



FRANCIS FUKUYAMA

La construcción del Estado

Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI



Prefacio

La construcción del Estado es la creación de nuevas instituciones gubernamentales y el fortalecimiento de las ya existentes. En el presente libro defiendo la construcción del Estado como uno de los asuntos de mayor importancia para la comunidad mundial, dado que los Estados débiles o fracasados causan buena parte de los problemas más graves a los que se enfrenta el mundo, como son la pobreza, el sida, las drogas o el terrorismo. Asimismo, sostengo que, si bien es cierto que poseemos amplios conocimientos sobre construcción del Estado, también es mucho lo que nos queda por aprender, especialmente en lo que respecta a la transferencia de instituciones fuertes a los países en desarrollo. Sabemos cómo traspasar las fronteras internacionales para hacer llegar los recursos, pero las instituciones públicas requieren, para su buen funcionamiento, unos determinados hábitos de pensamiento y se rigen por complejos mecanismos que no admiten ser trasladados. Es preciso, por tanto, que nos empleemos mucho más a fondo en reflexionar, considerar e investigar esta cuestión.

La idea de que la construcción del Estado, en oposi-

ción a su limitación o reducción, debería constituir una prioridad en nuestro programa político, puede parecerles aberrante a algunas personas. Al fin y al cabo, la tendencia dominante en la política mundial de los últimos años ha consistido en criticar «el gran gobierno» y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados o a la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas.

Por ejemplo, la epidemia de sida en África se ha extendido a más de 25 millones de personas y se cobrará un precio en vidas espeluznante. El sida se puede tratar con antirretrovirales, tal como se ha venido haciendo en el mundo desarrollado. Se ha realizado un enorme esfuerzo para financiar con fondos públicos los tratamientos contra el sida o presionar a las empresas farmacéuticas para que permitieran la comercialización de sus productos a un precio más bajo en África y en otros lugares del Tercer Mundo. Sin embargo, si bien parte del problema del sida reside en los recursos, también constituye un factor importante la capacidad de un gobierno para gestionar programas sanitarios. Las terapias con antirretrovirales son, además de costosas, difíciles de administrar. Los tratamientos deben aplicarse, a diferencia de una vacuna de una única dosis, en complejas dosis combinadas y durante un largo periodo; de hecho, el seguimiento inadecuado de la terapia puede agravar la epidemia si se produce la mutación del virus de inmunodeficiencia humana y los enfermos desarrollan resistencia a los fármacos. Por consiguiente, para lograr la eficacia del tratamiento es necesario contar con una infraestructura sólida de sanidad pública, educación pública y conocimientos sobre la epidemiología de la enfermedad en regiones específicas. De

esto se deduce que muchos países del África subsahariana, aunque dispusieran de los recursos, carecerían de capacidad institucional para tratar la enfermedad (existen, no obstante, casos como el de Uganda, donde se han alcanzado resultados mucho más fructíferos que en otros países). Enfrentarse a esta epidemia exige, por tanto, ayudar a los países afectados a desarrollar la capacidad institucional necesaria para emplear los recursos que vayan adquiriendo.

La ausencia de capacidad estatal en los países pobres ha pasado a revelarse como una seria amenaza para el mundo desarrollado. El final de la guerra fría dejó tras de sí una zona de Estados débiles o fracasados que abarca desde los Balcanes hasta el Cáucaso, Oriente Próximo, Asia central y el sur de Asia. En los años noventa, el desempleo o la debilidad del Estado habían provocado ya desastres humanitarios y de derechos humanos de gran magnitud en Somalia, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo y Timor Oriental. Durante un tiempo, Estados Unidos y otros países pudieron fingir que se trataba de problemas exclusivamente locales, pero el 11-S puso de manifiesto que la debilidad estatal constituía también un inmenso desafío estratégico. El terrorismo islamista radical, en combinación con el acceso a armas de destrucción masiva, añadió el factor clave de la seguridad al conjunto de problemas creados por la gobernanza débil. Tras la intervención militar en Afganistán y en Irak, Estados Unidos ha asumido nuevas e importantes responsabilidades en la construcción nacional de estos países. La capacidad de fortalecer o crear, partiendo desde la base, instituciones y competencias estatales hasta ahora ausentes ha pasado a ocupar un lugar prioritario en la agenda global y probablemente se haya convertido en un requisito imprescindible

dible para garantizar la seguridad en importantes partes del mundo. Así pues, la debilidad del Estado constituye un asunto de primer orden tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Este libro está dividido en tres partes. En la primera se presenta el marco de análisis para comprender los múltiples elementos que constituyen la «estatalidad», es decir, las funciones, las capacidades y los ámbitos de legitimidad de los gobiernos. Este marco de análisis servirá para comprender por qué en la mayoría de los países en desarrollo los Estados son demasiado débiles y no demasiado fuertes. La segunda parte se centra en las causas de la debilidad del Estado y especialmente en las razones por las que, a pesar de los recientes esfuerzos de los economistas, no se puede crear una ciencia de la administración pública. Esta limitación reduce drásticamente las posibilidades de ayudar a fortalecer la capacidad estatal de otros países desde el exterior. Por último, en la parte final se aborda la dimensión internacional de la debilidad del Estado: el surgimiento de la inestabilidad a partir de la debilidad del Estado, la erosión que ha producido la debilidad en el principio de soberanía del sistema internacional y el protagonismo de las cuestiones de legitimidad democrática de ámbito internacional en las disputas entre Estados Unidos, Europa y otros países desarrollados del sistema internacional.

El presente trabajo está basado en las conferencias que pronuncié en el ciclo «Messenger Lectures» de la Universidad de Cornell en Ithaca, Nueva York, del 18 al 21 de febrero de 2003. Por ello, deseo expresarle mi agradecimiento a Cornell, mi alma máter, y a Hunter Rawlings, ex rector de la misma, por invitarme a regresar para impartir tan prestigioso ciclo. Agradezco especialmente

el esfuerzo de Victor Nee, del Departamento de Sociología de Cornell, por hacer posible el ciclo de conferencias y acogerme en el Centro para el Estudio de Economía y Sociedad, fundado recientemente, así como el esfuerzo realizado por el director asociado del centro, Richard Swedberg.

También algunas partes del capítulo 3 pertenecen a unas conferencias de los ciclos «John Bonython» de Melbourne (Australia) y «Sir Ronald Trotter» de Wellington (Nueva Zelanda), pronunciadas ambas en agosto de 2002. Quisiera, así pues, expresar mi agradecimiento al Centro de Estudios Independientes y a su director, Greg Lindsey, así como a Roger Kerr y Catherine Judd, de la Mesa Redonda de Empresarios de Nueva Zelanda por el apoyo prestado para que mi familia y yo pudiéramos desplazarnos a su país. Asimismo, Owen Harries, ex director de *The National Interest*, aportó valiosos comentarios para la conferencia.

Por otro lado, quisiera añadir que gran parte de las ideas expuestas en este libro surgieron de un curso de posgrado sobre política comparada que impartí con Seymour Martin Lipset durante varios años en la Escuela de Política Pública de la Universidad George Mason. Son muchas las cosas que aprendí a lo largo de esos años junto a Marty Lipset, y a él le dedico este libro.

También fueron de gran valía los consejos y observaciones de diversos amigos y colegas, entre los que se encuentran Roger Leeds, Jessica Einhorn, Fred Starr, Enzo Grili, Michael Mandelbaum, Robert Klitgaard, John Ikenberry, Michael Ignatieff, Peter Boettke, Rob Chase, Martin Shefter, Jeremy Rabkin, Brian Levy, Gary Hamel, Liisa Välikangas, Richard Pascale, Chet Crocker, Grace Goodell, Marc Plattner y Karen Macours.

Algunos fragmentos de las conferencias en las que se basa el presente libro fueron también pronunciados en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); quisiera expresar mi agradecimiento a Enrique Iglesias, presidente del BID, y a Ann Phillips, de la Oficina de Política y Coordinación de Programas de USAID por organizar esos actos. Las exposiciones de algunas partes del capítulo 3 fueron realizadas en el Miller Center de la Universidad de Virginia, en el Carr Center de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en el Transatlantic Center de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS), en la Escuela Maxwell de la Universidad de Syracuse y en el Fondo Alemán Marshall.

La inestimable colaboración de mis ayudantes de investigación Matthias Matthijs, Krisztina Csiki, Matt Miller y, especialmente, la de Björn Dressel, resultó fundamental en la tarea de reunir el material para el libro. De igual forma, el apoyo de mi ayudante, Cynthia Doroughazi, fue de gran utilidad en muchas de las diferentes fases del proyecto.

Por último, quisiera darle las gracias a mi familia, una vez más, por el respaldo que me ha ofrecido a lo largo del proceso de escritura de este libro.

1

Elementos ausentes en la estatalidad

El Estado es una antigua institución humana cuyo origen se remonta a unos diez mil años atrás, cuando surgieron las primeras sociedades agrícolas en Mesopotamia. Por otra parte, en China ha existido durante miles de años un Estado con una burocracia muy bien preparada. En cuanto a Europa, el Estado moderno que dispone de grandes ejércitos, poderes tributarios y una burocracia centralizada capaz de ejercer una autoridad soberana en un amplio territorio es mucho más reciente, puesto que se originó hace unos cuatrocientos o quinientos años, cuando se consolidaron las monarquías francesa, española y sueca. El surgimiento de estos Estados y su capacidad para proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad fue lo que hizo posible el crecimiento del mundo económico moderno.

Los Estados poseen una amplia variedad de funciones, tanto para lo bueno como para lo malo. El mismo poder coactivo que les permite defender los derechos de propiedad y procurar seguridad pública, les permite también confiscar la propiedad privada y vulnerar los derechos de sus ciudadanos. El monopolio del poder le-

gítimo que ejercen los Estados permite que los individuos puedan escapar en sus países de lo que Hobbes denominó la «guerra de todos contra todos», pero constituye, a la vez, la causa de conflictos y guerras en el ámbito internacional. La labor de la política moderna ha consistido en domar el poder del Estado, orientar su actividad hacia propósitos considerados legítimos por las personas a las que sirve y regular el ejercicio del poder con el Estado de derecho.

En este sentido, los Estados modernos no pueden calificarse de universales. En zonas muy extensas del mundo, tales como el África subsahariana, no existían antes del colonialismo europeo. Tras la Segunda Guerra Mundial, la descolonización provocó un boom de construcción de Estados en todo el mundo en desarrollo que dio buenos resultados en países como la India o China, pero que no fue más allá del nombre en muchas otras partes de África, Asia y Oriente Próximo. El último imperio europeo en caer, la antigua Unión Soviética, inició un proceso muy similar con resultados diversos y en muchas ocasiones igual de conflictivos.

El problema de los Estados débiles y la necesidad de construir Estados procedía, por tanto, de muchos años atrás, pero los atentados del 11-S lo hicieron más evidente. La pobreza no constituye la causa directa del terrorismo: quienes organizaron los atentados contra el World Trade Center y el Pentágono en esa fecha procedían de familias de clase media, y su evolución hacia el radicalismo no se produjo en sus países de origen, sino en Europa Occidental. Sin embargo, los atentados arrojaron luz sobre un asunto clave para Occidente: la oferta del mundo moderno es muy atractiva porque conjuga la prosperidad material de las economías de mercado con la libertad

política y cultural de la democracia liberal. Se trata, pues, de una combinación que resulta objeto de deseo para cantidades ingentes de personas y así lo demuestra el flujo prácticamente unilateral de inmigrantes y refugiados que se desplazan desde países menos desarrollados a otros más desarrollados.

Sin embargo, la modernidad del Occidente liberal resulta difícil de alcanzar para muchas sociedades del mundo. Si bien algunos países de Asia Oriental han llevado a cabo esta transición con éxito a lo largo de las dos últimas décadas, otros países del mundo en desarrollo se han estancado o incluso han experimentado una regresión durante el mismo período. La cuestión que cabe plantearse es, por tanto, si las instituciones y los valores del Occidente liberal son verdaderamente universales o si, por el contrario, como mantendría Samuel Huntington (1996), representan únicamente el resultado de la evolución de unos hábitos culturales procedentes de una determinada parte de las sociedades del norte de Europa. El hecho de que los gobiernos occidentales y los organismos de desarrollo multilateral no hayan sabido ofrecer un mayor grado de ayuda y asesoramiento útil a los países en desarrollo desmerece los elevados fines que tratan de promover.

