisión y de la toma de decisiones relativa a la propia instalación de los pozos. El personal del APCR también quería esta competencia, porque les permitía asegurarse de que una vez que la comunidad estaba asegurada, el agua llegaría del modo, en el plazo y en el lugar que debía. Cuando eso no sucedía, su credibilidad disminuía a los ojos de la comunidad.

Difícil y fácil

Al igual que con los sistemas rurales de abastecimiento de agua, otros casos de buen rendimiento originaron que agencias externas se especializasen en una actividad específica. El plan más ambicioso de adquisición de tierras de los proyectos de Noroeste fue realizado principalmente por una unidad de proyecto de reciente creación en la agencia de planificación estatal de Piauí, en lugar de por una agencia agraria; los experimentos más prometedores sobre pequeña irrigación para campesinos sin tierra en Bahía fueron realizados por una combinación de la unidad de proyecto y la cooperativa local –ambas neófitas en el tema de la irrigación– y no por la agencia de abastecimiento rural de agua, que era una de las más experimentadas del Noroeste; algunos de los mejores resultados logrados en la obtención de créditos para los campesinos funcionaron a través de comisiones *ad hoc* de instituciones estatales, en lugar de a través de los sistemas bancarios designados en un principio; en Pernambuco y Sergipe, las pruebas de campo y la adaptación de innovaciones mecánicas importantes provenientes de la investigación agrícola fueron realizadas por agencias no especializadas en vez de por la propia agencia de investigación –la cisterna de agua para uso doméstico y utensilios para la tracción animal, como se explica en el capítulo 5.

En todos estos casos, al igual que con el abastecimiento rural de aguas, la tarea era más difícil para la agencia establecida que para la que se adjudicaba la tarea. Ejecutarla bien requería un cambio en el modelo previo de actividad de la agencia, lo que no solía ser del agrado de los profesionales que trabajaban en ella, y también suponía una cierta pérdida de autonomía. Así, volver a definir la tarea pasó a ser un factor del bajo rendimiento por parte de las agencias implantadas, tanto como un motivo para la mayoría de los casos de absorción de tareas. Al mismo tiempo, la redefinición de las tareas hizo que se pusieran al alcance de las agencias no especializadas y que fueran de su gusto. Y la obtención de especialistas no resultaba complicada, dada la facilidad con que las agencias estatales podían pedir prestados profesionales de otras agencias –sobre

todo cuando contaban con el apoyo para hacerlo de gobernadores poderosos y de directores de agencias.

Al margen de la redefinición de tareas, éstas variaban mucho en lo que respecta a su facilidad o complejidad. El abastecimiento rural de agua es un buen ejemplo por la importancia de explicar su popularidad y buenos resultados en los proyectos del Noroeste, su adjudicación por unidades coordinadoras de proyectos y el alejamiento parcial de otros componentes como los servicios de extensión agrícola, la concesión de créditos y la irrigación. Representando menos de un dos por ciento del coste estimado de los proyectos de segunda generación, el agua ya había alcanzado un 10 por ciento de los costes esperados a los dos o tres años de la puesta en marcha del proyecto ⁶.

Los sistemas rurales autónomos y simplificados, así como la instalación de columnas secas de los proyectos del Noroeste fueron "fáciles" porque recibieron un apoyo político crucial. Este enfoque permitió a los gobernadores "cumplir" con un gran número de poblaciones rurales dispersas en periodos cortos de tiempo. Otros enfoque más centralizados, como las conexiones individuales a los hogares, llevaban más tiempo de planificación, financiación y ejecución que el mandato de cuatro años dentro del cual los gobernadores querían demostrar "resultados" –como se explica más abajo. Exactamente por esta causa el gobernador de Sergipe rechazó una red de tuberías de 150 kilómetros propuesta por los ingenieros hidráulicos estatales para resolver el problema de abastecimiento de agua del estado, y optó en su lugar por los pozos de columna más descentralizados y que se podían poner en funcionamiento más rápidamente.

Las agencias para el agua también consideraron el sistema de abastecimiento (rural o urbano) sencillo en comparación con la irrigación, como descubrieron las agencias estatales que pasaron del agua a la irrigación.⁷ Advertieron que la irrigación necesitaba un análisis más exhaustivo, más tiempo y más habilidades para supervisar a los contratistas, lo que significaba más retrasos hasta el inicio de la ejecución. La irrigación también suponía más dependencia de terceros y otras competencias que las necesarias para el agua potable – un conocimiento de las prácticas agrícolas en la región, las restricciones a la tenencia de tierras y las costumbres existentes en la utilización del agua. Las agencias que pasaban del abastecimiento de agua potable a la irrigación se quejaban de esta pérdida de autonomía y complejidad cada vez mayor. Estaban decepcionadas porque su rendimiento en la irrigación no estaba a la altura de la reputación que tenían con el agua. Además, la planificación de proyectos de irrigación solía desatar conflictos por el uso de la tierra y el agua que eran causa de retraso en los proyectos, lo que nunca ocurrió con los proyectos de agua potable.

Las revisiones puntuales de los sistemas de agua instalados en los proyectos de la primera generación a veces descubrían que sólo la mitad de ellos funcionaban, resultados que no son infrecuentes en estos programas, lo cual viene a significar que los buenos resultados en la finalización del componente de agua rural no se pueden considerar como un éxito impoluto, y que el sistema rural de agua sólo es "fácil" si no se tienen en cuenta el funcionamiento y el mantenimiento. Sin embargo, incluso contemplada como actividad de construcción, la superación por parte de los proyectos de segunda generación de los objetivos del sistema de abastecimiento rural de agua a los pocos años de su puesta en marcha sigue siendo impresionante –dado que (1) los gastos de la totalidad del programa fueron sólo la mitad de los previstos, (2) había un notorio retraso en el avance de otros componentes de construcción como la irrigación (o las carreteras de los proyectos de primera generación, donde los gastos fueron tan sólo el 67 por ciento de los niveles calculados). Además, organizar a las comunidades para gestionar los asuntos de financiación, mantenimiento y funcionamiento antes de que se suministre el agua –como insiste en la actualidad el Banco– tal vez consiga en realidad hacer el abastecimiento rural de agua y el mantenimiento más difícil. En un pequeño estudio de sistemas que estaban funcionando bien, la organización de la comunidad en torno al abastecimiento no era la explicación (Beteta 1990c). Es mas, una sola persona que se servía del agua con fines productivos había organizado y financiado el funcionamiento de un sistema, así como distribuido equitativamente el agua –lo que sugiere que el énfasis en la responsabilidad de la comunidad para el mantenimiento y la financiación del agua rural tal vez no venga al caso.⁸

Insistir en que las comunidades se organicen en torno al abastecimiento de agua rural antes de construir los pozos convierte una tarea fácil en una complicada e interminable. De este modo se pierde el apoyo de los dirigentes electos que escogieron los programas basándose en la rapidez con que podían estar acabados, y también el entusiasmo de los tecnócratas comprometidos a "repartir" cuanto antes algún beneficio entre los pobres. Todo ello no significa que el problema del mantenimiento se pueda ignorar, más bien, (1) es

necesario realizar un sencillo trabajo de evaluación en la fase de la elaboración institucional vinculado a los sistemas que mejor funcionan, dado que las conclusiones parciales de este estudio no señalan al tipo de enfoque comunitario seguido por el Banco; y (2) tal vez no sea mala idea, mientras tanto, trabajar en el problema del mantenimiento una vez que los pozos estén instalados, a fin de facilitar la "sencillez" de la construcción. A esto se ha dedicado el Banco últimamente con buenos resultados, negándose a aportar fondos para nuevos sistemas de agua hasta que los antiguos estén en funcionamiento. Al no adoptar esta posición más rutinariamente, puede que el Banco sea al menos tan responsable del "problema del mantenimiento" como las comunidades que no consiguen organizarse. Cualquiera que sea la elección final, es importante entender que organizar a las comunidades para mantener la financiación y el funcionamiento de los sistemas de agua tiene unos costes considerables en términos de privar al agua rural de su inusual "facilidad". Afortunadamente, las conclusiones de Beteta, plantean ciertas dudas sobre si la organización de la comunidad en torno al agua es realmente un elemento previo necesario para un funcionamiento correcto y sugiere que tal vez haya vías menos incómodas de conseguir que los sistemas de agua comunitaria funcionen bien.

La relativa facilidad de una tarea también depende de la naturaleza de la agencia ejecutiva y de las tareas a las que estuviese acostumbrada. Los programas de agua rural simplificados de los proyectos del Noroeste parecían más fáciles que el abastecimiento de agua urbana porque eran menos sofisticados técnicamente y se desarrollaban a través de sistemas autónomos, por lo general, sin conexiones individuales a los hogares. Sin embargo, las agencias para el agua urbana consideraban que el sector del agua rural era más difícil que el del agua urbana: por ejemplo, en los sistemas rurales resultaba más difícil cobrar por el agua, no podían acceder a las soluciones basadas en sistemas centrales necesitados de mucho capital que eran de su agrado y a las que estaban acostumbrados, tenían pocas posibilidades de utilizar sus sofisticadas habilidades de ingeniería y el funcionamiento y el mantenimiento del sistema dependían de un comportamiento impredecible por parte de los usuarios en mayor medida que en el caso del agua urbana –al menos del modo en que el Banco insistía en que se hiciese la puesta en funcionamiento y el mantenimiento del agua rural.

Una distinción similar se puede hacer con respecto a la irrigación pública y privada, o grande y pequeña. Con frecuencia, las agencias gubernamentales consideraban los proyectos de irrigación privada más fáciles que los públicos, o los pequeños más sencillos que los grandes. Los procedimientos de expropiación y el desplazamiento de la población que exigían los proyectos públicos de irrigación, unido al largo periodo en el que se realizaban estas inversiones, eran causa de conflicto, resistencia y aprensión. Como consecuencia de esto, los gobernadores y otros funcionarios estatales comenzaron a juzgar cada vez más los proyectos públicos de irrigación como caros políticamente hablando. A los ojos de las agencias establecidas de irrigación, sin embargo, la irrigación privada era más difícil. En lugar de poder diseñar proyectos independientes y espectaculares, comenzando con la tabla rasa de terrenos recién expropiados a lo largo del perímetro de irrigación, los proyectos privados tenían que trabajar con la distribución de terrenos y el uso de agua existente, de manera poco sistemática y con resultados físicos menos llamativos.

Por las mismas razones, muchos consideraban la adquisición de tierras más fácil que la expropiación. La compra no provocaba la costosa disputa y el retraso que llevaba aparejada la expropiación y la compra proporcionaba más control a la agencia al frente del proyecto –del mismo modo que el abastecimiento de agua potable estaba más sometido al control de la agencia correspondiente que la irrigación. La compra depende menos que la expropiación de la concurrencia, el trabajo duro y el comportamiento ético de otras instituciones –el sistema judicial, el legislativo, otras agencias agrícolas. Además, la compra era algo que "cualquier" agencia podía hacer –no sólo, como en el caso de la expropiación, una agencia con autoridad formal sobre asuntos agrícolas. Aunque las unidades coordinadoras del proyecto y otras agencias no agrícolas no disponían de la autoridad formal para expropiar, menos aún para ejecutar otros componentes, sí podían obtener la autoridad para comprar.

Las modificaciones puntuales en las carreteras rurales y el uso de pequeños contratistas locales, aunque menos sofisticado técnicamente que la construcción de carreteras o la remodelación, podía resultar más complejo desde el punto de vista de la gestión porque requerían el arriendo y la supervisión de muchos contratos pequeños.

