

Seminario abierto 2012

Fukuyama, la Argentina y el problema de las instituciones

Revista Cultura Económica Año XXX, N° 83, agosto 2012

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Seminario abierto 2012. Fukuyama, la Argentina y el problema de las instituciones [en línea], *Revista Cultura Económica*, 30(83). Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/fukuyama-argentina-problema-instituciones.pdf> [Fecha de consulta:.....]

Fukuyama, la Argentina y el problema de las instituciones

Revista Cultura Económica
Año XXX • N° 83
Agosto 2012: 54-58

Durante 2012 el Centro de Estudios en Economía y Cultura realizó un Seminario Abierto de discusión sobre “Las Caras de la Crisis Global”. En cada uno de los cuatro encuentros se discutieron algunos de los más recientes libros, filmes, documentos y artículos relacionados con esa temática. La modalidad de este Seminario Abierto combinó una breve presentación del material con un debate abierto entre los asistentes.

*En el cuarto y último encuentro se abordaron las obras de Francis Fukuyama *Los orígenes del orden político* (Profile Books, London, 2011) y *Falling Behind: Explicando la brecha de desarrollo entre América Latina y Estados Unidos* (Oxford University Press, New York, 2008), en los que el autor trata el problema de las instituciones en el mundo y en América Latina, haciendo múltiples referencias a la Argentina. Contradiendo su anuncio sobre el fin de la historia realizado a principios de la década del noventa, Fukuyama intenta demostrar en estos dos libros la enorme complejidad que implica lograr lo que él denomina el “desarrollo político” de una sociedad. A continuación, transcribimos algunas de las principales conclusiones de Carlos Hoevel, Martín González y Gerardo Sanchis Muñoz sobre las tesis de estas dos obras de Fukuyama analizadas en dicho encuentro.*

La tesis sobre la historia en “Los orígenes del orden político” (2011)

En su libro *Los orígenes del orden político* (2011), Fukuyama analiza el proceso de formación de los estados a lo largo de la historia hasta la revolución francesa mostrando como se fueron formando las naciones desde la prehistoria. Fukuyama comienza su análisis en la China anterior a la venida de Cristo y continúa con la historia occidental, yendo desde Asia a Europa hasta llegar a América. Este pasaje histórico es todo lo contrario al camino lineal de su anterior tesis del fin de la historia. De hecho, a medida que se va avanzando en la lectura de la obra, se va descubriendo que para él la historia en lugar de ir en una sola dirección de un movimiento progresivo muestra un movimiento mucho más parecido al *corsi e ricorsi* de Vico. En tal sentido, adopta una postura sobre la evolución histórica mucho más compleja que la que él mismo había planteado años atrás y por la cual se hizo famoso.

La evolución política y los procesos de modernización

La tesis clásica de la modernización de Max Weber sostiene que los procesos de evolución política, económica, tecnológica y cultural van juntos. Cuando se produce la modernización tecnológica y económica se da al mismo tiempo la modernización política y el cambio cultural. Contrariamente a esta tesis weberiana Fukuyama sostiene –siguiendo a Huntington- que estos procesos están en realidad desacoplados. Ciertamente la evolución tecnológica está relacionada con la económica y la política, pero no habría una correlación completa entre ellas. La tecnología avanza en línea recta en tanto las demás evoluciones suelen ser zigzagueantes. En cuanto a la evolución política, debe ser analizada en relación a los otros sistemas, culturales y económicos pero tiene un perfil propio que funciona de manera endógena. Fukuyama desarrolla a partir de esta idea el concepto de desarrollo político como un tipo de desarrollo de características propias distinto al desarrollo tecnológico, económico o cultural.

Fukuyama, el neoinstitucionalismo y Hayek

Fukuyama discute con la teoría neoclásica, especialmente con el neoinstitucionalismo. Llama la atención cómo combina el análisis neoclásico de los incentivos de North o Posner con análisis procedentes de otras tradiciones, por ejemplo, las teorías basadas en la influencia de los valores morales o religiosos como factor para cambiar la cultura de las personas y de los países. Lo mismo hace con la explicación evolucionista de Hayek. Fukuyama acepta en parte este evolucionismo pero también lo critica. En su opinión, los cambios en la historia institucional no se producen sólo siguiendo la evolución de la sociedad. Por el contrario, en algunos momentos es clave la acción libre de algunos individuos con valores distintos e incluso contrapuestos a la evolución social que producen saltos cualitativos inesperados. Para Fukuyama el papel de la cultura en la evolución de las instituciones es dinámico. La cultura moldea las instituciones y, a su vez, éstas moldean la cultura. Rechaza la idea de que el factor cultural sea algo determinista. Pero de alguna manera describe a las instituciones como variables dependientes de una cultura política y su evolución.

