

# El futuro de la democracia

## La primacía de la cultura

FRANCIS FUKUYAMA

Cuáles van a ser los principales competidores ideológicos y políticos de la democracia liberal en los próximos años? Yo creo que el más grave está en proceso de surgimiento en Asia. Pero también creo que lo que sucede a nivel de la ideología dependerá de desarrollos en los niveles de la sociedad civil y la cultura. Una breve digresión metodológica contribuirá a explicar la razón de esto.

Hay cuatro niveles en los que ha de ocurrir la consolidación de la democracia y cada uno de ellos requiere un nivel correspondiente de análisis.

**Nivel 1: Ideología.** Es el nivel de las *creencias normativas* sobre la corrección o incorrección de las instituciones democráticas y las estructuras de mercado que las apoyan. Es obvio que las sociedades democráticas no pueden sobrevivir por mucho tiempo si la gente no cree que la democracia es una forma legítima de gobierno; por otra parte, la difundida creencia en la legitimidad de la democracia puede coexistir con una incapacidad para crear o consolidar instituciones democráticas. El nivel 1 es la esfera de la autoconciencia racional en la que pueden ocurrir cambios en la percepción de la legitimidad virtualmente de la noche a la mañana. Este tipo de cambio, favorable a la democracia y los mercados, ha tenido lugar en todo el mundo en los últimos 15 años.

**Nivel 2: Instituciones.** Esta esfera incluye constituciones, sistemas legales, sistemas de partido, estructuras de mercado y afines. Las instituciones cambian con menos rapidez que las ideas sobre la legitimidad, pero pueden ser manipuladas por la política pública. En este nivel es en el que ha tenido lugar la mayor parte de la lucha política reciente, a medida que las nuevas democracias, ayudadas por las antiguas, han apuntado a privatizar empresas estatales, redactar nuevas constituciones, consolidar partidos y así sucesivamente. Mucha de la economía neoclásica opera en este nivel de análisis, como lo hizo una buena parte de la ciencia política hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.

**Nivel 3: Sociedad civil.** Es el terreno de las estructuras sociales separadas del Estado creadas espontáneamente y que sirven de fundamento a las instituciones políticas democráticas. Estas estructuras se configuran con más lentitud aún que las instituciones políticas. Son menos manipulables por la política pública y en realidad suelen tener una relación inversa con el poder estatal, fortaleciéndose a medida que el Estado retrocede y viceversa. Hasta hace poco, la sociedad civil era un tema de análisis relativamente descuidado: en Occidente, se solía dar por supuesto como concomitante inevitable de la modernización, mientras que en el Este, los marxistas lo denunciaban por fraudulento. La sociedad civil se puso de nuevo de moda después de la caída del comunismo, porque se reconoció que las sociedades posttotalitarias se caracterizaban por un déficit particular de las estructuras sociales, que eran una precondition necesaria de instituciones políticas democráticas y estables<sup>1</sup>. En las últimas dos décadas, a este nivel de análisis se ha realizado una gran cantidad de trabajo interesante en ciencia política, lo cual ha tenido por

consecuencia una taxonomía y un lenguaje muy ricos para describir a las sociedades civiles contemporáneas en su relación con las instituciones democráticas.

**Nivel 4: Cultura.** Este nivel, que es el más profundo, incluye fenómenos como estructura familiar, religión, valores morales, conciencia étnica, "civilidad" y tradiciones históricas particulares. Así como las instituciones democráticas descansan en una sociedad civil sana, la sociedad civil a su vez tiene precursores y precondiciones al nivel de la cultura. La cultura se puede definir como un hábito no racional y ético transmitido a través de la tradición; aunque es maleable y los desarrollos en los otros tres niveles le pueden afectar, tiene tendencia a ser el que cambia con más lentitud. Analíticamente, esta es la esfera de la sociología y la antropología. En el campo de la ciencia política, los estudios que ahondan en el nivel de la cultura y exploran su influencia en la sociedad civil han sido mucho menos comunes que los estudios de la sociedad civil.