Los ejemplos citados anteriormente muestran que la facilidad o dificultad de una tarea no era inherente

necesariamente a la tecnología de la propia tarea, sino que también estaba relacionada con (1) sus características organizativas o de gestión; (2) lo que la agencia hacía anteriormente y era su especialidad; (3) si el personal de la agencia correspondiente disfrutaba con la tarea, determinada en parte por si la consideraban "profesional"; y (4) la cantidad de presión o apoyo para dicha actividad en concreto que provenga del exterior de la agencia. Además, por cada agencia que no disfrutaba de una tarea en particular, solía haber otra que sí lo hacía. Mientras que las agencias de irrigación preferían la irrigación a gran escala a la pequeña, como ya se ha dicho, las agencias agrícolas estatales o unidades de proyecto menos especializadas preferían la irrigación privada a la pública. Mientras que las empresas públicas de energía no les gustaban las complicaciones que acarrea la atención de las solicitudes de transformadores por parte de numerosos campesinos dedicados a la irrigación, a las agencias agrícolas sí. Mientras que a las agencias para la construcción de carreteras no les gustaba realizar análisis de flujos de tráfico y de concentraciones de producción agrícola a fin de emplazar carreteras que uniesen el mercado con la finca, a las agencias de servicios de extensión agrícola sí.

Entre las agencias de infraestructura, en suma, las redefiniciones de tareas más significativas de los proyectos del Noroeste exigían que las agencias cambiasen (1) de la construcción de carreteras rurales a la mejora de zonas puntuales; (2) del abastecimiento de agua rural a la irrigación; (3) del abastecimiento de agua urbana al abastecimiento de agua rural; (4) de tomas individuales a los hogares a columnas de agua comunitarias; (5) de la irrigación a gran escala a la pequeña irrigación; y (6) de la construcción (en el sector de las carreteras así como en el del agua) al funcionamiento y el mantenimiento.⁹ Estos cambios, a su vez, crearon problemas a las agencias participantes. *En primer lugar*, aunque las tareas nuevamente definidas solían ser menos sofisticadas técnicamente, podían resultar administrativamente más difíciles ya que requerían un estilo de funcionamiento más descentralizado. *En segundo lugar*, las nuevas tareas exigían una mayor cooperación de los usuarios y a veces de otras agencias, mientras que con anterioridad la agencia había podido trabajar en un entorno más independiente. *En tercer lugar*, para los profesionales de las agencias, las tareas redefinidas representaban a menudo una "degradación" en términos de nivel, prestigio y trabajos anteriores; las nuevas tareas no eran tan sofisticadas técnicamente, no requerían tanto equipamiento y eran más dispersas. *En cuarto lugar*, a las agencias implantadas y a sus profesionales simplemente no les gustaban las tareas redefinidas por el proyecto, o como insistió el Banco durante el curso de la ejecución, en parte porque no estaban especialmente interesados en los objetivos de distribución del programa.

Muchos de los ejemplos de redefinición de tareas y sus problemas provienen del sector de infraestructura rural y resultan especialmente importantes a causa del nuevo énfasis que en este sector ponen las investigaciones sobre desarrollo agrícola y los planes del Banco sobre estrategias de desarrollo rural encaminadas a reducir la pobreza. A saber, a las agencias de infraestructura implantadas les resultará difícil, o no de su gusto, dar con la versión "apropiada" de infraestructura rural en los noventa —esto es, como una inversión importante en una estrategia de crecimiento rural descentralizado orientada a reducir la pobreza.¹⁰

Cómo persuadir a las antiguas agencias

Las agencias que protagonizaban la absorción de tareas realizaban sin problemas actividades en las que apenas tenían experiencia, como se ha dicho antes, en parte gracias a la incorporación de profesionales competentes y comprensivos provenientes de las agencias implantadas. Ubicar a estos profesionales en un entorno burocrático que tienda más hacia la autodeterminación —acaso sólo temporalmente— dio a veces a la tarea nuevamente definida una mejor oportunidad para ser aprendida y finalmente adoptada por la propia agencia implantada o de la que se extrajo. Una vez que el nuevo enfoque se hubo probado y contrastado, devino más interesante para la agencia establecida, en parte debido a que la "invasión" de su terreno por una agencia externa despertó sus instintos competitivos. En la mejor de las circunstancias, las agencias a las que se les habían arrebatado las tareas acababan por mostrar interés en recuperar la actividad perdida y realizarla ellas mismas. Cuando la oficina regional de Irece de la agencia bahiana de abastecimiento de agua (CERB) perdió el componente de irrigación a pequeña escala frente a la cooperativa local, su ingeniero principal también se fue. Tras trabajar con la cooperativa para establecer el programa, volvió a CERB y ejerció toda la presión que pudo para que el componente volviese de nuevo a la oficina demostrando que CERB podía acometer la irrigación a pequeña escala —y "mejor que" la cooperativa.¹¹

Para tener éxito, la absorción de tareas no necesita ser permanente. De hecho, es posible que tenga efectos

más duraderos en el modo de actuar de las agencias si no lo es —a saber, si los profesionales prestados vuelven victoriosos, tras haber puesto en marcha sin problemas la tarea arrebatada, a sus agencias originales. La apariencia temporal en escena de las nuevas agencias tal vez resultase el catalizador para que, finalmente, la agencia establecida recuperase la tarea. En otras palabras, si las nuevas agencias dejan de existir con la finalización de un proyecto, no significa necesariamente un fracaso, como a veces se suele interpretar.

Estas conclusiones también nos ofrecen una perspectiva diferente sobre el tan comentado problema de la "inestabilidad" que sufre la gestión de las agencias públicas en los países del tercer mundo. Aunque las agencias padecen frecuentemente el abandono de empleados y directores competentes, como se relata en los informes de supervisión, al mismo tiempo es posible que otras agencias salgan beneficiadas. A pesar de que una agencia determinada sea "inestable", no ocurrirá lo mismo con la bolsa de habilidad y competencia disponible para trabajar en un problema. La creación de dicha bolsa en el sector público del Noroeste tal vez sea una de las contribuciones más importantes de los proyectos de esa región —no bien apreciada precisamente por constituir un factor "externo" no capturado en la evaluación de cualquier agencia "inestable".¹²

Así, en virtud de ciertas circunstancias, es posible que las nuevas agencias y unidades no sean tan mala idea —en los casos en que las tareas sean técnica o administrativamente más fáciles que la mayoría pero, por alguna razón, son difíciles para la agencia establecida. El cambio de escena de la actividad de una agencia a otras, aunque pueda parecer redundante, puede también ayudar a que se trabaje mejor un problema —como demuestran los mejores casos de absorción de tareas. Es posible que sea precisamente la experiencia y el historial de una agencia en una actividad determinada, lo que hace que resulte difícil para esa agencia. Así, a veces, tal vez haya motivos para no poner un cierto componente en las manos de la agencia establecida. Como poco, seguramente la nueva tarea resulte mejor si se desarrolla primero fuera de la agencia implantada.

Estas explicaciones sobre por qué las nuevas agencias o unidades funcionaron a veces mejor son análogas a los motivos por los que las nuevas agencias desempeñaron mejor su cometido en infraestructuras que en desarrollo rural. En los proyectos de infraestructura, no importaba si las otras agencias sentían celos o estaban resentidas, porque los proyectos no dependían de la acción coordinada con otras partes del sector público. Por el contrario, los proyectos de desarrollo rural, parecían potenciar al máximo la dependencia entre las agencias. Y, si las agencias de desarrollo rural tenían éxito, era en parte gracias a que transformaban su trabajo —a través de la absorción de tareas— de un modo que las hacía menos dependientes de las otras agencias —a saber, más como las nuevas agencias de infraestructura, con sus proyectos "de arranque" independientes.

Esta afirmación cautelosa del concepto de crear nuevas unidades, o de asignar tareas a agencias en campos en los que no están especializadas, no encaja realmente con las unidades de coordinación de proyectos tal y como se establecieron en virtud de los proyectos de la región Noroeste. El mandato de estas nuevas unidades era justo lo contrario de lo que se recomienda aquí: debían coordinar las actividades de millares de otras agencias, lo que las cargó con el máximo grado de dependencia de otras agencias, junto con el mínimo control sobre la calidad de lo que sucedía. Y si resultaron productivas como "nuevas" agencias, fue cuando hicieron lo que no debían hacer —reducir los proyectos a unos pocos componentes y arrebatar el control de dichos componentes de las agencias a las que les pertenecían.

Por último, explicar el comportamiento de las agencias en términos de la relativa dificultad de la tarea ayuda a descifrar su extraño comportamiento cíclico. Las que presentaban años de rendimiento satisfactorio solían experimentar repentinas y prolongadas caídas en desgracia; y las que recibían sistemáticamente durante años malas notas en su desempeño solían de repente mostrar mejoras espectaculares —un tema del que se habla más adelante en el capítulo 5. Aunque los evaluadores atribuían estos cambios bruscos a la pérdida o a la llegada de un buen gestor o a la "política", los factores mencionados con anterioridad son igual de importantes. Por ejemplo, la repentina caída en desgracia de la agencia del agua rural en Sergipe, se debe en parte a pasar de encargarse de sistemas de agua rural simplificados a la irrigación. Esta clase de explicaciones, al menos, son más sistemáticas —y están más al alcance del control de los diseñadores de proyecto— de lo que lo están las del "liderazgo" y la "política".¹³

Toma de control y reducción

La inflación y los retrasos crónicos en las transferencias de fondos de contrapartida presupuestados de la administración central a las agencias ejecutivas hizo la planificación y la puesta en marcha de los proyectos de la región Noroeste extremadamente difícil. Una compleja estructura de permisos para la transferencia de fondos y para la autorización de cambios en la concepción de un proyecto requería la aprobación de la autoridad de desarrollo regional del Noroeste (SUDENE), del Banco y, en algunos casos, del ministro correspondiente de la administración federal.¹⁴ Para obtener las transferencias que se les debían, los directores de las agencias tenían que invertir mucho tiempo en presionar a las autoridades adecuadas, incluidos legisladores estatales y nacionales. A estos problemas se le añadía un entorno de austeridad fiscal cada vez mayor en Brasil, con repetidas reducciones de personal en las agencias, o amenazas de llevarlos a cabo, y el efecto desmoralizante que esta amenaza constante de recortes suponía para el desempeño del personal. A pesar de que el Banco, mediante sus informes, ha identificado y analizado ampliamente estos problemas, y tanto la institución como los brasileños han trabajado mucho para reducirlos, aún persisten. Los jefes de proyecto hacían frente a estos problemas de tres modos: (1) reducían los proyectos a uno o dos componentes, (2) contrataban otras agencias y empresas privadas para prestar servicios, y (3) se libraron de algunas de las inflexibilidades de sus presupuestos y compensaron los déficit presupuestarios, invirtiendo los saldos de efectivo de sus agencias en el mercado monetario.

El lado más brillante de la inflación

La agudeza de los problemas citados y el modo en que consumieron la atención del banco y de los brasileños, han ocultado de algún modo la dinámica positiva que hay tras ellos. La confusión causada en los presupuestos por la inflación y los retrasos en la financiación proporcionó a los jefes de proyecto la posibilidad de "reinventar" los proyectos para aproximarlos a sus gustos. La reducción a unos pocos componentes, tratados con favoritismo, representa una de esas reinventiones. Si resultaba que los fondos no estaban previstos, y si una agencia no funcionaba del modo en que debía, se creaba una especie de caos en el que los gestores podían alejarse de las normas no observadas del proyecto –todo por apañárselas con menos cantidad de fondos de la presupuestada. Los que podían presentar objeciones –el Banco, SUDENE, o los ministros de la administración central– estaban distraídos con la tarea de lidiar con los mismos problemas de inflación y retrasos en las transferencias de fondos de contrapartida a las agencias de los proyectos.

