

Dilemas y orientaciones

Desarrollo de la capacidad en Estados frágiles

Autor: Derick W. Brinkerhoff, Investigador Superior en Administración Pública Internacional, RTI International, Profesor Asociado, George Washington University, School of Public Policy and Public Administration, Estados Unidos de América < dbrinkerhoff@rti.org >

¿Cómo pueden los donantes y sus aliados apoyar un desarrollo sostenible de la capacidad de los Estados frágiles? En este artículo se abordan cuestiones y dilemas clave que enfrenta la comunidad internacional al responder a esta pregunta.

Las definiciones de Estado frágil varían, pero todas destacan el vínculo entre fragilidad y capacidad deficiente. Los Estados frágiles tienen gobiernos incapaces de garantizar la seguridad básica de sus ciudadanos, proporcionar servicios básicos y oportunidades económicas y adquirir suficiente legitimidad para mantener la confianza y la fe ciudadanas. En los Estados frágiles, los ciudadanos están polarizados en grupos étnicos, confesionales o de clases, con antecedentes de desconfianza, agravios y/o conflicto violento. La sociedad civil carece de capacidad para cooperar, llegar a soluciones de transacción y cobrar confianza mutua. Cuando el déficit de capacidad es extremo, los Estados fracasan, se desintegran, entran en crisis y son presa de conflictos.

¿Poseer capacidad? significa contar con aptitudes, recursos, relaciones y condiciones propicias para actuar eficazmente en procura de un determinado propósito. ¿Capacidad sostenible? abarca procesos endógenos existentes, aparte de lo que aporten los donantes. Puede considerarse la capacidad desde distintos niveles, comúnmente: 1) individuos, 2) organizaciones, y 3) instituciones. Las instituciones abarcan normas, políticas, leyes, costumbres y prácticas que rigen el funcionamiento de las sociedades. A veces, este nivel se denomina ¿ámbito propicio?.

Hay una sustancial interdependencia entre los tres niveles. Por ejemplo, la capacidad de agentes comunitarios de salud depende de la capacidad de clínicas locales donde trabajan. La capacidad de una clínica depende de sus relaciones con el Ministerio de Salud y otros aliados (por ejemplo, agentes privados, comunidades), del apoyo técnico que recibe, y de sus recursos. A su vez, la capacidad del Ministerio y sus aliados depende de los recursos que aportan el Gobierno nacional y donantes internacionales, de las políticas que rigen la financiación y gestión de los servicios, del grado de corrupción, de los tipos de servicios que piden las elites sociales, y otros factores.

Estados frágiles y desarrollo de la capacidad

Mucho de lo que en general se considera necesario para un eficaz desarrollo de la capacidad, se aplica también a los Estados frágiles. Con frecuencia, las diferencias son cuestión de grado. Por ejemplo, los objetivos de la política exterior de un donante siempre influyen sobre los países que escoge, sus estrategias de intervención y sus niveles de financiación. En Estados frágiles, dos factores intensifican las políticas de los donantes: a) los Estados frágiles involucran a otras partes interesadas, además de las entidades de asistencia al desarrollo; y b) la alta visibilidad de algunos Estados frágiles, especialmente los que emergen de conflictos, moviliza la opinión pública y focaliza los medios de difusión en las intervenciones. Por ejemplo, en el Afganistán la decisión de que los caudillos locales se encarguen de la seguridad para poder combatir a los talibanes, menoscaba las medidas para crear capacidad en la administración central. La "guerra mundial al terrorismo", tan politizada, puede motivar decisiones de los donantes que no son óptimas para el desarrollo de la capacidad.

Hay otra diferencia importante, que afecta las medidas de desarrollo de la capacidad: en sociedades fragmentadas por conflicto o deterioro, el público tiene menos confianza y tolerancia y mayores recelos. Probablemente los grupos sociales estén menos dispuestos a colaborar entre sí y a otorgarse recíprocamente "el beneficio de la duda". Es así como las medidas de desarrollo de la capacidad que no arrojan resultados inmediatos, o que benefician a un grupo y no a otro, pueden ser percibidas como intencionalmente injustas o resultado del favoritismo.

Dilemas en el desarrollo de la capacidad

Para los donantes que procuran apoyar el desarrollo de la capacidad en ámbitos frágiles, el dilema fundamental es: o propiciar que se satisfagan necesidades y servicios básicos inmediatamente, o contribuir al desarrollo de la capacidad en el largo plazo. Inicialmente, tal vez haya escasa o débil capacidad endógena, pero se necesitan acciones y resultados inmediatos que requieren alguna capacidad. Todos los programas de donantes enfrentan al reto de apoyar la transición hacia un desarrollo conducido y apropiado por el país. Este reto entraña varios dilemas concretos, indicados a continuación.

