

La calidad de las relaciones en el desarrollo internacional: implicaciones institucionales y personales

Leslie Groves y Rachel Hinton*

RESUMEN

En este artículo las autoras exploran algunas de las implicaciones personales y organizativas que supone satisfacer las nuevas demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas en la ayuda al desarrollo. Ello exige cambios en las relaciones entre los diferentes actores del sistema de desarrollo internacional. La primera parte del trabajo se centra en cómo se conciben y comportan mutuamente los grupos de personas, es decir, en la dimensión "personal" de la construcción de la relación. En este sentido, se observa el papel que puede desempeñar el agente de desarrollo individual para apoyar el cambio de las relaciones que exige la nueva agenda del desarrollo. En la segunda parte se examina cómo están conectadas las personas a través de sus organizaciones, así como los mecanismos institucionales que puedan obstaculizar el desarrollo de unas relaciones de calidad, y también cómo éstas pueden transformarse para satisfacer mejor las necesidades de la nueva agenda de reducción de la pobreza.

Palabras clave: desarrollo, cooperación internacional, actores, ayuda, pobreza

*Consultoras en Desarrollo Social, Reino Unido

Este artículo está basado en la obra de Groves, L. y Hinton, R. Inclusive Aid: Changing power and relationships in international development. Londres: Earthscan, 2005.

En los últimos años han tenido lugar cambios significativos en el pensamiento y en las políticas sobre desarrollo: se ha pasado de la creencia en el poder de la ciencia y de la tecnología como creadores de crecimiento económico a un fuerte compromiso con la erradicación de la pobreza a través de la adopción de una política más pragmática y centrada en las personas. El discurso de los donantes se centra ahora en trabajar “en asociación” con los gobiernos nacionales en lugar de crear estructuras paralelas para la provisión de servicios mediante financiación u organizaciones no gubernamentales. Así pues, la ayuda fluye cada vez más a través de los gobiernos receptores, con un apoyo suplementario que se da para *empoderar* a la sociedad civil a fin de que sus propios gobiernos rindan cuentas en relación con los servicios prestados (véase DFID, 2000; Eyben y Ferguson, 2004).

Poner en práctica el nuevo discurso supone una transformación radical de pautas de relación profundamente arraigadas. Se necesitan unas relaciones de confianza nuevas y abiertas, mayor transparencia y una rendición de cuentas mutua. Esto exige unas transformaciones profundas, no sólo en los mecanismos organizativos sino también en las maneras personales de trabajar. Las reflexiones sobre el desafío que ello supone han estimulado muchos debates, véase por ejemplo Brock and McGee, 2002; Fowler, 2000; Scott-Villiers, 2004. Han surgido enfoques que intentan colocar a los pobres en el centro del proceso del desarrollo, transformando así las relaciones de poder más establecidas en las que se considera que la ayuda es un regalo que se intercambia por poder y patronazgo (véase Eyben y Leon, en prensa; Crewe y Harrison, 1998). Algunos de ellos son enfoques basados en los derechos y las valoraciones participativas de la pobreza, pero aún falta que se arraiguen en el trabajo de la mayor parte de las agencias de desarrollo. Se ha cuestionado dónde se usa la participación, en qué medida las relaciones se transforman verdaderamente o si la participación se gestiona y se controla (o sea que es política) (Gaventa, 2004). Sugerimos que los cambios subyacentes a las creencias personales y a las actitudes, acompañados de cambios en el comportamiento personal, son un prerrequisito para un cambio organizativo que verdaderamente sitúe a las nuevas relaciones basadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la asociación como elementos prioritarios de la agenda de la ayuda.

En este artículo exploramos algunas de las implicaciones personales y organizativas que supone satisfacer las nuevas demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas. Ello exige cambios en las relaciones entre los diferentes actores del sistema de desarrollo internacional. El *Oxford English Dictionary* define una relación como “la manera en que dos o más personas o grupos se conciben unos a otros y la manera en que se comportan mutuamente” o “la manera en que dos o más personas o cosas están conectadas”. La primera parte de este capítulo se centrará en cómo se conciben y comportan mutuamente los grupos de personas; en otras palabras, la dimensión “personal” de la construcción de la relación. Observaremos qué papel puede desempeñar el agente de desarrollo individual para apoyar el cambio de las relaciones que exige la nueva agenda del desarrollo.

En la segunda parte de este artículo se examinará cómo están conectadas las personas a través de sus organizaciones, y se explorarán los mecanismos institucionales que puedan obstaculizar el desarrollo de unas relaciones de calidad y cómo éstas pueden transformarse para satisfacer mejor las necesidades de la nueva agenda de reducción de la pobreza.

LA CONSTRUCCIÓN DE RELACIONES EN EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO: IMPLICACIONES PERSONALES

Cuando en este artículo nos referimos a la construcción de relaciones, nos estamos refiriendo a las relaciones entre los actores principales del sistema de desarrollo internacional, entre los cuales están las organizaciones no gubernamentales, los donantes bilaterales, los gobiernos nacionales, los gobiernos regionales y locales y los “pobres”, que son el “grupo de clientes” de las iniciativas de reducción de la pobreza. Las relaciones entre estos actores son complejas y fluidas, y no lineales ni definidas como a menudo sugiere el pensamiento tradicional (Groves y Hinton, 2004).