La reacción de la administración central a la alta inflación también contribuyó a esta "flexibilidad" impulsada por el caos, adoptando la forma de un instrumento financiero indexado y con una gran liquidez, el llamado "*overnight market*" o mercado a un día. Creado en los años setenta, esta clase de mercado monetario permitió a los individuos, las empresas y las agencias públicas mantener sus fondos de explotación en cuentas que mantenían el ritmo de la inflación y arrojaban al menos un pequeño beneficio real.¹⁵ Incluso cuando el rendimiento que obtenían las agencias de proyecto por mantener sus saldos en efectivo en el mercado a un día sólo conseguía preservar su valor frente a la inflación, se trataba sin embargo de una recompensa que "no constaba en los presupuestos"; no estaba sujeta al reglamento y la supervisión de SUDENE, la administración central o el Banco Mundial, por lo que los directores de proyecto no tenían que solicitar permiso a dichas entidades para financiar actividades o utilizar procedimientos no sancionados en el acuerdo de proyecto o en el plan anual de funcionamiento. En suma, a los directores de proyecto les gustaba el mercado de un día, porque podían aprovechar los recursos cuando fuese necesario y proporcionaba mayor flexibilidad y control sobre su presupuesto que en el caso de las transferencias de fondos del Banco y de los fondos de contrapartida de la administración.¹⁶

Así, en cierto modo, los problemas económicos e institucionales de mayor envergadura en los que los proyectos del Noroeste se hallaban insertados dieron una oportunidad a los gestores dinámicos para actuar como estimaran más conveniente, y para salirse de los límites de la concepción del proyecto –lo que en realidad constituyó una especie de descentralización física *de facto* que no podía lograrse formalmente. Con ello no se quiere dar a entender que la inflación, el déficit y los retrasos y el incremento en los gastos que producen sean buenos.¹⁷ Mas bien, lo que podemos aprender de este "lado más brillante" del caos es que los buenos gestores deseaban una mayor flexibilidad con la que podían rendir mejor. Los beneficios que se obtenían del "*overnight market*" representaban un modo de conseguir esta flexibilidad.

Subcontratación

Los gestores al mando de las tareas absorbidas a veces las subcontrataban por el tipo diferente de relación que se establecía con el agente ejecutivo, lo que ocurría al margen de si se subcontrataba a una empresa privada o a una agencia pública (o a una organización privada sin ánimo de lucro). Aunque los gestores solían pensar que las empresas privadas contratadas eran más caras y menos deseables que la agencia pública correspondiente, preferían, no obstante, a la empresa por la clase de acuerdo diferente al que podían llegar con ellas –proponiéndoles que realizaran una tarea específica a un precio específico y en un periodo específico.¹⁸ A su vez, esta mayor especificidad era posible en parte porque la subcontratación solamente tenía lugar una vez que el proyecto había comenzado, y los directores del proyecto tenían más información que en la fase de valoración. Los problemas se habían identificado, se habían separado las tareas más difíciles de las más fáciles, la debilidad o la poca disposición de ciertas agencias había salido a la luz. Al contratar ciertas tareas, los jefes de proyecto también se deshacían de otras que lo único que parecían prometer eran dolores de cabeza y lentos progresos.

Al contrario que las actividades contratadas, los acuerdos alcanzados en el marco del proyecto garantizaban la participación de las agencias ejecutivas al margen de su rendimiento. La unidad del proyecto no tenía la clase de control soberano de que disponía cuando contrataba directamente a un agente para realizar una determinada tarea. Es más, con las actividades contratadas, las negociaciones "bilaterales" entre las dos partes del contrato contribuyeron a crear un entorno de implementación más "responsable", lo que contrastaba con los numerosos agentes que tomaban parte en un acuerdo de proyecto característico –el Banco Mundial, la agencia de desarrollo regional del Noroeste, las agencias ejecutivas, los ministros de la administración central y la unidad coordinadora del proyecto.

En suma, las unidades de proyecto y otras agencias subcontrataban debido a que conseguían más control sobre la calidad, el ritmo y el coste de ejecución del proyecto, y más poder para hacer rendir cuentas a los agentes ejecutivos –al margen de si se trataba de agentes privados, públicos o de entidades sin ánimo de lucro. El aprendizaje que se obtiene de esta experiencia es que es aconsejable que las obligaciones que se establezcan entre las agencias en un proyecto adopten la forma más limitada y específica que tenían en los casos de absorción de tareas, lo que contrasta con las relaciones igualitarias y poco definidas características de los acuerdos de los proyectos de la región Noroeste, en los que ninguna agencia por sí misma tenía la facultad y la responsabilidad de cumplir.

La segunda generación de proyectos del Noroeste realizó un valeroso intento para reducir el número de componentes. Se excluyeron la sanidad, la educación, las carreteras, la electrificación y el agua potable¹⁹, dejando "sólo" los componentes directamente relacionados con la producción agrícola –créditos, extensión, investigación, irrigación, tenencia de tierras, producción y distribución de semillas, distribución de ingresos y APCR. Aunque se trataba de un paso importante en la dirección adecuada, esta mejora aún dejó numerosos burócratas en el panorama –el servicio de extensión agrícola, los centros de investigación agrícolas, las agencias agrícolas, los bancos y las unidades coordinadoras de proyectos –por nombrar sólo las más importantes.

Tener a una sola agencia al mando no impediría a esa agencia ser responsable de más de una actividad – como ilustran los casos de absorción de tareas– con tal de que la agencia tuviese facultades para actuar por sí misma, subcontratar o forzar a otras agencias a colaborar. Esto, sin embargo, requeriría que el Banco prestase más atención a la fase de puesta en marcha que a la de valoración.²⁰ Durante los primeros meses de la implementación, se valorarían las primeras experiencias y se tomarían las decisiones difíciles sobre la dirección institucional del proyecto. El propio proceso valorativo tendría menos que ver con la yuxtaposición de un proyecto de desarrollo rural estándar sobre un estado determinado que con la búsqueda de una agencia que tuviese el poder, el interés y el compromiso de movilizar lo que necesitase de los sectores público y privado. El resultado de un proceso de valoración de este tipo sería más similar a las versiones sencillas de los proyectos actuales de la región del Noroeste, que han aflorado a los dos o tres años de su implementación. Pero el proceso sería más eficiente: iría a favor de las tendencias de los gestores diligentes, en vez de contra ellas.

Si se hubiese utilizado esta metodología para concebir los proyectos del Noroeste, no habrían resultado tan similares en su fase de valoración. Tras haber atravesado un proceso de selección y de discernimiento a partir de un "menú" de actividades financiadas sugerido por el Banco, cada proyecto habría cabido perfectamente

en el entorno institucional, político y agrónomo de su estado. Es más, el Banco habría aceptado que tal vez unos años después esos mismos proyectos no se habrían ajustado a esas circunstancias y entonces tendrían que ser alterados para reflejarlas –como ocurrió cuando el Banco permitió que el abastecimiento de agua rural desempeñase un papel más importante en los proyectos de segunda generación pasados unos años de su puesta en práctica. El Banco cree ahora que permitir la entrada del agua en los proyectos PAPP fue una buena idea, en parte porque influyó de modo constructivo en la mejora de la forma de llevar a cabo el abastecimiento del agua: la firme presión política en el asunto del agua, junto con el entusiasmo tecnócrata por todo lo relativo a ella que mostraba el personal de los proyectos, forzaron a los que estaban al mando a afrontar los problemas de mantenimiento imperfecto y financiación inadecuada de las operaciones –como insistió el Banco– en vez de retirarse sin interés a la seguridad de un componente más fácil. Así, la lección que debemos sacar del caso del agua no es sólo que encajase bien, sino también que este encaje no tenía que hacerse necesariamente en la fase de valoración. De hecho, al ser muy exigente durante la fase de implementación en materia de funcionamiento y mantenimiento y en los asuntos relativos a su financiación, el Banco estaba desplazando sus energías de la etapa de valoración al periodo de implementación, con lo que ejercía una influencia significativa en el sector.

El problema con los servicios de extensión agrícola y de crédito

Aunque las iniciativas de absorción de tareas cubrían el espectro de los componentes del proyecto, para las unidades de proyecto era más fácil encargarse del agua, la irrigación, las carreteras y las actividades asociadas a la distribución de la tierra –que no de la extensión agrícola, la investigación y la concesión de créditos. Las actividades más "absorbibles" podía subcontratarse a agentes privados o a otro tipo de agentes, lo que resultaba más difícil con el crédito, la extensión y la investigación.

Las actividades "absorbibles" requerían una inversión considerable, al contrario de lo que ocurría con las actividades de extensión, investigación y crédito, cuya naturaleza demandaba una gran cantidad de personal. Las actividades de inversión se podían iniciar y concluir a voluntad, de conformidad con los retrasos o los déficit en los fondos recibidos del gobierno federal, un problema crónico de los proyectos del Noroeste y de los proyectos de desarrollo en general; para afrontarlo, los directores de los proyectos retrasaban los contratos de arriendo o retenían los pagos a los contratistas. Los servicios que necesitaban de mucho personal como la extensión agrícola no se podían ajustar tan fácilmente a estos altibajos; tenían que pagar a los empleados regularmente y no podían contratarlos o despedirlos según el flujo y reflujo de los fondos. Es más, la presión política dictaba que los salarios y la preservación del personal siempre fuesen prioritarios –no sólo sobre la inversión, sino sobre el pago de costes de explotación al margen del salario como gasolina para desplazamientos y gastos de viaje, lo que significaba que los gastos complementarios al desempeño de los buenos empleados eran sacrificados cuando los fondos se retrasaban o se quedaban cortos. En Ceará, por ejemplo, el secretario de agricultura informó que el 85 por ciento de los costes de extensión correspondían a salarios, dejando sólo el 15 por ciento restante para costes de explotación al margen del salario.²¹

Los programas de inversión podían echar mano de otra fuente de financiación si los fondos llegaban tarde – a saber, los propios contratistas privados. Aceptando el pago atrasado, los contratistas privados absorbían ellos mismos los costes de los retrasos en la financiación pública y, en efecto, "adelantaban" al sector público los fondos para su pago; o, simplemente dejaban de trabajar en plena faena, para retomar la tarea cuando los fondos empezasen de nuevo a llegar. Por el contrario, las actividades públicas que requerían mucha mano de obra como la extensión, no disponían de un mecanismo similar para proteger la actividad del proyecto de los altibajos que provocaban los retrasos en los fondos.

Por todos estos motivos, los encargados de los proyectos tenían menos capacidad de maniobra y poco espacio para buscar soluciones que les agradasen en las actividades que necesitaban de mucha mano de obra. Cuando el desempeño del servicio de extensión agrícola dejaba algo que desear, no podían simplemente dejar el servicio en la estacada, buscarse otro agente o gastarse el dinero en otro componente –ya que los proyectos solían financiar un tercio de los costes salariales del servicio de extensión. Cosa que sí podían hacer con el agua, la irrigación y las carreteras –no sólo por las razones citadas anteriormente, sino porque el sector privado también tenía capacidad para estas tareas y porque las agencias de infraestructura no dependían de la financiación del proyecto para pagar un porcentaje significativo del salario del personal.