Prestación de servicios por el Estado o por agentes no estatales

En los Estados frágiles, con frecuencia los donantes se comprometen a financiar servicios básicos y cuando el sector público es débil, prefieren agentes no estatales. Las presiones para responder de inmediato después de conflictos, cuando la capacidad de servicios públicos es débil y está deteriorada, impulsan a buscar soluciones alternativas: expertos extranjeros, firmas del sector privado, ONG (locales e internacionales) o los propios donantes. El otro costado del dilema es fomentar la capacidad sostenible del sector público. Éste es "el problema a dos carriles", entre servicios inmediatos y fomento de la capacidad del sector público, en que ambos carriles tienen estrategias, niveles de recursos y calendarios fundamentalmente diferentes.

No obstante, los donantes deben cooperar con los gobiernos locales en cuestiones de políticas, asignación de recursos y planificación de servicios, aun cuando los servicios sean prestados por agentes no estatales. El dilema tiende a atenuarse cuando los donantes armonizan su apoyo al desarrollo de la capacidad nacional o subnacional con los organismos públicos, para:

- capitalizar las fuentes de capacidad existentes (aunque sean muy pequeñas), como punto de partida para demostrar visiblemente la coordinación;
- estructurar los contratos de proveedores de servicios para crear incentivos al fomento de la capacidad local y la alianza con entes estatales; y
- entablar cuanto antes vínculos con grupos comunitarios para comenzar (aunque inicialmente a escala muy pequeña) a crear capacidad de supervisión y expresar su voz.

Servicios inmediatos, o fortalecimiento institucional

Una contraposición similar es equilibrar el imperativo de ofrecer servicios inmediatos en ámbitos de poca capacidad con la necesidad de reconstruir las instituciones públicas y su capacidad de prestar servicios. Las necesidades humanitarias inmediatas crean dependencia de fuentes internacionales (ONG y empresas privadas) y ONG locales (de existir) para crear capacidad. Así se resuelve el problema a corto plazo, pero creando otro a largo plazo.

Cuando el Estado es débil, responder inmediatamente a las necesidades de la población prima sobre el fomento de la capacidad gubernamental para asumir sus responsabilidades fundamentales. Se trata de lograr lo primero sin desmedro de lo segundo. Las soluciones improvisadas, que dejan de lado la capacidad existente sin prestar atención al fomento institucional, son acusadas de crear dependencia, reducir la futura sostenibilidad y desaprovechar oportunidades de que los gobiernos incipientes acrecienten su capacidad y su legitimidad. Los desequilibrios de poder y de recursos entre donantes y gobiernos nacionales pueden exacerbar esa transacción.

Seguridad inmediata o estabilidad a largo plazo

En situaciones posteriores a conflictos, la primera prioridad es instaurar seguridad. Las misiones de las Naciones Unidas a Liberia y Sierra Leona son claros ejemplos de la primacía otorgada a la necesidad de restablecer el orden público después de decenios de guerra y destrucción, particularmente dado el gran número de excombatientes armados. Sin embargo, al concentrar la acción en la seguridad inmediata (desarme, desmovilización y reintegración) no se abordan los factores de seguridad y estabilidad a largo plazo. El desarrollo de la capacidad debe centrarse en la prestación de servicios y la generación de empleos y apoyar a los agentes gubernamentales comprometidos a prestar servicios básicos.

Estrategias técnicas o estrategias políticas

Al fomentar la capacidad se suele prestar más atención a las carencias de recursos, conocimientos teóricos y prácticos y organización que a los incentivos, la política y el poder. Los agentes externos tienen acceso a recursos, pueden ofrecer capacitación y asistencia técnica, establecer sistemas de gestión y apoyar la prestación de servicios. Los homólogos nacionales suelen considerar el desarrollo de la capacidad como cuestión técnica en que la falta de aptitud puede subsanarse mediante capacitación individual o fortaleciendo las organizaciones con más financiación, equipo y sistemas de gestión.

