

Fukuyama: Secuencia de las Transiciones a la Democracia

https://fukuyama.stanford.edu/sites/default/files/basic-page/current_history_sequencing.pdf

“La estabilidad de la democracia no depende de un rígido conjunto de precondiciones, y ha surgido en muchas sorpresivas circunstancias”

Current History, Nov/2011, Págs. 308-310.

Abril 2018. Traducción libre por Alejo Martínez Vendrell.

¿Existe una secuenciación apropiada para las transiciones democráticas?

Francis Fukuyama

El desarrollo es un complejo proceso que toma lugar a través de múltiples dimensiones de la vida humana. Una dimensión es la del crecimiento económico, la cual implica incrementar el producto por persona, basado en un persistente aumento de la productividad. Mientras que el desarrollo político implica cambios en tres tipos de instituciones: el Estado mismo, el cual concentra y despliega poder para hacer valer las normas a lo largo de un territorio; el Estado de Derecho (rule of law) el cual limita las capacidades del gobierno para adoptar decisiones arbitrarias; y mecanismos de confiabilidad (accountability) democrática, lo cual asegura que el gobierno refleje la voluntad y el interés de la gente.

Sería magnífico que estos positivos cambios ocurrieran a lo largo de las 4 dimensiones en forma simultánea (esto es crecimiento económico, capacidad o fortaleza estatal, Estado de Derecho y democracia), lo cual raramente sucede. Una razón que explica esto radica en que existen conexiones causales entre las dimensiones del desarrollo. Por ejemplo, establecer un Estado de Derecho que proteja a los empresarios de eventuales expropiaciones por parte del gobierno facilita el crecimiento económico; el desarrollo económico que impulsa a las clases medias promueve la democracia.

La evidencia

En Europa el desarrollo de la ley precedió la emergencia de un Estado moderno; en Inglaterra y Francia la aparición de coherentes Estados-nación precedieron a la revolución industrial y a la democracia. Lejos de que ocurrieran en forma simultánea, estos eventos estuvieron separados por cientos de años.

En el mundo contemporáneo la evidencia sugiere que el desarrollo económico y la habilidad de una sociedad para sustentar una democracia estable se correlacionan razonablemente bien. El punto de transición llega cuando se alcanza un nivel de ingreso per cápita de aproximadamente 10 mil dólares (de 2011). Por encima de este nivel existe un vasto número de democracias estables; en contraste, los países muy

pobres enfrentan una sumamente ruda tarea para mantener instituciones democráticas. Un buen número de conexiones de causalidad han sido postuladas para explicar esto: Más elevados ingresos apoyan una más amplia clase media, una mayor adquisición de propiedades (lo cual a su vez otorga a los ciudadanos participación en el gobierno) y unos mejores niveles de educación y de apertura hacia el mundo exterior.

Si algo existe, es una aun más fuerte relación entre Estado de Derecho y el desarrollo económico. Comunidades políticas que han heredado el Estado de Derecho occidental de sus antiguas matrices coloniales, como Singapur y Hong Kong, lo han hecho particularmente bien como veloces desarrolladores.

Una relación causal entre democracia y desarrollo es más difícil de demostrar empíricamente. Mientras muchas democracias precarias, comenzando por la de Estados Unidos en la parte tardía del siglo XVIII, se han industrializado exitosamente, otras (la India en los primeros 30 años de su existencia como Estado nación) no lo han hecho.

Con frecuencia las democracias se comprometen con políticas o exhiben características que son hostiles con el crecimiento económico, tales como la redistribución populista o la promoción de grupos explotadores de rentas. Inversamente, muchos sistemas autoritarios hacen alarde de impresionantes hazañas económicas. Éstos incluyen a Turquía y la otrora Unión Soviética en la parte temprana del siglo XX, y en fechas más recientes Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y la República Popular China. Los gobiernos autoritarios pueden ser implacables para asignar capital escaso hacia nuevas inversiones y en consecuencia generar crecimiento.

¿Post-modernización?

Estos hechos han sugerido a muchos observadores que las diferentes dimensiones del desarrollo debieran ser secuenciadas. Samuel Huntington en los 1960s desarrolló la idea de la “modernización autoritaria”, de acuerdo con la cual un Estado autoritario establece un orden político básico y facilita el desarrollo económico.

Huntington argumentó que la transición a la democracia debe llegar más tarde, sólo después de que la industrialización haya creado una clase media y otras instituciones y hábitos necesarios para apoyar una gobernación democrática. Esta fue la real secuencia seguida, por ejemplo, por Corea del Sur y Taiwán, los cuales no transitaron a la democracia sino hasta los tardíos 1980s, cuando ellos ya habían experimentado un sustancial crecimiento económico.

El periodista y autor Fareed Zakaria actualizó la hipótesis de Huntington al sugerir que no sólo un Estado fuerte sino también un Estado de Derecho debieran preceder a la democratización, dada la estrecha conexión entre Derecho y crecimiento

económico. Para él Prusia/Alemania en los siglos XVIII y XIX y más recientemente Singapur y Hong Kong, representan modelos de adecuada secuenciación, donde fue instaurado un Estado competente y de Derecho, antes de cualquier apertura a la competencia democrática.

El concepto de democratización autoritaria ha engendrado un feroz debate. Una crítica básica de la secuenciación Huntington-Zakaria radica en que no es generalizable: depende de dictadores benévolos —líderes como Lee Kuan Yew de Singapur— que utilizó sus poderes para concentrarse en el desarrollo nacional, más que en las ventajas personales.