El Banco justificó la financiación de los salarios de extensión en los proyectos del Noroeste y en otras regiones con el argumento razonable de que ésta era la única manera de ganar influencia sobre las actividades de extensión agrícola.²² Sin embargo, el resultado fue en algunos casos opuesto al deseado: cuanto más porcentaje de los salarios de una agencia financiaba el proyecto, menos influencia tenía el Banco o la unidad del proyecto. Esto se debe a las consecuencias desastrosas, desde el punto de vista político, de retener la financiación de una agencia debido a su mal desempeño, o transferir esos fondos a otro agente. Del mismo modo, e irónicamente, las unidades de proyecto acababan protegiendo a la agencia con la que estaban más descontentos –extensión agrícola– y sacrificando los componentes de infraestructura, lo que les solía gustar más. Todo esto ayuda a explicar porqué los gastos del componente de carreteras, tan común, fueron sólo un 67 por ciento de lo previsto, mientras que los de extensión fueron el 110 por ciento de lo previsto. De hecho, la extensión fue el único componente importante de los proyectos de la primera generación para el que los gastos reales fueron mayores que los previstos –y a pesar del hecho de que los gastos totales fueron significativamente menos que lo que se preveía en todos los proyectos, sólo el 59 por ciento. Además, el número de nuevo personal de extensión contratado durante los proyectos fue un 21 por ciento mayor que el previsto en la fase de valoración, que aumentó en todos menos uno de los seis proyectos en los que se disponía de tales datos. Por último, del total de los costes valorados, la parte que correspondía a la extensión se incrementó del 14 por ciento en los proyectos de la primera generación al 24 por ciento en los de la segunda.

Aunque el crédito también era un servicio que requería de mucho personal, su cuota de gastos cayó del 27 por ciento calculado al 18 por ciento real, y presentó el nivel más bajo de desembolso entre todos los componentes –calculado el 50 por ciento. Al contrario que la extensión la gran cantidad de personal del crédito no dio lugar a desembolsos más elevados porque la nómina de los bancos participantes, así como su capital, no dependía en modo alguno de la financiación del proyecto con la intensidad que lo hacía la extensión agrícola. Sin embargo, los problemas del crédito no se resolvieron porque era más difícil de absorber que otros componentes. Las instituciones que gestionaban los créditos concedidos en virtud de los proyectos del Banco estaban más centralizadas que las que llevaban otros componentes –principalmente, el Banco Central, el Banco de Brasil y el Banco del Noroeste –y funcionaban de acuerdo con una normativa estandarizada. Al contrario que las agencias estatales que llevaban otros componentes, estas instituciones no estaban supeditadas a la voluntad de la administración estatal, no las podían dar órdenes y la actividad no se podía subcontratar –aunque se hicieron esfuerzos dignos de encomio para conseguirlo.

Analizar las actividades del proyecto en términos de sus cualidades "absorbibles" arroja una luz diferente sobre "el problema de la extensión" (y el problema del crédito). La dificultad que experimentaron los directores de proyecto para lograr controlar la extensión y el crédito explica en parte el frecuente mal desempeño de estos componentes. Igualmente, la mayor capacidad de los directores de proyecto para absorber infraestructura y la mayor adaptabilidad de estas actividades a los frenos y acelerones en la financiación del proyecto, ayudan a explicar porqué los encargados del proyecto a menudo acababan frustrados con la extensión y el crédito, y limitaban su atención a componentes más abarcables como el agua o la tierra. Sin embargo, los críticos de la extensión agrícola cuestionan el valor de la actividad por sí misma y la calidad del servicio: se preguntan qué tiene la actividad de extensión que no pueda aportar un mercado bien regulado a un campesino, y si los jóvenes extensionistas con mínima formación agrícola pueden enseñar algo a un campesino experimentado.²⁴ Aunque estas dudas son importantes, este análisis pone el acento más bien en las dificultades propias de intentar conseguir un buen rendimiento de los servicios de extensión agrícola y su mayor vulnerabilidad al entorno fiscal.

En suma, entender la absorción de tareas sirve para explicar la raíz del "problema de la extensión", así como otros. La conclusión que podemos sacar de la preferencia que los directores de proyecto revelan a veces por la infraestructura (y otros componentes) antes que por la extensión y el crédito no es en modo alguno que una actividad tenga prioridad sobre otra, o produzca un mayor impacto que la otra. Más bien, los directores prefieren ciertas actividades porque les dan más posibilidad de control. Esta perspectiva ayuda a reconciliar dos impresiones en principio contradictorias sobre la extensión que a menudo surgen de análisis como el que nos ocupa –una exasperación generalizada con el servicio de extensión junto con elogiosos informes de determinados éxitos de la extensión en ciertas regiones y en periodos concretos. Así, la cuestión es cómo aumentar la incidencia de estos éxitos y someter a la extensión a presiones que produzcan un buen desempeño. En el capítulo 5 se examinan los éxitos y se retoma la cuestión.

Coordinación

Durante la puesta en marcha de los proyectos de la región Noroeste de la primera generación, los informes de supervisión se lamentaban una y otra vez de cómo la "falta de coordinación" entre agencias obstaculizaba la ejecución del proyecto –problema que se repite en cualquier parte del planeta en donde existan proyectos en los que participan varias agencias. Como consecuencia de ello, al concebir la segunda generación de proyectos, el Banco trató de centrar la responsabilidad de algunos componentes concretos más directamente en determinadas agencias.²⁵ La coordinación entre al menos dos agencias, no obstante, continuó siendo fundamental para la realización de ciertos componentes –aunque ahora participaban menos agencias que en proyectos anteriores; y la unidad de proyecto siguió teniendo el mismo papel de "coordinación" que tuvo en la generación anterior de proyectos, junto con la misma falta de poder para asignar o retener la fuente de financiación si el desempeño no resultaba satisfactorio. Por tanto, los problemas de coordinación siguieron asolando los proyectos del Noroeste, aunque es indudablemente cierto que la reducción del número de agencias ayudó.

A pesar de los numerosos fallos de coordinación, la experiencia de la región Noroeste presenta algunos casos sorprendentes de éxito en la coordinación –en los que a menudo estaban implicadas las propias agencias que habían obtenido una y otra vez malas calificaciones en la coordinación durante la duración de los proyectos. Algunos de estos casos de coordinación sucedieron en torno a la realización de las actividades más favorecidas mencionadas con anterioridad. Sin embargo, la reducción de los proyectos a sólo un componente o dos, no siempre significaba la exclusión de otros. A veces, un componente se convertía en el centro alrededor del cual los otros se organizaban –la "locomotora" (*carro chefe*), como lo llamaban algunos directores de programas, que "tiraba" de los otros. En *Bahía*, después de 1985, la unidad de proyecto movilizó los componentes de crédito, extensión, construcción de carreteras y suministro de insumos en torno a la "locomotora" de aquel momento –los asentamientos para la reforma agraria– a pesar de que no se previó en la fase de valoración. En *Pernambuco*, la unidad de proyecto organizó la extensión agrícola, la investigación y el crédito alrededor de un programa especial centrado en identificar y acabar con los obstáculos en ciertas cosechas de determinadas microrregiones –lo que tampoco estaba previsto en el periodo de valoración (véase más abajo). En *Irece*, la semiárida región de Bahía, donde la reforma agraria era mínima, la unidad de proyecto introdujo irrigación colectiva mediante pozo de tubo por primera vez en la región; lo que se convirtió en la piedra angular en torno a la cual se organizaron los servicios de extensión agrícola, crédito, agua potable y proyectos APCR. El informe de finalización del primer proyecto de *Piauí*, de hecho, señaló al componente de transmisión de tierras del proyecto como un "tema organizativo" en el sentido estricto –para luego concluir que era más fácil que se diese la coordinación cuando los proyectos con varios componentes se organizaban en torno a temas "principales" de este tipo (Banco Mundial 6/26/89, paras. 8, 7.04). Organizar el proyecto alrededor de un único tema hizo destacar a *Piauí* sobre el resto de los proyectos, incluido el propio proyecto de *Piauí* de la segunda generación.

Cuando la coordinación entre las agencias sí tenía lugar, resultaba a menudo informal, *ad hoc*, y circunstancial –es decir, no era el resultado de un modelo sostenido de trabajo coordinado, tal y como se previó en el diseño del proyecto. Estos episodios solían presentar unos objetivos de plazos más cortos, más concretos y orientados a resultados. En *Pernambuco*, por ejemplo, la unidad de proyecto organizó equipos pequeños para realizar campañas "relámpago" de un municipio o dos en un plazo de dos semanas; el equipo identificó obstáculos en la producción o comercialización de cosechas de pequeños granjeros que podían solucionarse en el plazo de una temporada de cultivo de un año, normalmente con la incorporación de créditos a corto plazo.

El proyecto PROMOVALE en *Ceará* –una "alternativa" a los proyectos financiados por el Banco a los ojos de gobernador de esa ciudad a principios de los ochenta –también representó una importante reducción del concepto de lo que se suponía un proyecto de desarrollo rural integrado, aunque sin centrar la actividad en una sola agencia.²⁶ A pesar de que el gobernador puso el acento del proyecto en la irrigación privada a pequeña escala, no tuvo como consecuencia que se limitase a una agencia de irrigación. Debido al enfoque descentralizado y "de baja tecnología" adoptado por el estado en este caso –bastante modesto en comparación con la mayoría de las inversiones en irrigación de la región Noroeste de Brasil– apenas se necesitó la aportación de una agencia de irrigación, ya que el equipo lo podían adquirir en el mercado individual los

propios necesitados con el crédito facilitado a lo largo de todo el proyecto.

En un proyecto como PROMOVALE se hacía muy necesaria la respuesta ágil de la empresa eléctrica estatal a las peticiones de conexiones por parte de los nuevos irrigadores –así como su fácil acceso a créditos para comprar las bombas de agua. El gobernador y su equipo de gobierno se cercioraron de que la empresa pública y el Banco no se retrasaran, lo que contrasta sobremedida con el proyecto *Ibiapaba* financiado por el Banco en el mismo Estado y al mismo tiempo. Aunque *Ibiapaba* era el único proyecto que incluía un componente de electrificación, no se comprendieron las ventajas productivas del cultivo de irrigación *precisamente* por la dificultad que los granjeros tenían para obtener conexiones eléctricas para la irrigación. Muchos no se desilusionaron e irrigaron de todos modos –utilizando el diesel mucho más caro que la electricidad, incluso en casos en que el tendido eléctrico pasaba por encima de sus cabezas. *Ibiapaba* no obtenía lo que necesitaba de la empresa estatal de electricidad, en suma, porque no recibía la misma atención inquebrantable del gobernador del Estado que tenía PROMOVALE.

Los estudios de coordinación entre agencias públicas en varios países concluyen que, por lo general, no tienen nada que ganar con ella ²⁷ De hecho, a menudo tienen mucho que perder –a saber, autonomía, control sobre el ritmo y calidad de lo que hacen y el poder o la influencia que resulta de hacer bien el trabajo. Los estudios hallaron que en las pocas ocasiones en que la coordinación funcionó bien, se trataba de temas que las agencias percibían como urgentes, y como la única manera de resolver un problema que estaba afectando a más de una agencia. En los proyectos del Noroeste, la frecuencia de la absorción de tareas demuestra que la coordinación no era la única manera posible de resolver un problema. Es más, en la mayoría de los casos, sólo una o muy pocas agencias consideraron una ejecución puntual y óptima del proyecto como "urgente". La unidad de proyecto, por ejemplo, se jugaba mucho más que las agencias ejecutivas en velar porque el proyecto se llevase a cabo sin problemas, ya que constituía su actividad principal, o la única.