Sostenemos que construir unas relaciones personales efectivas resulta fundamental para entender y hacer frente a las relaciones de poder, así como desarrollar respeto mutuo y comunicación, elementos esenciales para asegurar una práctica efectiva de la ayuda que resulte sostenible a largo plazo. Para construir relaciones que funcionen en la práctica, los actores individuales deben explorar cómo impactan sus actitudes personales y sus creencias en las maneras en que conciben a otros actores del sistema de desarrollo y en las maneras en que se comportan con relación a ellos.

El cambio de actitudes y creencias personales como precursor de un cambio de prácticas: la mejora de la conciencia y de la reflexión personal

El punto de partida para observar la calidad de las relaciones es que cada agente se observe a sí mismo y las maneras como, a través de su propio sistema de actitudes y creencias, interpreta y aplica mecanismos organizativos, reglas y normas de comportamiento en el desarrollo de sus relaciones con los diferentes actores del sistema de desarrollo. Muy a menudo intentamos mejorar nuestra práctica centrándonos en una mirada exterior. Por ejemplo, si tan sólo pudiéramos desarrollar las herramientas adecuadas para trabajar de una manera participativa, entonces podríamos mejorar nuestra comprensión de las necesidades de los habitantes locales y mejorar así las maneras en que nos vinculamos

a aquellos con los que trabajamos. Muchas de estas herramientas, sin embargo, ya están desarrolladas; entre ellas se incluyen las valoraciones participativas de la pobreza y la evaluación rural (o rápida) participativa. Aunque, la construcción de relaciones con quienes son menos poderosos que nosotros aún sigue sin ser una prioridad. El trabajo en red se suele hacer con quienes son “como nosotros” o de manera “horizontal”, con personas a las que nos vinculamos a partir de nuestra propia área de comodidad. Las personas suelen ser reticentes a examinar sus propias actitudes y comportamientos con relación a otras culturas y a su propia cultura organizativa, y prefieren en lugar de ello permanecer en entornos sociales que les son familiares. Esa aversión al riesgo se extiende a todos los niveles. Así, por ejemplo, muchos funcionarios de las organizaciones de desarrollo tienden a socializar y a trabajar con personas conocidas y con las que pueden identificarse, excluyendo a aquellas con diferentes orígenes socioculturales, educación o lenguaje. Por ejemplo, Eyben (2004) explica que las estructuras sociales en Bolivia llevaron a que los profesionales de la cooperación internacional al desarrollo pasaran a formar parte rápidamente de la élite de la sociedad boliviana, formada por personas con las que compartían una formación profesional y el acceso a los mismos círculos sociales. Aunque esto creó unas relaciones fuertes y de apoyo en el entorno de trabajo, el hecho de mantener contactos sobre todo con un único sector de la comunidad daba una perspectiva parcial y particularista. La confianza generada por el conocimiento “interno” de los informantes locales puede también ocultar una mayor heterogeneidad y diversidad de puntos de vista de los principales interesados.

Centrarnos interiormente en nosotros y mejorar nuestra conciencia y la reflexión personal puede permitirnos entender mejor las motivaciones que nos impiden desarrollar diferentes tipos de relaciones. Scott-Villiers (1995) amplía el concepto de “bienestar responsable” de Chambers, subrayando la necesidad de mirar hacia dentro y no sólo hacia fuera. El foco externo para obtener nuevas habilidades y desarrollar relaciones con los que están en el poder es importante. Sin embargo, también debemos mirar hacia dentro, para explorar nuestras propias visiones del mundo, comportamientos y actitudes. ¿Cómo obstaculizan nuestros vínculos con otros actores en el sistema de desarrollo internacional? ¿Cómo nos impiden construir relaciones con los “pobres”, con las personas que tienen dificultad para decirnos “no”, a nosotros y a nuestras políticas? El conocimiento es poder, y a menudo quienes tienen niveles altos de educación sienten que tienen el poder y, por lo tanto, no necesitan construir relaciones con los que tienen menos conocimiento. Y, sin embargo, ¿qué tipo de conocimiento estamos priorizando? Con frecuencia priorizamos un modelo occidental de educación académica. Así, una y otra vez infravaloramos el conocimiento local, que suele ser la clave del éxito o del fracaso de una iniciativa particular. Otra cuestión que obstaculiza el desarrollo de las relaciones con los pobres es la cuestión de rendición de cuentas hacia arriba. A menudo los individuos sienten que deben rendir cuentas a sus supervisores, a sus pares o a los finan-

ciadores y contribuyentes de su país de procedencia. Sin embargo, la rendición de cuentas también debe hacerse “hacia abajo”, a aquellos en cuyo nombre está trabajando el agente (Eyben y Ferguson, 2004). El siguiente apartado explora cómo pueden trabajar las organizaciones para avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas de 360 grados, para así promover unas relaciones más transparentes.

