

# **CONSTRUYENDO CAPACIDAD INSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA: LOS PROYECTOS DE HERMANAMIENTO\***

***Sergio Berensztein y Martín Böhmer\*\****

## ***Introducción***

El argumento central de este artículo es que la UE ha desarrollado un mecanismo muy efectivo de transferencia de capacidad institucional denominado “Proyectos de Hermanamientos” en el contexto del proceso de ampliación. Éste mecanismo puede redefinirse de forma tal de constituir una herramienta no menos contundente de cooperación internacional.

En efecto, el bien más escaso en el mundo en desarrollo son las instituciones. Cuesta enormes esfuerzos lograr un piso mínimo de capacidad estatal como para poder consolidar el estado de derecho, la democracia y la economía de mercado. Más aun, los intentos exclusivamente endógenos suelen quedar a mitad de camino, a pesar de contar con apoyo externo, principalmente por parte de los organismos internacionales y otros países y donantes. Por el contrario, la experiencia de los proyectos de hermanamiento pone de manifiesto la importancia de los enfoques sistémicos en la construcción de institucionalidad, así como de la necesidad de ampliar el foco de las reformas para incluir áreas que son fundamentales en la provisión de bienes públicos para toda la sociedad. En definitiva, se trata de que prevalezca una visión sistémica e inclusiva del proceso de reformas, y no una sesgada y minimalista.

Finalmente, la experiencia europea en la materia constituye un recurso estratégico que puede transferirse a otros países en desarrollo, se encuentren o no en el área de influencia inmediata. Europa esta en condiciones de liderar una estrategia realista pero abarcativa para contribuir al desarrollo institucional de los países emergentes: tiene los recursos humanos, materiales y también simbólicos para hacerlo. Más aun, esto tendría un impacto extraordinario en términos de fomentar un sistema mundial más estable, previsible y multipolar.

## ***LA CUESTIÓN INSTITUCIONAL***

El principal desafío pendiente en casi todos los países de América Latina consiste en construir y fortalecer una infraestructura institucional que permita consolidar el orden democrático, promover el desarrollo de economías de mercado dinámicas, competitivas e integradoras y alcanzar mayor igualdad y justicia social. En este sentido, no ha habido hasta ahora un plan sostenido, coherente y coordinado de reformas institucionales que contribuya a construir la infraestructura estatal fundamental que toda sociedad moderna precisa para poder fortalecer el estado de derecho, la democracia, el desarrollo humano y la integración social.

Si bien han existido, ciertamente, intentos parciales y a menudo incompletos en cada una de estas áreas, la experiencia de los años noventa, tanto en la Argentina como en América Latina,

---

\* Artículo publicado en *Punto Europa – Buenos Aires*, Año 2, Número 3. Publicado con autorización de los autores.

\*\* Sergio Berensztein es Lic. en Historia (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Ciencias Políticas (University of North Carolina at Chapel Hill). Ha trabajado como asesor del BID, el PNUD, el Gobierno de Australia, la Fundación Ford y la Fundación Konrad Adenauer, entre otros. Se desempeña actualmente como profesor en la Universidad Torcuato Di Tella y participa activamente en importantes organizaciones de la sociedad civil.

Martín Böhmer es abogado (Universidad de Buenos Aires) y LLM en la Escuela de Derecho de Yale. Actualmente es decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo y profesor en la Universidad de Buenos Aires. Es Director del Área de Justicia del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), y Vicepresidente y socio fundador de la Asociación por los Derechos Civiles.

sugiere que sirve de muy poco focalizar en áreas supuestamente prioritarias en la agenda de reformas estructurales en basada en una visión “etapista” del desarrollo económico, político e institucional. De hecho, estos países han hecho grandes esfuerzos para modernizar sus instituciones económicas en el marco de las políticas de reformas estructurales, con resultados dispares y generalmente con un altísimo costo social. Este fracaso se manifiesta en los niveles de desigualdad, injusticia y desintegración social. Así, la presunta secuencia lógica entre reformas de “primera generación” y de “segunda generación” pierde sentido cuando quedan al margen cuestiones fundamentales como la transparencia, la ciudadanía, el desarrollo social, el acceso a la justicia y la corrupción.

En el caso particular de la Argentina, es evidente que la crisis del 2001 y sus consecuencias actuales reconocen muchas causas y responsables, pero hay una matriz común: el pésimo funcionamiento de las instituciones. Esto explica la decadencia económica, la creciente injusticia social y las recurrentes manifestaciones de violencia de su historia. Es una crisis sistémica que abarca aspectos múltiples de la organización nacional, incluyendo ciertamente a la provincias.