Concepto de desarrollo político

El desarrollo político tiene su lógica propia. Por lo tanto hay que analizarlo endógenamente, con los factores que lo componen. Los tres factores de dicho desarrollo, según Fukuyama, serían: el Estado, el *rule of law* o imperio de la ley y la *accountability* o rendición de cuentas frente a los ciudadanos. Es de destacar la complejidad del análisis porque generalmente las posturas liberales hablan del *rule of law* como la condición para el desarrollo político pero no hablan del Estado. De acuerdo a Fukuyama tiene que haber libertades para que funcione una sociedad, pero también un Estado fuerte.

El problema del patrimonialismo

Para Fukuyama el problema fundamental de los estados a lo largo de la historia mundial, y por lo tanto también uno de los grandes obstáculos para el desarrollo político, es el fenómeno del patrimonialismo. Este problema se da cuando el Estado no logra hacerse suficientemente fuerte desarrollando una burocracia independiente de los intereses privados. Cuando el conjunto de agentes estatales -los jueces, los funcionarios, los propios políticos- no actúan de manera imparcial y se asocian con los intereses privados, éstos terminan por apropiarse del Estado. Así surge el Estado patrimonialista que ya no sirve en su función esencial y se transforma en un instrumento de los distintos grupos de interés.

La importancia del *Rule of Law*

Según Fukuyama, el segundo factor del desarrollo político es el *Rule of Law*. No puede haber desarrollo político si, además de este estado imparcial, no existe un derecho o una ley por fuera del Estado que le ponga límites a este Estado. De hecho, el *Rule of Law* no se limita a la ley positiva que crean las asambleas o los decretos del poder político. Para poder limitarlo, los fundamentos del derecho y las libertades deben ser independientes del Estado. Para Fukuyama, sin embargo, el proceso para lograr una sociedad que tenga *rule of law*, imperio del derecho y libertades que frenen las pretensiones absolutistas del poder político es muy complejo y pocas sociedades lo han logrado.

El *Rule of Law* y la Iglesia Católica

En consonancia con Joseph Ratzinger, Fukuyama considera que las religiones tienen un papel central en la constitución de un espacio de valores morales y jurídicos independiente del poder político. La Iglesia Católica, que siempre ha sido vista como una institución feudal, antimoderna y antirrepublicana fue, en realidad, según Fukuyama, la base del *rule of law* en la Europa medieval por ser la única institución religiosa mundial capaz de crear un espacio no estatal en donde pudiera sostenerse un cierto conjunto de normas y de leyes independientes del Estado. Estas fueron posibles por la presencia de la Iglesia Católica que puso límites al poder estatal. La novedad introducida por la Iglesia Católica en Occidente fue el hecho de que el Estado no pudo absorber a la religión y la religión no pudo absorber al Estado. Esa separación, sostiene Fukuyama, hizo posible sólo en Occidente la idea de derechos independientes del poder político, algo que no ocurrió ciertamente en China pero tampoco en la India o en la cultura árabe porque no existió una institución semejante capaz de defender esa posición.

Doble operación de la Iglesia Católica

La Iglesia Católica habría dado su aporte al desarrollo político occidental por medio de una doble operación, inédita en la historia mundial. Por un lado, creó el derecho canónico en el que se institucionalizan en un corpus independiente del poder político, las normas contenidas en la revelación, la idea griega de ley natural y el derecho romano codificado por los bizantinos. Por otro lado, la reforma operada por el papa Gregorio VII en el siglo XI convirtió a la Iglesia en la primera institución cuyos funcionarios, los sacerdotes de la jerarquía secular, no tenían hijos ni propiedades, por lo cual, no se relacionaban con sus cargos de modo patrimonialista. De allí surge la posibilidad, según Fukuyama, del Estado burocrático weberiano en el que la función no está identificada con la persona de quien la ejerce. Así, de acuerdo a Fukuyama, la teoría del Estado moderno como fruto de la destrucción del feudalismo fundado en la Iglesia Católica entendida como una entidad autoritaria y paternalista, se derrumba. En realidad la Iglesia Católica habría sido la que puso las bases del desarrollo político moderno.

Consecuencias en el desarrollo político europeo

Como consecuencia de la presencia de la Iglesia, en España, Francia e Inglaterra durante la edad media surgieron los parlamentos como las primeras instituciones capaces de enfrentar a los reyes y ponerle límites al Estado. Fukuyama explica también por qué España y Francia no lograron el desarrollo político que alcanzó Inglaterra en el Siglo XVIII. Para él, Inglaterra, Francia y España, poco antes de la revolución inglesa tenían un *rule of law* fuerte pero el Estado era patrimonial. El primero que logró salir del patrimonialismo fue Inglaterra, y de allí pasó este logro histórico a los Estados Unidos

donde existe un *rule of law* fuerte. En cambio Francia, permaneció todo el Siglo XVIII en esa situación hasta la revolución.

