

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 72.

**Instituciones para una cooperación
internacional al desarrollo de calidad**

Aprender a responder: las organizaciones europeas de desarrollo
en un contexto político global cambiante

Aprender a responder: las organizaciones europeas de desarrollo en un contexto político global cambiante

Paul G.H. Engel*

RESUMEN

En un mundo globalizado y ante los retos globales compartidos (los Objetivos del Milenio de la ONU, el mantenimiento de la paz internacional, las negociaciones comerciales de la OMC, etc.), la política de desarrollo ha dejado de ser un área política internacional autónoma y ha pasado a entenderse como parte de una actuación internacional concertada. Para las organizaciones e instituciones de desarrollo, y en concreto las europeas, estos nuevos desafíos no les dan otra opción que la de convertirse en mejores aprendices y mejorar sus capacidades de innovación institucional rápida y permanentemente. En este sentido, el autor analiza en este trabajo dos vías, para él fundamentales, dirigidas a estas organizaciones e instituciones de desarrollo: por una parte, lo que él llama una gestión adaptable y, por otra, el aprendizaje organizativo. La aplicación de ambas alternativas es esencial si se quieren lidiar con éxito los complejos desafíos que nos esperan.

Palabras clave: desarrollo, cooperación para el desarrollo, organizaciones, instituciones, gestión, capacitación, Europa

*Director del European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, Países Bajos
pe@ecdpm.org

UN CONTEXTO POLÍTICO DE DESARROLLO GLOBAL QUE EVOLUCIONA RÁPIDAMENTE

El mundo actual está cambiando a un ritmo trepidante. En unas pocas décadas cuestiones como la seguridad, la gobernanza, el comercio, las migraciones, las inversiones, las comunicaciones, el cambio climático y el desarrollo se han convertido, todas ellas, en cuestiones globales que exigen soluciones globales. Además, la necesidad de impedir que las incoherencias de la política occidental sofoquen los esfuerzos realizados para promover el desarrollo es progresivamente manifiesta. De resultas de ello, la política de desarrollo ha dejado de ser un área política internacional autónoma y ha pasado a entenderse como parte de una actuación internacional concertada. La Declaración del Milenio de la ONU, el mantenimiento de la paz internacional, los esfuerzos de rehabilitación posconflicto y posdesastre, el trabajo sobre los refugiados, la Corte Penal Internacional, las negociaciones comerciales de la OMC, el régimen de propiedad intelectual de la OMPI, los grupos de trabajo internacionales sobre agua, bienes públicos globales y VIH/sida son sólo unos pocos ejemplos de ello. Estas actuaciones exigen que la política de desarrollo se articule con otras, como por ejemplo, la política exterior, de seguridad, de migraciones, o la de comercio e inversiones. Para hacer que la agenda de desarrollo avance realmente, la *coherencia de políticas para el desarrollo* (CPD) se ha convertido en un objetivo clave; como lo es también la *gobernanza*, con su énfasis en la participación de actores múltiples y en crear así como posibilitar unos entornos adecuados para la aplicación de políticas para el desarrollo económico y social, además de la capacidad de prevenir y de resolver conflictos sociales y políticos o hacer frente a amenazas a la seguridad y a desastres naturales o provocados por la actividad humana.

Mientras tanto, la opinión pública europea en relación con el desarrollo también está evolucionando.

Las cuatro principales prioridades de desarrollo de la opinión pública europea:

1. Reducir las posibilidades de que estallen conflictos armados y guerra – 65%
2. Proporcionar formación y capacitación técnica a los países en desarrollo – 49%
3. Incrementar la asistencia al desarrollo a los países comprometidos con el alivio a la pobreza – 41%
4. Lograr que los países en desarrollo obtengan un acceso más justo para sus productos en las economías industrializadas – 37%

