

conclusión, a la que llegan los autores desde diferentes puntos, no sólo es verosímil y consistente, sino que está siempre sustentada de manera rigurosa y razonada. En resumen, este volumen merece especial atención por su contribución al debate internacional en torno al papel de Estados Unidos en el orden internacional.

MÓNICA SERRANO

Francis Fukuyama, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, traducción de María Alonso, Barcelona, Ediciones B Grupo Zeta, 2004, 201 pp.

El nuevo libro de Fukuyama puede resultar de gran interés para los internacionalistas, los politólogos y los administradores públicos, en virtud de que analiza la situación actual del Estado desde una perspectiva en la que no importa tanto su tamaño, como su capacidad institucional para atender y resolver los problemas públicos, sean nacionales o internacionales.

El libro consta de cuatro capítulos (1. Elementos ausentes en la estatalidad; 2. Los estados débiles y el agujero negro de la administración pública; 3. Los estados débiles y la legitimidad; 4. Más pequeños pero más fuertes), en los cuales el autor presenta, entre otras, las ideas siguientes.

Fukuyama está a favor de un "Estado fuerte", el cual no es necesariamente intervencionista, pero sí es eficaz en la realización de las tareas fundamentales que se le asignan en el "contrato social". En este sentido, propone distinguir entre el "alcance de las actividades estatales" (mismas que pueden ir desde el suministro de defensa nacional hasta las tareas de seguridad social o la promoción de determinadas industrias) y el "poder o la fuerza del Estado" (fuerza entendida como la capacidad de lograr el cumplimiento de la ley, tener una administración pública eficaz, controlar efectivamente la corrupción, y alcanzar un alto grado de transparencia y rendición de cuentas).

La distinción entre el alcance y la fuerza del Estado es importante, debido a que "existen países que intentan realizar complejas tareas gubernamentales tales como la gestión de empresas paraestatales o la asignación de créditos a la inversión [alcance del Estado] y, sin embargo, son incapaces de proporcionar bienes públicos básicos como leyes y orden [fuerza del Estado]". En otras palabras, aunque algunos estados puedan ser altamente intervencionistas, al mismo tiempo pueden ser "estados débiles", porque no tienen la capacidad institucional necesaria para hacer cumplir la ley o controlar la corrupción, por ejemplo.

Es importante señalar que el tamaño del sector público no es en sí mismo un elemento que afecte negativamente la capacidad institucional del Estado para resolver eficientemente los problemas públicos, como lo demuestra la experiencia de varios países de la Unión Europea, cuyo sector público ha sido tradicionalmente de gran tamaño y, aún así, han sido muy eficientes en el tratamiento de los problemas de sus sociedades. En cambio, la debilidad de un Estado sí puede ser un problema para el desarrollo del mercado y de la sociedad a la que gobierna. Por lo tanto, la prioridad es aumentar la fuerza del Estado antes que incrementar o disminuir su tamaño.

Profundizando en esta idea, Fukuyama sostiene que, en la etapa posterior a la Guerra Fría, la apuesta favoreció a los economistas mediante la reducción del tamaño del Estado. Sin embargo, “diez años después, muchos economistas han llegado a la conclusión de que algunas de las variables más importantes que afectan al desarrollo no tenían relación alguna con la economía y sí con las instituciones y la política[...] Así pues, muchos economistas se vieron obligados a desempolvar libros sobre administración pública que databan de cincuenta años atrás o a reinventar la rueda para elaborar estrategias anticorrupción”.

El autor menciona que se tiene un amplio conocimiento de las características de los estados fuertes. No obstante, también plantea el problema de la transmisión de ese conocimiento y de las correspondientes capacidades institucionales hacia los estados débiles. “Sabemos cómo es Dinamarca y tenemos algunos conocimientos acerca del proceso histórico que la llevó hasta donde está. Sin embargo, ¿en qué medida ese conocimiento es transferible a países tan alejados cultural e históricamente de Dinamarca como Somalia o Moldavia?”

Para responder a esta pregunta, Fukuyama identifica cuatro aspectos interrelacionados y jerarquizados para el desarrollo de la fuerza o capacidad institucional del Estado: 1) el diseño y gestión de la organización; 2) el diseño del sistema político; 3) la base de legitimación; y 4) los factores culturales y sociales. Si bien no hay un patrón o modelo único en los estados fuertes respecto de estos cuatro aspectos, el autor considera que el grueso del conocimiento transferible se halla en el primer componente, el de la administración pública, ya que “las organizaciones pueden modernizarse, destruirse, crearse de nuevo o gestionarse para bien o para mal mediante métodos que recurren a la experiencia histórica de un amplio conjunto de países”.