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La comunidad internacional no se ha mantenido al margen de los enormes desafíos que enfrentan las naciones más pobres en materia de desarrollo y por eso se han diseñado en las últimas décadas distintas estrategias de cooperación, aunque con impacto muy acotado.

En efecto, si bien los organismos multilaterales han invertido muchos recursos en programas de reforma del Estado orientados a la construcción de capacidades, el impacto ha sido limitado y los logros a menudo reversibles. Esto puede explicarse por el hecho de que se alteran equilibrios políticos delicados como resultado de las reformas institucionales y resulta muy difícil contrarrestar la acción de las coaliciones que resisten aspectos generales o específicos de la agenda de reformas institucionales.

En la medida en que la cooperación se sustancia preponderantemente entre Estados, y que en los países pobres éstos están usualmente controlados por elites rentísticas, predatoras y/o corruptas, la ayuda internacional termina a menudo en las manos incorrectas, alimentando los círculos viciosos que impiden el desarrollo democrático de los países pobres. Para sortear esta situación, muchos países, organismos multilaterales y donantes privados han incorporado a las organizaciones sin fines de lucro como parte de sus esfuerzos. Sin embargo, y sin dejar de ser muy alentador por su impacto en el empoderamiento de sectores relativamente marginados, se han logrado resultados subóptimos por la propia lógica de las ONGs: carecen de las economías de escala, la capacidad de cobertura y la sustentabilidad que potencialmente pueden adquirir esfuerzos similares realizados desde el Estado. Es necesario generar una interacción cooperativa incorporando a actores públicos, políticos, de la sociedad civil y del sector privado en la construcción de instituciones más transparentes, eficientes y útiles a la sociedad.

## **LA EXPERIENCIA EUROPEA**

Para avanzar en un proceso de reformas institucionales sostenido y con resultados exitosos, es preciso aprender de la experiencia internacional en la materia. En particular, la Unión Europea ha desarrollado un mecanismo eficaz del que pueden derivarse lecciones muy útiles para nuestro entorno. Se trata de los proyectos de hermanamiento o *twinning projects*. Los proyectos de hermanamiento son mecanismos de transferencia de capacidad institucional, diseñados por la UE en el marco proceso de ampliación (*enlargement*). Se trata de un mecanismo cooperativo en el que los países que reciben y brindan ayuda, colaboran de forma voluntaria y transparente para alcanzar objetivos precisos, previamente establecidos y mensurables de calidad institucional.

Los Proyectos de Hermanamiento o *twinning* operan de acuerdo a un plan desarrollado conjuntamente entre uno o más países miembros y un país candidato, siguiendo un objetivo específico del acervo comunitario. Una vez seleccionado el proyecto, un funcionario del país miembro, llamado *Pre-accession advisor* (PAA), se traslada por un período de dos o cuatro años al

país candidato y trabaja con sus colegas locales en la construcción de agencias, desarrollo de normas y regulaciones y solución de problemas concretos.

Los Proyectos de Hermanamiento permiten a los Estados, a partir de una cooperación bii y multilateral voluntaria, regulada, transparente y sistémica implementar reformas estructurales en distintas áreas de la administración del Estado sorteando las típicas dificultades técnicas y políticas que surgen cuando dichas reformas se llevan a cabo de manera endógena.

Con ajustes pertinentes de acuerdo a idiosincrasias y estilos culturales locales, los proyectos de hermanamiento pueden constituir una herramienta útil para que los países de América Latina, y la Argentina en particular, logren mejorar la calidad de sus instituciones. Debido a que los países de América Latina y otras regiones en vías de desarrollo han mostrado que actores poderosos tienen capacidad para vetar o resistir las reformas, aunque estas impliquen una mejora en la provisión de bienes públicos y/o construcción de capacidad institucional, este mecanismo parece ser una solución superadora y eficaz.

En efecto, frente a la necesidad de desarrollar estas capacidades y contribuir a reforzar la gobernabilidad, el estado de derecho y economías de mercado dinámicas y sustentables; los Proyectos de Hermanamiento parecen constituir mecanismos apropiados para superar cuellos de botella en procesos de construcción de capacidad estatal superando problemas concretos, acotados y específicos.

El enfoque sistémico es crucial al éxito de estos mecanismos y de la estrategia de reformas en su conjunto, puesto que las mejoras relativas y paulatinas constituyen bienes públicos que se diseminan de manera equilibrada y equitativa por toda la sociedad. Esto, al margen del impacto redistributivo que naturalmente tiene, compensa también los costos de las reformas.