EL DISCUTIDO PAPEL DEL ESTADO

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la política del siglo XX estuvo tremendamente determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado. El alcance de la actividad estatal, fuera del terreno militar, no era extremadamente extenso en Gran Bre-

taña ni en el resto de primeras potencias europeas, y en Estados Unidos era más reducido aún. No había impuestos sobre la renta, programas contra la pobreza o normas de seguridad alimentaria. Con el transcurso del siglo y tras vivir la guerra, la revolución, la depresión y de nuevo la guerra, ese orden liberal mundial se derrumbó y el Estado liberal minimalista fue sustituido en gran parte del mundo por otro sumamente más centralizado y activo.

Una corriente de dicho proceso condujo a lo que Friedrich y Brzezinski (1965) denominaron el Estado «totalitario», que trataba de abolir la sociedad civil al completo y someter a los individuos atomizados a sus fines políticos. La vertiente derechista de este experimento concluyó en 1945 con la derrota de la Alemania nazi, mientras que la versión izquierdista sucumbió con la caída del muro de Berlín en 1989 bajo el peso de sus propias contradicciones.

Durante los tres primeros cuartos del siglo XX, el tamaño, las funciones y el alcance del Estado aumentaron también en los países no totalitarios, incluidas prácticamente todas las democracias. Mientras a principios de siglo los sectores estatales consumían en la mayoría de los países occidentales y en Estados Unidos poco más del 10 % del Producto Interior Bruto (PIB), en los años ochenta absorbían casi el 50 % (y el 70 % en el caso de la Suecia socialdemócrata).

Tal incremento, con las ineficiencias y las inesperadas consecuencias que acarreo, provocó una enérgica reacción bajo las formas de «thatcherismo» y «reaganismo». En las décadas de los ochenta y noventa, la política se caracterizó por el resurgimiento de las ideas liberales en gran parte del mundo desarrollado, así como por los in-

tentos de detener, cuando no invertir, la tendencia en lo que al crecimiento del sector estatal se refería (Posner, 1975). El desplome del comunismo, que constituye la forma más extrema de estatismo, supuso un impulso adicional del movimiento hacia la reducción del tamaño del Estado en países no comunistas. Friedrich A. Hayek, al que se ridiculizó a mediados de siglo por sugerir que existía conexión entre el totalitarismo y el Estado de bienestar moderno (Hayek, 1956), pudo presenciar antes de morir, en 1990, la relevancia que adquirieron sus ideas no sólo en el ámbito de la política, en el que los partidos conservadores y de centroderecha acababan de llegar al poder, sino también en el ámbito académico, donde la economía neoclásica ganó un tremendo prestigio al convertirse en la primera ciencia social.

La reducción del tamaño del sector estatal fue el asunto predominante en política durante la crítica década de los ochenta y principios de los noventa, cuando una amplia variedad de países del antiguo mundo comunista, Latinoamérica, Asia y África salió del dominio del autoritarismo tras lo que Huntington (1991) denominó la «tercera ola» de la democratización. No cabía la menor duda de que había que aplicar drásticos recortes a todos los sectores estatales pertenecientes al antiguo ámbito comunista, pero la dilatación del Estado había afectado también a muchos otros países no comunistas en desarrollo. La participación en el PIB del gobierno mexicano, por ejemplo, ascendió del 21 % en 1970 al 48 % en 1982, y el déficit fiscal alcanzó el 17 % del PIB, sentando así la base de la crisis de deuda que México experimentó aquel año (Krueger, 1993b). Los sectores estatales de muchos países subsaharianos se dedicaron a actividades tales como la administración de empresas estatales y de

compañías de comercialización agrícola que provocaron efectos negativos en la productividad (Bates, 1981, 1983).

Como reacción a esta tendencia, instituciones financieras internacionales (IFI) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, junto al gobierno de Estados Unidos, recomendaron energicamente una serie de medidas enfocadas a reducir el grado de intervención estatal en los asuntos económicos; se trataba de un paquete de medidas al que uno de sus autores (Williamson, 1994) atribuyó la denominación de «consenso de Washington» y al que sus detractores en Latinoamérica llamaron «neoliberalismo». El consenso de Washington ha sido atacado sin descanso a principios del siglo XXI no sólo por parte de los manifestantes antiglobalización, sino también por parte de críticos académicos con una mayor formación en economía (véase Rodrik, 1997; Stiglitz, 2002).

Al analizarlo con perspectiva, puede decirse que no había nada de malo en el consenso de Washington en sí: los sectores estatales de los países en desarrollo constituían en multitud de casos un obstáculo para el crecimiento y, ante eso, la solución a largo plazo pasaba por la liberalización económica. El problema residía, más bien, en que a pesar de que los Estados requerían recortes en ciertas áreas, necesitaban ser, simultáneamente, fortalecidos en otras, cosa que, en teoría, los economistas que impulsaron la reforma de la liberalización económica entendían a la perfección. Sin embargo, durante este periodo, el énfasis recayó de forma contundente sobre la reducción de la actividad estatal, lo que podría confundirse o malinterpretarse deliberadamente como una tentativa de disminuir la capacidad estatal a todos los niveles. A pesar de que el programa de construcción de

Estado revestía, como mínimo, la misma importancia que el de reducción de Estado, el peso y la relevancia que se le atribuyeron fueron muy inferiores. Como consecuencia, en muchos países la reforma económica de liberalización produjo unos resultados diferentes a los esperados. En algunos de ellos, de hecho, la ausencia de un marco institucional adecuado dio lugar, tras la liberalización, a una situación más grave que la que se habría producido sin la reforma. El problema residió en un error conceptual básico cometido a la hora de desglosar los diferentes elementos constitutivos de estatalidad y comprender la relación que guardaban con el desarrollo económico.

ALCANCE FRENTE A FUERZA

Comenzaré el análisis de la función del Estado en desarrollo formulando la siguiente pregunta: ¿Estados Unidos tiene un Estado fuerte o un Estado débil? Lipset (1995) respondió de forma clara al afirmar lo siguiente: las instituciones estadounidenses han sido diseñadas expresamente para debilitar o limitar el ejercicio del poder por parte del Estado. Estados Unidos nació de una revolución contra la autoridad estatal y la consecuente cultura política antiestadista quedó reflejada en limitaciones del poder del Estado tales como el gobierno constitucional, que garantiza la protección de los derechos individuales, la separación de poderes, el federalismo, etc. Lipset señala que el Estado social estadounidense se estableció más tarde y permanece mucho más limitado que en otras democracias avanzadas (por ejemplo, carece de un sistema sanitario con cobertura universal), que sus

mercados están mucho menos regulados y que fue de los primeros países en replegar el Estado social en las décadas de 1980 y 1990.

Hay, asimismo, otro aspecto en el que el Estado estadounidense es muy fuerte. Max Weber (1946) definió el Estado como «una comunidad humana que reivindica (con éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio determinado». La esencia de la estatalidad es, en otras palabras, la aplicación de las leyes: la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado. A este respecto, el Estado estadounidense es extraordinariamente fuerte: cuenta con una gran abundancia de organismos encargados de la aplicación de las leyes en los ámbitos federal, estatal y local para hacer cumplir desde las normas de tráfico hasta la ley de comercio, o perseguir la violación fundamental de la Declaración de Derechos. Los estadounidenses, por diversas y complejas razones, no son respetuosos con las leyes si se les compara con ciudadanos de otras democracias avanzadas (Lipset, 1990), lo que no significa que carezcan de un amplio sistema de justicia civil y penal, a menudo sumamente punitivo, que cuenta con un considerable contingente de fuerzas de seguridad.

Dicho de otra forma: Estados Unidos tiene un sistema de gobierno limitado que históricamente ha restringido el alcance de la actividad estatal. Dentro de este alcance, su capacidad de elaboración y de aplicación de leyes y políticas es muy elevada. Existe, por supuesto, un justificado cinismo por parte de muchos estadounidenses acerca de la eficiencia y la sensatez de su gobierno (véase, por ejemplo, Howard, 1996). Sin embargo, el marco legal de que dispone Estados Unidos es la envidia

de gran parte del mundo: aquellos estadounidenses que se quejan del trato que reciben los conductores en el departamento local de vehículos de motor deberían intentar obtener el carné de conducir o tramitar una infracción de tráfico en Ciudad de México o en Yakarta.

Resultado conveniente, por tanto, distinguir entre el alcance de las actividades estatales, que consiste en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la fuerza del poder del Estado o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia, que equivale a lo que se denomina hoy en día capacidad estatal o institucional. Una de las razones por las que nuestro concepto de estatalidad resulta confuso es que el término «fuerza» se emplea a menudo para referirse indistintamente a lo que aquí se ha denominado «alcance» y a lo que se ha llamado «fuerza» o «capacidad».

La distinción entre estos dos elementos de la estatalidad nos permite crear una matriz que ayude a diferenciar los grados de estatalidad en varios países del mundo. Podemos ordenar el alcance de las actividades estatales a lo largo de un continuo que comprende desde las actividades necesarias e importantes, a las meramente deseables u opcionales y, en determinados casos, a las contraproducentes o incluso destructivas. Como puede suponerse, no se ha logrado alcanzar un acuerdo acerca de la jerarquía de las funciones del Estado, especialmente en lo que atañe a la redistribución y la política social. La mayoría de las personas estarían de acuerdo en que tiene que haber algún grado de jerarquía: por ejemplo, los Estados necesitan garantizar el orden público y la defensa ante invasiones externas antes que proporcionar un seguro de enfermedad universal o educación superior gratuita. El

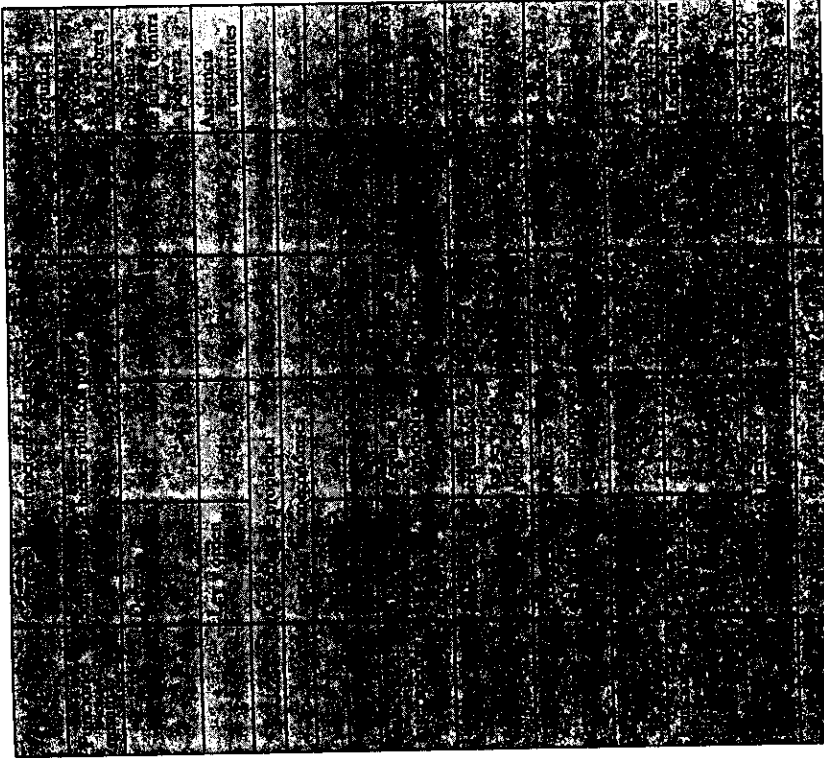


Gráfico 1. Funciones del Estado. (Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997.)

Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial (Banco Mundial, 1997) contiene una posible lista de funciones estatales dividida en tres categorías que equivalen a las funciones «mínimas», «intermedias» y «dinámicas» (gráfico 1). Obviamente, no se trata de una lista exhaustiva, pero ofrece una serie de puntos de referencia sobre el alcance del Estado.