Fuente: Eurobarómetro, informe noviembre 2004

CONSECUENCIAS PARA LAS INSTITUCIONES DE DESARROLLO EUROPEAS

Las consecuencias de los cambios en el pensamiento sobre la política de desarrollo arriba señalados para las organizaciones e instituciones de desarrollo europeas son numerosas, pero para los propósitos de este artículo me limitaré a mencionar sólo algunas. En primer lugar, y principalmente, está el *considerable aumento de las ambiciones globales* con respecto al alivio a la pobreza, tal como se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En segundo lugar, hay un *importante aumento de la complejidad* de las cuestiones de desarrollo. ¿Cómo lidiar con el número casi infinito de *nuevas cuestiones* que surgen de resultas de una agenda más integrada de políticas globales? ¿Cómo lidiar, por ejemplo, con la necesaria *nueva asociación* entre el mantenimiento de la paz, la rehabilitación y el desarrollo, cuando aún suele resultar problemática la articulación de la ayuda de emergencia con la política de desarrollo? Las coaliciones estratégicas parecen ser la solución, pero también añaden *nuevas dimensiones interinstitucionales* a las ya considerables complejidades involucradas en la consecución de resultados prácticos en términos de desarrollo. Además, situar la *gobernanza y la apropiación* en un lugar central del pensamiento sobre desarrollo exige unas soluciones flexibles centradas en *metas en movimiento*, soluciones que nunca son obvias. En situaciones abiertas, rápidamente cambiantes y complejas como éstas, ni un patrón para todos ni unas directrices generales resultan eficaces, mientras que *la utilidad de las lecciones aprendidas* en el pasado es *efímera*.

Para estar a la altura de estas nuevas exigencias, cada vez hay mayor conciencia de que es necesario transformar la maquinaria institucional y los procedimientos que se ocupan de la provisión de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, el interrogante es: ¿cómo hacer que se produzca esa transformación? ¿Cómo evitar quedar atrapados en los viejos reflejos? En mi opinión, las organizaciones de desarrollo no tienen otra opción que la de convertirse en mejores aprendices y mejorar sus capacidades de innovación institucional rápida y permanentemente. No se trata únicamente del caso de España; lo dicho se aplica a toda Europa.

El estado del debate sobre la política exterior y de desarrollo de la UE en relación con los desafíos que plantea mejorar la eficacia y el impacto

- La UE debe demostrar coherencia entre sus objetivos de política exterior; la política para el desarrollo ha dejado de ser autónoma.
- La UE debe sacar ventaja de las posibles sinergias entre las diferentes áreas de política exterior.
- Cuestiones clave en la política de desarrollo de la UE: seguridad y desarrollo, integración de comercio y desarrollo, migración y desarrollo, medio ambiente y desarrollo.
- Las presidencias de la UE promueven con firmeza la coherencia política en cuestiones de desarrollo. Por ejemplo, Países Bajos: algodón; Luxemburgo: comercio y seguridad alimentaria; Reino Unido: hacer que las finanzas y los Acuerdos de Asociación Económica trabajen a favor del desarrollo.

Fuentes: EC, *Consultation on the future of EU development policy issues paper* (07.01.2005); documentos e iniciativas de las presidencias de la UE, entre otras.

PRINCIPALES DESAFÍOS PARA LAS INSTITUCIONES EUROPEAS DE DESARROLLO

Desde mi punto de vista, lo anterior plantea dos grandes desafíos en relación con la elaboración de políticas: la necesidad de una gestión adaptable y la necesidad de acelerar y mejorar el aprendizaje organizativo. Con el término *gestión adaptable* se da énfasis al hecho de que, más que nunca, las políticas, programas y actividades institucionales deben ser permanentemente ajustados a las lecciones aprendidas. *Acelerar y mejorar el aprendizaje* se refiere a la necesidad de extraer lecciones de lo que hacemos de una manera mucho más rápida y mucho más adecuada. Las circunstancias complejas y rápidamente cambiantes con las que hemos de lidiar cotidianamente no nos permiten seguir ciñéndonos a las soluciones conocidas sin considerar continuamente otras nuevas. La gestión adaptable y el aprendizaje organizativo son, desde luego, dos caras de una misma moneda: sólo podemos ajustar nuestras políticas, programas y actividades cuando estamos alimentados por un proceso de aprendizaje eficaz por parte del personal y los interesados relevantes, y tanto el personal como los interesados rápidamente perderán el interés en aprender si no perciben cambios relacionados con lo que han aprendido en las políticas que deben aplicarse.

A continuación presentaré brevemente algunas ideas iniciales sobre cómo las organizaciones de desarrollo pueden afrontar eficazmente estos desafíos.

GESTIÓN ADAPTABLE¹

Propongo que la gestión adaptable de las organizaciones de desarrollo se base en tres pilares: *una gestión proactiva, orientada a la demanda; un estilo de gestión que promueva el aprendizaje rápido y el cambio institucional; así como una triple rendición de cuentas*. Para hacer frente a las complejidades esbozadas antes, los gestores de las organizaciones de desarrollo no pueden aferrarse a ideas preconcebidas sobre su mandato y actuación, ni siquiera si estas ideas se han formado durante largos años de gestión relevante y/o trabajo de campo. El mundo ha cambiado y los gestores habrían de ser los primeros en reconocerlo.