En muchos aspectos, lo que Samuel Huntington ha denominado la "tercera ola" de transiciones democráticas fue impulsada por el nivel 1; es decir, el nivel de la ideología. Por una u otra razón, el modo de percibir la legitimidad empezó a cambiar rápida y espectacularmente a finales de los años 70 y en los 80, provocando entre otras cosas la subida al poder de ministros de Hacienda de libre mercado en América Latina, el nacimiento de movimientos prodemocracia en el antiguo mundo comunista y una desmoralización general de los autoritarios tanto de derecha como de izquierda. Este cambio de ideología precipitó

un inmenso cambio en el nivel 2, el de las instituciones, y provocó la proliferación de debates sobre las estrategias apropiadas, por ejemplo, gradualismo *versus* terapia de choque, o "primero la reforma económica" *versus* "primero la democracia". Aunque el proceso de consolidación institucional dista de estar completo, se ha avanzado mucho en este nivel en todas las regiones que en los años 80 vivieron revoluciones ideológicas.

El cambio en el nivel 3, el de la sociedad civil, ha sido mucho más lento en llegar. Y aquí está claro que el ritmo del cambio depende en buena medida de las características del nivel 4, el de la cultura. La sociedad civil ha vuelto a brotar con relativa rapidez en Polonia, Hungría, la República checa y los Estados bálticos, donde había enérgicas élites alternativas dispuestas a hacer a un lado a las comunistas del pasado. En esos países, la economía ha salido del fondo en el que se encontraba con el surgimiento de un sector privado sano y la vida política se ha idodesplazando lentamente hacia modelos identificables europeo-occidentales. Los dolores de parto de la sociedad civil han sido mucho más agudos en Bielorusia, Ucrania y Rusia, que seguían dependiendo en buena medida de antiguas élites comunistas para dotar de funcionarios a sus nuevas (y a veces no tan nuevas) instituciones. El origen de estas diferencias se remonta al nivel cultural; la explicación de los mecanismos específicos de interacción entre los niveles 3 y 4 será una tarea central para los futuros estudiantes de la democratización.

Se puede decir sin temor a equivocarse que la recesión de la "tercera ola", que ha sido evidente en muchas partes del mundo en los últimos cuatro o cinco años, se ha debido a los ritmos variables de cambio entre los cuatro niveles. El cambio casi instantáneo en las creencias normativas generó grandes expectativas que no se pudieron satisfacer debido al grado aún mayor de obstinación con que se tropezó en los niveles sucesivamente más profundos. En algunos países, esta obstinación provocó que el movimiento hacia la democracia parara en seco, aun antes de que hubiera oportunidad de crear instituciones. En otros, la brecha entre las expectativas y la realidad amenazó el progreso genuino que se había logrado en la consolidación de instituciones, porque empezó a afectar a las creencias

normativas que habían puesto en marcha la revolución democrática en primer lugar.

Las principales dificultades que enfrentará la democracia liberal en el futuro es probable que se encuentren en el nivel 3 y sobre todo en el nivel 4. En la actualidad no existe un gran desacuerdo en los niveles 1 y 2: es difícil identificar a competidores ideológicos plausibles y hay pocos acuerdos institucionales alternativos que produzcan algún entusiasmo. Las disputas a esos niveles ocurren en los márgenes y abordan asuntos como el de si el Estado de bienestar se debería expandir o contraerse, los méritos del presidencialismo *versus* el parlamentarismo y demás. En realidad, yo llegaría incluso a argumentar que la ingeniería social en el nivel de las instituciones ha sacudido un enorme muro de ladrillo: las experiencias del siglo pasado enseñaron a la mayoría de las democracias que los reordenamientos ambiciosos de instituciones suelen provocar más problemas imprevistos de los que resuelven. En cambio, las verdaderas dificultades que afectan a la calidad de vida en las democracias modernas tienen que ver con patologías sociales y culturales, que parecen estar a salvo y fuera del alcance de soluciones institucionales, y por lo tanto, de la política pública. El problema clave se está convirtiendo rápida mente en cultural.

### **Competidores de la democracia**

De los competidores sistémicos de la democracia liberal fácilmente visibles, sólo uno está ganando fuerza rápidamente y parece capaz de desafiar a la democracia en su propio campo. Este único contendiente grave es una forma de autoritarismo paternalista asiático. Las otras posibilidades que se insinúan son: 1) el nacionalismo extremo o fascismo; 2) el Islam y, 3) un neobolcheviquismo revivido. Cada uno de ellos tiene problemas como movimiento ideológico a nivel mundial; muy especialmente, los tres han mostrado una capacidad limitada para adaptarse a las exigencias de la ciencia natural moderna y en consecuencia, se ven obligados a no integrarse a la economía global cada vez más tecnológica.