Si tomamos estas funciones y las colocamos a lo largo de un eje X, tal y como muestra el gráfico 2, podemos

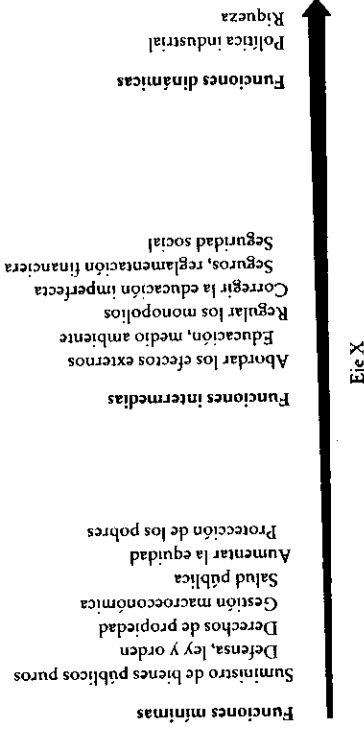


Gráfico 2. El alcance de las funciones del Estado.

entonces situar diferentes países en los distintos puntos del eje según la ambición de los objetivos que se hayan marcado sus gobiernos. Sin duda, existen países que intentan realizar complejas tareas gubernamentales tales como la gestión de empresas paraestatales o la asignación de créditos de inversión y, sin embargo, son incapaces de proporcionar bienes públicos básicos como leyes y orden o infraestructuras públicas. Ordenaremos los países a lo largo de este eje de acuerdo con las funciones más ambiciosas que intentan desempeñar.

Por otra parte y separado del eje X, tenemos un eje Y, en el que se representa la fuerza de las capacidades institucionales. «Fuerza» en este caso equivale, tal y como hemos apuntado anteriormente, a capacidad de elaboración y ejecución de políticas y de promulgación de leyes; administración eficaz con la mínima burocracia; control del soborno, la corrupción y el cohecho; mantenimiento de un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas; y, lo más importante, el cumplimiento de las leyes.

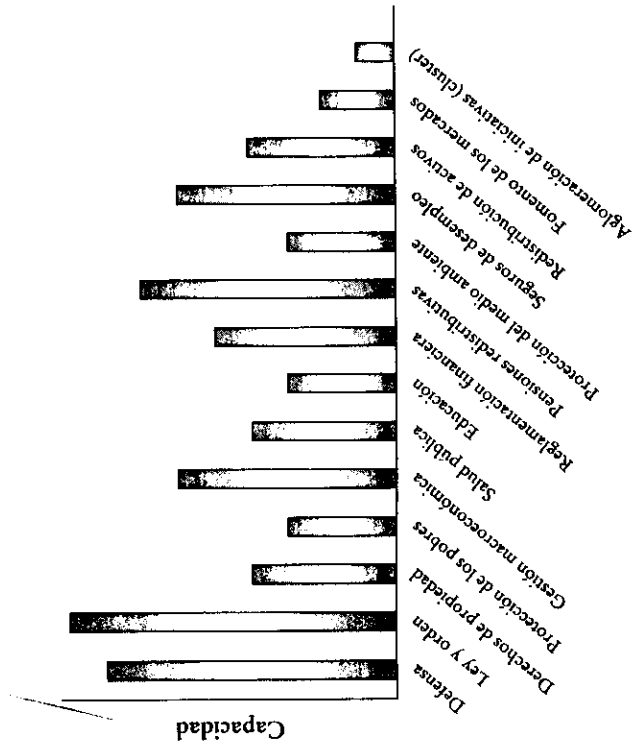
Evidentemente no existe un sistema de medición de

del Estado puede oscilar considerablemente según las funciones del mismo (gráfico 3).

Del renovado empeño orientado a fortalecer la calidad institucional en los años noventa surgió un importante número de índices que ayudan a situar a los países a lo largo del eje Y. Uno de ellos es el Índice de Percepción de Corrupción, elaborado por Transparency International y que está basado en datos de estudios procedentes sobre todo de colectivos empresariales que trabajan en diferentes países. Otro de ellos lo constituyen las puntuaciones que una empresa privada reúne en la International Country Risk Guide (Guía Internacional de Riesgo del País), desglosadas en tres categorías separadas: corrupción, ley y orden y calidad burocrática. Además, el Banco Mundial ha desarrollado unos indicadores de gobernanza que incluyen a 199 países (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2003; los indicadores de seis aspectos de la gobernanza están disponibles en www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002. Existen también indicadores más generales de derechos políticos tales como el índice de libertad política y libertades civiles de Freedom House, que engloba la democracia y los derechos individuales en un solo indicador numérico, o Polity IV, una base de datos sobre las características de los regímenes políticos.¹

Si combinamos estos dos elementos de alcance y fuerza en un solo gráfico, obtenemos una matriz como la del gráfico 4. La matriz se divide claramente en cuatro cuadrantes con consecuencias muy diferentes para el

1. Esta base de datos ha sido elaborada por Monty Marshall y Keith Juggers y se puede consultar en www.cidcm.umd.edu/inscr/polity.



Función del Estado

Gráfico 3. Capacidad del Estado (hipotética).

la fuerza de las instituciones estatales que haya sido ampliamente aceptado. Los diferentes organismos del Estado pueden estar situados en diferentes puntos de este eje. Un país como Egipto, por ejemplo, dispone de un aparato interno de seguridad muy eficaz y, sin embargo, no es capaz de llevar a cabo con eficiencia tareas tan simples como la tramitación de solicitudes de visados o la autorización de licencias para pequeños negocios (Singerman, 1995). Otros países, como México y Argentina, han obtenido unos resultados relativamente buenos al reformar algunas instituciones estatales como el banco central y, sin embargo, otros no tan buenos a la hora de controlar la política fiscal o prestar un servicio de educación o de sanidad pública de buena calidad. Por tanto, la capacidad

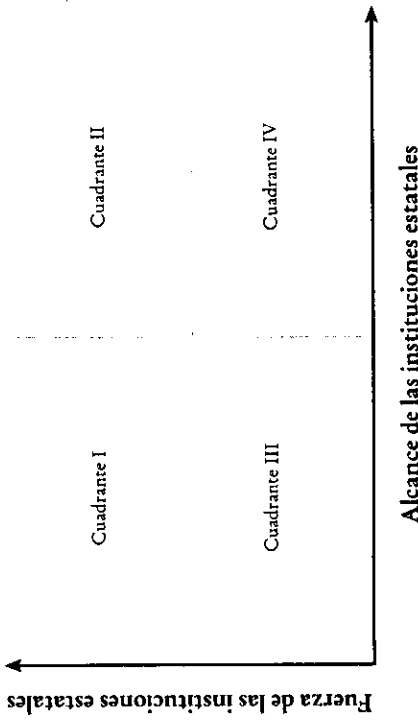


Gráfico 4. Estatalidad y eficacia.

crecimiento económico. Desde el punto de vista de los economistas, lo ideal es estar situado en el cuadrante I, que conjuga un alcance limitado de las funciones estatales con una alta eficacia institucional. Naturalmente, el crecimiento económico se estancará si un Estado se acerca demasiado al origen del eje y fracasa en el desempeño de funciones mínimas como la protección de los derechos de propiedad, pero se supone que el crecimiento irá disminuyendo a medida que los Estados se desplacen hacia la derecha del eje X.

El éxito económico no constituye, en modo alguno, la única razón por la que es preferible un alcance determinado de las funciones estatales; muchos europeos sostienen que la eficiencia al estilo estadounidense se obtiene a costa de la justicia social y, en lugar del cuadrante I, prefieren estar situados en el II. Por otra parte, el peor lugar a ocupar, en términos de rendimiento económico, es el cuadrante IV, en el que un Estado ineficaz asume una ambiciosa serie de actividades que no puede llevar a

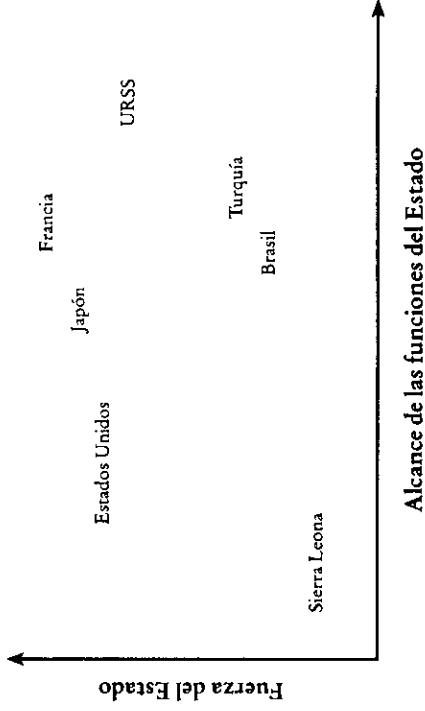


Gráfico 5. Matriz de estatalidad.

cabo correctamente. En este espacio, por desgracia, es donde hay que ubicar a un gran número de países.

He colocado un grupo de países dentro de esta matriz a modo ilustrativo (gráfico 5). Estados Unidos, por ejemplo, tiene un Estado menos extenso que Francia o que Japón; en ningún momento ha tratado de gestionar amplias transiciones sectoriales mediante la asignación de créditos, como hizo Japón en su política industrial de las décadas de 1960 y 1970, del mismo modo que tampoco disfruta de una burocracia de alta calidad y máxima categoría como la que posee Francia gracias a sus *grandes écoles*. No obstante, la calidad de la burocracia estadounidense es ostensiblemente más alta que la de la mayor parte de los países en desarrollo. Turquía y Brasil, por el contrario, han canalizado una gran proporción de su PIB en los sectores estatales, han nacionalizado industrias y han regulado y protegido un amplio conjunto de actividades económicas.

No resulta posible ubicar con precisión a los países

en los distintos cuadrantes por la sencilla razón de que la capacidad del Estado varía en un mismo país de unos organismos administrativos a otros. Japón tiene un Estado de bienestar menos extenso que Francia o Alemania si medimos su tamaño en función del total de ingresos transferidos o de sus programas sociales. A cambio, emplea una normativa (por ejemplo, la protección de pequeños negocios familiares de venta al por menor) y cuenta con determinadas instituciones microeconómicas como el sistema salarial de jubilación y el empleo vitalicio en el sector privado que proporcionan una red de seguridad social equivalente. Sin embargo, históricamente las políticas industriales de Japón han sido más intervencionistas que las de la mayoría de los Estados occidentales y el nivel de regulación interna ha sido muy elevado. De ahí que no esté muy claro si se debería ubicar a la izquierda o a la derecha del Estado de bienestar típico europeo.

Asimismo, hay que tener presente que, a medida que pasa el tiempo, los países pueden cambiar de lugar dentro de la matriz. De hecho, una de las cualidades de la matriz es que demuestra la naturaleza dinámica de los cambios en la estatalidad. Así, la Unión Soviética pasó de ser un Estado con un extenso alcance (sin propiedad privada, por ejemplo) y un grado moderado de fuerza en cuanto a las capacidades administrativas, a convertirse en un Estado con un alcance de las funciones mucho más reducido y un grado de capacidad estatal igualmente disminuido. Lo mismo puede afirmarse de Japón, que en las dos últimas décadas ha realizado esfuerzos poco decididos para favorecer la liberalización del mercado, privatizando algunas empresas estatales y liberalizando algunas industrias nacionales (principalmente por la

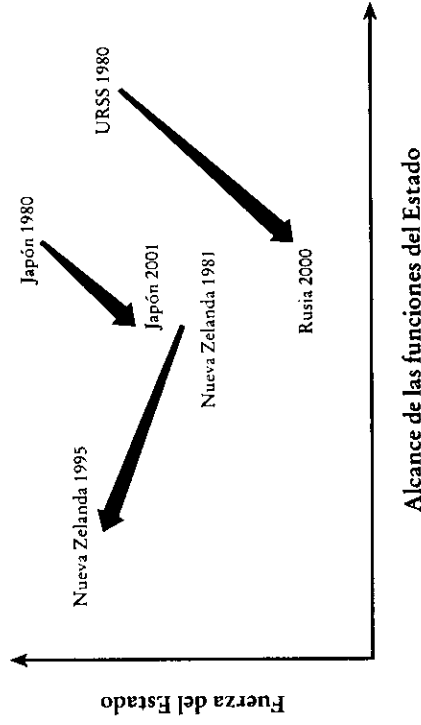


Gráfico 6. Cambios producidos con el transcurso del tiempo en la fuerza de las instituciones estatales y en el alcance de las funciones estatales.

presión internacional) mientras observaba cómo su tan vanagloriada burocracia (y, en particular, el Ministerio de Finanzas) se deterioraba o quedaba sometida a los intereses de la sociedad. Por consiguiente, tanto Japón como los rusos de la antigua Unión Soviética asistieron, aproximadamente entre los años 1980 y 2000, al desplazamiento de sus Estados en la misma dirección, el suroeste, aunque obviamente partían de lugares muy diferentes y se han movido a distinta velocidad (gráfico 6).