El primer pilar consiste en *una gestión que responda adecuadamente a las nuevas exigencias*, nuevos desafíos, nuevos temas, nuevas asociaciones y nuevos enfoques en relación con el cumplimiento de objetivos. Sin embargo, no siempre podemos esperar que las exigencias se especifiquen ni podemos apoyarnos en teorías generales conocidas para definir nuestras acciones, aunque tanto las demandas específicas como las teorías conocidas deberían informar nuestro pensamiento. Pero, además, cada organización tendrá que desarrollar activamente su identidad corporativa, su propia manera de contribuir a

la búsqueda de soluciones y su propio valor añadido en los complejos escenarios en los que elige intervenir, en estrecha conexión con sus recursos humanos, relacionales, geográficos y financieros, su cultura organizativa y los principios operativos por los que quiere regirse. Esto exige, como mínimo, una comprensión muy clara y compartida entre los dirigentes, gestores y personal con respecto al mandato y a la misión de la organización, así como a sus objetivos. La planificación estratégica anual, la planificación de trabajo y los ciclos presupuestarios exigen, por lo tanto, un personal que trabaje intensivamente y muchas veces la participación de los interesados y, como mínimo, la necesidad de actuar de manera totalmente transparente para todos. Además, los sistemas para controlar los procesos de trabajo, las actuaciones y los resultados deben ser establecidos, acordados y puestos en práctica con regularidad. La evaluación de la actuación y la calidad pasa a no ser externa sino interna. Sin embargo, dado que los resultados realmente alcanzados dependerán cada vez más de la eficacia, no sólo de la propia organización, sino de toda una red de organizaciones del Norte y del Sur, los métodos para la evaluación conjunta de los resultados con la participación de los interesados serán cada vez más necesarios (Earl, 2001). Uusikylä y Valovirta (2004) señalan cómo esa interdependencia entre organizaciones tiene importantes implicaciones para la evaluación de las actuaciones de las organizaciones individualmente consideradas.

Con el segundo pilar se pretende que los gestores desarrollen *estilos de gestión* que permitan al personal aprender rápidamente y a los gestores adaptar permanentemente las políticas y la programación así como promover el cambio institucional. La normativa debe ser flexible y ajustarse a las lecciones aprendidas. Los gestores deberán liderar más que dirigir, facilitar más que instruir, sondear más que interrogar y promover el cambio más que exigir el cumplimiento. En el contexto actual, las organizaciones de desarrollo deben entenderse como “hogares institucionales” para los profesionales del desarrollo. La organización les proporciona un mandato institucional, el foco y el apoyo que necesitan para actuar con eficacia y eficiencia, formando equipos internos y grupos de tareas ad hoc o como participantes en alianzas externas. Es responsabilidad de los profesionales usar el espacio proporcionado para responder adecuadamente a los desafíos planteados por los interesados con los que trabaja la organización. De este modo, puede establecerse y mantenerse *una cultura del aprendizaje* que permita seguir de cerca unas ideas y circunstancias que están cambiando permanentemente.

El tercer pilar de gestión adaptable, especialmente en las organizaciones de desarrollo, es *la rendición de cuentas*. La flexibilidad, el profesionalismo y el aprendizaje deben conducir a una actuación responsable en relación con las opiniones y necesidades de los diversos grupos de interesados involucrados. Desde el punto de vista de las organizaciones de desarrollo individualmente consideradas, esto supone una rendición de cuentas *triple*. Las organizaciones de desarrollo apoyan a los individuos, grupos, y/o organizaciones en los países en desarrollo para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Estos *socios de desarrollo* sue-

len ser mencionados como grupos objetivo, beneficiarios o clientes. Para dar ese apoyo, las organizaciones se relacionan con el público y/o el Gobierno de su propio país, y/o con donantes internacionales, a fin de obtener los recursos que necesitan para hacer su trabajo. Estos *socios institucionales* suelen tener unos puntos de vista sólidos en relación con las políticas de desarrollo, sobre qué objetivos de desarrollo deben perseguirse y cómo. Finalmente, a medida que las organizaciones de desarrollo se enfrentan cada vez más a desafíos que no pueden responder por sí solas, y que probablemente no deberían responder por sí solas, se irán relacionando con otras organizaciones de desarrollo, instituciones académicas, grupos de investigación o de elaboración de políticas en el Sur y/o en el Norte para formar redes o alianzas estratégicas. En el actual contexto de las políticas de desarrollo, estas *asociaciones estratégicas* serán cada vez más importantes.

