

Fukuyama, Francis. *Political Order and Political Decay. From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy.* Nueva York: Farrar, Strauss y Giroux, 2014, 658 pp.

En este segundo volumen, cuya primera parte reseñamos en el número anterior, Fukuyama continúa su investigación comparativa sobre la evolución de las instituciones políticas, con el fin de comprender en qué circunstancias fue posible desarrollar las instituciones medulares de la democracia liberal: poder estatal, estado de derecho y gobiernos que rinden cuentas. El libro parte con la coyuntura de la llamada «primavera árabe», las protestas en Brasil, Turquía y los Estados Unidos, así como de la situación prevaleciente en África, y atribuye los problemas estructurales de dichos órdenes políticos a los problemas institucionales. Las instituciones son entendidas a lo largo del libro de acuerdo a la visión de Samuel Huntington: como patrones de comportamientos recurrentes, estables y valorados que subsisten más allá de los individuos. Las causas para los diferentes problemas que tienen estos países, si bien son diferentes, son de naturaleza institucional. En unos casos la incapacidad adaptativa de las instituciones se debe a su debilidad, mientras que en otros se trata de rigidez, y en otros a un cierto desfase entre instituciones y cambio social. Para continuar esta investigación Fukuyama divide su investigación de lo que llama el mundo post-malthusiano (desde la Revolución Francesa hasta nuestros días) en cuatro partes.

La primera parte está dedicada al Estado. Lo que se busca es comprender los casos en los que se ha podido construir un Estado nación moderno con una burocracia impersonal que se imponga sobre las prácticas patrimonialistas, prácticas que para Fukuyama se encuentran, en última instancia, inscritas en nuestra naturaleza. Los casos exitosos que se presentan son Alemania y Japón, los casos no exitosos estudiados son Grecia e Italia, y los casos intermedios que son tomados en cuenta para la discusión son Estados Unidos y Gran Bretaña.

Los primeros, los exitosos, habrían surgido principalmente mediante la competencia militar (lo que coincide con las tesis de Tilly sobre los orígenes del Estado que pensó para Europa), donde la necesidad construyó burocracias, ejércitos y reglas impersonales sin participación política. La ruta intermedia tuvo como eje la reforma pacífica liderada por una coalición de grupos sociales interesados en tener gobiernos eficientes y no corruptos. El proceso de modernización socioeconómico fue clave aquí porque generó nuevas capas sociales que se oponían al funcionamiento de las instituciones preexistentes. Finalmente, los casos no exitosos tuvieron un aumento en la participación política antes de que se diese una modernización socioeconómica y la construcción de un Estado fuerte (lo que algunos llaman «modernización sin desarrollo»). En pocas palabras, empezar por la democratización generó la conformación de prácticas clientelistas por parte de los gobiernos y de los ciudadanos. Lo interesante es que Fukuyama destaca que Estados Unidos tuvo también durante el siglo XIX esta condición, al punto de ser para nuestro autor el inventor del clientelismo moderno. Sin embargo, pudo más adelante a través de

los factores ya mencionados, conformar una coalición de reforma institucional para con la modernización del Estado.

A pesar de esto, Fukuyama no deriva que uno debería promover la guerra (algo que también sucedió previamente en países como Suecia y Dinamarca). Y es que, también existen casos de construcción estatal exitosa en países como Canadá, Nueva Zelanda, Corea, Noruega, Finlandia e Islandia. En la mayoría de estos casos la herencia colonial de instituciones políticas no clientelistas sería fundamental. En los otros, se habría tratado de una exitosa importación deliberada de dichas instituciones. Haciendo un balance, la posibilidad razonable y aceptable para el resto de países, según el autor, debe ir por coaliciones reformistas.

La segunda parte del libro trata sobre instituciones foráneas y tiene como casos a las regiones de América Latina, Asia y África subsahariana. En el caso de América Latina la colonización habría minado las instituciones preexistentes. La exclusión y la opresión habrían trascendido a las colonias, generando oligarquías que percibían el gobierno como un privilegio y no como un derecho. La geografía contribuyó, a su vez, a dificultar la construcción de Estados que controlen sus territorios. Finalmente, la menor cantidad de guerras y revoluciones que tuvo la región, a diferencia de Europa, no incentivó en muchos casos la construcción de Estados modernos y de comunidades nacionales más inclusivas.