Tomemos el caso del fascismo. En los últimos años, los conflictos étnicos y los movimientos de migración en todo el mundo han puesto al descubierto un agujero considerable en la teoría política liberal tradicional: al tratar a los ciudadanos sólo como individuos, el Estado liberal ignora que las poblaciones del mundo real se orientan hacia los grupos y, para bien o para mal, las identidades colectivas les producen una gran satisfacción. Sin embargo, no está claro que esto represente un problema insuperable para los

Estados liberales. A muchos de ellos les ha sido posible adaptar un grado moderado de pluralismo orientado a los grupos dentro de las instituciones basadas en el principio de los derechos individuales. En cambio, a Estados nacionalistas más extremos como Serbia, que viola principios liberales fundamentales de tolerancia, no les ha ido muy bien. Como las poblaciones no son homogéneas, su insistencia en la pureza étnica los lleva al conflicto, la guerra y la destrucción de las bases económicas del poder moderno. No es por lo tanto extraño que Serbia no haya logrado convertirse en una sociedad modelo para nadie en Europa, occidental u oriental, aparte de unos cuantos grupos marginales descontentos en países como Rusia, Moldavia y Hungría. Aunque el conflicto étnico es una grave amenaza a la democracia a corto plazo, hay una serie de razones para pensar que será un fenómeno de transición. Del mismo modo, aunque la ola fundamentalista islámica aún no haya retrocedido entre las poblaciones marginadas en Oriente Medio, ningún Estado

fundamentalista ha demostrado que puede dominar el proceso de industrialización. Ni siquiera los que tienen la suerte de haber heredado riqueza en recursos naturales han abordado con eficacia los problemas sociales que contribuyeron a llevarlos al poder; en Irán, hoy el descontento sigue siendo sumamente alto. Esto sólo refuerza la falta de atractivo del fundamentalismo islámico para cualquiera que, para empezar, no sea culturalmente islámico.

El competidor ideológico menos grave de todos para la democracia liberal es una forma renovada de comunismo. Es cierto que antiguos comunistas han vuelto al poder en Lituania, Polonia y Alemania del Este, mientras que en cierto sentido nunca abandonaron el poder en otras partes del mundo ex comunista. Pero estos grupos no han tratado de hacer más que reducir ligeramente la velocidad de transición al capitalismo y presionar en favor de una red de seguridad más amplia. Datos de encuestas indican que el apoyo que reciben proviene sobre todo de jubilados, miembros de la ex élite comunista y de los que tienen alguna apuesta en el antiguo sistema. Huelga decir que el programa económico neobolchevique no ofrece la perspectiva de renovación económica a largo plazo.

El hecho de que el fascismo, el Islam y el neobolcheviquismo carezcan de buenas perspectivas como ideologías globales no significa que no sigan expandiéndose dentro de sus esferas regionales. Allí ocasionarán un daño considerable a la calidad de vida de las poblaciones locales, a la vez que retardarán, o en algunos casos harán imposible, la consolidación de sistemas políticos democráticos viables. Pero es poco probable que consigan el atractivo o el poder para llegar mucho más lejos.

Esto deja a una forma de autoritarismo paternalista asiático como el nuevo competidor más grave para la democracia liberal. Obviamente, el autoritarismo asiático es un fenómeno "regional" no menos que el fascismo o el Islam. Nadie en América del Norte o en Europa piensa seriamente en adoptar el confucianismo como una ideología nacional. Pero como ninguna de las otras tres alternativas ideológicas, la experiencia asiática ha obligado a que en Occidente la gente tenga que hacer frente a la debilidad en sus propias sociedades. Sólo los asiáticos han sido capaces de dominar el mundo tecnológico moderno y de crear sociedades capitalistas competitivas con las de Occidente, y en realidad algunos dirían que hasta superiores en muchos aspectos. Esto solo basta para indicar que la participación relativa de Asia en el poder global aumentará firmemente. Pero Asia plantea también un desafío ideológico.

Muchas de las definiciones convencionales de la alternativa asiática traicionan la tendencia de la filosofía política moderna occidental a definir los sistemas sociopolíticos en términos exclusivamente institucionales. De ahí que sea común decir que el autoritarismo asiático "blando" combina mercados relativamente libres con una autoridad política relativamente fuerte que favorece el consenso de grupo sobre los derechos individuales. Este análisis es correcto en cierta medida, pero no abarca una característica esencial de las sociedades asiáticas. En las culturas tradicionales asiáticas, la autoridad política no se ha basado tanto en la ingeniería correcta de las instituciones como en una educación moral amplia que garantiza la coherencia de estructuras sociales fundamentales. (En este aspecto, la orientación del confucianismo se asemeja a la de la filosofía política clásica occidental.) Es decir, mientras que el pensamiento político moderno occidental intenta construir un orden social justo de arriba a abajo, acentuando los niveles 1 y 2, las culturas tradicionales asiáticas empiezan desde los niveles 4 y 3 y funcionan hacia arriba. De ahí que el confucianismo socialice a los individuos para subordinar su individualismo a la familia, el bloque de construcción fundamental de una sociedad cínica. Las estructuras políticas más grandes

son superconjuntos de esos elementos de nivel inferior: el linaje es una familia de familias, mientras que todo el sistema imperial chino es la familia del pueblo chino en su conjunto, con la autoridad del emperador modelada de acuerdo a la del padre.

