
La decadencia del orden político según Fukuyama

José M. Domínguez Martínez

Resumen: En esta nota se da cuenta del contenido de la obra de Francis Fukuyama “Political order and political decay”, en la que analiza la evolución, a lo largo de los dos últimos siglos, de los sistemas políticos en el mundo. En dicho libro se analiza detalladamente el proceso por el cual las instituciones políticas surgen, evolucionan y, eventualmente, entran en una fase de decadencia.

Palabras clave: Francis Fukuyama; Orden político y decadencia política; recensión.

Códigos JEL: H11; N40; Y30.

1. La obra de Fukuyama: el ciclo del desarrollo político en perspectiva histórica

Desde hace años, Francis Fukuyama viene dedicando sus esfuerzos a desentrañar las claves de la evolución de las instituciones políticas a lo largo de la historia de la humanidad. Su vasta obra ha alcanzado, merecidamente en nuestra opinión, altas cotas de difusión e influencia a escala internacional. De toda ella, es sin duda su tesis acerca del fin de la Historia la que ha obtenido una mayor relevancia, aunque, en ocasiones, da la impresión de que algunas interpretaciones simplistas o desenfocadas discurren en paralelo con los registros de su popularidad.

Ni dicha tesis venía a significar el término de los grandes acontecimientos, ni tampoco un respiro en el afán investigador del politólogo estadounidense. En el año 2011 publicó el libro “*The origins of political order. From prehuman times to the French Revolution*”, cuya segunda parte apareció en el año 2014 dando lugar a la obra de la que se da cuenta en estas páginas. Por separado, ambas son publicaciones de considerable extensión; conjuntamente, por su rigor, profundidad y enfoque analítico, constituyen una obra que merece el calificativo de magna.

“*Political order and political decay*” (Profile Books, Londres, 2014, 658 páginas) está estructurada en cuatro partes que se ocupan del estudio del estado, las instituciones extranjeras, la democracia y la decadencia política, a través de un total de treinta y seis capítulos, caracterizados todos ellos por una extraordinaria riqueza de información histórica, económica y sociopolítica. Y, como denominador común, con un nivel de erudición que no deja de abrumar al lector. Con carácter previo, en la introducción se ofrece una síntesis del referido primer libro, centrado en el desarrollo de las instituciones políticas hasta la Revolución Francesa, punto de arranque del texto aquí reseñado.

Fukuyama considera que el estudio del desarrollo de las sociedades debe centrarse necesariamente en el proceso por el cual las instituciones políticas surgen, evolucionan y, eventualmente, entran en declive.

Contrariamente a las tesis de filósofos como Rousseau o de los modernos economistas neoclásicos, argumenta que la ciencia demuestra que los seres humanos no inician su andadura en el planeta como individuos aislados, sino que estuvieron organizados socialmente desde su origen. Para él, la sociabilidad humana natural se erige sobre dos fenómenos llamados a ejercer una gran influencia a lo largo de la historia de la sociedad: la selección de la piel (nepotismo) y el altruismo recíproco. Los seres humanos son animales sociales por naturaleza, pero su sociabilidad natural toma la forma de altruismo hacia los familiares y allegados.

Dedica luego algunas páginas a ilustrar el proceso de constitución de los estados, precedidos por esquemas organizativos basados en bandas y tribus, así como la crucial distinción entre los estados patrimoniales y los estados modernos.

El libro comentado analiza cómo se han desarrollado, a lo largo de los dos últimos siglos, el estado, la ley y la democracia. Antes de iniciar el recorrido deja constancia de las decisivas contribuciones de las Revoluciones francesa y estadounidense. De manera un tanto sorprendente respecto a algunos estereotipos, arguye que el mayor logro de la primera no fue la democracia, sino su impacto en otros campos institucionales, a saber, la creación de un código civil y de un aparato administrativo moderno; de la segunda destaca la institucionalización de la democracia y del principio de igualdad política.

2. ¿Cómo llegar a ser Dinamarca?

En la primera parte dedicada al estado, se plantea el siguiente interrogante: ¿Cómo llegar a ser Dinamarca? Se trata de una pregunta trascendental, formulada al comienzo de la obra y que llega a impregnarla totalmente. Por Dinamarca se entiende una sociedad imaginada que es próspera, democrática y segura, que está bien gobernada y registra bajos niveles de corrupción. Señala Fukuyama que parte del problema radica en que realmente no comprendemos cómo la propia Dinamarca llegó a ser cómo es en la actualidad y, por tanto, no somos

capaces de abarcar la complejidad y la dificultad del desarrollo político.