Los casos fructíferos de coordinación citados anteriormente de los proyectos del Noroeste presentaban una estructura subyacente distinta a la que tenían los episodios que terminaron en fracaso, lo que explica por qué estos casos podían tener como protagonistas a las mismas agencias tachadas de infructuosas en la coordinación en las quejas de los informes de supervisión. No es sólo que estos mejores momentos fuesen circunstanciales y *ad hoc*, como se dijo antes, sino que presentaban los dos ingredientes de una buena coordinación hallados en los estudios mencionados. En primer lugar, todas las agencias implicadas tenían una gran sensación de urgencia debido a (1) circunstancias desastrosas que amenazaban la economía del Estado y su tejido social –sequía, epidemias de enfermedades de la cosecha –o (2) una "orden" para coordinar en un momento determinado recibida de una autoridad sólida, por lo general el gobernador, que tenía facultades sobre todas las agencias, incluida la propia unidad de proyecto. En segundo lugar, la coordinación era la única manera de realizar una tarea determinada; la lucha eficaz contra la enfermedad de los naranjales de *Sergipe*, como se vio en el capítulo 5, sólo se podía realizar con una combinación de créditos subvencionados y servicios de extensión. Para que los proyectos incorporaran tal variedad de coordinación en su concepción original, tendrían que poner el acento en tareas más limitadas consideradas más urgentes, o concentrar el poder sobre un proyecto dentro de una agencia. Volveremos sobre este asunto en el capítulo 5.

Buenos gobernadores y plazos difíciles de cumplir

En la mayoría de los casos de implementación de proyectos que dieron buenos resultados había al timón un gobernador con una posición sólida y dispuesto a ayudar. Los gobernadores exigentes (o secretarios de estado) ofrecieron protecciones cruciales para el éxito de la puesta en práctica del proyecto: (1) protección contra la presión para contratar personal mediocre, o para contratar personal excelente por motivos políticos; (2) protección contra la presión para tomar partido por opciones técnicamente no deseables; y (3) protección contra los déficit o los retrasos en la financiación transferida a los proyectos desde la administración central –retrasos que los gobernadores y su equipo hicieron presión con toda su energía para evitar. Las agencias que ofrecían un bajo rendimiento adolecían de forma crónica de esta protección, como se puso de manifiesto una y otra vez en los informes de supervisión.

Aunque no cabe duda de que el apoyo político ofrecido por los gobernadores fue de gran ayuda, es importante entender cómo cambió la concepción del proyecto. Para los gobernadores ambiciosos, los proyectos del Noroeste representaban menos un conjunto integrado que un menú del que escoger uno o dos

componentes de su agrado. Raras veces contemplaban los proyectos completos como vehículos para obtener réditos políticos, los consideraban demasiado complejos, demasiado inflexibles, demasiado largos en planificación y ejecución. Los proyectos, como decían los gobernadores, no producían "resultados". Por lo tanto, un gobernador emprendedor no se limitaba a "comprar" la totalidad del proyecto, sino que también lo remodelaba a su gusto. Si el Banco, las agencias del proyecto o SUDENE se lo impedían, perdía interés o formaba su propio proyecto más modesto al margen del "proyecto del Banco". O, como se dijo antes, el respaldo se asociaba a veces con el apoyo del gobernador a una "actividad característica" dentro del proyecto, que ayudaba a conseguir que parte de él funcionase bien.

En Sergipe, el gobernador creó el proyecto en torno al abastecimiento de agua rural -140 sistemas sencillos, 2.500 cisternas para almacenar el agua de lluvia desde los tejados y 600 pequeños estanques comunales. (También financió aproximadamente tres veces ese número de cisternas de los fondos del proyecto recaudados independientemente). En Piauí, el gobernador "compró" sólo el componente de adquisición de tierras del proyecto, porque producía resultados rápidos que podían celebrarse en ceremonias ostentosas y muy publicitadas en las que los campesinos sin tierra recibían sus títulos. En Pernambuco, el gobernador escogió el crédito a los pequeños granjeros modelado en torno a actuaciones dirigidas a solventar ciertos problemas en la producción de algunas cosechas; la administración estatal facilitaba la mayor parte de los fondos para créditos de una fuente externa al proyecto (véase capítulo 3), y en una época en la que el crédito de proyecto ni siquiera funcionaba bien. En Ceará, el gobernador deseaba llevar la irrigación privada a pequeña escala a un valle determinado; cuando la unidad de proyecto no le dejó remodelar el proyecto financiado por el Banco de este modo, obtuvo sus propios recursos adicionales en Brasilia y, debido a su escasez, se vio obligado a ser modesto en su enfoque. El resultado fue el proyecto PROMOVALE mencionado, concluido con su mandato y considerado por el personal de la unidad de proyecto "mejor" que cualquiera de los tres proyectos financiados por el Banco en el estado.

En algunas casos, el Banco o las agencias brasileñas de coordinación resistían los intentos remodelación de los gobernadores. Les preocupaba que los proyectos se desviasen de sus curso, a menudo con limitados fines "políticos". Esta preocupación estaba justificada por la experiencia, aunque el "desvío" o la "intromisión" podían asociarse a buenos o a malos resultados –como se ilustró con anterioridad. En otras ocasiones, el Banco se intentaba acomodar a la "propuesta de menú", reconociendo las ventajas que se obtendrían del decidido apoyo de los gobernadores. Parte del personal del Banco y algunos directores de agencias brasileñas opinaban que SUDENE, y no el Banco, era el "culpable" en términos de inflexibilidad, ya que a veces no permitía que tuviesen lugar ni siquiera las reinversiones provechosas para el proyecto. Sin embargo, la impresión dominante entre los gobernadores brasileños y el personal y los jefes de las agencias, era que los proyectos resultaban difíciles de cambiar. Incluso cuando el Banco o SUDENE se mostraban receptivos, obtener el permiso para realizar tales cambios provocaba exigencias incómodas en relación con su escaso tiempo y capital político, y eran la causa de la pérdida de un tiempo de implementación precioso. A veces, sin embargo, los directores de agencia o los propios técnicos rechazaban peticiones gubernativas a las que no querían acceder, señalando a SUDENE o al Banco como excusa. Aunque es posible que tuviesen sus motivos justificados para negarse a conceder las pretensiones del gobernador, la costumbre de señalar al Banco y a SUDENE como el "culpable" hizo que aumentase la sensación de los gobernadores de que los proyectos no eran una plaza fácil para plasmar su visión del desarrollo. Incluso aunque los brasileños y el Banco "vendieron" con buenos resultados los proyectos de la segunda generación a los gobernadores de las regiones a mediados de los ochenta, a partir de entonces, su entusiasmo y compromiso menguó considerablemente en unos pocos años.

Las exigencias de los "buenos" gobernadores a sus equipos de gobierno se traducían a menudo en mejores resultados que los producidos por los más serios tecnócratas, cuando dejaban que se las arreglasen solos. No es que los gobernadores tuvieran mejores propuestas que los tecnócratas, sino que los límites y las presiones con las que tenían que trabajar los gobernadores hicieron que exigiesen resultados de las agencias bajo su control de un modo que no consiguió igualar el entorno institucional de los proyectos. Es más, la "buena intromisión" merece atención, porque los gobernadores conseguían movilizar recursos adicionales si podían moldear un proyecto a su gusto –un resultado imprevisto y muy deseable, sobre todo en la época actual de crisis fiscal permanente en Brasil. El resto de esta sección habla de cómo y por qué el apoyo de los gobernadores cambió el diseño de los proyectos. Los próximos dos capítulos tratan de la movilización de recursos complementarios.

Cuando se hallaba al mando un gobernador competente, su deseo de alterar los proyectos adoptaba cuatro formas: (1) deseaban reducir el tiempo de ejecución de los proyectos, y por tanto la naturaleza de las tareas, para que pudiesen "producir resultados" en el marco de sus mandatos de cuatro años; (2) deseaban "masificar" el proyecto para ampliar su alcance en términos de número de beneficiarios, y (3) reducir sus actuaciones a una actividad única, una lógica organizativa única o a un área geográfica más estrecha o diferente; y (4) tendían a actividades de proyecto que abordaban problemas percibidos como urgentes por un gran número de sus electores y funcionarios públicos –emergencias de sequías, clamores de la población rural por el agua potable, preocupación generalizada sobre epidemias de enfermedades de los cultivos que amenazasen con diezmar una cosecha importante; si la propia concepción del proyecto no ponía el acento exclusivamente en una necesidad tan extendida, intentaban remodelarlo para que así fuera.

Cuatro años frente a más

La primera generación de los proyectos del Noroeste debía ejecutarse durante un periodo de cuatro años, pero tardó nueve años en concluirse y todavía presenta saldos no invertidos que suponen el 41 por ciento del cálculo de los desembolsos a la finalización del proyecto. Como consecuencia de ello, el Banco alargó el periodo de ejecución para la segunda generación de proyectos a ocho años y medio, con una justificación completamente razonable: las propias dificultades en el plano económico e institucional hicieron poco realista esperar una ejecución más puntual, y los objetivos más amplios de "creación institucional" de los proyectos de desarrollo rural requerían más paciencia.²⁸ Dada esta experiencia, sería lícito pensar que los reducidos horizontes de cuatro años de que disponen los gobernadores originarían abundantes problemas. Sin embargo, la reducción del periodo eliminó uno de los principales obstáculos para concluir la ejecución de los proyectos puntualmente –la carencia de entusiasmo y apoyo político. Esta reducción también pudo mejorar la calidad de los proyectos –reduciendo los retrasos crónicos propios de su implementación– y mantener los costes bajos.

Lo corto no siempre es mejor que lo largo, por supuesto, y puede dejar al margen un enfoque "más sensato", más maduro y extenso. Es posible que las presiones políticas para realizar actuaciones llamativas y en cortos periodos de tiempo causen derroche y una simplificación innecesaria, socavando esfuerzos más serios a largo plazo. En los casos que se presentan a continuación, una solución a corto plazo se sustituyó por una planificación a largo plazo y resultó mejor. Acomodando el ciclo del proyecto al ciclo político, y ofreciendo alternativas de corto desarrollo viables técnicamente, los proyectos pueden aumentar la incidencia de la "buena" clase de apoyo político. Esto es precisamente lo que hicieron los tecnócratas "leales" en los casos de mejor desempeño, forzados o tentados a causa del "amor implacable" de sus gobernadores.

En suma, un periodo de tiempo más corto suscitaba el apoyo y la energía innovadora resolutiva de problemas que los periodos más largos, más "comprensivos" no conseguían. A pesar de que los proyectos con desarrollos largos parecían ser razonables por las propias dificultades de la ejecución y del aprendizaje en un entorno como el de la región del Noroeste en Brasil, los periodos de mayor duración trajeron una serie diferente de problemas.

Miedo al fracaso

Los propios jefes de agencia competentes se sentían presionados a producir con celeridad, al margen de que sus gobernadores les instasen a ello, simplemente por su gran dedicación al trabajo. Por lo general creían que su propio cargo no sobreviviría al proyecto, que el interés político y profesional que había por su trabajo era voluble y que, por lo tanto, sus proyectos no se podían permitir el lujo de cortarse con la tijera de los retrasos, la opacidad y la insignificancia. Durante el programa de la segunda generación de proyectos, las actividades de colonización y reforma agraria del Estado de Bahía ofrecen un ejemplo revelador.

Dos clases de plazos pendían sobre las cabezas de los directores de las agencias de proyecto que realizaban la reforma agraria. En primer lugar, el calendario agrícola dictaba que si empezaba la temporada de plantación sin que el proyectos suministrase tierras, infraestructura, créditos o insumos, se perdería un año entero. En segundo lugar, estos mismos directores opinaban que el clima político alrededor de la reforma agraria, que de pronto se había tornado atrayente, no duraría mucho en esos términos. "Pensábamos que teníamos un año o dos", decían, "antes de que cayese el hacha". Estos miedos tuvieron un efecto energético y transformador

sobre el modo de poner en práctica los proyectos, comparable al horizonte de cuatro años que se fijaban los gobernadores y del que ya hemos hablado.