Por su parte, África subsahariana tuvo un legado colonial no extractivo como la latinoamericana, y prácticamente sin instituciones. Sin mucha población o recursos que explotar, con climas difíciles y enfermedades inhóspitas para los colonizadores, lo que hubo no fue más que desincentivos para una alta densidad de presencia europea. El legado colonial a través del gobierno indirecto terminó generando inestabilidad política y competencia estratégica. Las independencias tendieron a generar Estados débiles y patrimonialistas, donde la competencia política era por ver quién se hacía cargo de la extracción.

Finalmente, el caso de Asia oriental contrasta con las otras dos regiones debido a que aquí sí hubo mayor homogeneidad étnica y fortaleza estatal antes de la colonización occidental. Y en los casos divergentes, hubo un legado colonial que contribuyó a la importación exitosa de dichas instituciones. Entre la fragmentación étnica con debilidad institucional de África, y entre la fortaleza estatal junto con una homogeneidad étnica en el Asia, América Latina termina ocupando para el autor un lugar intermedio en dichos desarrollos políticos. La diferencia de Asia con Europa radica principalmente en que la tendencia de la primera región consistió en tener un Estado fuerte antes de tener un estado de derecho, a diferencia de la segunda donde se habría dado lo segundo primero. Es en este contexto que Fukuyama pasa a estudiar las posibilidades de democratización, a partir de la evidencia que tenemos hoy.

En la tercera parte se estudia la democratización teniendo como eje principal la importancia de la clase media. El punto aquí es que si la modernización socioeconómica genera capas medias, dicho grupo social estará más interesado en un estado de derecho que proteja la propiedad, en que los gobiernos democráticamente elegidos rindan

cuentas, y en que los Estados sean meritocráticos y no corruptos. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza también requieren de una reducción de la desigualdad. Sin ello, la democracia aumenta la probabilidad de ser una empresa clientelista, ya que es rentable hacerlo. Si bien la clase media no es una condición necesaria o suficiente para democratizar una sociedad, sí parece extremadamente útil en poder mantener estable la legitimidad del régimen democrático. De ahí que Fukuyama muestre preocupación por el creciente aumento de la desigualdad de las últimas décadas. Ello incrementa las posibilidades políticas de grupos populistas y conservadores (los recientes resultados electorales de Estados Unidos y Europa son ejemplo de ello). Fukuyama termina pensando que la apuesta razonable debe ser una mayor educación y capacitación de los ciudadanos. El otro reto es que las instituciones políticas puedan adaptarse a los desafíos de nuestro tiempo, marcados por una globalización tecnológica y económica cada vez acelerada. La rigidez es un peligro que el autor, siguiendo a Huntington, denomina «decadencia política» y que tiene como ejemplo paradigmático a los Estados Unidos.

El principal problema de la democracia norteamericana es que su sistema de frenos y contrapesos, sumado a un Estado fuerte pero pequeño, donde los partidos políticos y las cortes juegan un papel fundamental, ha terminado siendo poco representativo de la población, primando en su lugar las demandas de grupos de interés y élites económicas. Asimismo, la creciente polarización ideológica hace difícil llegar a consensos básicos y a la promoción de reformas y políticas importantes. Sin embargo, una mayor centralización política sería muy difícil de promover debido a las creencias de los ciudadanos y a los intereses de la élite política. En ese sentido Fukuyama es escéptico sobre una salida clara a la situación de decadencia del sistema político norteamericano.

La conclusión del libro, influenciada por Huntington, es clara: no todas las cosas «buenas» (poder estatal, estado de derecho y gobiernos con rendición de cuentas) van siempre necesariamente juntas al mismo tiempo. Por eso el caso de China se mira con expectativas para ver si realmente puede mantenerse como una alternativa no democrática. Especialmente si su desempeño económico decae. En el caso de las democracias liberales, Fukuyama considera que el fortalecimiento estatal es necesario para que los derechos sean efectivos y que la calidad de los servicios mejore. Asimismo, también considera clave la búsqueda de una mayor clase media que pueda hacer estable al régimen. La pregunta pendiente para nosotros es si el capitalismo podrá ser armonizado con dichos intereses políticos, o si más bien se dará una tendencia inversa: una armonización de las instituciones políticas que constituyen hoy el núcleo de la democracia liberal para con los intereses del capital. En cualquiera de los casos, podremos estar seguros de que se impondrá algún tipo de orden y que acecerá algún tipo de decadencia.

Erich Daniel Luna
Political Science Department
University of Toronto