En cambio, los tres aspectos restantes no son tan fáciles de transmitir a otros contextos; la democracia, la cultura del esfuerzo y la transparencia, por ejemplo, no se pueden transplantar de una vez. Más aún, la sociedad

de un Estado débil puede no estar dispuesta a demandar los cambios deseados. “La cuestión de cómo alcanzar a Dinamarca probablemente no tenga respuesta, por desgracia, para un número considerable de países. El obstáculo, sin embargo, no es cognitivo: en general sabemos qué distingue a estos países de Dinamarca y cuál sería la solución en la línea de Dinamarca. El problema reside en que no contamos con los medios políticos para llegar ahí porque la demanda local de reforma resulta insuficiente.”

Dado que considera que la transferencia de conocimientos y capacidades es más factible en el ámbito de la administración pública, Fukuyama dedica un capítulo entero a la revisión de diversas teorías y aportes recientes de dicha disciplina, enfatizando tres elementos particulares que afectan los resultados de la administración: 1) la ambigüedad que prevalece en las organizaciones para definir sus fines, lo cual profundiza la desvinculación entre los principales (accionistas o ciudadanos) y los agentes (los directivos, los servidores públicos y los políticos); 2) la falta de incentivos y mecanismos claros para alinear los intereses del agente con los de su principal; y 3) los problemas asociados a la descentralización de las facultades de decisión, misma que hace más compleja la toma de decisiones y la conciliación de intereses entre el agente y el principal.

Fukuyama hace una buena descripción de la literatura sobre la teoría organizacional y algunas contribuciones de la economía al desarrollo de este campo y al de la administración pública. Sin embargo, no propone una solución al problema de la transmisión del conocimiento y de las capacidades institucionales para fortalecer los estados “débiles”. En este sentido, resulta muy ambigua su postura, según la cual “el tipo de conocimiento sobre las instituciones más susceptible de ser formalizado y, por tanto, transferido más allá de las fronteras sociales y culturales es el que concierne al diseño y a la gestión de las organizaciones[...], pero] el hecho de que no dispongamos de unas normas de validez universal para el diseño organizacional significa, forzosamente, que el ámbito de la administración pública constituye más un arte que una ciencia[...] Los programas que dan buenos resultados son, con frecuencia, indiosincráticos [, por lo que] el desarrollo institucional estará fuertemente influido por la estructura social, la cultura y otras variables que no se encuentran bajo el control directo de la política pública”. Es decir, el desarrollo institucional de un Estado débil se encuentra sujeto precisamente a los elementos que el mismo autor dice que no son tan fáciles de transmitir: el diseño del sistema político, la base de legitimación, y los factores culturales y sociales.

Para mayor perplejidad, Fukuyama nos advierte que “un excesivo énfasis en las normas o un respeto demasiado escrupuloso hacia las costumbres y tradiciones locales pueden dar lugar a estructuras de incentivos muy

contraproducentes[...] Las burocracias públicas de los países en desarrollo padecen una plaga de favoritismo y corrupción, y acabar con ellos mediante la aplicación de sistemas de administración pública *modernos* ha constituido un objetivo central de la reforma institucional”.

Pese a lo anterior, debe resaltarse que una de las preocupaciones centrales del autor, relacionada con los estados débiles, se refiere a que éstos no solamente pueden representar un problema para sus sociedades, sino que también pueden ser un problema para el orden internacional, debido a que “con frecuencia, lo que acontece dentro de los Estados –es decir, su gobernanza interna– influye en gran medida a otros miembros del sistema internacional[...] A lo largo del periodo que se extiende desde la caída del Muro de Berlín, en 1989, hasta el 11-S, en 2001, la inmensa mayoría de las crisis internacionales han girado en torno a Estados débiles o fracasados. Entre ellos se encuentran Somalia, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, el Congo y Timor Oriental”.

Quizá sería conveniente extender esta reflexión al hecho de que numerosos problemas públicos de alcance regional e internacional, como el narcotráfico, el tráfico de personas, la pornografía infantil, la contaminación ambiental y el contagio de las crisis financieras, por mencionar algunos, no sólo afectan a los estados débiles, sino que incluso parecen estar rebasando la capacidad de respuesta de los estados fuertes. Ante esta situación, que bien podría haber sido objeto de la reflexión del autor, resulta oportuno rescatar la perspectiva internacional de Fukuyama para aplicarla al estudio de la administración pública, o bien aplicar una perspectiva administrativa al tratamiento de los problemas que aquejan a los estados, débiles y fuertes, en el ámbito internacional.

JOSAFAT DE LUNA MARTÍNEZ

Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest, Central European University Press, 2004, 117 pp.

Pocos estudiosos han elevado una voz crítica en torno a la retórica de la anticorrupción que experimenta el mundo desde hace más de una década. Tanto gobiernos nacionales como instituciones financieras y de cooperación internacional, y sin duda una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, comparten los supuestos normativos que fundamentan las reformas institucionales más recientes: la corrupción es un cáncer que hay que combatir, erosiona las bases del Estado democrático, obstaculiza