Desgraciadamente, el discurso del desarrollo internacional no suele insistir en que los agentes de desarrollo individuales deben cambiar sus comportamientos y sus actitudes personales. Éstos, empero, son fundamentales para facilitar o para impedir el cambio, e influyen directamente en unas normas y relaciones más amplias. Indirectamente, parece asumirse que la introducción de nuevos conceptos y políticas, así como el desarrollo de nuevas herramientas y enfoques serán suficientes para cambiar la práctica. Sin embargo, hay una abundante literatura que sugiere que las personas no cambian rápidamente sus actitudes y su comportamiento (véase Hewstone et al, 1992). Si no reciben recompensas y sin un cambio asociado en el comportamiento, los individuos tienden a aferrarse a las pautas conocidas, lo que resulta en una aplicación inadecuada de los nuevos procedimientos, que pierden así su valor añadido. El reto consiste en cómo hacer que las actitudes y los sistemas de creencias se desarrollen al mismo tiempo que el cambio político. Sólo así los procesos se desarrollarán de acuerdo con la evolución de la política.

Los individuos sólo cambian si creen que ello es en su mejor interés y consideran que la idea es importante. Por esa razón Wheatley (1994, 148) sostiene que: “Tanto el cambio individual como el organizativo parten del mismo punto. Las personas necesitan explorar una cuestión lo suficiente como para *decidir si hay un nuevo significado disponible y éste es deseable*. Sólo cambiarán si creen que una nueva comprensión del fenómeno, una nueva idea o una nueva forma los ayudará a convertirse en más de lo que son”¹.

Se necesitan nuevas políticas y procedimientos, pero funcionarán mejor si se conciben no como soluciones en sí mismas, sino para ayudar a crear las condiciones para que las personas agudicen su conciencia sobre cómo sus propias actitudes y comportamientos afectan la aplicación de políticas tales como los enfoques basados en derechos y el trabajo en asociación. Hace falta que vean cómo estas políticas pueden ayudarles a “convertirse en más de lo que son”.

Vinculado a los cambios en las actitudes y los sistemas de creencias hay un elemento importante de comportamiento organizativo: las emociones. Tal como Fineman (1993) explica, “los autores que escriben sobre las organizaciones han ‘excluido’ con éxito a las emociones, con lo que a menudo resulta imposible detectar su existencia” (Fineman 1993: 1). Sin embargo, las emociones configuran la práctica actual del desarrollo internacional y son configuradas por ella. Lo vemos a través del desarrollo de personalidades y culturas de liderazgo específicas, o bajo la forma de una gestión de personal que puede causar escasez de personal, y provocar los consiguientes retrasos o falta de continuidad debido a los frecuentes cambios de personal y falta de traspaso de funciones, o bajo la

forma de factores psicodinámicos tales como ambición, frustración, ansiedad, miedo o añoranza. Putnam y Mumy (1993: 55) sostienen que el uso del marco emotivo pone en evidencia el “mito de la racionalidad” y produce “información basada en experiencia personal, entendimiento mutuo y comunidad”. Reconocer la importancia de las emociones personales es, pues, un paso importante para desarrollar formas nuevas y más centradas en las personas de relacionarse con diferentes actores en el sistema de desarrollo.

Una mirada a nuestra acción individual y a nuestro poder de transformar relaciones

Los agentes que actúan sobre el terreno suelen subestimar su potencial de actuar como catalizadores de cambio y, sin embargo, en el nuevo entorno de la ayuda que da prioridad a la construcción de relaciones, cada uno de nosotros tiene el poder y la responsabilidad de desarrollar este potencial. Chambers y Pettit (2004) señalan la importancia de la actuación, la conciencia y la responsabilidad personal. Los activistas individuales tienen una capacidad considerable de introducir e impulsar las políticas. Eyben (2003/4) describe cómo ella y otros individuos en Bolivia pudieron impulsar un proceso que involucró a las organizaciones de la sociedad civil en la lucha por el derecho de todos los bolivianos a poseer una tarjeta de identidad. En Tanzania, el compromiso personal de numerosos activistas en relación con el enfoque participativo del Programa de Apoyo al Proyecto Rural Integrado ha estado funcionando durante más de 15 años, y ha producido una larga lista de resultados concretos y sostenibles que han mejorado las vidas de los pobres (Groves 2004). En el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la obra de los activistas individuales ha llevado a la adopción de un ejercicio participativo anual obligatorio para el personal que actúa sobre el terreno. Aunque está en su primera fase, el programa ha sido una manera extremadamente exitosa de mejorar las relaciones entre la organización, los miembros del personal, los asociados y los refugiados.