Existe un fuerte contraste entre estos casos y el de Nueva Zelanda, que adoptó una serie de reformas liberalizadoras a mediados de los años ochenta bajo la dirección del Partido Laborista y su ministro de Finanzas, Roger Douglas. Hacia principios de la década de 1980, Nueva Zelanda había desarrollado uno de los Estados de bienestar más extensos, pero el país estaba claramente

te abocado a la crisis, ya que la deuda se había disparado y la reducción de la cuenta corriente era constante. El primer paquete de reformas impulsado en 1984 provocó la fluctuación del dólar neozelandés; dichas reformas subprimieron, además, los controles de divisas, los subsidios agrícolas y al consumidor, las licencias de importación y los incentivos a la exportación; se sustituyó la estructura de impuestos sobre la renta y las ventas por un impuesto de base amplia sobre el consumo y se privatizaron, asimismo, industrias estatales (Comisión de Servicios Estatales de Nueva Zelanda, 1998). Todas estas medidas constituían un paquete destinado a reducir el alcance estatal en Nueva Zelanda. Pero con la aprobación de la Ley del Sector Estatal en 1988, comenzó una segunda fase de reforma que pretendía fortalecer la capacidad administrativa de los organismos estatales centrales remanentes. Con estas reformas se crearon departamentos para archivar los informes financieros mensuales conforme a las normas de contabilidad comercial y, al mando de dichos departamentos, se colocó a directores ejecutivos a los que se contrató temporalmente con contratos que estipulaban los requisitos para acceder a estos cargos; también se incrementó la capacidad de acción administrativa para permitir que el cambio en la combinación de inversiones se empleara para obtener el rendimiento convenido y se estableció un sistema de rendición de cuentas mediante acuerdos, a modo de contrato, dentro del gobierno (Schick, 1996; Boston y otros, 1996). Nueva Zelanda, de este modo, se había desplazado a mediados de los años noventa hacia el codiciado noroeste.

El programa de desarrollo de muchas instituciones financieras internacionales (IFI) cambió drásticamente en la década de los noventa de un modo que puede ilustrarse como sigue: no hay duda acerca de que es mejor estar en el cuadrante I que en el cuadrante IV, pero ¿es mejor disponer de instituciones fuertes y un Estado extenso y estar en el cuadrante II, o contar con instituciones débiles y un Estado limitado y ocupar un lugar en el cuadrante III? A principios de los noventa muchos economistas preferían el cuadrante III y para justificarlo se basaban en que los mercados se organizarían por sí solos o en que las instituciones y las capacidades estatales remanentes de alguna forma se ocuparían de sí mismas. El llamado consenso de Washington consistía en una lista razonable de medidas en materia de política económica diseñadas para desplazar a los países hacia la izquierda del eje X mediante una protección arancelaria reducida, la privatización, la reducción de subsidios, la liberalización, etc. No existe, al fin y al cabo, razón alguna que justifique que el gobierno brasileño dirija acerías o que Argentina cree una industria nacional de automóviles. En muchos casos, se recomendó a los países con mercados emergentes y en transición que tendieran con la mayor rapidez posible hacia un alcance estatal menor, alegando que la puerta política para emprender este tipo de reforma se cerraría enseguida y que resultaba más conveniente supeparar la fase de adaptación al mismo tiempo que todos los demás.

El problema fue que, durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado o generaron una demanda de nuevos tipos

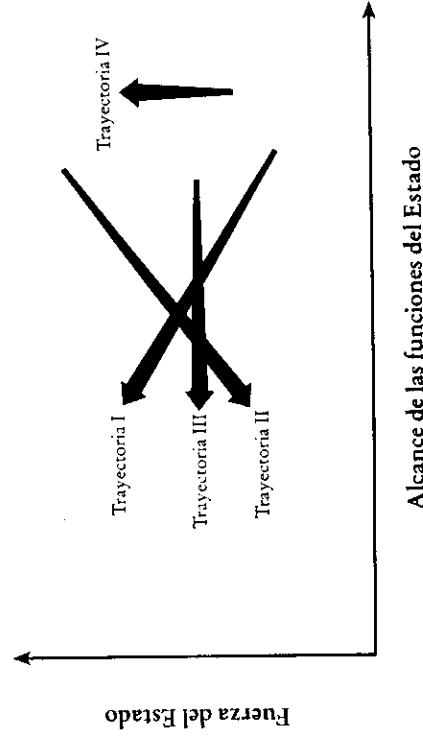


Gráfico 7. Trayectorias de reforma.

de capacidades estatales que eran débiles o incluso inexistentes. La austeridad que exigían las políticas de estabilización y adaptación estructural se convirtió, en determinados países, en un pretexto para recortar la capacidad del Estado no sólo en las actividades situadas a la derecha del eje X, sino a todos los niveles. Dicho con otras palabras: mientras que la trayectoria ideal habría sido la de reducir el alcance e incrementar, al mismo tiempo, la fuerza (trayectoria I en gráfico 7), muchos países redujeron tanto el alcance como la fuerza, desplazándose así en dirección sureste (trayectoria II). Finalmente, en lugar de acabar en el cuadrante I, acabaron en el cuadrante III.

Un cambio de esta índole se produjo en el África subsahariana en el último cuarto del siglo XX. Los regímenes del África subsahariana se califican habitualmente de «neopatrimoniales», es decir, son regímenes en los que el poder político está al servicio de una red clientelista de partidarios del dirigente del país (Joseph, 1987; Fatton, 1992). En algunos casos, como el de Mobutu Sese Seko en

Zaire, los modelos neopatrimoniales derivan en lo que Evans (1989) califica de comportamiento «depredador», que consiste en que un solo individuo se apodera de una gran parte de los recursos de la sociedad. En otros, equivale simplemente a un sistema de captación de rentas —es decir, el uso del sector público para redistribuir los derechos de propiedad en beneficio de un interés particular— con el que se favorece a una única familia, tribu, región o grupo étnico. Tal y como señala Van de Walle (2001), el régimen neopatrimonial, normalmente encarnado por el cargo del presidente, convive codo con codo con la burocracia racional weberiana, instaurada en muchos casos en la época colonial y que trata de rutinizar las tareas de la administración pública. La red neopatrimonial se ve muchas veces amenazada por la existencia del sector estatal moderno y se disputa los recursos con él.

Como consecuencia de la doble naturaleza de ese Estado africano, los programas de estabilización y adaptación estructural impuestos por los países donantes en las décadas de los ochenta y los noventa tuvieron un efecto contraproducente y distinto al deseado. La comunidad internacional donante había instado a recortar el alcance estatal a través de la puesta en marcha de programas de liberalización y adaptación ortodoxos pero dado que, en materia política, los regímenes neopatrimoniales tenían la última palabra, la condicionalidad externa fue finalmente usada como pretexto para llevar a cabo recortes en los sectores del Estado moderno y a la vez proteger, e incluso ampliar, el alcance del Estado neopatrimonial. Así pues, las inversiones en infraestructuras básicas como carreteras o salud pública cayeron de forma drástica a lo largo de un periodo de veinte años y lo mismo sucedió con las inversiones en educación y agricultura. Paralela-

mente, la inversión en los llamados gastos de soberanía como fuerzas militares, servicios diplomáticos y puestos vinculados a la Presidencia incrementaron de forma radical (en Kenia, por ejemplo, los funcionarios del ministerio de la Presidencia ascendieron de 18.213 en 1971 a 43.230 en 1990). Ningún donante internacional o bilateral deseó en ningún momento tal resultado, pero tampoco ninguno supo cómo plantear una serie de medidas para evitarlo, ya que el control de la evolución política local no estaba en sus manos.

A pesar de que muchos de los defensores del consenso de Washington ahora no dudan en afirmar que habían comprendido la importancia de las instituciones, el marco legal y el orden correcto de aplicación de las reformas, lo cierto es que, desde finales de los ochenta hasta principios de los noventa, las cuestiones del eje Y referentes a la capacidad del Estado y a la construcción del mismo brillaron por su ausencia en el debate político. Hubo muy pocas advertencias por parte de quienes elaboraron esa política desde Washington acerca de los peligros que suponía impulsar la liberalización sin las instituciones adecuadas. De hecho, los impulsores, en general, tendían en aquel momento a pensar que cualquier grado de liberalización era mejor que su total inexistencia.²

2. Esto fue lo que caracterizó el planteamiento de los funcionarios de la administración Clinton en el momento en el que Corea del Sur ingresó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como en su política respecto a Tailandia, por ejemplo, cuando a principios de la década de los noventa no se advirtió apenas lo que podía suponer la liberalización prematura de la cuenta de capital. Véase David Sanger y Nicholas Kristof: «How U.S. Wooded Asia To Let Cash Flow In», *The New York Times* (16-2-1999) secc. A, p. 1.

Fue necesaria la crisis económica de Asia en 1997-1998 y los problemas de Rusia y otros países poscomunistas para reflexionar sobre estas cuestiones y, sólo a partir de entonces, comenzó a fraguarse el cambio. Las crisis financieras sufridas por Tailandia y Corea del Sur estaban, en ambos casos, relacionadas con la liberalización prematura de la cuenta de capital, ya que ésta se produjo en ausencia de unas instituciones reguladoras adecuadas que pudieran supervisar a los sectores bancarios nacionales, que se vieron de pronto desbordados por enormes cantidades de capital extranjero a corto plazo (Lanyi y Lee, 1999; Haggard, 2000). Observándolo ahora con perspectiva, parece no haber duda de que, en esas circunstancias, un reducido grado de liberalización puede resultar más peligroso que ninguno. Corea del Sur, por ejemplo, liberalizó su cuenta de capital porque se le impuso como requisito para ingresar en la OCDE, y lo hizo sin la correspondiente apertura de sus mercados de acciones o una inversión directa extranjera más fuerte. Como consecuencia, los inversores extranjeros que aspiraban a beneficiarse del milagro económico coreano colocaban su dinero en cuentas a corto plazo, de las que podían retirarlo ante el más mínimo signo de conflicto. Cuando la cuenta corriente surcoreana comenzó a deteriorarse en 1996-1997, su divisa pasó a sufrir una insostenible presión tras la retirada del capital a corto plazo. Esta situación creó el marco para la crisis económica de finales de 1997.

En Rusia y en otros países poscomunistas, el problema era un tanto diferente. La privatización de las empresas estatales constituye, sin lugar a dudas, un objetivo apropiado de la reforma económica, pero requiere un grado considerable de capacidad institucional para lle-

varla a cabo correctamente. La privatización crea, inevitablemente, asimetrías de gran magnitud en la información cuya corrección corresponde a los gobiernos. El patrimonio y los derechos de la propiedad deben ser correctamente reconocidos, valorados y transferidos con total transparencia; los derechos de los nuevos accionistas minoritarios deben protegerse a fin de evitar prácticas como la liquidación y venta de activos, el desvío de activos (*tunneling*) y otros abusos. Por tanto, si bien la privatización conlleva una reducción del alcance de las funciones del Estado, requiere asimismo mercados activos y un elevado grado de capacidad estatal. La inexistencia de dicha capacidad en Rusia tuvo como consecuencia que muchos de los activos privatizados no acabaran en manos de empresarios que pudieran sacarles productividad. La apropiación de los recursos públicos por parte de los denominados oligarcas contribuyó enormemente a la deslegitimación del Estado ruso poscomunista.

Este nuevo reconocimiento de la prioridad de la fuerza sobre el alcance se ve reflejado en un comentario que realizó en 2001 Milton Friedman, decano de los economistas ortodoxos del libre mercado. Milton apuntaba que, diez años antes, él habría aconsejado tres cosas a los países que vivían una transición del socialismo: «Privatizar, privatizar y privatizar.» «Pero me equivoqué —añadió—. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización» (entrevista con Milton Friedman, Gwartney y Lawson, 2002).