Como las sociedades asiáticas empiezan en el nivel 4 y funcionan hacia arriba, el tipo de estructuras políticas que producen, o con las que son compatibles, es en cierto modo indeterminado. Por esta razón, en el siglo XX las sociedades asiáticas modernizantes han podido separar lo que el estudioso de Confucio, Tu Weiming, llama "confucionismo político" del confucionismo de "la vida cotidiana"<sup>2</sup> El confucionismo político tradicional, que administraba por mandato el sistema imperial con su elaborada jerarquía de mandarines y caballeros-estudiosos, pudo ser rechazado con relativa facilidad y sustituido por una variedad de formas institucionales-políticas sin provocar que la sociedad perdiera su coherencia esencial. De ahí que no sea correcto identificar la alternativa asiática con un conjunto particular de acuerdos institucionales, como la presencia de un parlamento o la ausencia de garantías de algunos derechos individuales. La esencia de la alternativa asiática es una sociedad no en torno a los derechos individuales, sino en torno a un código moral profundamente incrustado que es la base para estructuras sociales fuertes y la vida de la comunidad. Este tipo de sociedad puede existir en una democracia como Japón o en un Estado semiautoritario como Singapur. Aunque ciertas instituciones serían obviamente compatibles con este tipo de orden social (el comunismo, por ejemplo), son las estructuras sociales y su coherencia cultural y no las instituciones las que lo definen.

### **La sociedad civil en Asia y en Estados Unidos**

Si entendemos la alternativa asiática en su modalidad no institucional, vemos que tiene algunas implicaciones interesantes para el futuro de la democracia en todo el mundo. En primer lugar, no está claro que el confucionismo y otros elementos de la cultura tradicional asiática constituyan barreras significativas al avance de la democracia liberal en Asia. Que sí constituye esa barrera lo argumentan asiáticos como el ex primer ministro de Singapur, Lee Kwan Yew, y occidentales como Samuel P. Huntington. De parte de Lee, esto representa una tergiversación deliberada y en interés propio del confucionismo, que él identifica con el orden político que consideró conveniente establecer en Singapur en el momento particular que estuvo en el poder. Otras sociedades asiáticas, como Taiwan y Corea, se han ido desplazando hacia una forma muy reconocible de democracia occidental en la década pasada sin por ello perder su carácter confuciano. Huelga decir que la cultura semiconfuciana de Japón ha demostrado ser bastante compatible con las instituciones democráticas durante dos generaciones. El levantamiento político que comenzó cuando el Partido Liberal Demócrata perdió el poder en julio de 1993, ha inaugurado un proceso que eventualmente hará de Japón una democracia más al estilo norteamericano de lo que lo fue en el pasado. El tipo de retórica agresivamente antioccidental y francamente antidemocrática que provino de funcionarios e intelectuales de Singapur y Malasia en los últimos años, está muy relacionada con las personalidades de Lee y del primer ministro de Malasia, Datuk Seri Mahathir. Con la siguiente generación de dirigentes, es mucho más probable que ambas sociedades se desplacen hacia la versión japonesa-taiwanesa-coreana de democracia que se alejen de ella.

El error de Huntington es de naturaleza más conceptual. Identifica mal la esencia del confucionismo como confucionismo político, cuando en realidad la parte que mejor ha

sobrevivido es una doctrina sobre la familia y otras relaciones sociales de nivel inferior.<sup>3</sup> No hay razón teórica para que las estructuras sociales confucianas no pudieran coexistir perfectamente con instituciones políticas democráticas. En realidad, se puede defender incluso que las instituciones democráticas se verían considerablemente fortalecidas por ellas.