La mejora de las habilidades comunicativas personales para la construcción de relaciones

La comunicación es fundamental para la construcción de relaciones eficaces. La construcción de asociaciones exige la ruptura de las barreras comunicativas que puedan existir entre los diferentes actores. Estas barreras pueden ser tanto verbales como no verbales. Una barrera evidente a la comunicación es la del lenguaje. Así, por ejemplo, cuando poderosos grupos de donantes actúan en una lengua occidental dominante, exacerban el sentimiento que pueden tener los gobiernos receptores de no estar en el “asiento del conductor”, pese a las exigencias de los grupos de trabajo de los donantes de que sean los gobiernos receptores quienes “lideren” el proceso. Los gobiernos receptores pueden verse obligados a asistir a reuniones y a redactar largos informes en una lengua que no es la suya, lo cual

puede limitar su capacidad de expresarse con tanta seguridad como lo hacen los donantes. Esto da lugar, inmediatamente, a un desequilibrio de poder en la relación. Marsden explora aspectos de las luchas y jerarquías de poder en las relaciones entre donantes, organizaciones no gubernamentales y personas pobres en Nepal, y muestra la importancia de una comunicación personal eficaz para la construcción de las relaciones. Esta autora usa ejemplos de la etnografía para mostrar cómo “la elección de la lengua determina no sólo la eficacia de la comunicación sino que también puede influir en las percepciones en relación al poder jerárquico del que están investidos los donantes” (1994: 99).

Además del lenguaje, los donantes comparten un estilo de comunicación familiar y una red de relaciones sociales que les son familiares, lo que puede crear una brecha en la comunicación y una dicotomía entre “nosotros” y “ellos”. La falta de contactos sociales con los expatriados puede hacer que los gobiernos receptores estén ausentes de gran parte de las negociaciones y discusiones que tengan lugar en reuniones informales y en acontecimientos sociales. En algunos países, los vínculos entre la élite de los donantes y la élite del Gobierno son fuertes (véase Eyben, 2004), reforzándose la comunicación por el hecho de vivir y comprar en las mismas zonas de la ciudad y asistir a las mismas fiestas y clubes deportivos, pero puede que esto sólo sirva para ampliar la brecha de las relaciones entre quienes están en el poder y quienes no lo están, especialmente personas pobres que supuestamente están en el centro de la nueva agenda de reducción de la pobreza.

Pese a que se reconoce el problema, el compromiso de las organizaciones de donantes con el apoyo al aprendizaje de lenguas y de habilidades comunicativas por parte de su personal sigue siendo débil y, a nivel individual, puede haber resistencia a invertir en aprender habilidades culturales locales cuando los contratos son para plazos relativamente cortos (Hinton y Groves, 2004). Así pues, se ha mostrado que la transformación de nuestras actitudes y comportamientos mediante la mejora de la conciencia y la reflexión personal, así como la mejora de nuestras capacidades comunicativas, es un elemento importante en la transformación de nuestras relaciones y satisfacer las exigencias de la nueva agenda del desarrollo. En el próximo apartado se exploran las implicaciones institucionales de la construcción de relaciones en el nuevo entorno del desarrollo internacional.

LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES QUE PLANTEA EL NUEVO ENTORNO DE DESARROLLO INTERNACIONAL

En este artículo se sugiere que, para que la nueva Agenda de Desarrollo tenga éxito, las organizaciones deben proporcionar incentivos a su personal para que presten mayor atención a sus actitudes y comportamientos y desarrollen nuevas capacidades para satis-

facier las necesidades de los pobres. En el pasado, las organizaciones han hecho hincapié en la probidad burocrática, en la rendición de cuentas vertical y en el cumplimiento de los objetivos de transparencia en el desembolso financiero. Sin embargo, aquí se sugiere que estos elementos son de por sí insuficientes para satisfacer las necesidades que plantea el nuevo entorno.

Los gobiernos donantes prometieron gastar el 0,7% del PIB en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en la Asamblea General de la ONU en 1970². Dada la creciente atención que los medios de comunicación prestan a las causas internacionales y a la acción ciudadana en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los gobiernos empiezan a responder lentamente a sus compromisos. Sin embargo, el aumento de recursos se está dispersando con unas administraciones cada vez más recortadas. Muchos gobiernos donantes se han planteado objetivos de reducción de personal; el Reino Unido, por ejemplo, se ha propuesto reducir el número de los funcionarios de Whitehall a 84.150³. Ello supone tanto un reto como una oportunidad potencial para muchas de las organizaciones de donantes, al obligarlas a trabajar de manera más coordinada con otros donantes para reducir sus propios costes de transacción, lo que a su vez puede reducir los costes de transacción de los gobiernos receptores. Así, por ejemplo, muchos países han introducido enfoques sectoriales para que los diferentes donantes puedan trabajar juntos de acuerdo a un plan común y se minimice la necesidad de poner en práctica diferentes mecanismos de realización de informes y de contabilidad (Brown et al, 2001). Los gobiernos receptores recogen así los beneficios de tener que ocuparse de menos misiones externas que consumen su tiempo y capacidades. Si las organizaciones están bien armonizadas también se reduce el número de informes sobre calendarios de actividades y las exigencias sobre formatos, y se ahorra a los funcionarios gubernamentales la atención que deben prestar a las exigencias de informaciones pormenorizadas que plantean las diferentes organizaciones.