No llegar a la fecha límite de la temporada de plantación significaba que los recién instalados beneficiarios de las tierras no tendrían alimentos para comer y menos aún ingresos de la venta de sus productos, lo que exigiría gastar la escasa financiación para la reforma agraria en transferencias para los nuevos colonos, principalmente en forma de subsidios para alimentos. A su vez, conceder subsidios a los colonos de este modo, tacharía a la reforma de medida de "asistencia social" y no de "productiva" –dando nuevos argumentos a aquellos que estaban en contra de estos programas.²⁹ Por lo general, el clima temporal favorable a la reforma agraria daba poca cuerda a los directores de las agencias en todo lo referido a la expropiación y parcelación de tierras y a la protección y la productividad de los beneficiarios, lo que se debía no sólo a la sensación de interrupción inminente de la oportunidad, sino a la dificultad de hacer cumplir la ley en una región como la del Noroeste en Brasil, incluso en épocas favorables políticamente. Los propietarios de las tierras legalmente expropiadas, así como los que se apoderaban de grandes terrenos, acosaban e intimidaban a los nuevos solicitantes de tierras, a menudo con el respaldo de las autoridades locales e incluso cuando la ley estaba claramente de parte de los nuevos colonos.³⁰ No obstante, si los nuevos propietarios se encontraban ya instalados en parcelas claramente demarcadas, viviendo en las casas que ellos mismos habían construido y en plena siembra, estos ataques al margen de la ley protagonizados por personas organizadas y con poder tenían menos posibilidades de suceder o de triunfar.

Al intentar actuar con rapidez, los directores de agencia acababan por reducir el "nivel de exigencia" de los expertos en colonización pero, al mismo tiempo, conseguían mejorar considerablemente la eficacia de los proyectos. En lugar de intentar que todo esté en su lugar, como suele ser habitual, antes de que los nuevos propietarios estén instalados –carreteras, escuelas, centros de salud, casas –los bahianos dieron prioridad a "poner en marcha la producción", lo que suponía dejar la educación y la salud para una etapa posterior, y no suministrar la casa propiamente dicha sino, más bien, sólo créditos y a veces materiales para "casas prefabricadas" que construiría el colono una vez asentado y muchas veces tras plantar la cosecha de la primera temporada. Así, muchos de los nuevos colonos vivían en tiendas durante varios meses antes de trasladarse a sus nuevas parcelas. El miedo a las fechas límites también suponía que la laboriosa demarcación permanente de los terrenos se dejaba para más tarde, confiando al principio en una demarcación rústica y temporal con cuerdas y estacas, con la que los receptores de los terrenos se mostraban conformes y en la que ellos mismo participaban. Los plazos también fueron la causa de que los directores de las agencias impidieran a su personal intentar organizar a los colonos para cultivar colectivamente parte de la tierra –un método común que los profesionales de la agricultura utilizan con los pequeños granjeros de toda Iberoamérica.

Para aquellos familiarizados con las críticas a los sistemas imperantes en la colonización de tierras, estos cambios les parecerán obviamente deseables y que contribuyen a la reducción de costes.³¹ La colonización se ha ganado la reputación de ser inaceptablemente cara, y dificultosa de llevar a cabo a causa de la carga que supone para las agencias estatales el proponer un conjunto de medidas oportunas y con una coordinación excelente. Pero los profesionales al mando de los programas de colonización de tierras se han resistido por lo general a estas propuestas más modestas y menos centralizadas ilustradas por el caso de Bahía, del mismo modo que los ingenieros de caminos se resistieron a reducir los niveles de construcción para las carreteras rurales de poco volumen de tráfico.

En suma, las desventajas de los plazos agrícolas y "políticos" forzaron a los directores de agencia comprometidos a actuar rápido. Los plazos resultaron tan efectivos como los periodos fijos de los gobernadores a la hora de provocar una pronta ejecución del proyecto y un mejor enfoque en la concepción y ejecución del proyecto. Estos plazos, no como un diseño de proyecto preexistente, también dictaban el orden en el que debían realizarse las actividades –lo que debía hacerse primero y lo que sería mejor dejar para otra ocasión o incluso eliminar. Los resultados, en cierto modo, fueron incluso más coherentes con los objetivos del programa que la propia valoración de los proyectos –hasta el punto de que el resultado "presionado" redujo la carga administrativa y financiera del Estado, y era más probable que permitiese llegar a una conclusión que diese como fruto un ingreso para el colono de lo que lo era el enfoque existente. Estos mecanismos de ritmo sin tregua que nacían de fuentes externas al proyecto eran un elemento común en otros casos de buen desempeño.

Masificación

El deseo de los "buenos gobernadores" de hacer las cosas en periodos más cortos de tiempo y de reducir el número de actividades actuó conjuntamente con su aspiración igualmente sólida de llegar a un gran número de personas -"cumplir", a través de los proyectos, con un gran número de electores. En términos tecnocráticos, este mensaje político se tradujo en el término "masificar" –para realizar un proyecto de modo que llegase a un importante número de personas. También podía contemplarse como otro modo de hablar de una prestación rentable de servicios públicos, ya que la cobertura más amplia sólo se podía lograr reduciendo los costes por unidad. "Masificar" era un palabra que se utilizaba mucho en Pernambuco a cuenta de los intentos de abrir líneas de crédito para los campesinos y en Sergipe por el énfasis del gobernador en el abastecimiento de agua rural.

El nuevo interés de los gobernadores estatales en "resultados masificables", sin duda, resultó influido por el camino de Brasil hacia la democratización en los años ochenta. También estuvo en función del firme declive del poder de las élites terratenientes, cuyas relaciones con sus arrendatarios, cercanas al feudalismo, permitieron a los políticos confiar en ellos (los terratenientes) para obtener grandes bloques de votos. Con la democratización, los candidatos a puestos estatales o locales tenían que convencer a un gran número de electores, no sólo a un puñado de élites rurales, para que votasen por ellos.³² El deseo de los políticos de cumplir con un número cada vez mayor de electores parecería, a primera vista, perfectamente compatible con los proyectos de la región del Noroeste de reducir la pobreza y aumentar la productividad de los pequeños granjeros de un modo rentable. Sin embargo, "llegar a un importante número de personas" iba en contra de los principios de los proyectos de dos maneras -(1) su concentración de área (2) el profesionalismo de los directores y del personal.

Los proyectos de Noroeste se fundamentaban en el concepto de desarrollo de área, inspirado por las teorías del polo de desarrollo de la planificación regional en los años sesenta. El desarrollo de área exigía la selección de cierta parte de un Estado que, en apariencia, tuviese más potencial de crecimiento que otros, así como una concentración de pequeños granjeros sin tierra. Es más, la atención que los proyectos dedicaban a la producción agrícola supuso que había que centrarse principalmente en aquellos que dirigían granjas y que eran capaces de mejorar la productividad, lo que excluyó a los que no poseían tierras, que eran la mayoría de la población rural en la gran parte de Estados del Noroeste.³³ La segunda generación de proyectos incorporó a los pobres en menor medida que la primera ya que eliminó (1) el crédito para el capital de explotación (a diferencia del crédito a la inversión a largo plazo), que los arrendatarios pudieron obtener con los proyectos de la primera generación, (2) servicios sociales (salud y educación), y (3) bienes públicos (carreteras, electrificación) –conceptos todos ellos que llegaban a una población más amplia que la compuesta sólo por los que estaban a cargo de granjas. Esta mayor exclusividad se refleja en el papel más pequeño de los beneficiarios indirectos en relación con el porcentaje de los beneficiarios directos en los proyectos de segunda generación -20 por ciento en comparación con el 92 por ciento en los proyectos de la primera generación.³⁴ La mayoría del personal del Banco no consideró que los proyectos PAPP estuvieran menos orientados hacia los pobres y puso de manifiesto que determinados nuevos componentes del programa estaban diseñados específicamente para llegar a los campesinos sin tierra o con una mínima parte de ella –a saber, el componente de participación comunitaria y el proyecto de tenencia de tierra en toda la región.

Desde el punto de vista de la producción, las exclusiones de los proyectos de la segunda generación eran razonables. Sin embargo, desde un punto de vista político, ocasionaban que disminuyera el interés por estos proyectos. Incluso en los proyectos de la primera generación que abarcaban más componentes, el número estimado de beneficiarios directos representaba sólo un 5 por ciento de la población rural de los estados, y un 3 por ciento de su población total (Tabla 2.2). Si doblamos estos porcentajes para incluir a los beneficiarios indirectos obtenemos un 10 por ciento y un 6 por ciento, respectivamente, aún no relevante desde el punto de vista político.³⁵ La segunda generación, en cambio, prometió llegar a un mayor porcentaje de la población del estado que la primera –doblado con creces la cobertura del área física de un Estado de una media de 23 por ciento en la primera generación al 56 por ciento en la segunda (Tabla 2.2), y superar el doble del promedio de la familias beneficiarias directas de 23.000 a 58.000 (Tabla 1.1). Sin embargo, estas cifras aún no se consideraban "masificadas" desde un punto de vista político: los beneficiarios directos estimados de los proyectos PAPP representaban todavía tan solo el 16 por ciento de la población rural de un Estado y el 8 por ciento de su población total.³⁶ Incluso si se incluyera entre sus beneficiarios a toda la población rural de las

áreas del proyecto –dada la bondad pública de algunas de las inversiones– se habría incrementado la "representación política" de los proyectos a sólo el 28 por ciento de la población rural de un estado con los proyectos de la primera generación y, más significativamente, el 53 por ciento con la segunda (Tabla 2.2). Durante la segunda generación, sin embargo, el valor público de los proyectos declinó bastante por la exclusión de la infraestructura, la salud y la educación.

Desde una perspectiva exclusivamente política, el desarrollo de área limitaba de dos modos el número de personas a las que el proyecto podía alcanzar: (1) la limitación a los habitantes de una zona o Estado determinado, (2) la limitación a aquellos dentro del área del proyecto que tenían un acceso seguro a la tierra o medios para garantizarlo u, otra manera de decir lo mismo, (3) la concentración de servicios tipo bienes privados –crédito, extensión, irrigación, suministro de insumos, regularización de la titularidad de la tierra –a diferencia de actividades tipo bienes públicos como la salud, la educación, el agua potable, las carreteras, la electrificación. Aunque todas estas limitaciones eran justificables desde el punto de vista del desarrollo, redujeron al mismo tiempo el potencial de los proyectos para la "masificación".

Esta perspectiva ayuda a explicar la popularidad del agua rural en la segunda generación de los proyectos de la región Noroeste, tanto entre los tecnócratas como entre los gobernadores (véase más arriba). En principio, el abastecimiento de agua rural era susceptible de beneficiar a todos –tuviesen tierras o no– en contraste con los servicios de producción agrícola en torno a los cuales se edificaron los proyectos de la segunda generación. Como prueba de esta mayor inclusividad política, el agua rural era el componente que con más frecuencia rebosaba los límites del área del proyecto y se extendía a otras partes del Estado –impulsado por una combinación de respaldo del gobernador y buena disposición para hallar fondos adicionales que ampliasen el programa.

Se pueden esgrimir los mismos argumentos para explicar la popularidad de los programas de crédito a corto plazo para los campesinos sin tierra –CAP/CEP³⁷ Aunque este componente sólo representaba un pequeño porcentaje de la financiación total de los proyectos del Noroeste (y el Banco no lo financiaba), era de los más populares entre los beneficiarios, directores de proyecto y personal, quienes se esforzaron por conseguir mayor financiación. Aunque el crédito era un bien privado, a diferencia del agua, el corto plazo de los créditos CAP/CEP y el marco institucional del programa al margen del sistema bancario formal hizo posible que accedieran a él los campesinos más pobres sin necesidad de garantía colateral, lo que prometió ampliar el alcance político del proyecto substancialmente y ampliarlo a la zonas más bajas de distribución de la renta.

