

Fukuyama, Francis  
*State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books,  
Londres, 2004.

### Una receta para estados fracasados

---

Fukuyama lo ha hecho de nuevo. El politólogo de la universidad John Hopkins ciertamente tiene un don para identificar las grandes cuestiones, darles forma e incluirlas en el orden del día en las reuniones de intelectuales de la comunidad internacional. Irrumpió en el escenario hace más de una década con *El fin de la historia y el último hombre* (1992), en el que realizaba una crónica, *more* hegeliano, del triunfo definitivo de la democracia liberal sobre el totalitarismo. Después vino *La confianza. Las virtudes sociales y la creación de prosperidad* (1995), *La gran ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social* (1999) -con una referencia explícita al daño que ha producido la pildora anticonceptiva- y *El fin del hombre. Consecuencias de la revolución biotecnológica* (2002). Y ahora publica este volumen sobre la constitución del Estado (*state-building*) y del gobierno (*governance*), que seguramente influirá en el modo en que se desarrollen de aquí en adelante las instituciones.

La política moderna se concibió primariamente con el propósito de domar el poder del Estado. Durante la primera mitad del siglo XX, muchos de los intentos de constituir un Estado de bienestar acabaron produciendo, en su lugar, Leviatanes tanto de la derecha (nazismo, fascismo) como de la izquierda (comunismo). Estos regímenes abolieron la sociedad civil y sometieron a los individuos atomizados a sus propios fines políticos. También condenaron a sus ciudadanos a la penuria. Así que, cuando sonaron en los años 80 las primeras llamadas de Thatcher y Reagan para reducir el Estado a su forma minimalista liberal, fueron recibidas con gran regocijo, razones económicas aparte. Luego, estas llamadas encontraron eco en el *Washington Consensus* -el tripartito compuesto por el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de los EE.UU., que asumió la tarea de difundir el evangelio neoliberal de los mercados en los países en vías de desarrollo.

**134** No hubo que esperar mucho, sin embargo, para que los ciudadanos de estos países se encontrasen sumidos en la desilusión y el desengaño con las reformas. Aquello que pretendía ser lo mejor para la economía no lo era tanto, ni social ni políticamente. El (neo)liberalismo parecía renegar de sus promesas. Triunfó, sin duda, en debilitar y maniatar al Estado, dejándolo a veces hecha una piltrafa.

El 11-S de 2001 desencadenó la alarma que despertó al mundo entero a las consecuencias fatídicas de los Estados fracasados. Su incapacidad de asegurar sus territorios los convierte en refugios de terroristas, como Afganistán para al-Qaeda, o en viveros y fábricas de drogas ilícitas, como las serranías colombianas. Su ineptitud en proporcionar servicios básicos de salud y educación provoca epidemias horribles, como el SIDA en gran parte de África sub-Sahariana. Y su pura falta de operatividad les hace propensos a causar abusos generalizados de derechos humanos y crisis humanitarias espantosas, con ocasión de conflictos internos por razones étnicas (Rwanda, Burundi), religiosas (Bosnia, Kosovo) o una mezcla de ambas (Iraq, Sudan).

¿Por qué fracasan los Estados? Según Fukuyama, se debe a cierta confusión entre la fuerza y el tamaño del Estado. Al recortar el tamaño del Estado con el fin de promover el crecimiento económico, muchos países han dejado de prestar atención y apoyo a unas determinadas funciones en las que el Estado es insustituible. Incluimos bajo la rúbrica de la “fuerza del Estado” (o su capacidad institucional) tareas como la provisión de los bienes públicos puros (la defensa, la seguridad, el estado de derecho), el diseño y la implantación de políticas de libertad de comercio, la redistribución de riqueza o la seguridad social. En 2001, el propio Milton Friedman reconoció en una entrevista, refiriéndose a la mantra de privatización que ayudó a difundir unos diez años antes: “Me equivoqué. Resulta que el estado de derecho es probablemente más importante que la privatización”. El reto al que Fukuyama se enfrenta es cómo remediar la situación actual.