Se ha sugerido que el apoyo presupuestario directo es la mejor manera de armonizar el trabajo de los donantes con el de los gobiernos receptores. En su forma más pura, el dinero fluye directamente del donante al propio presupuesto del Gobierno sin necesidad de mecanismos contables separados. Para muchas organizaciones esto plantea muchos problemas, no siendo el menor de ellos el de la adjudicación de partidas presupuestarias y el de la falta de control sobre las prioridades presupuestarias globales. Sus partidarios, sin embargo, sostienen que este tipo de apoyo da a los gobiernos receptores mayor influencia en decisiones políticas más fundamentales y en la asignación de fondos (DFID, 2004). Un peligro importante es que los gobiernos carezcan de los incentivos para priorizar a los pobres y tengan limitaciones en su capacidad de actuar que impidan que los recursos lleguen a quienes más los necesitan (véase Lawson et al, 2003).

Como se sabe, los sistemas de ayuda suelen basarse en los intereses de los donantes en lugar de los intereses de los receptores, lo que vuelve ineficaz la ayuda al desarrollo

(Hirvonen, 2005). Sin embargo, ese sesgo no siempre es intencionado; desde luego, en algunos países la ayuda ya no está atada a los intereses internos sino a la falta de una estrategia clara sobre cómo satisfacer las necesidades de los pobres. El conocimiento limitado de las redes locales puede también hacer que la ayuda se centre en bienes y servicios de los países donantes. Sin embargo, hacer más con menos personas para administrar la ayuda está llevando a la reducción de los contactos con los supuestos beneficiarios. Algunas organizaciones han dejado de promover las visitas sobre el terreno, y el contacto directo con los pobres es una rareza. En el pasado, las organizaciones de la sociedad civil proporcionaban un puente entre los que trabajaban en la sede central, normalmente la capital, y los pobres de las zonas más remotas. Los donantes solían basarse en las experiencias de primera mano de los representantes de la sociedad civil, que proporcionaban la “evidencia” o contrastaban con la realidad las visiones y el impacto que los programas de ayuda ejercían sobre los pobres. El cambio que ha supuesto el trabajo en proyectos ha llevado, en términos reales, a la reducción de los contactos con la sociedad civil.

Ya hemos expuesto en este artículo la importancia de entender el contexto local. Sin embargo, muchos de los individuos con más talento de las organizaciones son alentados a centrarse en sus carreras y a obtener un amplio espectro de experiencias para desarrollar lo que se considera un currículum impresionante. La variedad de la experiencia se valora por encima de la profundidad de las relaciones desarrolladas en un país o el conocimiento que los individuos puedan tener de la lengua, la historia o las redes locales. El resultado es una constante pérdida de conocimiento sociocultural. Lo peor es que son pocas las organizaciones que toman en serio el período de traspaso de funciones entre el personal, y a menudo permiten que los puestos permanezcan vacantes. Con ello se pierde una oportunidad de importancia clave para que se “transfiera” la confianza obtenida por un individuo haciendo que éste presente personalmente a su sucesor. Aunque cada persona debe ganarse su reputación, con frecuencia las presentaciones permiten saltarse algunos pasos del proceso de familiarización.

Así, pues, ¿cómo han respondido las organizaciones de desarrollo a los nuevos retos y dónde se han visto los mayores éxitos?

Enfoques para mejorar nuestro compromiso con los pobres

En las últimas décadas se han llevado a cabo unos enfoques cada vez más sofisticados para mejorar nuestra comprensión de las “personas pobres”, especialmente bajo la forma de evaluaciones participativas de la pobreza (EPP), aprendizaje participativo, seguimiento y evaluación participativos, así como enfoques basados en los derechos (véase Participatory Learning and Action Notes; Chambers 1983, 1997; DFID, 2000; Norton et al., 2001). A menudo, sin embargo, las nuevas herramientas se consideran como de “desarrollo blando”, como terreno de los científicos sociales, en lugar de concebirse como

fundamentales para desarrollar relaciones eficaces con las comunidades en cuyo nombre todos decimos estar trabajando.

Las EPP han avanzado; se ha pasado de la transmisión de información a los decisores políticos acerca de los puntos de vista de las personas pobres sobre la pobreza a unos procesos más profundos. Entre ellos está el acceso a los puntos de vista de los múltiples interesados, pero también el intento de construir mecanismos de comunicación permanente en las estructuras políticas a nivel nacional (IDS, 2005). El Banco Mundial aplicó algunas de las lecciones y métodos de las EPP durante el proyecto de “Voces de los Pobres” que se aplicó en 23 países. La idea era escuchar las necesidades y preocupaciones de las personas pobres y reflejarlas en publicaciones destinadas a un público más amplio. Estas iniciativas representan un paso importante, tanto en lo que respecta a la definición de la pobreza según las propias experiencias de los ciudadanos como en términos de las respuestas a estas demandas.