Por último, la preocupación por la "masificabilidad" y la distinción entre bienes públicos y privados sirve para explicar la preferencia de muchos comentaristas brasileños sobre los proyectos de primera generación por los componentes de salud, educación, carreteras, electrificación rural y agua potable los cuales, decían, "funcionaban mejor".³⁸ La regularidad de tales opiniones resultaba sorprendente dado que (1) estos componentes, como los créditos CAP/CEP, representaban un apartado insignificante de toda la financiación del proyecto, salvo las carreteras –para salud, 4 por ciento calculado y 3 real (lo que también incluyó algunos gastos para los sistemas de agua potable), y para educación el 5 calculado y el 6 por ciento real; (2) los informes de supervisión mostraban regularmente a los componentes de salud y educación como plagados de problemas; (3) el agua potable ni siquiera era un componente "oficial" de los proyectos de la primera generación y sus gastos, que revestían poca importancia, se insertaban en el componente de salud o en otros componentes,³⁹ y (4) la carreteras rurales, aunque fueron importantes en los proyectos de la primera generación (20 por ciento calculado y 19 por ciento real), se excluyeron de la segunda generación por las razones mencionadas en el capítulo 1.

Aunque hubo varios motivos por los cuales los resultados de los componentes de sanidad, educación, carreteras y electrificación destacaron sobre los de producción agrícola, estaba claro que los participantes y otros observadores estaban impresionados con el hecho de que los proyectos alcanzasen a comunidades enteras. Sin embargo, el hecho de que los avances realizados en sanidad y educación no fuesen luego sostenidos por las agencias, tal y como se encargaron de atestiguar los informes de supervisión, no pareció mancillar la imagen de fuertes repercusiones en toda la comunidad. En definitiva, aunque las inversiones en sanidad, educación y carreteras no fuesen luego sostenidas o mantenidas, representaban una visión por la que merecía la pena luchar –tanto para los políticos como para los tecnócratas.

Aún así, si un proyecto de desarrollo de área limitaba el número de electores potenciales afectados directamente, ¿por qué esta circunstancia tendría necesariamente que reducir el interés de un gobernador por apoyarlo? Al fin y al cabo, conseguir del Banco Mundial un proyecto de grandes dimensiones y bien financiado ya se trataba de un golpe maestro político en el Noroeste de Brasil, y desde luego eso era mejor que nada en absoluto, incluso aunque no estuviese concebido para cosechar todos los votos que uno quisiera. Sin embargo, liderar un proyecto de estas características, tenía ciertos costes para un gobernador. Tenía que rechazar las exigencias airadas de los alcaldes que quedaban fuera del ámbito del proceso para que se les incluyese en sus límites –un rechazo políticamente costoso, sobre todo cuando se trataba de alcaldes que habían apoyado lealmente la elección del gobernador. (Debido a esta dificultad, los límites "técnicamente" definidos del área del proyecto solían crecer bastante durante la fase de valoración e incluso durante la de puesta en marcha). El gobernador tenía que declinar las peticiones que sus amigos leales le hacían para que encontrase empleo a sus parientes y amigos no cualificados. (Como dijo un secretario de estado, "el proyecto del Banco fue mi peor pesadilla, porque los elevados salarios de la unidad de proyecto atrajeron peticiones de trabajo como moscas. Si no daba instrucciones a la unidad de proyecto para que atendiese las peticiones, perdía los votos; y si lo hacía, socavaba el proyecto"). Tenía que rechazar las solicitudes de terratenientes muy influyentes políticamente para que cesase o transfiriese a personal de gran dedicación porque estaban "perturbando la estructura del poder" en una región. Tenía que denegar también las solicitudes de los contratistas amigos para obtener privilegios especiales en los concursos. Los jefes y el personal de los proyectos de mejor rendimiento siempre hablaban con reverencia de estos gobernadores y secretarios de estado que les protegían de esa clase de intervenciones. Aunque apoyar un proyecto del Banco Mundial podía resultar políticamente costoso para un gobernador, merecía la pena si los beneficios políticos eran también elevados –como prometían las actuaciones "masificables". Así, a menudo los gobernadores sólo "compraban" los proyectos si los podían masificar.

Los que no podían hacerlo, o no estaban interesados en utilizarlos para alcanzar una gran repercusión, los usaban a menudo con otros propósitos. Uno de los más comunes era utilizar la financiación del proyecto para inyectar fondos en las actividades en curso de las agencias estatales, sobre todo el servicio de extensión. En este escenario menos constructivo, los gobernadores veían los proyectos como un instrumento para aliviar sus problemas fiscales –al margen de la actividad en sí de los proyectos. Cuando los gobernadores contemplaban los proyectos de esta manera menos emprendedora, los proyectos tendían a dejar cada vez más de lado su finalidad de desarrollo. El gobernador, contento con reducir al menos sus problemas fiscales, no estaban interesados en vigilar a las agencias de proyecto para que tuviesen un buen rendimiento. Fue esta vigilancia la que sirvió para espolear el rendimiento en la mayor parte de los casos de buen desempeño estudiados aquí.

Por último la "masificabilidad" no debe confundirse con la utilización de un mayor número de componentes –práctica para la que este análisis y otros anteriores han dado razones en contra. Al fin y al cabo, la mayoría de los proyectos calificados con ese término, fueron los que ponían el acento en un solo componente –agua en Sergipe y el crédito en Pernambuco. Del mismo modo, tampoco el desarrollo de área es necesariamente desaconsejable porque no es masificable. Más bien, para atraer el apoyo de "buenos" gobernadores, los proyectos habrán de atraer a estos dirigentes como vehículos para realizar sus objetivos políticos. La masificación de un solo componente a lo largo de una gran base electoral potencial no es más que un modo de conseguirlo; la concentración en inversiones en bienes públicos, mejor que privados como los servicios de producción agrícola, es otro; y escoger una región para el "desarrollo de área" que contiene un porcentaje importante de la base electoral de un político –o un segmento significativo de esa base– es otro más.

Hacer lo correcto

Había un segundo modo, y más indirecto, en el que los proyectos de desarrollo de área eran incompatibles con el deseo político de alcanzar al mayor número de electores posible. "Alcanzar a una población numerosa" o crear un modelo de prestación de servicios que prometa hacerlo, parecería un objetivo obvio para proyectos de desarrollo de área como los del Noroeste. Pero el profesionalismo de los técnicos más serios y entregados dio lugar a una clase de funcionamiento que a menudo entraba directamente en conflicto con el referido objetivo.

Los profesionales, lógicamente, querían hacer las cosas "correctamente". Los ingenieros de caminos querían construir carreteras más anchas de lo que aconsejaba el volumen de tráfico previsto, porque así es como "deben" construirse las carreteras y porque interesaba tener una capacidad "suficiente" para el caso hipotético de que se materializase un mayor volumen de tráfico. Los ingenieros hidráulicos querían hacer grandes proyectos de irrigación en lugar de pequeños que, en comparación, parecían poco sistemáticos e insignificantes. Esta clase de profesionalismo "mal entendido" o antieconómico se atribuye por lo general a los ingenieros, o a aquellos interesados en la distribución. Pero se halla con profusión entre los profesionales de varios campos y varias tendencias políticas. Por ejemplo, las unidades de proyecto que trabajan en colonización de tierras, insistían en colonizar de la manera "correcta" –que era, como se ha mencionado, demasiado cara, muy exigente con la administración y sujeta a grandes retrasos. El personal de campo que trabajaba en los proyectos de agua comunitaria en Piauí quería permanecer con la comunidad durante tres años antes de pasar al siguiente proyecto –para asegurarse de que la utilización del agua era tan buena que garantizaba el funcionamiento y el mantenimiento. Igualmente, el servicio de extensión deseaba trabajar en unas pocas aldeas intensamente, mejor que en muchas, para asegurarse de afectar positivamente al rendimiento de las cosechas.

Aunque los tecnócratas estaban en lo cierto al no querer diluir la efectividad de su modelo entre demasiados campesinos o comunidades, su profesionalismo no les exigía cambiarlo –a saber, buscar un método que pudiese alcanzar a numerosas personas y al mismo tiempo tener un impacto dentro de un periodo razonable de tiempo. Hacer las cosas "correctamente" desde el punto de vista profesional significaba no preocuparse de estos temas, o dejarlos en segundo plano. Aunque tal vez los tecnócratas tuviesen el conocimiento y la dedicación para hacer las cosas de otra manera –y a pesar de que los economistas vigilaban el nacimiento de los proyectos del Noroeste como halcones– todo esto no se tradujo en un entorno de presiones para "economizar" o "maximizar con límites" como ocurrió con las presiones de los gobernadores.

Los gobernadores y otros dirigentes electos tienen fama de elaborar proyectos más costosos de lo que deberían ser y de socavar su calidad –no permitiendo a los tecnócratas, en otras palabras, "hacer lo correcto". Pero resulta que "lo correcto", desde un punto de vista económico, no siempre aparece de forma natural en el entorno tecnocrático –incluso aunque algunos de los tecnócratas sean economistas– porque no hay una presión suficiente para hacerlo. Aunque tal vez pueda parecer difícil concebir proyectos de modo que susciten el apoyo y la protección de los "buenos" gobernadores, el debate, hasta la fecha, ofrece algunas sugerencias obvias y sencillas: (1) diseñar proyectos, o fases de proyectos, que coincidan con el mandato de cuatro años de un gobernador, (2) satisfacer el deseo de los gobernadores de obtener "resultados" visibles en dicho periodo, y (3) facilitar el deseo de partidarios políticos influyentes de organizar los proyectos en torno a una actividad "estrella".

Notas

1. En la literatura del desarrollo se ha utilizado mucho el recurso de relacionar el rendimiento de las organizaciones con la relativa facilidad o dificultad de sus tareas. Las aportaciones de Lawrence y Lorsch (1969), y de Thompson (1967) resultaron fundamentales. Algunas aplicaciones a los proyectos de desarrollo son Hirschman (1967) con respecto a proyectos importantes del Banco Mundial, Tandler (1968) con respecto a generación y distribución de energía eléctrica por empresas del sector público, Lamb y Muller (1982) con respecto a la Kenya Tea Development Authority y Tandler (1982) e Israel (1987) con respecto sobre todo a la comparación entre proyectos en los sectores sociales y de infraestructura.

2. La contribución fundamental al respecto es Landau (1969).

3. En muy pocos casos, el proyecto creaba también una agencia agrícola estatal, pero sólo cuando no existía ninguna. Las nuevas unidades de proyecto se formaban por lo general en el seno de una institución preexistente –que solían ser las agencias de planificación agrícola estatal. La unidad de proyecto de Sergipe, una de las de mejor rendimiento, fue una agencia propiamente dicha.

4. Las unidades de proyecto no absorbían necesariamente todas las funciones del APCR, y a menudo confiaban en el personal de campo de los servicios de extensión agrícola para hacer al menos parte del trabajo. Pero debido a que el componente APCR financió a parte del personal de campo de la unidad de proyecto en varios estados (Tabla 1.8), la unidad se vio dotada de una presencia ejecutiva que hizo al componente diferente del resto.

5. Otro ejemplo lo constituyen las intervenciones innovadoras en agricultura del programa de Pernambuco. La financiación y el personal de campo para estas actividades, no previstas en la fase de valoración, procedieron en parte del componente APCR.