Ya en el primer capítulo se llama la atención sobre la relevancia de la Revolución Industrial en el desarrollo político contemporáneo y se expone una tesis reiterada a lo largo de la obra, la de que aquellos países en los que la democracia precedió a la construcción del estado moderno han tenido muchas más dificultades para alcanzar una gobernanza de alta calidad que aquellos otros que heredaron estados modernos de la época absolutista.

Fukuyama clarifica asimismo su posición acerca del papel del estado. Para él, tanto para lo bueno como para lo malo, no existe ninguna alternativa a un estado moderno, impersonal, como garante del orden y la seguridad, y como fuente de los bienes públicos necesarios.

Hace también un inciso para recordar que una democracia liberal, comprensiva de las tres instituciones básicas que son el estado, el imperio de la ley y la rendición de cuentas, no puede decirse que sea algo universal, toda vez que dicha clase de régimen solo ha existido en los dos últimos siglos en la historia de una especie cuya presencia se remonta decenas de miles de años.

Según Fukuyama, hay un déficit político en todo el mundo, no de estados, sino de estados modernos que sean capaces, impersonales, estén dotados de una buena organización y gocen de autonomía. En la línea de investigaciones anteriores, considera que mucho más importante que la dimensión del sector público es su calidad. No existe ninguna relación necesaria entre un sector público de gran tamaño y unos pobres resultados económicos; en cambio, sí se observa una correlación muy fuerte entre la calidad del sector público y los buenos resultados económicos y sociales.

Las dimensiones del desarrollo son abordadas en el capítulo segundo, en el que se hace una valoración positiva del análisis de Marx sobre la primera industrialización. De su pluma, prosigue la referencia, surgió una nueva ideología secular que llegó a convertirse en un sustitutivo de la religión que tuvo éxito en la movilización de millones de personas y en el cambio del curso de la historia. De manera general, el crecimiento económico, la división del trabajo, la movilización social y la globalización son las dimensiones esenciales del modelo de desarrollo, en el que pueden diferenciarse una serie de etapas.

Uno de los capítulos está dedicado a la burocracia, lo cual no es de extrañar, dada la importancia que se le atribuye para el funcionamiento de cualquier estado. Se adentra asimismo en la justificación de la intervención del sector público, analizando las diversas funciones encomendadas. En este contexto

resulta crucial la distinción entre el alcance de dicha intervención y la fortaleza de las instituciones.

Bucea luego en la construcción del estado prusiano, llamado a desempeñar un rol fundamental en la historia de Alemania. Algunas consideraciones sobre el grado de autonomía de la burocracia son de gran interés, como también la reflexión acerca de que el régimen nazi no llegara a dismantelar el aparato burocrático estatal.

El fenómeno de la corrupción, al que se presta una gran atención a lo largo de todo el libro, es objeto de tratamiento específico en el capítulo quinto. En él se exponen las razones por las que la corrupción impide el desarrollo económico y se analizan dos fenómenos relacionados como son la creación y extracción de rentas y el clientelismo.

Posteriormente, los casos de Grecia e Italia, en los que se destacan importantes deficiencias en el ámbito de la gobernanza, son objeto de amplias consideraciones. Es un lugar común atribuir a la religión algunas diferencias significativas entre los países del Norte y los del Sur de la Unión Europea. Fukuyama se muestra radicalmente contrario a esa línea explicativa. Para él, la clave radica en el contraste entre clientelismo y no clientelismo. Tanto en Grecia como en Italia la democracia llegó antes que el estado moderno, lo que favoreció que este se convirtiera en sirviente de los intereses de los partidos políticos. En su opinión, Grecia no logró crear nunca un sector público verdaderamente moderno e impersonal, lo que “parecía no importar hasta la crisis del euro en 2009”. De manera similar, en el Sur de Italia se produjo un caso de modernización sin desarrollo. El surgimiento de la Mafia encuentra una explicación en términos económicos, como respuesta privada a la inexistencia de un estado capaz de cumplir la función básica de proteger los derechos de propiedad individuales.