La cuestión de la rendición de cuentas

El nuevo entorno de la ayuda exige que la rendición de cuentas deje de ser un flujo de información unidireccional que va de los recipientes de ayuda a los donantes. Efectivamente, las organizaciones reconocen cada vez más que son responsables de rendir cuentas a los pobres en relación con la calidad de los servicios que prestan (véase Eyben y Ferguson, 2004). El aumento de la conciencia de ello por parte de los beneficiarios y las nuevas tecnologías hace que los ciudadanos dispongan de una información cada vez mayor sobre sus derechos y sobre las responsabilidades de los donantes.

Una de las organizaciones que se está tomando en serio la cuestión de la rendición de cuentas de 360° es Ayuda en Acción. El nuevo sistema de rendición de cuentas de la organización es el Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación. Es una herramienta que prioriza la rendición de cuentas hacia abajo, en relación a las personas pobres, mientras se siguen proporcionando datos esenciales sobre la evolución de la ayuda a los donantes (Owusu, 2004). La entrega de información financiera a los socios y a las personas pobres ha sido un paso importante en la mejora de la rendición de cuentas (David y Mancini, 2004).

No sólo los donantes y las ONG internacionales deben cambiar. También deben hacerlo los gobiernos y sus ciudadanos. Pese al aumento de recursos transferidos directamente a los presupuestos gubernamentales, hasta la fecha hay pocas iniciativas concebidas para ayudar a construir los necesarios mecanismos para que los ciudadanos hagan rendir cuentas a sus gobiernos. El trabajo de las evaluaciones de derechos participativas ha mostrado muchas buenas prácticas, revelando también, sin embargo, las muchas barreras que pueden socavar la capacidad de los ciudadanos de exigir acceso a los servicios básicos o calidad en los mismos (véase por ejemplo Praxis, 2002).

Formación para transformar la práctica

Hay cada vez más ejemplos de organizaciones que han desarrollado procesos de formación para transformar la práctica individual (véanse Pasteur y Scott-Villiers, 2004). Se va más allá de la instrucción en el uso de herramientas organizativas y procedimientos y se pasa a examinar las propias creencias y los comportamientos de los individuos. En algunos casos esto ha llevado al desarrollo de nuevas normas organizativas basadas en el aprendizaje, el crecimiento y el respeto mutuo. Una lección común que surge de esta práctica es la importancia del liderazgo. Los líderes deben proporcionar los incentivos que puedan alentar el trabajo en equipo y las innovaciones en este terreno. Los mensajes claros del personal más antiguo dan un sentimiento de claridad de la misión y de los valores de la organización, y guían e inspiran a los miembros del equipo para satisfacer sus objetivos manteniendo al mismo tiempo la capacidad de reflexión.

El ACNUR es un ejemplo de organización que está priorizando las relaciones del personal con sus beneficiarios para obtener experiencias de primera mano sobre las diversas necesidades de los refugiados y de los grupos de desplazados internos. La organización se ha embarcado recientemente en una iniciativa que pretende mejorar las relaciones entre el personal, los socios y los grupos de refugiados. Lo que hace especialmente innovadora a esta iniciativa es su énfasis en la transformación de las actitudes y creencias como un prerrequisito para el cambio de la práctica. La iniciativa pretende capacitar al personal para realizar análisis sobre edad, género y diversidad como parte de su estrategia más amplia sobre estas cuestiones. La experiencia ha demostrado que formar a las personas para realizar análisis de género, por ejemplo, no es suficiente para transformar la práctica. ACNUR ha decidido, pues, acceder a la cuestión a través de un proceso que trata directamente las actitudes y creencias de las personas. La exigencia de ser autoreflexivo ayuda a transformar la práctica. A nivel de país, todo el personal que trabaja sobre el terreno debe tomar parte en un ejercicio de valoración participativa anual que incluye discusiones en grupo con diferentes grupos de chicos, chicas, hombres y mujeres refugiados de todas las edades y orígenes sociales. Los miembros del personal encontraron que este proceso era extremadamente útil para acercarlos a las personas con las que trabajan y aumentar la comprensión y el respeto mutuos (Groves, 2005). Esta formación en profundidad es importante para transformar las creencias y las actitudes como primer paso para transformar la práctica.

Otro tipo de formación innovadora ha sido desarrollada por Robert Chambers. El personal de instituciones políticas y organizaciones de donantes pasan unos días viviendo y trabajando con familias de acogida en una comunidad pobre. La idea de estas “inmersiones” es alentar al personal superior de las organizaciones de ayuda a realizar una reflexión crítica mediante el contacto personal con las personas pobres. Las experiencias aumentan la motivación y el compromiso y hacen que las opiniones de los pobres tengan más posibilidades de ser integradas en las nuevas políticas y prácticas (Chambers, 2004).