Por otra parte, el hecho de que el confucionismo sea compatible con la democracia moderna no significa que la democracia avanzará inexorablemente en Asia. El prestigio de las instituciones democráticas en el futuro dependerá de cómo perciba Asia, no tanto la efectividad de las instituciones occidentales como los problemas de la sociedad y la cultura occidentales. Este prestigio ha menguado considerablemente a lo largo de las dos últimas décadas: no sólo los medios de comunicación modernos han hecho mucho más consciente a la gente de los desarrollos en los Estados Unidos, sino que los problemas sociales de este país — la letanía usual de patologías como crímenes violentos, drogas, tensiones raciales, pobreza, familias de madre o padre soltero y demás— han empeorado. En otras palabras, mientras que los norteamericanos menosprecian a los asiáticos cuando se establecen comparaciones en los niveles 1 y 2, los asiáticos tienen cada vez más la sensación de que sus propias sociedades tienen ciertas ventajas clave sobre Estados Unidos en los niveles 3 y 4. Los críticos asiáticos de los Estados Unidos como Lee Kwan Yew parten del supuesto de que los niveles 1 y 2 están inextricablemente vinculados a los niveles 3 y 4; es decir, que las instituciones liberales, basadas en derechos, tienen un efecto corrosivo en la sociedad civil y la cultura, y que la democracia conduce eventualmente a la descomposición del tejido social. El destino de la democracia liberal en Asia dependerá por lo tanto en buena medida de hasta qué grado los Estados Unidos puedan abordar fructíferamente, no sus problemas institucionales relativamente menores, sino sus problemas socioculturales más refractarios.

Hay en realidad una vinculación entre los niveles 1 y 2 por una parte y los niveles 3 y 4 por otra, pero es mucho más complicado de lo que Lee y otros imaginan. El liberalismo basado en los derechos individuales es bastante compatible con estructuras sociales fuertes y comunitarias, y con hábitos culturales disciplinados. En realidad se podría argumentar que la verdadera importancia de la sociedad civil y la cultura en una democracia moderna reside precisamente en su capacidad para equilibrar o moderar el individualismo atomizante que es inherente a la doctrina liberal tradicional, tanto política como económica. Como Tocqueville, Weber y muchos otros observadores de la sociedad norteamericana han apuntado, Estados Unidos nunca se ha parecido a un "montón de arena" de individuos atomizados porque otros factores (como el carácter sectario del protestantismo norteamericano) han ejercido una potente presión de contrapeso en una dirección más orientada al grupo. Sólo durante los últimos 50 años ha sido cuando las corrientes individualistas han llegado a predominar sobre las más comunitarias. No es casual que el sistema norteamericano produjera este resultado. Pero su surgimiento no era en absoluto inevitable y no fue una consecuencia necesaria de la "democracia" en sí. Estados Unidos, como lo apunta una estudiosa del derecho constitucional, Mary Ann Glendon, posee su propio y exclusivo "lenguaje de los derechos" que es bastante distinto de los de las democracias europeas.<sup>4</sup> Este dialecto liberal norteamericano ha llegado a estar asociado en la mente de muchos asiáticos con la democracia *per se*.

Por lo tanto las luchas que contribuirán a determinar el destino de la democracia liberal no serán sobre la naturaleza de las instituciones, sobre lo que ya hay mucho consenso en el mundo. Las verdaderas batallas tendrán lugar en los niveles de la sociedad civil y la

cultura. Estos terrenos han sido ampliamente reconocidos como cruciales por las nuevas democracias que surgen procedentes de un pasado autoritario. Pero como lo ponen en claro las actuales "guerras culturales" en los Estados Unidos, la salud y el dinamismo de la sociedad civil son también problemáticas en las democracias a largo plazo y aparentemente estables.

1. Para una discusión sobre los orígenes complejos y contingentes de la sociedad civil, véase Ernest Gellner, *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals* (Londres: Hamish Hamilton, 1994).
2. Tu Wei-ming, *Confucian Ethics Today: The Singapore Challenge* (Singapur: Curriculum Development Institute of Sinapore, 1984), 90.
3. Abordaré este problema extensamente en un artículo sobre confucionismo y democracia que se publicará en el número de abril de 1995 del *Journal of Democracy*.
4. Mary Ann Glendon, *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse* (Nueva York: The Free Press, 1991).

Traducción: Isabel Vericat

Asesor residente de la RAND Coporation en Washington, D.C. Ex subdirector del Policy Planning Staff del Departamento de Estado de los Estados Unidos, es autor de *El fin de la historia y el último hombre* (1992). Publicado con autorización de John Hopkins University Press. (*Journal of Democracy*, vol. 6. No. 1 (1995) pp. 7-15