Los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos, que comenzaron el siglo XIX con gobiernos de carácter clientelista no demasiado diferentes, según Fukuyama, a los que durante mucho tiempo han existido en Grecia e Italia, se traen a colación en el capítulo octavo. Sin embargo, se destaca cómo aquellos países reformaron su sector público y crearon la base para una burocracia mucho más moderna. El siguiente capítulo lleva precisamente por título “Estados Unidos inventó el clientelismo”. En él se recuerda que la Constitución norteamericana no preveía los partidos políticos y que muchos de los Padres Fundadores eran abiertamente hostiles a la idea de que tales partidos llegaran a gobernar el país. Según el autor de la obra, la revolución jacksoniana, que encarnó el populismo, abrió la senda para la instauración de un sistema dominado por los tribunales y los partidos, que se retoma en la cuarta parte del libro. Ya en la primera se resalta que Estados Unidos no ha tenido éxito, hasta la fecha, en lograr establecer un modelo de estado de alta calidad

similar al que existe en otras democracias ricas como Alemania y Suecia. De hecho, el sistema de patronazgo a escala federal no llegó a su fin hasta mediados del siglo XX.

Uno de los capítulos presta atención a la distinción entre la construcción del estado (creación de instituciones tangibles) y la construcción de la nación (creación de un sentido de identidad nacional). Esta última se considera crítica para el éxito en la construcción del estado, pero, también por esta misma razón, conlleva importantes peligros.

En la recta final de la primera parte se ilustran las rutas seguidas para la transición a un estado moderno, a partir de un estado patrimonial en sentido weberiano, con el que comenzaron todas las sociedades modernas. Una es la competencia militar con otros países; otra, a través de un proceso de reforma política pacífica. En este último capítulo se incide en la tesis del surgimiento del clientelismo cuando la democracia llega antes de que un estado moderno haya tenido tiempo de consolidarse como una institución autónoma con su propia coalición política de soporte. El principio del gobierno efectivo es la meritocracia; el de la democracia, la participación popular. Aunque ambos pueden operar conjuntamente, existe siempre una tensión subyacente entre ellos. No hay ningún mecanismo automático que produzca un gobierno moderno, impersonal, ya que es necesaria la concurrencia de una amplia gama de factores, asevera Fukuyama.

3. La influencia exterior en el desarrollo político nacional

En la segunda parte de la obra se lleva a cabo un extenso examen del papel de las instituciones extranjeras en la evolución política de una serie de países con una significada trayectoria histórica.

La experiencia de Nigeria es merecedora de un detallado análisis, atribuyéndose su situación a una mezcla fatídica de procesos de búsqueda de rentas y clientelismo con la etnicidad. La actividad principal del gobierno se califica como predatoria y se identifican en la vertiente institucional las raíces del problema del desarrollo en dicho país.

Posteriormente, con carácter general, se examina la influencia de la geografía en la configuración política y económica de los distintos países y se llega a la conclusión de que las diferencias en los resultados económicos entre países corresponden a diferencias en las instituciones políticas.

La experiencia de los países latinoamericanos es objeto de un amplio tratamiento, en el que no falta un repaso de la conquista hispana de los antiguos imperios. En el texto se documenta cómo las devastaciones de las poblaciones indígenas fueron producto de las enfermedades euroasiáticas

importadas por la vía de los colonizadores. Según Fukuyama, Latinoamérica se caracteriza por un “defecto de nacimiento” de desigualdad del que todavía no se ha recuperado. Sin embargo, considera que las diferencias reales entre América del Norte y América del Sur radican menos en las condiciones iniciales que en lo que ocurrió más tarde.

Espanoles y portugueses implantaron sus propias instituciones autoritarias y mercantilistas. Una de las causas esenciales del fallo en la creación de estados modernos guarda relación con la incapacidad de los estados latinoamericanos de recabar significativos niveles de imposición de sus poblaciones, lo que, en distintas etapas, ha originado dañinos episodios de déficit público y de inflación. ¿Por qué no surgieron estados modernos potentes como ocurrió en Europa?, se pregunta Fukuyama. Si hay un solo factor explicativo de este resultado, apunta seguidamente, es la ausencia relativa de guerras interestatales. Sin embargo, este factor no serviría para explicar las diferencias dentro del continente.

Las condiciones materiales, pese a su importancia, no son el único factor que explica los resultados alcanzados por los diferentes países. Es una tesis básica a lo largo de la obra. Según esta, los seres humanos adoptan decisiones políticas en momentos críticos en su historia que fuerzan a sus sociedades dentro de diferentes trayectorias. Así, destaca el autor, los seres humanos son agentes que tienen control de sus destinos, a pesar de que las condiciones materiales configuren las opciones que afrontan. Un ejemplo de país que ha logrado escapar de sus defectos de nacimiento es Costa Rica, convertida en una democracia estable desde 1948. En el polo opuesto sitúa a Argentina, cuyo declive, tras su anterior auge, imputa a las actuaciones políticas adoptadas en los años treinta y cuarenta del siglo XX.