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, ¿es más importante reducir el alcance del Estado o aumentar su fuerza? En otras palabras, si se obligara a un país a elegir entre las trayectorias III y IV del gráfico 7, ¿cuál de ellas le conduciría a un mayor crecimiento eco-

nómico? Evidentemente, resulta imposible generalizar, dado que el rendimiento económico dependerá de las capacidades institucionales específicas y las funciones estatales en cuestión, así como de muchos otros factores. No obstante, se ha demostrado que la fuerza de las instituciones estatales es, en términos generales, más importante que su alcance. Contamos, sin ir más lejos, con el crecimiento récord de Europa Occidental, donde el alcance de las funciones estatales supera con creces al de Estados Unidos y las instituciones son igualmente fuertes. Tal como he afirmado en otras ocasiones (Fukuyama y Marwah, 2000) el hecho de que el rendimiento de Asia Oriental en los últimos cuarenta años haya sido superior al de Latinoamérica responde, probablemente, a la mayor calidad de las instituciones estatales de la primera y no tanto a las diferencias de alcance estatal entre ambas. Las economías de alto rendimiento de Asia Oriental comprenden, en cuanto al alcance del Estado, desde el intervencionismo mínimo de Hong Kong a una Corea del Sur sumamente intervencionista, cuyo nivel medio de protección interna durante el periodo de gran crecimiento era tan elevado como el de Argentina (Amsden, 1989). Todos estos países, sin embargo, alcanzaron índices de crecimiento per cápita del PIB extraordinariamente altos. A diferencia de ellos, Latinoamérica, como región, obtiene peores resultados prácticamente en todos los elementos que constituyen la gobernanza.

Otra razón que lleva a pensar que la fuerza del Estado resulta más importante que el alcance a la hora de determinar los índices de crecimiento económico a largo plazo es que existe una significativa correlación positiva entre el PIB per cápita y el porcentaje del PIB consumido por los gobiernos en una gran variedad de países

Porcentaje del PIB que representa la recaudación tributaria

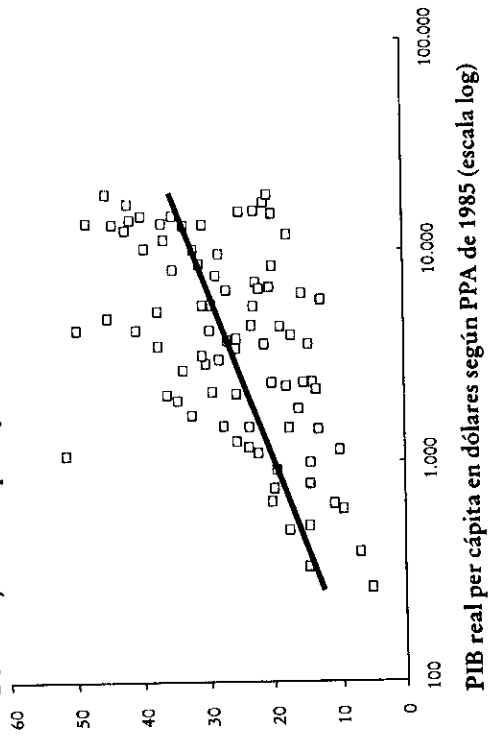


Gráfico 8. Índice de recaudación fiscal frente a Producto Interior Bruto per cápita.

(gráfico 8). Es decir, que los países más ricos suelen ser los que canalizan una mayor proporción de la riqueza nacional a través de los sectores públicos (Banco Mundial, 2002). Los datos de la recaudación fiscal constituyen, sin duda, un baremo para medir el alcance del Estado especialmente en los países con los mayores niveles de PIB per cápita, pero refleja también la capacidad administrativa (las IFI emplean cada vez más este criterio). De esto se deduce que existe un número indeterminado de países que desearían poder absorber una mayor proporción del PIB a través de impuestos y, sin embargo, no tienen capacidad para ello porque no pueden controlar el cumplimiento de las obligaciones fiscales ni aplicar el derecho fiscal. La existencia de una correlación positiva tan significativa entre la recaudación fiscal y el nivel de desarrollo indica que, en general, los efectos negativos del al-

cance excesivo del Estado quedan, a la larga, compensados por los efectos positivos de una mayor capacidad administrativa.³

LA NUEVA SABIDURÍA POPULAR

Gran parte de lo expuesto hasta ahora sobre la importancia de la fuerza del Estado actualmente se da ya por sentado en la comunidad dedicada a políticas de desarrollo, que, como mínimo desde 1997, viene reiterando la máxima de que «las instituciones importan» (Banco Mundial, 1997; Banco Mundial, 2001). La preocupación acerca de la fuerza del Estado, a la que se le han asignado encabezamientos como «la gobernanza», «la capacidad del Estado» o «la calidad institucional», ha figurado siempre bajo diferentes epígrafes en la economía del desarrollo. Esto lo puso de relieve Hernando de Soto en su libro *The Other Path* (1989), en el que le recordaba a la comunidad del desarrollo que los derechos de propiedad formales y, en un sentido más amplio, el buen funcionamiento de las instituciones legales resultaban fundamentales para la eficiencia. De Soto (1989, 134) envió a sus investigadores para que indagaran cuánto tiempo se tardaba en obtener una licencia para un negocio pequeño en Lima, Perú; 10 meses, 11 organismos y 1.231 dólares después, regresaron con la autorización legal para abrir un negocio. El mismo proceso en Estados Unidos o en

3. Algunas formas de retención tributaria, tales como los aranceles y otros impuestos sobre las actividades comerciales internacionales, resultan inequívocamente perjudiciales para el crecimiento (Banco Mundial, 2002).

Canadá llevaría menos de dos días. La ineficiencia de este proceso constituía una barrera significativa para la creación de nuevos negocios y esto, observó De Soto, obligaba a los empresarios pobres a introducirse en un sector informal. Dicho sector informal era dinámico y a menudo conformaba la única fuente de adquisición de determinados productos y servicios en los barrios pobres, pero la ausencia de derechos de propiedad exigibles y formales reducía las perspectivas de inversión e impedía que los pequeños negocios pudieran convertirse en grandes empresas.

La comunidad dedicada a políticas de desarrollo se halla, por tanto, en una posición paradójica. La era posterior a la guerra fría comenzó estando bajo el dominio intelectual de los economistas, que apostaron con firmeza por la liberalización y por un Estado más pequeño. 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. En la estatalidad había un elemento ausente y que estaba aún por explorar —la construcción del Estado—, un aspecto del desarrollo que la perspectiva centrada en el alcance del Estado había ignorado. 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.

Hoy en día, la afirmación de que las instituciones constituyen la variable clave del desarrollo forma parte ya de la sabiduría popular y, durante los últimos años, numerosos estudios han proporcionado documentación empírica que demuestra que efectivamente es así (véanse,

entre otros, Robinson y Acemoglu, 2000; Easterly, 2001; Van de Walle, 2001). Existe, además, una amplia y creciente bibliografía sobre las instituciones y el desarrollo institucional (véase Klitgaard, 1995; Grindle, 1997, 2000; Tendler, 1997; Banco Mundial, 1997, 2000, 2002).

No obstante, deberíamos mostrarnos prudentes ante toda forma de «sabiduría popular». Woolcock y Pritchett (2002) abordan el problema de «alcanzar a Dinamarca», donde «Dinamarca» representa de forma genérica a un país desarrollado con unas instituciones estatales eficientes. 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? ¿Hasta qué punto existe o puede existir una teoría sobre las instituciones que pueda generalizarse y proporcionar la base para orientar, en materia política, a los países pobres?

Remontémonos al problema previo de desentrañar el verdadero significado de lo que llamamos «instituciones». Desde comienzos de los años noventa y con la ramificación del ámbito de los estudios sobre desarrollo en diversos campos más amplios, éste se ha convertido, en varios aspectos, en un ámbito caótico. La democracia, el federalismo, la descentralización, la participación, el capital social, la cultura, el género, la etnicidad y el conflicto étnico se han metido en la cazuela del desarrollo alterando así el sabor final del guiso (Einhorn, 2001). ¿Son todos estos conceptos elementos del desarrollo institucional y, si es así, en qué sentido? ¿Son todos igual de prioritarios? ¿Están relacionados entre sí? ¿De qué forma fomentan el desarrollo?

Si el asunto central que estamos tratando de comprender es la capacidad institucional, comencemos preguntándonos qué instituciones resultan esenciales para el desarrollo económico y cómo deberían diseñarse. Son cuatro los aspectos interrelacionados y jerarquizados dentro de la estatalidad que debemos abordar: (1) diseño y gestión de la organización, (2) diseño del sistema político, (3) base de legitimación y (4) factores culturales y estructurales.

Diseño y gestión de la organización

Aplicar este primer nivel de diseño y gestión de la organización es una tarea que corresponde, cuando se trata del sector privado, al campo de las ciencias empresariales (y escuelas de negocios) y cuando se trata del sector público, a la administración pública. La administración pública es un campo extenso y muy desarrollado que se compone de un gran número de subdisciplinas especializadas. Consiste en un conjunto de conocimientos en el que se pueden adquirir fácilmente formación y titulación. A pesar de que se han tratado de formalizar en repetidas ocasiones los conocimientos sobre organizaciones para aglutinarlos en un bloque teórico semejante a la teoría microeconómica (algunos economistas los consideran, de hecho, una rama de la microeconomía), los resultados no han sido del todo satisfactorios. En el capítulo 2 de este libro se abordará la cuestión del estado de las ciencias de la administración pública y por qué no pueden unificarse en una teoría de las organizaciones.

Diseño del sistema político

El segundo aspecto de la estatalidad está relacionado con el diseño institucional en el ámbito del conjunto del Estado y no de los diferentes organismos que lo componen. Se trata, de nuevo, de un área muy amplia del conocimiento que en muchos aspectos compete al campo de lo que, hablando en términos generales, llamamos ciencias políticas. Las ciencias políticas se centraron en el diseño de instituciones políticas y legales durante el período previo a la Segunda Guerra Mundial, un enfoque que que, tres o cuatro décadas después, quedó eclipsado por interpretaciones más sociológicas y estructurales de las instituciones y su funcionalidad. Antes de los años ochenta, resultaba habitual afirmar que las instituciones no importaban o que estaban determinadas por la «estructura» económica y social. Sin embargo, en los últimos años, el institucionalismo ha recobrado en cierto modo su importancia dentro de la subdisciplina de la política comparada, que ha aportado numerosos estudios acerca de las repercusiones que tienen en el crecimiento económico los sistemas parlamentarios en comparación con los presidenciales, los diversos tipos de sistemas electorales, el federalismo, los sistemas de partidos, etc. (véase, por ejemplo, Cowhey y Haggard, 2001).

El bloque de conocimientos existentes sobre diseño institucional en el ámbito estatal se presta poco, aún en menor medida que la administración pública o la teoría organizacional, a la elaboración de una teoría formal o unos principios de economía política de aplicación universal. Este tipo de teoría tiende a estudiar la compensación entre diferentes objetivos del diseño político tales como la «representatividad» y la «governabilidad» (véa-

se, por ejemplo, Diamond, 1990), la unidad de intención y el mecanismo de equilibrio de poderes (Haggard y McCubbins, 2001) o la dispersión y la concentración de poder (MacIntyre, 2003). Dado que los objetivos económicos compiten con otros tales como la distribución justa o el equilibrio étnico en la mayoría de las sociedades, no puede existir un conjunto óptimo de instituciones, sino únicamente instituciones que traten de hacer prevalecer unos fines sobre otros.

Además, una misma institución puede fomentar o disminuir el crecimiento económico dependiendo de que existan instituciones complementarias que fomenten su funcionalidad. Por ejemplo, el federalismo y la descentralización se han considerado métodos adecuados para intensificar la respuesta política y el apoyo del gobierno al crecimiento económico (véase, a modo de ejemplo, Weingast, 1993). Sin embargo, en Rusia, el escaso cumplimiento de las obligaciones fiscales llevó a los gobiernos locales a competir con el gobierno federal por unos ingresos de rentas públicas procedentes de la misma base de impuestos (Banco Mundial, 2002). Dado que en el ámbito local se disponía de un mejor acceso a la información, la situación desembocó en un colapso de la recaudación fiscal en el ámbito federal durante los años noventa. Asimismo, el federalismo fiscal constituye una de las razones por las que Argentina ha registrado tantas dificultades a la hora de controlar el déficit presupuestario (Saiegh y Tommas, 1998), un problema del que también Brasil se ha visto aquejado.