Incentivos para la construcción de la comprensión sociocultural

Hacen falta incentivos para que el personal desarrolle vínculos interorganizativos efectivos y éticos y que se reconozca el impacto de estos incentivos en las decisiones profesionales que se toman. Para entender la dinámica de poder que está en juego deben valorarse múltiples relaciones. La construcción de una conciencia sociopolítica y de unas capacidades comunicativas verbales y no verbales requerirá inevitablemente un cambio en la mayor parte de las organizaciones de donantes, un cambio que tendrá que reflejarse en la naturaleza de los incentivos y de los perfiles de los puestos de trabajo. También requerirá una valoración más seria de los recursos potenciales y de las capacidades del personal local, como por ejemplo las nuevas redes de relaciones que pueden aportar (aunque éstas se dan a menudo con una élite) y la capacidad de compartir la comprensión cultural y los conocimientos locales con relación a los riesgos y los supuestos del programa. El personal de las organizaciones de desarrollo es cada vez más variado (dándose la mayor diversidad sociocultural entre el personal más novato). Ese cambio es fundamental para romper el ciclo del patronazgo.

El desarrollo de habilidades de construcción de las relaciones, como el conocimiento de idiomas y de culturas, es crucial para desarrollar la confianza entre los actores. Pasteur y Scott-Villiers (2004) sostienen que incluso en los casos en que el trabajo en equipo y las capacidades relacionales sean competencias clave en el proceso de reclutamiento de organizaciones de desarrollo como DFID, una vez dentro de la organización, una poderosa cultura de competición e independencia y la falta de recompensas para la construcción de relaciones puede socavar estas capacidades (Pasteur y Scott-Villiers, 2004: 21). También en este caso el papel del liderazgo se considera crucial para proporcionar la guía necesaria y los modelos al personal. A través de tres estudios de caso los autores muestran cómo los gestores necesitan defender e invertir recursos para que las relaciones resulten satisfactorias.

La coordinación, la armonización y la necesidad de procedimientos flexibles

Los donantes suelen ser claros en lo que respecta a qué se necesita para reducir la pobreza, pero cómo hacerlo sigue siendo una cuestión muy debatida. Una de las cuestiones principales en la última década ha sido la de la coordinación y la armonización entre los donantes. La idea es que los donantes habrían de trabajar a partir de las agendas y procedimientos de los gobiernos receptores. Así habría menos espacio para que las agendas de los donantes tuvieran prioridad, y los costes de transacción serían menores, a partir de unos procedimientos de elaboración de informes más delimitados. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) se ha puesto de acuerdo en los aspectos principales de la coordinación entre donantes (véase CAD, 2002).

Una de las maneras de llevar a cabo la agenda ha sido la de aplicar enfoques sectoriales. Es un procedimiento de apoyo a la política y el programa de gastos de un gobier-

no individual a través de enfoques comunes para todo el sector. Suele involucrar a una variada gama de interesados y hace hincapié en el aprendizaje de proyectos o programas de menor envergadura aplicados con anterioridad. La participación en los enfoques sectoriales también obliga a prestar atención a los mecanismos de rendición de cuentas entre el Gobierno del país en desarrollo y sus ciudadanos. Existe en la actualidad una literatura creciente que versa sobre experiencias prácticas (véase por ejemplo Schacter, 2001). La experiencia ha demostrado repetidamente que la práctica es mucho más compleja y que la inversión inicial que se necesita para armonizar los procedimientos representa a menudo una barrera para llevar a cabo la coordinación.

Está claro que hace falta transformar la práctica a todos los niveles de una organización. Mientras que en el pasado los regímenes estrictos y la adhesión a los procedimientos “organizativos propios” eran los indicadores de la profesionalidad y del trabajo riguroso, esto debe ahora entenderse en el contexto de la necesidad de una mayor flexibilidad para adaptarse y ajustarse a los procedimientos, calendarios y métodos de rendición de cuentas de los gobiernos receptores. Las presiones que conlleva la puesta en práctica de unas maneras armonizadas de trabajar a nivel de país deben expresarse con claridad y ser comprendidas por quienes tienen que hacer el trabajo riguroso de rendir cuentas al contribuyente en el país de origen. Sólo entonces la rendición de cuentas a los beneficiarios de la ayuda se convertirá en realidad.

CONCLUSIÓN

El nuevo entorno de la ayuda plantea a la vez retos y oportunidades para que los agentes y las organizaciones de desarrollo establezcan maneras nuevas de trabajar. Las organizaciones están empezando a hacer frente al desafío de apoyar a los sistemas gubernamentales para propagar la información necesaria y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la capacidad de los ciudadanos de obligar a sus gobiernos a rendir cuentas.

La amplia cooperación internacional con relación a la coordinación y armonización de procedimientos, evidente a través del trabajo del CAD, necesita ahora reflejarse en la propia voluntad de las organizaciones de transformar su práctica mediante el compromiso de la organización y los individuos con el aprendizaje y la reflexión.

Entendemos que los cambios subyacentes en las creencias personales y las actitudes, junto con los correspondientes cambios en el comportamiento personal, son posibles. Se necesita un liderazgo fuerte e inspirador para lograr un cambio organizativo que sitúe realmente a las nuevas relaciones basadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la asociación como elementos prioritarios de la agenda de la ayuda.

Notas

1. Las cursivas son nuestras.
2. Estrategia de desarrollo internacional de la Segunda Década para el Desarrollo de las Naciones Unidas, resolución de la Asamblea General de la ONU 2626 (XXV), 24 de octubre de 1970, párrafo 43.
3. BBC, 12 de julio de 2004.