Le toca luego el turno a los países del continente africano, que, en opinión de Fukuyama, comprende realidades diversas que aconsejan evitar simplificaciones. No obstante, el modo de gobernanza más extendido es el del neopatrimonialismo, que lleva a una posición de inviabilidad de los gobiernos para cumplir sus funciones básicas. La escasa capacidad recaudatoria, con una presión fiscal entre el 7 y el 15 por cien del PIB, es uno de los factores que apuntalan la debilidad de algunos estados africanos. Recurre asimismo al papel del colonialismo para explicar la espiral de violencia de países como Sierra Leona, que representa la versión extrema de la debilidad del estado.

Las intervenciones extranjeras en terceros países es otra de las cuestiones abordadas, ya en el capítulo vigésimo primero. En él se describe el proceso de cambio desde las intervenciones justificadas en el propósito de mantener la paz a aquellas otras más recientes que han pretendido, no sin cosechar

enormes fracasos, construir un estado moderno. También la importancia de la adopción de una lengua común como elemento crítico de la formación de una identidad nacional merece una reflexión, como la realizada en relación con Indonesia.

Por otro lado, en el estudio de la situación de las economías que han protagonizado un rápido crecimiento económico en Asia oriental, Fukuyama identifica un rasgo común, la disponibilidad de estados con alta capacidad de actuación, con independencia del grado de intervención pública.

El caso de China, por su importancia y singularidades, reclama una atención especial. A este respecto, Fukuyama recuerda que, desde más de dos siglos antes de Cristo, China ha dispuesto de un estado centralizado con muchas de las características típicas de un estado moderno. Asimismo incide en el hecho de que durante el mandato de Mao Zedong el país se convirtió en un “despotismo arbitrario”. Para Fukuyama, China representa la única civilización del mundo que nunca ha desarrollado un verdadero sistema de imperio de la ley. Respecto a Deng Xiaoping, el gran artífice de las reformas en el coloso asiático, destaca que nunca cuestionó la necesidad del dominio del partido comunista sobre el gobierno, pero creía que ambos debían operar bajo reglas, lo que venía a significar la antítesis del enfoque anárquico de Mao en relación con el gobierno.

Como recapitulación de la segunda parte, tras un extenso y meditado recorrido en torno a la trayectoria de las tres regiones estudiadas, Latinoamérica, África subsahariana y Asia oriental, complementado con una comparación en términos de crecimiento económico, instituciones políticas y desigualdad, Fukuyama concluye que la geografía, el clima y los legados coloniales no permiten explicar los resultados actuales.

4. El largo camino hacia la democracia

La tercera parte de la obra está dedicada específicamente a la democracia. En ella se resalta el papel de la clase media en la defensa de la democracia y cómo esta se ha visto favorecida históricamente por la movilización social ligada al desarrollo económico. No falta, por otro lado, una incursión en los argumentos esgrimidos históricamente contra la democracia, en algunos casos defendidos por pensadores que no suelen calificarse precisamente como menores, como ocurre con J. S. Mill, quien llegó a oponerse en el plano argumental a un sistema de sufragio igualitario y universal. Según él, la asamblea que decida los impuestos debía ser elegida exclusivamente por quienes contribuyen algo en relación con los impuestos aplicados. Incluso abogaba por que las personas tuviesen diferente número de votos en función de su nivel de educación. También evoca el punto de vista de Marx, para quien la llegada de la

democracia formal y la extensión del sufragio no mejorarían las vidas de las masas de la población, sino que simplemente preservarían el dominio de la élite en una forma diferente.

La democracia ha requerido de un largo camino para materializarse y consolidarse. Fukuyama encuentra similitudes entre el Mundo árabe actual y la Europa de hace un siglo, si bien advierte acerca del papel del Islam como obstáculo insalvable para el surgimiento de la democracia, al no haber aceptado nunca la separación entre la iglesia y el estado.

El último capítulo de la tercera parte, trigésimo, está dedicado a la clase media y al futuro de la democracia. La conversión de la clase trabajadora en clase media es valorada como un desarrollo inesperado que irrumpió en el camino hacia la revolución del proletariado. Una potente clase media dotada de algunos activos y con un apreciable nivel educativo es más probable, a juicio de Fukuyama, que crea en la necesidad de respetar los derechos de propiedad y en la rendición de cuentas democrática. El caso de España es resaltado como el del país que abrió la tercera ola de la democracia. Considera Fukuyama que la previsión de Marx no se materializó en el mundo desarrollado porque el proletariado global se transformó en una clase media global. Por ello se plantea qué le ocurriría a la democracia liberal si la clase media se contrae, y llega a afirmar que el futuro de la democracia en los países desarrollados dependerá de su capacidad para abordar el problema del declive de la clase media. Como única solución a largo plazo propugna un sistema educativo que tenga éxito en situar a la gran mayoría de ciudadanos en niveles de educación y cualificación más elevados.