Unos resultados de similar complejidad podrían obtenerse en función del diseño de las instituciones de la rama ejecutiva. Juan Linz (1990) inauguró un extenso debate sobre los méritos atribuibles a los sistemas presi-

denciales frente a los obtenidos por los sistemas parlamentarios. A este respecto, el autor argumentaba que la concentración de poder en el vencedor y los periodos fijos que establece el presidencialismo tendían a fomentar la inestabilidad y la ilegitimidad en Latinoamérica y en otras regiones donde era un rasgo importante del diseño constitucional. Otros observadores destacaron que esto no era debido al presidencialismo en sí, sino más bien al tipo de sistema electoral empleado en la rama legislativa, que ha provocado a menudo problemas como el bloqueo político (por ejemplo, la combinación del sistema proporcional con representación legislativa proporcional, típica en gran parte de Latinoamérica: véase Horowitz, 1990; Lijphart, 1996; Lardeyret, 1996; Cowhey y Haggard, 2001). La tendencia hacia las políticas de captación de rentas y los favoritismos se ve alimentada por una serie de condiciones tales como los distritos electorales plurinominales, las circunscripciones geográficamente pequeñas y los sistemas de representación proporcional de listas abiertas, aunque la implantación del favoritismo en el sistema de partidos depende enormemente del orden histórico en que se hayan producido la expansión del sufragio y la reforma burocrática (Shefter, 1993). Todas estas investigaciones aportan un abundante realismo contextual, pero resultan relativamente limitadas como teoría del diseño de un sistema político óptimo.

Base de legitimación

El tercer aspecto de la estatalidad se halla estrechamente relacionado con la cuestión del diseño institucional sistémico, aunque su alcance es superior, ya que con-

templa también la dimensión normativa. Es decir, las instituciones estatales, en su conjunto, no sólo deben cooperar de forma adecuada en un sentido administrativo, sino que deben, además, concebirse como instituciones legitimadas por la sociedad correspondiente. En *Political Order in Changing Societies* (1968), Samuel Huntington afirmaba que estos dos elementos se podían separar: los países podían gobernar y adquirir atributos de estatalidad independientemente de su base de legitimación. De ahí que, para él, tanto la antigua Unión Soviética como Estados Unidos fueran sociedades con un elevado nivel de desarrollo político, a pesar de que en el primer caso se tratara de una dictadura comunista y en el segundo de una democracia liberal. Una versión más reciente de este mismo argumento es la que aporta Zakaria (2003), aunque en esta ocasión el autor hace mayor hincapié en el Estado de derecho liberal que en la capacidad administrativa autoritaria.

Con más de treinta años de perspectiva, no está claro aún que resulte tan fácil separar la capacidad del Estado (o el desarrollo político, según la terminología de Huntington) de la legitimidad. A finales de los años ochenta, la Unión Soviética comenzó a desplomarse y a perder cantidades importantes de capacidad estatal precisamente porque su carácter dictatorial deslegitimaba al régimen a los ojos de sus ciudadanos. El aparente grado de desarrollo que tenía cuando Huntington escribió *Political Order* era, dicho con otras palabras, una vulgar fachada. Aunque históricamente han existido múltiples formas de legitimidad, en el mundo actual la única fuente auténtica de legitimidad es la democracia.

Hay también otro sentido en el que la buena gobernanza no puede separarse fácilmente de la democracia.

Una buena institución estatal es aquella que atiende con eficiencia y transparencia las necesidades de sus clientes, es decir, de los ciudadanos del Estado. En áreas como la política monetaria, los objetivos son relativamente sencillos (la estabilidad del precio de la moneda) y pueden ser alcanzados por tecnócratas relativamente distanciados de la sociedad. Ahí reside el motivo por el que los bancos centrales se construyen mediante sistemas que los protegen expresamente de la presión política democrática a corto plazo. Sin embargo, en sectores como la educación primaria y secundaria, la calidad del rendimiento del organismo público depende en gran medida del apoyo que éste reciba de los consumidores finales del servicio gubernamental. Resulta complicado imaginar una buena labor en estas áreas con unos tecnócratas que trabajaran apartados de las personas a las que sirven. Así pues, la democracia, además de poseer valor legitimador, desempeña un papel funcional en la gobernanza.

Contamos con una extensa bibliografía que demuestra la correlación entre el desarrollo y la democracia (véase, entre otros, Lipset, 1959; Diamond, 1992; Rowen, 1995; Barro, 1997; Roll y Talbort, 2003). Przeworski y Álvarez (1996) sostienen que el grado de desarrollo no aumenta las probabilidades de emprender una transición hacia la democracia, pero sí de reemprender una transición hacia el autoritarismo. Sin embargo, será la relación inversa —si la democracia contribuye al desarrollo o lo perjudica— lo que nosotros trataremos de analizar aquí, ya que no podemos dar por sentada la bondad del desarrollo. Aunque el consenso general en torno a esta cuestión ha cambiado notablemente a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años, la relación continúa siendo compleja y no siempre positiva.

Hubo un periodo en el que varios autores se posicionaron a favor de una transición autoritaria (Huntington, 1967), una visión que todavía hoy es bien acogida en Asia Oriental, donde ha generado resultados relativamente positivos. Muchos economistas políticos dan por sentado que la reforma económica exige austeridad, recortes laborales y otro tipo de alteraciones a corto plazo y, por tanto, suscitan oposición política y reacciones violentas. La reforma, por tanto, pueden llevarla a cabo, bien regímenes autoritarios capaces de suprimir las reivindicaciones sociales, bien una élite tecnocrática apartada o protegida de las presiones políticas. Haggard y Kaufmann (1995) consideran que la transición democrática es problemática porque libera apetencias de beneficios gubernamentales reprimidas que contradicen los objetivos de la reforma.

En los últimos años ha pasado a estar mucho más de moda la postura de Sen (1999), que afirma que la democracia constituye tanto un objeto de desarrollo en sí misma como una herramienta para el crecimiento económico. Existen varias razones que sustentan este argumento. Resulta evidente, por ejemplo, que no es el autoritarismo per se el que determina los resultados económicos, sino la calidad del dirigente autoritario y de los tecnócratas que lo asesoran. El conjunto de los países con regímenes autoritarios podría marchar bien si estuvieran todos gobernados por Lee Kwan Yew; sin embargo, dado que con tanta frecuencia están bajo el mando de un Mobutu o un Marcos, no resulta sorprendente que los regímenes autoritarios presenten una mayor disparidad que los democráticos en cuanto a los resultados del desarrollo. En este sentido, los regímenes democráticos cuentan al menos con algunos mecanismos de control institucional para combatir las peores formas de incompetencia o ra-

pacidad: a los malos dirigentes se les puede expulsar del gobierno mediante el voto.

Los países autoritarios, además, tienen problemas a largo plazo con la legitimidad. Muchos han tratado de legitimarse a sí mismos mediante su capacidad para favorecer el crecimiento, pero cuando éste cesa o se torna decadencia (como ocurrió en la Indonesia de Suharto en 1997-1998), la legitimidad desaparece y surge la inestabilidad. Los países democráticos tienen una capacidad superior para sobreponerse a los reveses económicos porque su legitimidad procede de la democracia misma (por ejemplo, Corea del Sur en 1997-1998). Al mismo tiempo, se han dado ejemplos significativos de países democráticos como Polonia o Nueva Zelanda que han optado por llevar a cabo duras reformas económicas.

En definitiva, la relación empírica entre la democracia y el desarrollo continúa siendo compleja y ambigua: no confirma las transiciones autoritarias como el método general de aplicación de reformas económicas, ni la democratización como estrategia de crecimiento. El estudio de campo de Barro (1997) pone de manifiesto que la democracia guarda una correlación positiva con el crecimiento cuando el nivel de desarrollo es reducido, pero se torna negativa cuando se trata de niveles medios de PIB per cápita. El favoritismo y la captación de rentas (en Turquía, Argentina y Brasil), el populismo (en Venezuela) y la corrupción (en Pakistán con Bhutto y Sharif) continúan siendo vicios democráticos. No resulta en absoluto sencillo indicar una clara relación causal entre la ola de democratización que experimentó el África subsahariana durante los años noventa y las ligeras mejoras registradas en el rendimiento económico del continente en ese mismo periodo.

Factores culturales y estructurales

El cuarto aspecto de la estatalidad que atañe a la capacidad institucional es subpolítico y hace referencia a las normas, los valores y la cultura. Gran parte de la reciente discusión mantenida en torno a estos asuntos en la comunidad del desarrollo se ha situado bajo la rúbrica de capital social. Las normas, los valores y la cultura influyen sobre todo en la parte de la oferta de instituciones, ya que son elementos que favorecen o entorpecen, según el caso, la creación de determinados tipos de instituciones formales; no obstante, intervienen también en la parte de la demanda, en la que generan ciertas necesidades y fobias institucionales.

Generalmente se piensa, por una parte, en las instituciones formales y, por otra, en las normas informales o valores culturales, como si se tratara de conceptos alejados desde el punto de vista conceptual y metodológico (los estudios sobre economía institucional aplican equivocadamente el término «instituciones» para las normas, formales e informales, que restringen la elección personal; véase North, 1990). Chalmers Johnson (1982) sostiene que el desarrollo económico que tuvo lugar en Japón durante el periodo de mayor crecimiento no fue producto de la cultura (es decir, de las normas informales), sino de instituciones formales como la política industrial que, en teoría, podría adoptar cualquier otro país. Las normas formales pueden ser modificadas mediante la política pública; las normas culturales, por el contrario, no pueden modificarse y, a pesar de que van cambiando con el tiempo, resulta mucho más complejo dirigir su evolución.

Sin embargo, probablemente tampoco pueda atribuirse el éxito de Japón en la puesta en marcha de una

política industrial a la existencia de un determinado conjunto de instituciones formales. Ya destacué anteriormente que, debido a una serie de razones, la calidad institucional de los Estados de Asia Oriental era superior a la de sus homólogos en Latinoamérica, lo que conformaba un factor importante para explicar su mayor rendimiento económico. Pero ¿qué ocurre cuando los organismos de planificación económica diseñados al estilo de Japón o Corea del Sur se trasladan a Brasil o a Pakistán?

Unos instantes de reflexión deberían bastar para concluir que los factores culturales influyen enormemente en la evolución de las instituciones formales. En Japón, Corea y Taiwán, la calidad institucional de los organismos de planificación económica de la posguerra no se logró gracias a ningún manual de instrucciones tecnocrático, sino al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica de cada país, que se remontaba a muchos siglos atrás. La actitud de las elites que gestionaron esos organismos fue determinante para el éxito final, puesto que la idea de que el poder del gobierno brinda una oportunidad para llevar a cabo actividades predatorias de captación de rentas podría haberse extendido y, sin embargo, no fue así. Dicho de otro modo, el Estado weberiano contaba con precedentes históricos en las sociedades asiáticas y era, por tanto, mucho menos susceptible de ser «capturado» o socavado por el neopatrimonialismo y el clientelismo.

Otro ejemplo de la influencia que ejercen los hábitos informales sobre las instituciones formales puede observarse en la función que desempeña el capital social en las relaciones de un gobierno con sus beneficiarios. La transparencia de los organismos del gobierno ante el pueblo es, en cierta medida, una cuestión de diseño insti-

tucional y de equilibrio de poderes interno; sin embargo, al final, la responsabilidad de controlar la actuación de dicho gobierno y exigirle que responda, corresponde a la población a la que supuestamente sirve. Una sociedad organizada en grupos cohesionados —ya sea en forma de asociaciones de padres y profesores, organismos de control u organizaciones de defensa de los intereses de un colectivo— es mucho más probable que exija y obtenga transparencia que una formada por individuos desorganizados. Por otra parte, la sociedad civil puede acabar creando grupos de interés que practiquen la captación de rentas y cuyo objetivo no consista en exigir una mayor transparencia, sino un incremento del alcance de los subsidios estatales o la sustitución del gobierno por la sociedad civil. El que prevalezca un desenlace u otro depende en menor medida del diseño institucional que de la naturaleza de la propia sociedad civil.