Referencias bibliográficas

- BROCK, K. y MCGEE, R. *Knowing Poverty: Critical Reflections on Participatory Research and Policy*. Londres: Earthscan, 2002.
- BROWN, A.; FOSTER, M.; NORTON, A. y NASCHOLD, F. "The status of sector-wide approaches". Working Paper 142. (2001). Londres: ODI.
- CAD. Development Co-operation in Difficult Partnerships, DAC DCD/DAC 11.
- CHAMBERS, R. y PETTIT, J. "Shifting power to make a difference". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.) *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- CHAMBERS, R. *Rural Development: Putting the Last First*. Londres: Longman Books, 1983.
- CHAMBERS, R. *Whose Reality Counts: Putting the First Last*. Londres: Intermediate Technology Publications, 1997.
- CHAMBERS, R. "Immersion for Policy and Personal Change: Reflection and learning for development professionals". *IDS POLICY* Briefing no. 22 (julio 2004).
- CREWE, E. y HARRISON, E. *Whose Development? An Ethnography of Aid*. Londres y Nueva York: Zed Books, 1998.
- DAVID, R. y MANCINI, A. "Going against the flow: making organizational systems part of the solution rather than part of the problem". *Lessons for Change in Policy & Organisations*, No. 8. Brighton: Institute of Development Studies, 2004.
- DFID. *Poverty Reduction Budget Support (PRBS)*. London: Department for International Development, 2004.
- DFID. *Realising human rights for poor people*. London: Department for International Development, 2000.
- EYBEN, R. "Who owns a Poverty Reduction Strategy? A Case Study of Power, Instruments and Relationships in Bolivia". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.) *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- EYBEN, R. y LEON, R. (en preparación) "Whose aid? The case of the Bolivian elections project". En: LEWIS, D. y MOSSE, D. (eds.) *Anthropology Upstream*. Londres: Pluto Press (en preparación).
- EYBEN, R. y FERGUSON, C. "How can donors become more accountable to poor people?". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.) *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- FINEMAN, S. (ed.) *Emotion in Organizations*. Londres: Sage, 1993.
- FOWLER, A. "Partnerships: Negotiating Relationships – A Resource for Non-Governmental Development Organisations". Occasional Paper, no 32, International NGO Training and Research Centre, Oxford, 2002.

- GAVENTA, J. "Assessing power relations in participatory spaces". Extraído de comunicación presentada en el seminario *Millennium Conference on Facets of Power in International Relations*. London: School of Economics, Octubre 30-31, 2004.
- GROVES, L. *UNHCR's age and gender mainstreaming pilot project 2004: Synthesis report*. Ginebra: UNHCR. www.unhcr.ch/epau 2005.
- GROVES, L. y HINTON R (eds.) *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- HEWSTONE, M.; HOPKINS, N. y ROUTH, D. "Cognitive models of stereotype change (1): Generalisation and sub-typing in young people's views of the police". *Journal of experimental psychology*. Vol 22. (1992). P. 219-234.
- HINTON, R. y GROVES, L. "Introduction". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.). *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- HIRVONEN, P. Stinky Samaritans; Why Recent Increases in Development Aid Fail to Help the Poor, Global Policy Forum, agosto de 2005.
- IDS <http://www.ids.ac.uk/ids/particip/research/ppa.html>, 2005.
- LAWSON, A.; BOOTH, D.; HARDING, A. y NASCHOLD, F. "General Budget Support Evaluability Study Phase 1: Synthesis Report". DFID Evaluation Report EV643, Department for International Development, East Kilbride, 2003.
- NORTON, A., con la colaboración de BIRD, B., BROCK, K. KAKANDE, M. TURK, C. *A manual for participatory poverty assessments*. Londres: Department for International Development, 2001.
- OWUSU, C. "An International NGO's Staff Reflections on Power, Procedures and Relationships". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.) *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- PASTEUR, K. y SCOTT-VILLIERS, P. *If relationships matter, how can they be improved? Learning about relationships in development*. Lessons for Change in Policy and Organisations, No. 9. Brighton: Institute of Development Studies, 2004.
- Participatory Learning and Action www.plannotes.org
- PRAXIS, Participatory Assessment of Government of Orissa's Delivery of Services that Impact at the Village Level, informe elaborado para el Grupo de Trabajo sobre la Pobreza [Poverty Task Force], Government of Orissa, India. 2002.
- Putmam y Mumy....
- SCHACTER, M. *Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA: issues and recommendations*. Ottawa: CIDA, enero de 2001.
- SCOTT-VILLIERS, PATTA. "Personal Change and Responsible Wellbeing". En: GROVES, L. y HINTON, R. (eds.). *Inclusive Aid: Power and Relationships in International Development*. Londres: Earthscan, 2004.
- WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- WHEATLEY, M. *Leadership and the New Order: Discovering Order in a Chaotic World*. San Francisco: Berrett and Koehler, 1994.