5. La hora de la inevitable decadencia política

La cuarta y última parte de la obra, que comprende los capítulos 31 a 36, aborda el problema del declive político. A partir de un minucioso análisis de la formación del aparato burocrático estadounidense, muestra su escepticismo respecto a que la administración pública pueda convertirse en una ciencia. Las instituciones políticas se desarrollan a lo largo del tiempo, pero están también sujetas con carácter universal al declive político: por una serie de razones, las instituciones fallan en su adaptación a las circunstancias cambiantes.

A partir del uso de los indicadores económicos básicos se pone de relieve cómo el tránsito hacia un estado administrativo más moderno ha ido en paralelo a un enorme crecimiento del tamaño del sector público. Pese a algunas expectativas, el “big government” parece muy difícil de replegar, por lo que vuelve a plantear la doble perspectiva del alcance y de la calidad de las intervenciones. Para Fukuyama, el declive en la calidad del sector público estadounidense está enraizado en el hecho de que Estados Unidos se ha convertido en un estado de

“tribunales y partidos”. Los primeros, en lugar de ser unas restricciones para el gobierno, se han convertido en instrumentos alternativos para su expansión. Por otro lado, la crisis de representación va unida al excesivo protagonismo de los grupos de interés. Hay demasiada ley y demasiada democracia en relación con la capacidad del estado, concluye el pensador estadounidense, para quien el estado de su país se ha repatrimonializado en la segunda mitad del siglo XX. El hecho de que un grupo proclame que actúa en pro del interés público no significa que realmente responde a esa motivación.

En el tratamiento de los sistemas de elección, recuerda Fukuyama algunas cuestiones que no por evidentes son siempre tomadas en consideración, siquiera como meras referencias. Así, idealmente, una democracia debe proporcionar la misma oportunidad para la participación a cualquier miembro de la comunidad política, con lo que las decisiones democráticas deberían adoptarse por consenso. Evidentemente, la eficiencia de la toma de decisiones mediante el consenso se deteriora rápidamente a medida que aumenta el tamaño y la diversidad del grupo. La regla de la mayoría simple –continúa razonando Fukuyama– implica así una desviación del ideal democrático en la medida en que las decisiones llegan a adoptarse sin la participación de un amplio núcleo, incluso mayoritario, de votantes.

Tras una exposición de su esquema de funcionamiento práctico, se llega a la conclusión de que el sistema político norteamericano es un caso atípico dentro de las democracias contemporáneas, al que puede calificarse como vetocracia. Al cabo del tiempo, ha llegado a desequilibrarse y en algunas áreas adolece de demasiados controles. Otro problema se da en las delegaciones de poder en agencias autónomas.

En el penúltimo capítulo se ilustra la aplicación de la teoría del principal-agente a la democracia, se incide en la diferencia entre la construcción del estado y la construcción de la democracia, y se analiza la relación existente entre la autonomía del aparato burocrático y la calidad del gobierno.

Ya en el último capítulo, se efectúa un repaso de las transiciones que tienen lugar dentro del proceso de desarrollo político. Se pone de relieve cómo el declive político ocurre cuando los actores políticos se atrincheran dentro de un sistema político y bloquean las posibilidades de cambio institucional. Fukuyama hace una defensa del valor intrínseco de los sistemas económicos basados en el mercado y constata que la democracia liberal no representa un universal humano. Como conclusión, señala que todas las sociedades, autoritarias o democráticas, están sujetas a declive a lo largo del tiempo. El problema real es su capacidad para adaptarse y eventualmente repararse a sí mismas. Pero no cree que haya una crisis de gobernabilidad sistémica en las democracias establecidas.

Considera que si ha habido un problema concreto que han afrontado las democracias contemporáneas, el mismo se ha centrado en su fallo en proveer la sustancia de lo que la gente quiere del gobierno: seguridad personal, crecimiento económico compartido, y calidad de los servicios públicos básicos.

No hay ningún mecanismo histórico automático que haga que el progreso sea inevitable, lanza como mensaje final. Desafortunadamente, tampoco ninguno –cabría añadir– que impida la involución.