Los casos de la India, el mundo árabe y China

Ciertamente, según Fukuyama, en los países y culturas en donde predominaron la religión hindú, el budismo y el Islam existían, en su opinión, bases como para fundar el *rule of law*. De hecho, Fukuyama sostiene que en estas religiones existe un derecho proveniente de Dios o de la Naturaleza como una instancia superior al poder político. Sin embargo, estas religiones carecieron siempre de una organización institucional similar a la Iglesia Católica capaz de sostener ese derecho con suficiente fuerza frente al poder político y de esa manera fundamentar el *rule of law*. En cuanto a la China, ésta no elaboró nunca la idea de un conjunto de derechos independientes del Estado encarnada en una institución y por eso siempre tendió a tener estados absolutistas. Sin embargo, el Estado chino siempre funcionó en parte por la no corrupción y la educación superior de sus funcionarios que logran imponerse y absorber a la sociedad. China fue uno de los pocos países que pudo construir una burocracia de funcionarios relativamente independientes no patrimonialistas sobre todo en su cúspide. La corrupción en China está en la base del Estado, entre los funcionarios de más bajo rango. No obstante, China, por carecer de *rule of law*, está lejos de tener un verdadero desarrollo político.

América Latina y la Francia pre revolucionaria

La situación actual de América Latina –heredada de España- sería según Fukuyama muy parecida a la de la Francia prerrevolucionaria, es decir, una sociedad patrimonialista donde los funcionarios del Estado están en alianza con intereses privados que se apropian del Estado, donde el *rule of law* es débil y donde hay una suerte de estatismo parcial o de absolutismo débil en donde el Estado tampoco logra imponerse al modo oriental. Fukuyama está asombrado y a la vez fascinado con el fenómeno latinoamericano, que considera extremadamente anómalo. Sería algo semejante a estar en el siglo XVIII pero en pleno siglo XXI.

Crítica de las teorías parciales sobre el desarrollo de los países latinoamericanos

En *Falling Behind: explicando la brecha de desarrollo entre América Latina y Estados Unidos* (2008), Fukuyama critica las teorías parciales sobre las causas del desarrollo económico y de la brecha existente entre los países desarrollados y los países en desarrollo latinoamericanos. En primer lugar están las teorías deterministas. Ciertamente, en su opinión, la geografía y el clima son obviamente factores que influyen pero no son determinantes y da los ejemplos de Costa Rica y Guatemala en donde las similitudes geográficas no se condicen con las diferencias en la evolución institucional. Distintos momentos de la historia demuestran que distintas regiones avanzan sobre otras y luego retroceden y que poco tiene que ver eso con el clima, la geografía, la localización o la dotación de recursos naturales. Otro ejemplo que ofrece Fukuyama a este respecto es el de la Argentina y Chile.

Por otro lado, Fukuyama también rechaza un papel excesivamente determinante de la historia y la tradición. Muestra por ejemplo cómo hay un tronco común entre Inglaterra y los Estados Unidos: los colonos y después la gran mayoría de los inmigrantes en los Estados Unidos vienen de Inglaterra. Sin embargo en ambos hay sistemas políticos muy diferentes: un parlamentarismo que él llama decisionista frente a un sistema presidencialista republicano.

Finalmente, Fukuyama relativiza también el rol de las influencias externas. En su opinión, la idea de que América Latina no se desarrolló porque hubo otros actores que no quisieron que se desarrollara de una forma autónoma y moderna, entre los cuales estarían

los Estados Unidos, no puede ser tomada como una explicación integral. Tampoco la idea de que los términos de intercambio, es decir, la disparidad entre los precios de los productos que los países de América Latina producen y exportan versus los precios de los productos que importan es la causa del subdesarrollo. Los cambios favorables a América Latina en la actualidad, tanto en la geopolítica como en la economía global, al mismo tiempo que el dispar desarrollo político de sus diferentes países, demuestran que esta tesis es insostenible.

Instituciones formales e informales y el caso argentino

Debatiendo con autores latinoamericanos del calibre de Natalio Botana, Tulio Halperín Donghi y Enrique Krauze, Fukuyama critica también el poner sólo el foco en el diseño y defensa de las instituciones formales en América Latina, dejando de lado el proceso mucho más complejo de las instituciones informales, constituidas por lo que él llama las prácticas sociales subyacentes. Estas últimas no son en general tomadas en cuenta en los análisis porque son mucho más difíciles de pensar y modelizar y, ciertamente también, mucho más difíciles de cambiar, construir o reconstruir. Fukuyama cree que no existen instituciones ideales, sino que una muy buena institución mal manejada puede ser muy negativa y que una institución relativamente mediocre en un determinado contexto puede tener muy buenos resultados. El caso argentino es para él un perfecto ejemplo de instituciones formalmente buenas pero con una base de instituciones informales y prácticas que obstaculizan permanentemente el desarrollo político.