La provisión de formación técnica también posibilita que los donantes alcancen metas de rendimiento e informen sobre adelantos a las partes interesadas en sus países. Proyectos financiados, desembolsos efectuados, subsidios otorgados a ONG, cursos de formación impartidos, personas capacitadas y organizaciones que recibieron asistencia, son todos insumos cuantificables y también lo son los niveles de rendimiento resultantes del desarrollo de la capacidad, por ejemplo, tasas de inmunización y alfabetización, o porcentajes del gasto oficial en servicios sociales, sobre los cuales se puede informar.

La cuantificación de insumos y rendimientos imparte un tranquilizador carácter concreto al desarrollo de la capacidad. Pero los resultados a largo plazo dependen de otros factores más vagos y menos mensurables y manejables, de política y dinámica de poder, tanto entre donantes y entidades nacionales, como entre distintos grupos de la sociedad. El desarrollo sostenible depende de cambios hacia ámbitos propicios.

La selección de estrategias y metas para el desarrollo de la capacidad puede ser una cuestión sumamente política, en conflicto con consideraciones técnicas sobre dónde y cómo efectuar intervenciones. Por ejemplo, en Sierra Leona y el Afganistán, uno de los problemas políticos clave es el poder y la capacidad del Gobierno central en comparación con las entidades provinciales y locales. En Sierra Leona, los jefes locales controlan el acceso a minerales y otros recursos; su poder menoscaba las nascentes estructuras democráticas de gobiernos locales.

Fortalecer el gobierno central es un componente necesario del desarrollo de la capacidad, pero no es toda la respuesta. La capacidad local también es necesaria, aun cuando es difícil desarrollarla, por diversas razones. Frecuentemente, los donantes focalizan sus acciones a nivel central por razones logísticas (es más fácil trabajar en la capital), los interlocutores (los agentes nacionales son más visibles y diestros en el diálogo con donantes), y a veces, la creencia de que es allí donde deben comenzar las estrategias de reconstrucción.

Agentes externos y capacidad local

Con frecuencia, los Estados frágiles necesitan agentes externos para subsanar la carencia nacional de seguridad, sentar las bases de la paz y restaurar el orden público. Pero esta asistencia externa crea obstáculos al desarrollo de la capacidad, entre ellos la limitada capacidad de los Estados frágiles para administrar recursos públicos, que puede conducir a la corrupción.

Otro problema es el éxodo de profesionales de organizaciones, gobierno, entidades de la sociedad civil y del sector privado, atraídos por empleos en ONG internacionales, firmas

consultoras y dependencias administrativas de transición. Para el desarrollo sostenible de la capacidad es importante evitar que se desvíe la capacidad existente. A lo largo del tiempo, los islotes de capacidad existentes en proyectos financiados por donantes deben expandirse en todo el sector público.

Un tercer problema es que los expertos externos reciben mayores sueldos y privilegios que los locales. La frustración y la irritación no sólo son causadas por diferencias financieras y de poder; en crisis humanitarias y después de conflictos, los agentes externos pueden tener dificultad en evitar una mentalidad mesiánica (consciente o no), que puede agravar el resentimiento contra los extraños.

Un cuarto problema es el de los criterios de selección que emplean los agentes externos. Frecuentemente, para satisfacer necesidades inmediatas se prefiere contratar a quienes obtienen resultados, en razón de sus conocimientos técnicos y no de su capacidad para transferencia de tecnología y desarrollo de la capacidad. Esta pauta sugiere que es necesario diferenciar funciones y criterios conexos para los agentes externos: ¿Sustituyen la capacidad? ¿Se los contrata para transferir una determinada tecnología? ¿O son responsables del desarrollo de la capacidad a largo plazo? En la práctica, lo probable es que se espere que los consultores expatriados, ONG internacionales y organizaciones contratistas desempeñen aquellas tres funciones. En la práctica, cuando hay presión para obtener resultados, los agentes externos se centrarán en los efectos más fácilmente mensurables: sustitución de la capacidad y resolución de carencias.

Conclusiones

Los Estados frágiles no se asemejan entre sí, pese a tener la misma denominación. Los modelos de desarrollo de la capacidad tienden a la homogeneización conceptual y a la excesiva simplificación en procura de soluciones de validez universal. No incorporan los efectos de factores de situación, históricos y de liderazgo individual. Entre las experiencias recogidas figura el valor de los líderes que pueden fijar la orientación, suscitar legitimidad y obtener apoyo. Detectar a esos líderes y colaborar con ellos tiene importancia crítica para el desarrollo de la capacidad con apropiación nacional en Estados frágiles. La activa comunicación con protagonistas nacionales sobre planes y programas de desarrollo de la capacidad puede contribuir a evitar malentendidos e involucrar a los copartícipes nacionales en un intercambio bidireccional de ideas.