El conocimiento transferible sobre las instituciones

La oferta de instituciones consiste, por tanto, en un mínimo de cuatro componentes, resumidos en la tabla 1. No existen dudas acerca de que el grueso del conocimiento transferible se halla en el primer componente, es decir, en la administración pública y en el diseño y la gestión de las organizaciones por separado. En este microámbito, 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. La teoría de las organizaciones o la teoría de la administración pública pueden transferirse en la misma medida en que pue-

Tabla 1. Componentes de la capacidad institucional

Componente	Disciplina	Transferibilidad
Gestión y diseño organizacional	Gestión, administración pública, economía	Alta
Diseño institucional	Ciencias políticas, economía, derecho	Media
Base de legitimación	Ciencias políticas	Media-baja
Factores sociales y culturales	Sociología, antropología	Baja

den formalizarse. En el capítulo 2 trataré el asunto de qué grado de formalización es posible.

En los componentes segundo y tercero se hallan también algunos conocimientos transferibles: el diseño institucional en el ámbito del sistema y, en particular, el diseño de sistemas políticos democráticos viables. De hecho, la creación de Estados Unidos entre 1776 y 1789 fue precisamente un intento de elaborar un sistema político democrático basado tanto en criterios teóricos de diseño como en la experiencia institucional de otros países. Las constituciones de Alemania y Japón elaboradas en la posguerra fueron también fruto de un esfuerzo premeditado de diseño.

El problema con este nivel no reside en la inexistencia de conocimientos útiles, sino más bien en que las oportunidades para aplicarlos son escasas. Rara vez se crea de nuevo todo el sistema de un país y, cuando éste ya está creado, se imponen las dependencias de la trayectoria (es decir, la probabilidad de permanecer en una trayectoria debido a los costes que supone modificar un conjunto de instituciones ya existentes) y esto dificulta las reformas (Krasner, 1984). Con frecuencia, la creación de unas condiciones políticas propicias para la aplicación de grandes reformas institucionales es producto de crisis de una u

otra índole, es decir, crisis externas, como una guerra o la presión de gobiernos extranjeros, o internas, como una revolución o una depresión económica.

El cuarto componente de la estatalidad por la parte de la oferta, es decir, las normas y los valores culturales, puede manejarse mediante la política pública y sólo dentro de un margen. Los valores culturales son, en realidad, fruto de la educación, del liderazgo y de la interacción con otras sociedades y, además, cambian con el transcurso de los años. Por ejemplo, la calidad de los tecnócratas económicos de más alto nivel en Latinoamérica ha aumentado enormemente a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años gracias a la formación que han recibido en Norteamérica y Europa. Así, se llevan consigo valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas que provocan efectos indirectos en sus propios países. No obstante, no hay que perder de vista que los cambios en la sociedad requieren mucho tiempo y, a corto plazo, los valores culturales sólo se pueden modificar en microámbitos: en organizaciones concretas, en escuelas o en pueblos.

LA DEMANDA DE INSTITUCIONES

Pasaré ahora de la oferta de instituciones a la demanda de las mismas, sin la cual el desarrollo y la reforma institucional no pueden tener lugar. Los economistas suelen contar un chiste en el que un economista y un estudiante van caminando por la calle y, de pronto, el estudiante ve un billete de cien dólares en la acera. El estudiante se agacha para recogerlo y entonces el economista le explica que es imposible que el billete esté ahí porque,

si estuviera, ya lo habría cogido otra persona (Olson, 1996). Dicho de otra forma: los economistas tienden a pensar que, si existe un incentivo, éste causará automáticamente un comportamiento. Sin embargo, la realidad demuestra que las instituciones económicas no siempre generan su propia demanda. Aunque para el conjunto de la sociedad sea positivo disponer de unas buenas instituciones, cada acuerdo institucional produce ganadores y perdedores y, sin duda, estos últimos defenderán su posición. En otros casos el problema puede resultar cognitivo: la sociedad puede que no entienda la eficiencia o ineficiencia, según el caso, de instituciones alternativas, lo que equivale a no caer en la cuenta de que hay un billete de cien dólares en el suelo.

En los últimos años, el campo de la economía política ha prestado una enorme atención a las condiciones que generarían una demanda interna de buenas instituciones y reforma política. Gran parte de esta investigación se ha llevado a cabo bajo el título de teoría política de la elección racional y funciona por supuestos similares a los que subyacen tras los modelos de optimización racional de los mercados: se presupone la existencia de un marco institucional estable y negociaciones voluntarias sobre las distintas normas institucionales. Los diferentes actores políticos (propietarios, sindicatos, burócratas) se sientan a la mesa con intereses económicos específicos que pueden verse beneficiados o perjudicados por los diversos acuerdos institucionales; la teoría del juego se aplica a menudo para comprender los distintos tratos que se pueden alcanzar para llevar a cabo la reforma (por ejemplo, compensaciones para los perdedores). En el caso de North y Weingast (1989), los autores explican que, tras la Revolución Gloriosa de 1688 surgió la protección de los

derechos de propiedad en Inglaterra como una solución al problema del compromiso creíble que generó el ejercicio arbitrario del poder por parte de la Corona, una solución exigida por los ganadores de la revolución.

Estas explicaciones resultan a menudo incompletas e insatisfactorias porque la teoría del juego demuestra que, en casi todas las coyunturas históricas, existe normalmente un número de posibles equilibrios políticos estables. Muchos de ellos producen acuerdos institucionales que no son óptimos, lo que nos lleva a plantearnos la pregunta de por qué la demanda de buenas instituciones ha surgido en momentos concretos de la historia. Es probable que la respuesta resida, en gran medida, en la existencia de unas circunstancias históricas extraordinarias. Greif (1993), por ejemplo, aplica la teoría del juego para explicar cómo los comerciantes magrebíes del siglo XI emplearon coaliciones multilaterales para imponer contratos a los agentes en un entorno carente de autoridades políticas generales que proporcionarían un marco legal, y cómo este sistema resultaba más eficiente que los mecanismos bilaterales de aplicación de las leyes. Sin embargo, la creación de dicha coalición resultó posible, en gran parte, gracias a una serie de condiciones previas tales como el hecho de que los comerciantes magrebíes formaran parte de una red social de judíos que había emigrado de Bagdad al norte de África. Estos comerciantes establecieron vínculos entre sus miembros conforme a una «ley del comerciante» que servía como método de control *ex ante*, no tanto de la conducta contractual, sino de la conducta cultural. Así pues, aunque la institución era racional, históricamente había sido fruto de muchas circunstancias contingentes y no racionales que difícilmente podrían repetirse en otros contextos.

En otros casos, no es un conflicto interno lo que genera la demanda de instituciones, sino más bien una conmoción exógena grave como una crisis monetaria, una recesión, una hiperinflación, una revolución o una guerra. Tilly (1975) basa su famosa explicación del auge del Estado-nación europeo en que fue la necesidad de declarar una guerra a mayor escala lo que generó una demanda de recaudación fiscal, de capacidad administrativa y de centralización burocrática en Estados como Francia, España y Suecia. En la historia estadounidense, la guerra y la seguridad nacional han resultado, sin duda, fuentes fundamentales de construcción de Estado; las etapas posteriores a la Guerra Civil, las dos guerras mundiales y la guerra fría fueron todas ellas productivas respecto a la construcción del Estado (Porter, 1994).⁴ Existen también ejemplos claros de este tipo fuera de Occidente. Tal fue el caso de la llegada de los barcos negros al mando del comodoro Perry, que condujo a las reformas del periodo Meiji en Japón, o la entrada de Napoleón en Egipto, que llevó a la reforma otomana en la década de 1830.

Sin embargo, Sorensen (2001) ha destacado que la guerra ha constituido un estímulo de construcción de Estado para el mundo en desarrollo mucho menos efectivo que para Europa o Japón. Las razones son complejas y no del todo claras. Sorensen sugiere que para los países de desarrollo tardío resultaría sencillo adquirir tecnología militar sin necesidad de poner en marcha reformas institucionales drásticas para hacer uso de ella.

4. Un caso más reciente lo constituye la creación de un nuevo Departamento de Seguridad Nacional —el primer nuevo departamento ministerial que se crea desde los años setenta— en respuesta a los atentados del 11-S.

Además, el sistema internacional impuesto tras la Segunda Guerra Mundial ha intensificado la inviolabilidad de las fronteras internacionales y ha tratado de hacer cumplir la norma de la no conquista; en estas condiciones, la amenaza de la extinción nacional como una consecuencia de la guerra ha dejado de constituir un aliciente para la construcción del Estado.

La mayoría de los casos en los que la construcción del Estado y la reforma institucional han culminado con éxito, se han producido en sociedades que han generado una fuerte demanda nacional de instituciones y posteriormente las han creado desde cero, las han importado del exterior o han adaptado modelos extranjeros a las condiciones locales. Éste fue el caso de la Europa moderna temprana, de Estados Unidos tras la revolución estadounidense, de Alemania, Japón y Turquía en el siglo XIX, de Corea del Sur y Taiwán en la década de 1960 y de Chile y Nueva Zelanda en los años setenta y ochenta. Si la demanda interna es suficiente, en general la oferta responde, aunque es cierto que la calidad de dicha oferta ha variado de unas décadas a otras.

Una demanda nacional de instituciones o de reforma institucional insuficiente es el único y más importante obstáculo para el desarrollo institucional de los países pobres. Tal demanda insuficiente es normalmente el producto de una crisis o de circunstancias extraordinarias que no crean más que una pequeña ventana para la reforma. En ausencia de una fuerte demanda nacional, la demanda de instituciones debe generarse de forma externa. Ésta puede proceder de una de dos fuentes. La primera consiste en las diversas condiciones que acompañan al ajuste estructural, el programa o la financiación de proyectos de organismos de ayuda, donantes y entidades

credenciales. La segunda es el ejercicio directo del poder político por parte de autoridades externas que han reivindicado el papel de la soberanía en Estados fracasados, colapsados u ocupados.

La experiencia que tenemos en cuanto a las técnicas y las perspectivas de generación de demanda de instituciones desde el exterior es tan amplia como desalentadora. Más de tres o cuatro décadas empleando la condicionalidad para llevar a cabo reformas económicas demuestran que ésta no funciona a menos que exista una importante demanda nacional de reforma por parte de la elite del país, como ocurrió en breves periodos en Argentina y México. En los casos en los que no hay tal demanda nacional complementaria, la condicionalidad ha supuesto un fracaso. En los diferentes países del África subsahariana, por ejemplo, Van de Walle (2001) indica que prácticamente no hay diferencia en el volumen de ayuda destinado a países que han seguido las recomendaciones internacionales en materia de reforma estructural y los que no lo han hecho. Uno se encuentra una y otra vez que los mismos Estados que obtienen resultados desfavorables recurren repetidamente a las mismas ayudas, en unas ocasiones como beneficiarios de la reprogramación de la deuda y en otras como beneficiarios del alivio de la deuda (Easterly, 2001).

Existe una serie de razones por las que la condicionalidad ha fracasado. Una, propuesta por Easterly (2001), está relacionada con la estructura de incentivos por parte de la comunidad de donantes. Los donantes y las IFI afirman que su deseo es ayudar a los países pobres a salir de la pobreza, pero los Estados que obtienen los peores resultados tienen más probabilidades de fracasar a la hora de llevar a cabo las reformas económicas e institu-

cionales, de forma que la aplicación de las condiciones significa recompensar a aquellos países con mejores resultados y que han puesto en marcha con éxito las reformas. Imponer la condicionalidad a aquellos países con peores resultados significa privar de la ayuda o de la financiación externa a los más pobres de entre los pobres. Este tipo de «amor duro» puede resultar defendible en la teoría, pero a los países donantes del mundo real no les gusta renunciar a la influencia y al poder que ejercen sobre los países clientes mediante el vínculo de dependencia que les une y, por tanto, se niegan a poner contra la pared a estos desventurados países. Además, teniendo en cuenta la diversidad de la comunidad internacional de donantes, no cabe la menor duda de que si un donante en particular aplica estrictamente la condicionalidad, habrá otro país dispuesto a ocupar su lugar.

Por otra parte, incluso en el caso de que la condicionalidad pudiera aplicarse con firmeza, no está claro que fuera a traer consigo una auténtica reforma. Aferrarse a una determinada estructura de poder político resulta a menudo una cuestión de vida o muerte para los dirigentes de los países pobres y no habrá financiación alguna procedente de la comunidad donante que sea capaz de compensar la pérdida de poder y prestigio que acarreará una verdadera reforma.