La rendición de cuentas triple significa, por un lado, que cada uno de los tipos de socios antes mencionados podrá pedir cuentas a la organización de desarrollo con respecto a su actuación. Operacionalizar y ponderar cada uno de esos tipos es uno de los principales desafíos que todos nosotros estamos afrontando. Por un lado, como hemos visto antes, la creciente complejidad significa también creciente interdependencia entre diferentes socios de cooperación para alcanzar los resultados y el impacto deseados en términos de desarrollo. Por lo tanto, en los debates actuales se insiste en que las cuestiones de rendición de cuentas e impacto deberían considerarse como una responsabilidad compartida entre los diferentes interesados. Se aboga por un cambio total en el que se pase de las “rendiciones de cuentas inconexas” (por ejemplo, manteniendo la división entre rendición de cuentas hacia arriba en relación con los donantes y rendición de cuentas hacia abajo en relación con los actores locales) a una “*rendición de cuentas compartida*”, más inclusiva y con la participación de actores múltiples.

APRENDIZAJE ORGANIZATIVO

El aprendizaje organizativo puede tener lugar al menos a tres niveles diferentes. El primero es el de los individuos que aprenden a hacer mejor su trabajo, en el espacio proporcionado por el mandato, la misión, las políticas, la cultura organizativa, los procesos de trabajo, los marcos regulativos y los recursos de la organización. Si estos elementos están bien definidos y son adecuados, el aprendizaje contribuirá a un mejor desempeño de la organización, ya que los miembros del personal pueden optimizar sus contribuciones al conjunto. El segundo nivel consiste en que los individuos, mediante la experiencia y el conocimiento que obtienen en su trabajo, puedan contribuir a establecer modificaciones en el diseño de los propios procesos de trabajo y marcos regulativos. Esto

puede contribuir a mejorar la organización interna del trabajo y, por lo tanto, conducir a un mejor desempeño de la organización. En el tercer nivel el aprendizaje alcanza al propio núcleo de la organización, afectando sus valores institucionales y sus principios, tal como están contenidos en su cultura organizativa, su misión y/o políticas a largo y a corto plazo. La organización pasa a ser, en realidad, una organización diferente de resultados del proceso de aprendizaje. En la literatura sobre aprendizaje organizativo, suele hacerse referencia a estos tres niveles como *aprendizaje individual*, *aprendizaje de doble lazo* y *aprendizaje de triple lazo* (Argyris, 1992; Denton, 1998), en reconocimiento de la creciente complejidad e impacto de los cambios institucionales en cada uno de los siguientes niveles. Como no hay ninguna garantía de que el aprendizaje sea siempre “bueno” –también podemos aprender cosas que podríamos lamentar más tarde–, el reto al que deben hacer frente los gestores del aprendizaje organizativo suele ser doble: se debe saber por qué se quiere que la organización aprenda y se debe saber si se necesita un cambio institucional o sólo mejorar el desempeño de la organización.

Teniendo en cuenta el panorama rápidamente cambiante de las políticas de desarrollo, ilustrado en la introducción de este artículo, mi impresión es que actualmente son muchos los gestores de instituciones de desarrollo que conciben el aprendizaje organizativo como una respuesta a las crecientes complejidades de los desafíos a los que sus organizaciones se enfrentan. En lo que las opiniones probablemente difieren es acerca de la medida en que el aprendizaje debería provocar el cambio institucional. Teniendo esto en mente, también la gestión del aprendizaje organizativo se convierte en un terreno de intervención consciente y de gestión: ¿cómo ajustar el nivel de aprendizaje al nivel de cambio institucional exigido? Una cuestión muy importante a este respecto es: ¿quién promueve el aprendizaje organizativo? ¿El impulso es interno o externo? Y, si es externo, ¿cuál de los tres grupos de socios diferentes insiste más en un momento dado? El aprendizaje organizativo suele estar claramente vinculado a la rendición de cuentas ante socios externos.