En síntesis, no hay una manera única de desarrollar la capacidad; pero esto no significa que no haya guías. Este artículo termina con cinco sugerencias para el eficaz desarrollo de la capacidad en Estados frágiles.

La armonización de propósitos propicia el eficaz desarrollo de la capacidad en Estados frágiles. Cuando los objetivos y perspectivas de los aliados externos difieren, es difícil la armonización de los múltiples propósitos técnicos y políticos de cada donante. El desarrollo de la capacidad en Estados frágiles es cuestión sumamente política y frecuentemente politizada, aun cuando las estrategias tiendan hacia enfoques técnicos y burocráticos; se resiente cuando la política impulsa las estrategias, excluyendo la viabilidad y sostenibilidad técnicas. También se resiente cuando las prescripciones técnicas hacen caso omiso de las realidades políticas. Si la

armonización es imposible, la mejor alternativa es que los participantes se complementen.

Es fundamental seleccionar organizaciones óptimas para desarrollo de la capacidad. La selección de organismos gubernamentales, ONG, entidades de la sociedad civil y/o empresas privadas para el desarrollo de la capacidad debería tener en cuenta cuáles aprovecharán mejor el apoyo externo y cuáles son preferidas por los ejecutivos locales. Lo mejor para mejorar la capacidad endógena es que el proceso de selección involucre a los ejecutivos locales y aproveche las oportunidades que se abren cuando hay voluntad política.

El desarrollo de la capacidad debe reconocer cuál es la combinación de objetivos y metas a abordar (entre recursos, conocimientos teóricos y prácticos, organización, política y poder, e incentivos). Evidentemente, para un desarrollo duradero es necesario abordar todos esos aspectos. Pero es preciso considerar los costos en tiempo, energía, dificultad y compromiso para mejorar cada elemento. Con mucha frecuencia no se estiman suficientemente las dificultades de apoyar el desarrollo de la capacidad. Las presiones para que las misiones de asistencia y quienes las financian demuestran resultados empujan a los donantes a apoyar actividades cuyos resultados puedan cuantificarse. En general, se prefieren los insumos de recursos, las transferencias de aptitudes y la asistencia técnica. Pero al descuidar los componentes socioculturales y psicológicos se crean riesgos para reducir a largo plazo la fragilidad nacional y lograr la reconstrucción social.

Para el desarrollo de la capacidad se necesitan agentes competentes. Como lo demuestra la experiencia a escala mundial, no todos los miembros de organismos de asistencia poseen igual capacidad y mentalidad para colaborar con protagonistas y organizaciones locales. Esto puede ser especialmente el caso en Estados frágiles que emergen de conflictos, cuando el desarrollo de la capacidad se asigna a dependencias militares cuya orientación hacia ¿obtener resultados prácticos? conduce a los soldados a intervenir y ¿hacer algo para los demás? en lugar de ¿hacer algo con los demás?.

El desarrollo de la capacidad requiere conocimiento y comprensión a fondo de determinados contextos nacionales. Esto es imprescindible para avanzar respecto de los modelos estándar de intervención y las recetas genéricas. Su importancia es especialmente crítica para las estrategias de asistencia lideradas por los propios países y el apoyo al desarrollo de la capacidad endógena. Para satisfacer este requisito, es necesario mejorar varios aspectos, a comenzar por los instrumentos de análisis y reconocimiento rápido, a los que prestan atención varias entidades internacionales. También es necesario el mayor aprovechamiento de personas conocedoras del país, antes de intervenir y también como miembros de equipos de reconstrucción sobre el terreno, y la mayor incorporación de miembros de la diáspora nacional y aumentando la participación de agentes locales en las etapas iniciales de planificación y ejecución.

Bibliografía

Este artículo se basa en: D. W. Brinkerhoff (2007) [Capacity Development in Fragile States](#), ECDPM Discussion Paper No. 58D, European Centre for Development Policy Management.

D. W. Brinkerhoff, compilador (2007)
Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States, Routledge

G. Junne y W. Verkoren, compiladores (2005)
Postconflict Development: Meeting New Challenges, Lynne Rienner Publishers

N. Leader y P. Colenso (2005)
[Aid Instruments in Fragile States](#), PRDE Working Paper No. 5, UK Department for International Development:

A. J. Mckechnie (2003)
Building Capacity en Post-Conflict Countries, *Social Development Notes, Conflict Prevention and Reconstruction*, No. 14, Banco Mundial