Fukuyama articula su razonamiento -y su libro- en tres secciones principales. La primera construye un marco analítico para comprender las distintas dimensiones de la “estatalidad” e indica las disciplinas académicas a las que pertenece cada una de ellas: el diseño organizacional (la dirección, la Administración pública, la Economía), el diseño institucional (la Ciencia Política, la Economía, el Derecho), la base de legitimación (la Ciencia Política) y los factores socioculturales (la Sociología, la Antropología). La especificidad de cada una de esas disciplinas explica el grado variado de “trasladabilidad” del conocimiento sobre la constitución del Estado de un país a otro. Lo que está claro es que la ciencia del gobierno o la capacidad institucional no se traslada tan fácilmente como el capital financiero, las

materias primas o los bienes de equipo. Sin embargo, no deja de ser sorprendente que el enfoque de Fukuyama en la constitución del Estado siga siendo el crecimiento económico en lugar del florecimiento humano integral en un contexto político. Al lector le queda la impresión de que aquí se ha perdido la oportunidad de aprender una lección importante.

La sección siguiente trata de la falta de una forma óptima de organización o la ausencia de una verdadera ciencia de la administración pública. Éste es un factor principal que contribuye a la debilidad de las instituciones estatales. Las aproximaciones convencionales -como la Escuela de Elección Pública de Buchanan y Tullock, por ejemplo- son excesivamente dependientes de doctrinas que se originan en el sector privado y que están diseñados para él, a saber, la Teoría de la empresa de Coase y la interpretación de Jensen y Meckling de la Teoría de la agencia. Este hecho las compromete con los presupuestos neoclásicos acerca del actor económico -el individualismo, el utilitarismo, los conflictos irresolubles de interés en la acción colectiva, la propensión a rehuir la propia responsabilidad- que hoy en día, desde una perspectiva más ilustrada del ser humano, ya se ponen en duda. Los intentos de alcanzar un estatuto científico para la administración pública están plagados de una ambigüedad de objetivos, un énfasis excesivo en los sistemas formales de supervisión y auditoría, y la impotencia ante la delegación discrecional, esto es, cómo habérselas con problemas cuya solución no pasa ni por la optimalidad de Pareto ni por un equilibrio general. Como advierte el propio Fukuyama, gran parte de estos dilemas son inherentes a la misma materia de la administración pública. Surgen de la insistencia en desarrollar una técnica que sea objetiva y libre de valores, independiente de las cualidades morales o virtudes de los actores, en definitiva. Semejante prejuicio sólo produce reglas externas y procedimientos que en seguida se muestran ineficaces.

La parte final considera las dificultades que aparecen en la comunidad internacional debido a la erosión continua de la soberanía estatal. La discusión enfrenta, por un lado, la visión unilateralista de los EE.UU. sobre la constitución del Estado con la visión multilateralista europea, por otro. Cada uno está fuertemente influido por su propia experiencia histórica del Estado-nación. Los estadounidenses consideran el Estado-nación como el depositario único de la legitimidad democrática y lo entienden como una institución que está básicamente al servicio del individuo. Por contraste, los europeos apelan a una comunidad internacional que sirve de guardián de los principios universales de justicia, y también piensan que los intereses individuales deben supeditarse a los intereses comunes del Estado. A este propósito, no puede olvidarse que los EE.UU. son la única superpotencia mundial, a la que ni siquiera la Unión Europea se acerca. Fukuyama adopta una solución salomónica al afirmar que, aunque Europa tenga razón en

**136** teoría, en la práctica se equivoca, porque los ideales siempre tienen que encarnarse, por muy imperfectos que sean, en instituciones. Y tales instituciones siempre tendrán que contar con un poder o una fuerza -del que sólo el Estado tiene un monopolio legítimo- para hacerse valer y cumplir.

En efecto, nos hemos convertido en testigos, con independencia de nuestro querer, del ocaso de la soberanía estatal en el último cuarto de siglo. Puede que eso sea la esencia de la globalización. Hoy por hoy, lo que viene después no es más que un vacío misterioso. Quizá haya llegado el tiempo de un sano realismo: ni el optimismo ingenuo de declarar que el Estado es el mayor de los bienes de este mundo, ni tampoco el pesimismo receloso de pronunciarlo como el mayor de los males. Ciertamente, el Estado, un Estado fuerte, es un bien necesario, aunque menor, para el florecimiento humano. Mas para determinar la proporción exacta de fuerza y tamaño del Estado se requiere algo más que la teoría organizacional y la planificación económica. Sobre todo haría falta la regeneración moral de los estadistas, los políticos y los líderes de la sociedad civil.

*Alejo José G. Sison*