6. Cuando se estaba aún en la fase de valoración de los proyectos de segunda generación, el Banco esperaba que, en el plazo de dos años, se concibiera y se autorizara un proyecto separado del Noroeste relativo a la sanidad y el abastecimiento de aguas. Por lo tanto, el abastecimiento rural de aguas se permitió en los programas de segunda generación, pero sólo provisionalmente para los dos primeros años y representado sólo un 1,6 por ciento del total de los costes calculados (Tabla A.4). El fracaso en la materialización del proyecto independiente de agua se debe en parte al aumento imprevisto del papel del componente de abastecimiento de agua. Para consultar los gastos del abastecimiento de agua potable en los proyectos de segunda generación, véase la nota 39 del capítulo 2.

7. Hugo Eduardo Beteta me hizo notar esta distinción entre agua e irrigación, como lo fueron las que había entre sistema rural y urbano de abastecimiento de agua descritas momentáneamente.

8. Beteta atribuye la dificultad de actuación que tienen los planificadores de sistemas de abastecimiento de agua rural a lo que él considera la tradición de separar los usos y justificaciones "sociales" para el agua rural de los productivos.

9. El Banco nunca exigió el mantenimiento de carreteras ya acabadas como condición para desembolsar fondos para las nuevas, como hizo con el agua –en parte por que las carreteras ya no aparecían en la segunda generación de los proyectos del Noroeste y en parte porque los fallos de mantenimiento no son tan frecuentes en las carreteras como en los proyectos de agua. Véase Cook (1985) para información relativa al mantenimiento de las carreteras realizadas en virtud de los proyectos POLONORDESTE.

10. Véase el final del Capítulo 4 para más información sobre estructura rural relativa a la tenencia de tierras y a la distribución de tamaño de las haciendas.

11. El tema de la competencia "saludable" entre las agencias públicas ha sido de actualidad durante algún tiempo. Landau (1969) investigó sus efectos favorables sobre la innovación en el sector público y en el privado; Bunker (1985) apuntó a su papel para mantener un bajo nivel de corrupción en una comparación de dos agencias que prestaban servicios a proyectos de colonización en el Amazonas. Marshall (1982) habló de su importancia en los programas denominados Model Cities en Estados Unidos durante la década de los sesenta, que fomentaron explícitamente la competencia entre agencias canalizando fondos a organizaciones locales alternativas así como a las administraciones local y estatal. Estas administraciones locales, respondiendo competitivamente al desempeño más innovador de las organizaciones alternativas, acabaron por adoptar ellas mismas los modelos alternativos. En el Banco, Lamb (1982) denominó a la competencia en el sector público una "sustitución de mercado" por que la competencia saludable tenía lugar entre empresas privadas, e Israel (1987) dedicó un capítulo entero a estas "sustituciones de la competencia".

12. Schmitz (1990: 17) y Bell et al (1982: 132 y 1984, tal y como se citan en Schmitz) señalan la misma clase de externalidad positiva vinculada a la "desviación" de profesionales entre empresas del sector privado -Bell con respecto a la protección de industrias incipientes en general y Schmitz con respecto a la industria informática brasileña.

13. Las sugerencias sobre funcionamiento al hilo de este debate sobre la relativa facilidad y dificultad de las tareas se presentan en el Capítulo 5, después de introducir nuevos ejemplos relativos a los servicios de extensión e investigación agrícola.

14. Véase Batt (1989) para una descripción detallada de esta situación y del historial de intentos para modificarla.

15. La normativa del Banco Central ha prohibido desde hace mucho tiempo a las agencias públicas invertir en este tipo de mercados, pero se trata de una práctica muy extinguida por todo el país. Los tipos de interés de estas inversiones pueden variar mucho de un mes para el otro, y de un impositor a otro, porque los tipos se negociaban individualmente entre el banco y el depositante en depósitos importantes como éste.

16. Pocos directores de proyecto incluían estas ganancias a un día en la "contrapartida" que comunicaban al Banco, y contra la cual el Banco desembolsaba su propia cuota de financiación del proyecto. Aunque se trataba ciertamente de una interpretación "novedosa" de la contrapartida de la administración central, no violaba el espíritu del acuerdo de contrapartida –ya que los beneficios obtenidos de estas cuentas a un día se pagaban a inversores del Banco Central.

17. La inversión "creativa" de los saldos de caja del proyecto no debería atribuirse únicamente a la macropolítica y a las peculiaridades de la situación económica brasileña. En un proyecto de desarrollo urbano de gran envergadura financiado por el Banco en la India –un país con un panorama casi completamente opuesto en términos de inflación y macropolítica- los directores de los proyectos también atribuían gran importancia a sus saldos en efectivo (Sanyal y Tewari 1990:26). La competencia bancaria que surgió para hacerse con esos importantes saldos que entraban en los proyectos fundados por donantes permitió a los jefes de proyecto exigir una retribución al banco en el que se decidiese a dejar sus depósitos –en este caso particular, la apertura de un fondo de crédito para pequeñas empresas coherente con los objetivos del proyecto. De modo similar, la relativamente considerable cantidad de fondos de donantes externos de que disponía el Grameen Bank de Bangladesh ha otorgado a esa institución una capacidad negociadora importante frente a los bancos que competían por esos depósitos (Sanyal, comunicación personal).

18. A veces, el agente que reemplazaba a la propia agencia ejecutiva original "hacia presión" para conseguir la adjudicación de la tarea. La cooperativa de Irecê en Bahía, a la que la unidad de proyecto entregó los componentes de irrigación y extensión agrícola, "presionó" a la unidad de proyecto y a los legisladores estatales para obtener el componente de las agencias oficiales.

19. Tras los dos primeros años, como se explicó en la nota 6 del capítulo 2.

20. Parte del personal de las agencias brasileñas y varios de sus directores expresaron su deseo de mayor presencia supervisora por parte del Banco durante la implementación, contrastando con la "desmesurada" presencia del Banco durante la fase de valoración.

21. Los informes de valoración del personal de cinco proyectos PAPP pronosticaron que los costes salariales representarían un promedio del 48 por ciento del total de los costes del servicio de extensión agrícola (Bahía 45 por ciento, Piauí 51 por ciento, Pernambuco 30 por ciento, Paraíba 82 por ciento, Maranhão 30 por ciento).

22. Aunque esta justificación se utilizó en los proyectos de primera generación, en los de segunda se utilizó otra diferente, en la que el Banco financiaba los salarios y otros costes recurrentes con carácter decreciente a cambio del compromiso de la administración federal de abolir otros programas rurales competidores. Que el gobierno federal encontrase difícil cumplir tal compromiso tuvo que ver en parte con la cantidad de salario que exigían estos programas, y parte con el hecho de que ofrecían nuevas oportunidades a los líderes políticos nacionales y regionales para establecer sus "propios" programas de desarrollo.

23. Tabla 1.9. Los gastos de extensión subieron en todos los estados menos en Bahía.

24. Véase, por ejemplo, Banco mundial (30/3/89, para. 32).

25. En algunos casos, el personal del Banco se daba cuenta de que incluso aunque fuese deseable asignar responsabilidad formal a una sola agencia que considerasen sólida, sería no obstante políticamente complicado. Por lo tanto, lo que hicieron fue desdibujar la cuestión en los numerosos documentos legales que constituían el acuerdo del proyecto. En otros casos, cuando el personal del Banco pensaba que tal vez una agencia era débil, entonces repartían la responsabilidad entre varias agencias para confeccionar un sistema de supervisión en torno a una agencia débil. Esta difusión de responsabilidad ofrecía también cierta base formal para posteriores absorciones de tareas, en caso necesario, por parte de una agencia considerada más fiable –por lo general la unidad de proyecto.

26. PROMO VALE era en realidad la iniciativa y el proyecto favorito del vicegobernador, que era natural de la región del proyecto, fuertemente respaldado en su empeño por el gobernador y el secretario de estado de agricultura.

27. Véase Weiss (1987) y los estudios citados allí.

28. Véase, por ejemplo, Banco Mundial (14/6/85).

29. Schmitz (1990:18) pone de manifiesto un entorno exterior igualmente desfavorable al explicar el excelente nivel de la agencia brasileña para la informática –el Secretariado Especial para la Informática (SEI). Achaca la insólita ausencia de corrupción en dicha agencia - sorprendente para un organismo con tantas oportunidades de obtención de beneficios privados (*rent-seeking*) - a la impopularidad en Brasil de la política informática, y la sensación resultante por parte de los funcionarios del SEI que siempre estaban bajo escrutinio y mal podían permitirse quedar como corruptos.

30. Esto sucedió incluso en el proyecto de colonización de Alto Turí en Maranhão Oeste financiado por el Banco, cuando un gran número de ocupantes, con el respaldo del Estado, no reconoció el título de propiedad de la tierra que concedía el gobierno federal –problema que asoló este proyecto durante muchos años.

31. La mayoría de ellas se recomiendan en la reseña del Banco de 1985 sobre proyectos de colonización de tierras (Banco Mundial 1/5/85).

32. Melo y Moura (1990) describen cómo esta misma transformación afectó al diseño del proyecto de desarrollo urbano financiado por el Banco en la capital estatal de Pernambuco, Recife. Los alcaldes de las comunidades que constituían la gran región de Recife presionaron a la dirección del proyecto para alterarlo de modo que respondiese primero a las demandas de los grupos de ocupantes más organizados y vociferosos. La

participación cada vez mayor de organismos legislativos (municipal y estatal) en la aprobación de proyectos de gran envergadura como éste también insufló al proyecto un mayor interés relacionado con los electores potenciales.

33. Por ejemplo, el 65 por ciento de los productores rurales no poseían tierras en Paraíba, el 60 por ciento en Ceará y el 83 por ciento in Maranhao, donde el porcentaje era el más alto (Banco Mundial 26/5/87d, 26/9/86b y 26/5/87c, respectivamente).

34. Entre los beneficiarios directos calculados parecía haber principalmente campesinos receptores de los servicios de crédito y extensión agrícola. Las cifras de los beneficiarios indirectos no aparecen en las tablas debido a considerables problemas de incoherencia en los informes de los resultados de la valoración, doble conteo de beneficiarios directos e indirectos e incertidumbre sobre el procedimiento. Se trataba de cálculos aproximados. Aquí se citan sólo como indicador aproximado de la repercusión esperada de los proyectos desde un punto de vista político.

35. A los efectos de estos cálculos, el número de familias beneficiarias se multiplicó por cinco para obtener una valoración comparable a las cifras de la población estatal. El número de beneficiarios directos reales de los proyectos de la primera generación resultó ligeramente mayor que el previsto (104 por ciento de lo evaluado) pero las cifras de la evaluación se utilizaron para hacer comparaciones con los proyectos de la segunda generación, para los que aún no hay disponibles datos reales. Las cifras valoradas son también más indicativas de la importancia "política" de un proyecto en el momento de su concepción.

36. Los beneficiarios indirectos, calculados en un 20 por ciento de los beneficiarios directos, aumentarían los porcentajes citados a un 19 por ciento y a un 10 por ciento respectivamente –todavía no especialmente alto.

37. Compra Antecipada da Producao (Compra Anticipada de Producción) y Compra dos Excedentes da Producao (Compra de los Excedentes de la Producción).

38. A pesar de que el Banco financió la electrificación rural sólo en un proyecto, Ibiapaba en Ceará, algunos Estados obtuvieron financiación de otras fuentes durante el periodo de la puesta en marcha del proyecto.

39. No era posible separar los gastos de abastecimiento de agua rural de los otros gastos de los componentes de "recursos de agua" (5 por ciento) y "salud" (5 por ciento) de POLONORDESTE. El abastecimiento de agua potable se incluyó en el epígrafe "recursos de agua" en Pernambuco, Bahía I, Bahía II –y en "salud" en Maranhao, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba y Sergipe.