La administración Bush adoptó un enfoque diferente al crear incentivos externos mediante la Cuenta del Decenio del Milenio (MCA),⁵ que ofrecerá subvenciones a cambio de mejoras medibles en la actuación de los países

5. En el siglo XIX, estos dos métodos de presión externa convirtieron cuando los prestamistas estadounidenses y europeos enviaron cañoneros para recuperar los préstamos.

beneficiarios. Este enfoque de la condicionalidad difiere de los pasados intentos, ya que ofrece, en lugar de préstamos, ayudas en condiciones favorables y utiliza indicadores más amplios a escala de todo el país. El problema de la MCA es que los criterios de selección manejados sitúan a muchos de los países más pobres del mundo muy lejos aún de cumplir los requisitos exigidos para obtener las subvenciones. La MCA tal vez estimule a los países que ya están encaminados hacia la reforma, pero será de escasa utilidad para los Estados fracasados y los países más conflictivos del mundo.

La otra fuente externa de creación de demanda de instituciones es el poder político ejercido directamente por los países o los consorcios de países como autoridades de ocupación, o a través de una estrecha relación directa con el gobierno local. Esto es lo que denominamos «construcción de la nación». Una autoridad de ocupación cuenta, obviamente, con una influencia mucho mayor sobre el país en cuestión que un prestamista externo o un organismo de ayuda que trabaje mediante la condicionalidad. Aunque, por otra parte, la mayoría de los constructores de naciones pronto descubren que su capacidad para moldear a la sociedad local también es muy limitada. Además, la mayoría de los países que precisan la construcción de una nación son Estados fracasados u otro tipo de sociedades que han pasado por un conflicto y que están aquejadas de problemas gubernamentales de mucha mayor gravedad que el beneficiario medio de un préstamo condicional.

Si la construcción de la nación implica la creación de una capacidad estatal autosostenible que sobreviva una vez hayan finalizado el asesoramiento y el apoyo externos, entonces hay que decir que el número de casos his-

tóricos donde esto ha sucedido con éxito se reduce, por desgracia, a un pequeño conjunto. Los ejemplos más notables proceden de la historia del colonialismo europeo. Los británicos, sobre todo, fueron capaces de crear en algunas de sus colonias instituciones duraderas como la administración pública de la India y los sistemas legales de Singapur y Hong Kong, que han sido ampliamente reconocidos por constituir la base, en el primer caso, de la democracia que llegó tras la independencia y, en el segundo, del crecimiento económico. Los japoneses también dejaron algunas instituciones duraderas durante el periodo colonial en Taiwán y Corea; a pesar del odio que profesan muchos coreanos hacia Japón, Corea del Sur ha tratado de reproducir muchas de las instituciones japonesas que incluyen desde las fusiones industriales hasta el gobierno de partido único.

En algunas ocasiones, a Estados Unidos se le atribuye el mérito de la construcción, en la posguerra, de las naciones de Alemania y Japón, donde fue una fuerza de ocupación. En cuanto a la capacidad administrativa que es objeto de estudio en este libro, no hay duda de que nada de eso sucedió. Tanto Alemania como Japón eran Estados burocráticos fuertes mucho antes de que Estados Unidos los derrotara; de hecho, fue precisamente la fuerza de sus Estados lo que desde el principio los convirtió en grandes potencias que constituían una amenaza para el sistema internacional. En ambos países, el aparato del Estado sobrevivió a la guerra y se mantuvo durante la posguerra, con algunas modificaciones sin apenas relevancia. Lo que Estados Unidos sí llevó a cabo con éxito fue, por un lado, el cambio en los dos países de la base de legitimación del autoritarismo a la democracia y, por otro, la expulsión de los miembros de los regíme-

nes anteriores que habían comenzado la guerra. En el caso de Japón, la ocupación estadounidense subestimó enormemente la competencia y la cohesión de la burocracia japonesa y prácticamente lo único que hizo fue cambiar algunos altos cargos. En Alemania, el gobierno democrático posbélico pidió a la ocupación aliada que le permitiera conservar en vigor una ley del periodo nazi que regulaba su tan encomiada administración pública. Tan sólo 1.000 de los 53.000 funcionarios públicos fijos expulsados en un primer momento fueron finalmente restituidos (Shefter, 1993).

Estados Unidos ha intervenido y/o actuado como autoridad de ocupación en muchos otros países como Cuba, Filipinas, Haití, la República Dominicana, México, Panamá, Nicaragua, Corea del Sur y Vietnam del Sur (Boot, 2003). En cada uno de estos países, Estados Unidos se involucró en lo referente a la construcción de la nación: celebrar elecciones, tratar de acabar con los caudillos y con la corrupción y fomentar el desarrollo económico. Corea del Sur fue el único país que alcanzó un crecimiento económico a largo plazo, logrado gracias al propio esfuerzo del país asiático más que al de Estados Unidos. Las instituciones duraderas fueron escasas.

EMPEORANDO LA SITUACIÓN

Así pues, existen graves limitaciones en la capacidad de los poderes externos de crear demanda de instituciones y, por tanto, limitaciones para transmitir a los países en desarrollo los conocimientos existentes sobre construcción y reforma institucionales. Estas limitaciones indican que las IFI, los donantes internacionales y sobre

todo la comunidad de las ONG, deberían ser prudentes a la hora de levantar expectativas sobre la eficacia a largo plazo de su nueva máxima de «construcción de capacidades».

En realidad, la gravedad del problema es aún mayor: la comunidad internacional no se encuentra únicamente limitada en la cantidad de capacidad que es capaz de construir, sino que, además, es cómplice de la destrucción de la capacidad institucional en muchos países en desarrollo. La destrucción de la capacidad tiene lugar a pesar de las buenas intenciones de los donantes y deriva de los contradictorios objetivos que la ayuda internacional pretende alcanzar. No cabe la menor duda de que bajo la crisis de desarrollo que sufre África desde hace veinte años yace una administración pública pobre o en quiebra; a partir de su independencia, la capacidad de los gobiernos para diseñar y llevar a cabo programas políticos se ha deteriorado. Según palabras de los miembros africanos del Banco Mundial: «Casi todos los países africanos han asistido durante los últimos treinta años a una regresión sistemática de su capacidad; cuando lograron la independencia, la mayoría disponía de una capacidad mayor que la que tiene actualmente» (cita extraída de Van de Walle, 2002). Este deterioro de la capacidad se ha producido precisamente en un periodo en que los flujos de ayuda externa han aumentado de tal modo que el 10 % del PIB de toda la región procede de la asistencia extranjera que se proporciona por diversas vías.

La contradicción de la política del donante reside en que los donantes externos quieren incrementar la capacidad del gobierno local para que éste proporcione servicios concretos tales como los de irrigación, sanidad pública o educación primaria pero, al mismo tiempo,

pretenden proporcionar directamente dichos servicios a los usuarios finales. El último objetivo triunfa prácticamente siempre, dados los alicientes que presenta para los propios donantes. Si bien muchos de ellos creen que pueden trabajar simultáneamente para alcanzar ambas metas, en la práctica, el suministro directo de los servicios acaba casi siempre menoscabando la capacidad que el gobierno local tiene para proporcionar esos mismos servicios una vez finalizado el programa de ayuda.

Por ejemplo, todos estaríamos de acuerdo en que en el África subsahariana sería deseable que se llevara a cabo un programa para facilitar tratamientos antirretrovirales a los enfermos de sida. Un donante externo tiene dos posibilidades en el momento de enfocar el tratamiento a las víctimas. En primer lugar, puede gestionarlo absolutamente todo a través de las infraestructuras de salud pública del país en cuestión, aumentar sus competencias mediante la formación de los burócratas, médicos y todo tipo de personal sanitario y abastecer al gobierno con una enorme cantidad de recursos. Como alternativa, el país donante puede asumir partes importantes del programa de distribución de medicamentos y proporcionarles directamente a los médicos y al personal sanitario sólo los medicamentos, sino la capacidad administrativa —que es lo más importante— para que el personal sanitario pueda trabajar sobre el terreno. La gestión a través del gobierno local significa que el número de enfermos que recibirá tratamiento será inevitablemente inferior. Tal vez la infraestructura sanitaria sea inexistente, incompetente o corrupta; se robarán medicamentos, no se ejercerá ningún control y los fondos de los donantes acabarán en manos de burócratas en lugar de llegar a los pacientes a los que estaban destinados. Por el contrario,

el desempeño directo de estas funciones por parte del país donante supone una prestación de los servicios de asistencia sanitaria mucho más eficiente. Sin embargo, cuando el organismo de ayuda externa salta por encima del gobierno local, la función de este último deja de consistir en el suministro de servicios y queda reducida a la relación y a la coordinación con el donante extranjero. Así, la burocracia local aprende un tipo de tareas inadecuadas, nunca se hace cargo de la asistencia sanitaria y ve cómo, en muchos casos, los profesionales más cualificados de que dispone se marchan para colaborar con el país extranjero. La diferencia entre los recursos puestos a disposición del gobierno local y del país donante resulta enorme en la mayoría de los casos y supone que este último se quede con frecuencia marginado a la hora de tomar decisiones sobre los objetivos del proyecto y su puesta en marcha.

A pesar de los esfuerzos realizados por IFI como el Banco Mundial para invitar a una mayor participación local en el diseño de los programas, el problema de la destrucción de capacidad no se podrá solucionar mientras los donantes no se renewen a optar por la construcción de capacidad como su objetivo primordial, en lugar de los servicios que dicha capacidad debe proporcionar. Los incentivos que mueven a la mayoría de los donantes no permitirán, en la mayoría de los casos, que esto ocurra. Quienes pagan la factura de los programas de ayuda quieren ver que el tratamiento llega al máximo número de pacientes y no desean que su dinero caiga en manos de burócratas locales, aunque esos mismos funcionarios sean los que se encargarán de prestar los servicios de asistencia sanitaria en el futuro. El verdadero impulso de la construcción de capacidad es otra forma de «amor

duro» que para las personas bienintencionadas resulta, al igual que la condicionalidad, complicado de aplicar. Entre tanto, la construcción de capacidad queda reducida a meras palabras y desde el exterior sólo se contribuye al desplazamiento constante de la capacidad institucional.

Tal y como expondré en el capítulo 3, este problema no desaparece, sino que, bien al contrario, se agrava cuando la influencia externa llega hasta la construcción de la nación y sin la distancia de la condicionalidad. Si bien la comunidad internacional sabe cómo suministrar servicios gubernamentales, lo que ya no tiene tan claro es cómo crear instituciones autóctonas que se sostengan por sí mismas.

Es cierto que los gobiernos del mundo en desarrollo resultan todavía demasiado grandes y dilatados en cuanto al alcance de las funciones que pretenden desempeñar, pero, no obstante, lo que más urge con respecto a los países en desarrollo es incrementar la fuerza básica de sus instituciones estatales para que proporcionen las funciones esenciales que sólo los gobiernos pueden desempeñar. 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.

En cuanto a aquellos países que tienen perspectivas de recorrer al menos una parte del camino hacia esa tierra prometida, necesitamos centrarnos mucho más en los elementos constitutivos de la estatalidad que pueden ser manipulados y «construidos». Esto significa concentrar-

se en dos componentes: la administración pública y el diseño institucional. Es preciso, asimismo, que prestemos especial atención a los mecanismos para transferir los conocimientos sobre estos componentes a los países con instituciones débiles. Los consejeros políticos del campo del desarrollo deberían, cuando menos, realizar el juramento hipocrático que pronuncian los médicos y comprometerse a «no hacer daño» y a no impulsar programas que minen o absorban la capacidad institucional en nombre de la construcción de la misma. Este asunto será el que abordaremos en el segundo capítulo.

2

Los Estados débiles y el agujero negro de la administración pública

Tal como he expuesto en el capítulo 1, 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. He afirmado también que ni siquiera dentro del limitado terreno de las organizaciones existe un método óptimo de organización del sector privado o de los organismos del sector público. 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 un arte más que una ciencia. La mayoría de las buenas soluciones para los problemas de la administración pública, si bien tienen rasgos comunes con el diseño institucional, no pueden considerarse abiertamente «las mejores prácticas» porque a ellas se deberá incorporar un gran volumen de información específica que vendrá determinada por el contexto. Esto tiene, al mismo tiempo, importantes implicaciones políticas en cuanto a cómo tenemos que ayudar a fortalecer