La ventaja comparativa de los proyectos de hermanamiento es que garantizan resultados concretos en áreas que son territorios exclusivos de la soberanía de los gobiernos de los países candidatos. Por ejemplo, ese es el caso del control y administración del poder de policía y de las fronteras. En esas áreas sensibles es muy importante tener asistencia práctica de personal con experiencia en la gestión para que se genere verdadero respeto y lazos de confianza entre las contrapartes.

Más allá del contexto europeo, este mecanismo puede en principio ser útil cuando los países que realicen el esfuerzo de implementar reformas tengan un incentivo poderoso que contribuye a alinear las preferencias de los actores más relevantes y con potencial capacidad de veto.

Las tendencias predominantes en la región con respecto a las reformas implementadas en la década de 1990, no son en general visiones “anti sistémicas”, sino que enfatizan aspectos que no despertaron suficiente preocupación en ese período: la calidad institucional, la cuestión de la igualdad social y la redistribución del ingreso, el problema del desempleo estructural y la marginalidad, la corrupción, etc. Es decir, lo que se reclama es más y mejor Estado de derecho, más y mejor institucionalidad, más capacidad para brindar bienes públicos a la sociedad.

Un esfuerzo coordinado y multilateral por transferir tecnología institucional utilizando los proyectos de hermanamiento como uno de los instrumentos a disposición puede tener muy buena recepción. El objetivo global buscado es mejorar las posibilidades de satisfacer las demandas de la sociedad en el mediano y largo plazo gracias a la calidad de las instituciones y su impacto en el desarrollo sustentable.

Aún cuando exista la voluntad política por transferir la tecnología institucional acumulada en los países desarrollados, indudablemente resulta clave construir coaliciones domésticas que provean los recursos políticos necesarios para apoyar esfuerzos de larga duración como los que se requieren para desarrollar instituciones.

La necesidad de formación de consensos y acuerdos amplios como recurso fundamental de la política pública está ganado adeptos en la región. Sobrevive ciertamente la tradición de liderazgos caudillistas, pero hay un énfasis creciente en los compromisos democráticos y en la necesidad de acuerdos fundamentales que garanticen la gobernabilidad. Desde este punto de vista, los Proyectos de Hermanamiento pueden contribuir a catalizar acuerdos multipartidarios y multisectoriales, si se combina la presencia de actores externos y la sociedad civil como instrumentos de creación de confianza para todas las partes.

Sin embargo, para que esto ocurra, es imprescindible despejar un interrogante clave: ¿quién puede, en el contexto latinoamericano, ejercer el papel de coordinación que en el caso aquí examinado cumplió la UE? Es evidente que esta función es esencial tanto para establecer horizontes temporales de largo plazo que faciliten la conformación de fuertes coaliciones domésticas, como para proveer de manera coherente y sistematizada la ayuda externa en general y los Proyectos de Hermanamiento en particular.

Puede pensarse que la coordinación de este esfuerzo podría por ejemplo recaer en acuerdos multilaterales existentes, como el MERCOSUR o incluso del ALCA. En tal caso, los países más capacitados en determinadas áreas trabajarían con los países con instituciones más débiles, facilitando la transferencia de tecnología institucional. También pueden pensarse acuerdos bi y/o multilaterales que involucren a la propia UE y a organismos multilaterales.

La metodología podría utilizarse incluso entre países y gobiernos subnacionales de una misma región en la medida que existan ventajas comparativas en algunos aspectos institucionales específicos. Los Proyectos de Hermanamiento podrían incluso ser útiles dentro de un mismo país, ya sea entre provincias o ciudades (hay en efecto una dilatada experiencia a nivel municipal, pero en aspectos muy puntuales, más que en capacidad institucional).

Respecto de la ausencia de incentivos poderosos que contribuyan a alinear las preferencias de los actores domésticos poderosos (el efecto que genera la eventualidad de entrar a la UE en los países del centro y este europeo), pueden pensarse en algunas alternativas que en rigor no implica sino reordenar recursos existentes. Los países en desarrollo de la región gozan de muchos beneficios vía cooperación internacional gracias a programas de la misma UE, otros organismos multilaterales, países y fundaciones privadas. Estos recursos fluyen generalmente sin condicionalidad alguna o contrapartida en términos de desarrollo institucional. En este sentido, existe la posibilidad, hasta ahora no utilizada, de condicionar el otorgamiento de financiamiento y cooperación para el desarrollo al avance de una agenda razonable de reformas institucionales que estén centradas en mejorar la provisión de bienes públicos.