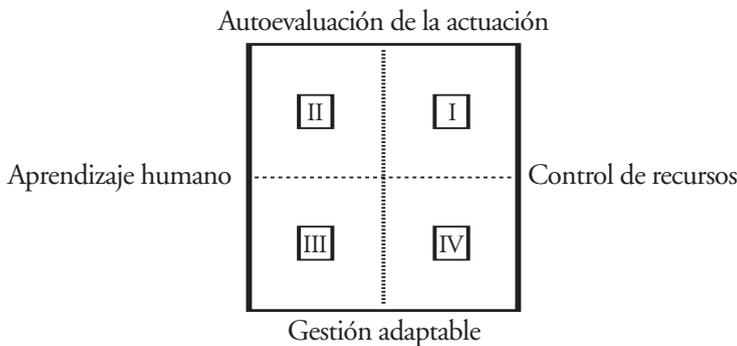
Combinando algunos de los elementos arriba mencionados, propongo que el aprendizaje en las organizaciones de desarrollo se inicie con un refuerzo de la función de autoevaluación interna. Ello exige la integración de cuatro funciones hasta ahora separadas: control de los recursos, autoevaluación de la actuación, aprendizaje humano y gestión adaptable. En la figura 1 he intentado resumir estas funciones.

Tradicionalmente, el *control de los recursos humanos y financieros* se ha concebido como una exigencia de transparencia y de rendición de cuentas, especialmente ante los donantes. Sin embargo, en un enfoque de gestión adaptable y dadas las exigencias de triple rendición de cuentas de las organizaciones de desarrollo, el control de los recursos adquiere una funcionalidad básica para el aprendizaje organizativo. ¿Cómo pueden los gestores y el personal ajustarse a lo que hacen y quieren de una manera adecuada si no están familiarizados con el alcance de los recursos que la organización es capaz de proporcionar? La transparencia de la disponibilidad y el uso de recursos se ha convertido en

una exigencia fundamental para el aprendizaje, permitiendo a los gestores y al personal basar sus ideas en una comprensión profunda de los parámetros de funcionamiento administrativos y financieros. Así, los gestores pueden apreciar las oportunidades y las limitaciones de los recursos con los que cuentan los profesionales para desempeñar sus tareas.

La siguiente función es la de *autoevaluación de la actuación*, es decir las personas en las organizaciones deberían poder ser capaces de juzgar si sus esfuerzos están realmente contribuyendo a alcanzar los objetivos acordados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de actuación. Esto exige un sistema de control y evaluación bien diseñado que les proporcione las claves que necesitan para realizar una valoración crítica de la actuación de su organización. Lo siguiente, *el aprendizaje humano*, sólo puede darse si se crea el espacio mental y físico necesario para que ocurra. Las personas necesitan seminarios y tiempo para reflexionar, analizar y discutir sus conocimientos y sus experiencias para derivar lecciones de ellos. Así, pues, a menos que las organizaciones realicen modificaciones estructurales que proporcionen tiempo, eventos de aprendizaje y espacio mental para aprender, nada ocurrirá.

Figura 1. El aprendizaje organizativo exige la integración de funciones clave



Por último, volvemos a la *gestión adaptable* para asegurar el *aprendizaje institucional*. El ciclo acaba finalmente en los gestores, que tienen que asegurar una cultura de aprendizaje abierta, así como la aplicación de las lecciones aprendidas a través de la organización. Evidentemente, esto es más fácil de decir que de hacer. En su intervención José Antonio Alonso insistió en los “malos incentivos” que en más de una ocasión frustran las buenas intenciones². ¿Cómo abrirse paso a través de los incentivos perversos y obligarnos a ser mejores aprendices?

Confío en que, dados los complejos desafíos que nos esperan, tanto las organizaciones filiales como los donantes se interesarán activamente en promover el aprendizaje y el cambio institucional, así como en educar a los consejeros que pueden apoyar a las organizaciones de desarrollo en el difícil proceso que tienen por delante.

Notas

1. *Gestión adaptable [adaptive management]* se usa aquí en línea con Holling, 1995 (cf. cuadro 4), en referencia a un estilo de gestión basado en unas reglas flexibles, una continua indagación, observación y adaptación de las políticas y de la programación, estimulación del aprendizaje humano y el cambio institucional para que responda adecuadamente a una comprensión y unas circunstancias que siempre están cambiando.
2. ALONSO, José Antonio. "El sistema de ayuda: buenas intenciones, malos incentivos". Barcelona, 19 de mayo de 2005.

Referencias bibliográficas

ARGYRIS, C. *On Organisational Learning*. Cambridge: Blackwell, 1992. P. 208.

DENTON, John. *Organisational Learning and Effectiveness*, Mobypocket, 1998. P. 224.

EARL, Sarah. *Fred Carden and Terry Smutylo Outcome mapping. Building Learning and Reflection into Development Programs*. IDRC, 2001

UUSIKYLÄ, Petri y VALOVIRTA, Ville. *Three spheres of performance governance*. Comunicación presentada en la Conferencia del Grupo Europeo de Administración Pública 1-4 de septiembre de 2004, Ljubljana, Eslovenia.