Mientras que en teoría líderes benévolos pueden desempeñarse mejor que líderes electos en forma democrática, quienes se encuentran constreñidos por grupos de interés y por la necesidad de construir consensos, también pueden actuar mucho peor porque son fundamentalmente desconfiables. Por cada Lee Kuan Yew existen probablemente media docena de autoritarios como Kim Jong-il de Corea del Norte, Mobutu Sese Seko de El Zaire, o el Robert Mugabe de Zimbabue, que condujeron sus economías a la debacle, mientras ellos y sus seguidores se enriquecían. Y en virtud de que muchos modernizadores autoritarios se han concentrado en el sudeste asiático, existen razones para pensar que esta más benigna fórmula de gobierno autoritario puede tener raíces históricas o culturales.

Una segunda crítica se enfoca sobre la idea de que el Estado de Derecho debiera preceder a la apertura democrática. De hecho, esta fue la secuenciación más seguida en la mayoría de los países de Europa. Prusia, desde el tardío siglo XVIII tuvo un *Rechtsstaat*, es decir un sistema político autoritario que sin embargo era gobernado por la ley y que permitía a sus ciudadanos considerable libertad personal, aunque no política. Resulta innecesario decir que Alemania se industrializó muy rápidamente en el siglo XIX bajo tal sistema.

El problema con esta particular secuenciación, como varios observadores lo han señalado, es que resulta virtualmente imposible separar Estado de Derecho y democracia en el siglo XXI. Muy pocos dictadores estarían dispuestos a someterse a sí mismos a las limitaciones de la ley, si no están también dispuestos a permitir la participación política de sus ciudadanos.

Liberales del siglo XIX como John Stuart Mill estuvieron dispuestos a otorgar el derecho de votar, limitándolo sólo a la gente que había alcanzado ciertos niveles de educación o de propiedades, pero esta postura se ha vuelto jurídicamente inaceptable en nuestros días. Alrededor del mundo, en consecuencia, nos encontramos con que exactamente los mismos grupos impulsan tanto fuertes Estados de Derecho como participación democrática, y que los gobiernos autoritarios se oponen a ambos.

Medios y fines

Una crítica final a la secuenciación es de carácter normativo. Entre muchos otros, el economista Amartya Sen ha argumentado que la democracia es un fin en sí misma y no sólo un medio hacia el crecimiento económico y la estabilidad social. El desarrollo como la libertad significan florecimiento de las capacidades humanas, incluyendo la habilidad de participar en las decisiones colectivas para edificar lo que constituye una política democrática. Por lo tanto, la democracia es deseable aun si limita los prospectos de crecimiento económico, y las transiciones democráticas no tienen que esperar por un desarrollo económico conducido en forma autoritaria o por el surgimiento de un Estado de Derecho.

Sin embargo, donde las condiciones sociales y económicas existen para una transición secuenciada al estilo Corea del Sur o Taiwán, la calidad de la democracia que surge al final puede ser realmente mejor. La estabilidad democrática no depende de un rígido conjunto de precondiciones y ha surgido de muchas circunstancias sorprendentes. Por otro lado, la democracia liberal está basada en un entrelazado conjunto de instituciones que ninguna sociedad ha puesto en funcionamiento de la noche a la mañana.

Cualquier estrategia de secuenciación necesita estar diseñada para el tipo específico de la sociedad de que se trate. En algunos casos, la plena apertura de una burocracia estatal a la participación democrática puede perjudicar la calidad de la gobernación, como discutiblemente sucediera cuando el triunfo de Andrew Jackson en la elección presidencial de 1828 creara el sistema de despojos en los Estados Unidos. Por otra parte, en el caso de un gobierno autoritario con elevada corrupción, puede ser que lo único que tenga posibilidad de producir una mejoría en su desempeño sea la lucha democrática. Constituye una trampa el pensar que estrategias como la modernización autoritaria o “el hacer todo de inmediato” pueden ser asumidas como plantillas universales o fórmulas de machote.

No obstante, las teorías de la secuenciación han tenido un notable impacto sobre la política exterior. Los creadores de políticas estadounidenses han hecho las paces consigo mismos para trabajar con países autoritarios como China sobre la base de que, en el largo plazo, el crecimiento económico impulsará las condiciones para una transición democrática. Si esa final transición llegará alguna vez, de cualquier forma, queda como una interrogación abierta.

En cualquier caso, constituye una ilusión el pensar que un actor externo como EUA puede realmente planear la secuenciación del desarrollo político y económico de otra nación. La teoría de la secuenciación sirve más como una buena pomadita para el sentimiento de culpa de los funcionarios estadounidenses, quienes no tienen opciones en el corto plazo, sino la de trabajar con aliados y socios autoritarios.

En la entrevista que le diera Francis Fukuyama a Wesley Yang para el diario británico *The Guardian* en Dic.27/2014 se asienta que en su libro “Los orígenes del orden político”, Fukuyama “enfatisa los peligros de la inadecuada secuenciación de los diferentes elementos del desarrollo político: demasiado Estado de Derecho, demasiado temprano puede obstaculizar el desarrollo de un Estado eficaz, como sucedió en la India; **una democracia electoral introducida con ausencia de una autónoma burocracia administrativa puede conducir al clientelismo y a generalizada corrupción**, como sucedió en Grecia. Hasta en sociedades en las cuales un adecuado balance entre democracia, Estado eficaz y de Derecho han sido aparentemente asumidos, son susceptibles de decadencia política cuando extractivas coaliciones de elites buscadoras de rentas capturan al aparato estatal, como ha sucedido en EUA. El fracaso de las instituciones democráticas para funcionar adecuadamente puede deslegitimar a la democracia misma y conducir a reacciones autoritarias como sucedió en la antigua Unión Soviética”. <https://www.theguardian.com/books/2014/dec/27/francis-fukuyama-end-history-books-interview> *Francis Fukuyama: ‘In recently democratised countries I’m still a rock star’*.