Un argumento similar podría incluso presentarse en relación a la cuestión de la liberalización comercial. Constituiría una enorme fuerza de presión para los países desarrollados si se relacionara cuotas paulatinas de acceso a los mercados de los países desarrollados a cambio de metas factibles, mensurables y sustentables de calidad institucional. Los países desarrollados podrían ofrecer cooperación para lograr esas metas mediante un procedimiento como el aquí propuesto.

Si los actuales beneficios de la cooperación internacional existente, como ocurre en el caso de la UE, se condicionaran al cumplimiento de una agenda consensuada de reformas institucionales, entonces los sectores real o potencialmente interesados presionarían para las mismas se llevaran a cabo. De este modo, se fortalecerían las chances de que esas reformas tengan éxito. Y como ocurre en el caso europeo, se establecerían acuerdos cooperativos con resultados altamente beneficiosos para casi todas las partes involucradas. Solamente perderían los actores que bloquean los procesos de modernización, que no quieren construir sociedades más integradas y justas, que se resisten a los cambios para poder consolidar su capacidad de extraer rentas en detrimento del interés general.

Por lo tanto, no se trata de limitar la ayuda humanitaria o construir nuevos mecanismos de presión que limiten la autonomía de los países en desarrollo. Por el contrario, se potenciaría la capacidad de influencia de actores domésticos que por cuestiones de acción colectiva, costos de transacción, altas barreras de acceso a la toma de decisiones o control discrecional de los recursos públicos no pueden participar de manera activa en el proceso político. En este sentido, los Proyectos de Hermanamiento pueden constituir catalizadores del empoderamiento de actores nacionales, subregionales y locales.

En síntesis, entendemos que para que los Proyectos de Hermanamiento sean exitosos más allá del contexto europeo, se requieren cuatro componentes esenciales:

1. Voluntad política basada sobre una coalición modernizadora, plural e inclusiva, que garantice la sustentabilidad de los esfuerzos de reformas institucionales, que por definición requieren mucho tiempo para lo cual es necesario diseñar una estructura de incentivos a largo

plazo planteada para que los actores involucrados reafirmen su compromiso con el proceso de reformas.

2. Esta coalición debe incluir actores políticos, a la sociedad civil, la comunidad empresaria, líderes de opinión y a los grupos de expertos involucrados en los múltiples aspectos de un proceso de reformas sistémicas como el que necesitan nuestros países (comunidades epistémicas).

3. Un plan de acción que contenga los objetivos específicos (umbrales de capacidad institucional), los pasos concretos para su realización (un esquema de trabajo específico) y un mecanismo efectivo de monitoreo y evaluación de resultados. En el caso de la UE, los objetivos específicos están definidos por el acervo comunitario. Creemos necesario consensuar también para nuestra región los niveles mínimos de calidad institucional y recursos que requiere un Estado moderno en función de nuestros desafíos concretos, problemas estructurales y características idiosincráticas. No estamos proponiendo una copia acrítica de los criterios utilizados en la UE o en otros países. Sin embargo, entendemos que una vez definidas nuestras prioridades, es recomendable utilizar los Proyectos de Hermanamiento para solucionar problemas específicos en la construcción de capacidad institucional.

4. Los recursos financieros y humanos necesarios en todos los niveles (económico, logístico, legislativo, consultivo etc.)

## **Conclusión**

Creemos que en la actualidad están dadas las condiciones para que Europa actúe como un proveedor fundamental de tecnología institucional para países emergentes. De hecho, la UE ha diseñado el vehículo ideal para transformar la cooperación entre países en acciones concretas y sustentables: Los “Proyectos de Hermanamiento”

Debido a la incapacidad de los países emergentes en consolidar instituciones eficientes, eficaces y responsables de manera endógena, la experiencia de los Proyectos de Hermanamiento, aparece como una herramienta austera y de bajo costo, para proveer lo que creemos es un bien escaso en éstos países: instituciones sólidas. La experiencia europea de construcción de capacidad institucional, pone de esta manera el énfasis en la importancia de las visiones sistémicas en la construcción de institucionalidad.

Europa cuenta con los elementos necesarios para liderar un proceso de éste tipo: realista, imaginativo sistémico y sobre todo, posible. Posee los recursos humanos, materiales y simbólicos para hacerlo. El impacto eventual de un esfuerzo de cooperación consistente de este tipo, tiene la capacidad de fomentar un sistema mundial con actores más estables y previsibles y un nuevo consenso de cooperación internacional asentado sobre el desarrollo institucional.