



Del autor del bestseller
El fin de la historia y el último hombre

FRANCIS FUKUYAMA



ORDEN Y DECADENCIA



DE LA POLÍTICA



**DESDE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL
HASTA LA GLOBALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA**



DEUSTO

Orden y decadencia de la política

Desde la revolución industrial a la
globalización de la democracia

FRANCIS FUKUYAMA

Traducido por Jorge Paredes



EDICIONES DEUSTO

Título original: *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*

Publicado por Profile Books Ltd., Londres, 2014 y

Farrar, Straus and Giroux, Estados Unidos, 2014

© 2014 Francis Fukuyama

© de la traducción Jorge Paredes, 2016

© Centro Libros PAFP, S.L.U., 2016

Deusto es un sello editorial de Centro Libros PAFP, S. L. U.

Grupo Planeta

Av. Diagonal, 662-664

08034 Barcelona

www.planetadelibros.com

Diseño de cubierta: microbiogentleman.com

Imágenes de cubierta: © Marzolino, © Andrea Izzotti, © Peter Scholz, © Trsitán Tan y © Songquan Deng, Shutterstock

ISBN: 978-84-234-2483-2

Depósito legal: B. 28.383-2015

Primera edición: enero de 2016

Preimpresión: Anglofort, S.A.

Impreso por Egedsa

Impreso en España - *Printed in Spain*

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Sumario

Introducción. El desarrollo de las instituciones políticas hasta la Revolución francesa	11
--	----

Primera parte **El Estado**

1. ¿Qué es el desarrollo político?	37
2. Las dimensiones del desarrollo.....	60
3. La administración pública	75
4. Prusia construye un Estado.....	93
5. La corrupción.....	113
6. La cuna de la democracia	131
7. Italia y el equilibrio de la desconfianza.....	150
8. Patrocinio y reforma.....	175
9. Estados Unidos inventa el clientelismo	188
10. El final del sistema de enchufes	209
11. Ferrocarriles, bosques y la construcción estatal de Estados Unidos	231
12. La construcción nacional.....	257
13. Buen gobierno, mal gobierno.....	273

Segunda parte **Instituciones extranjeras**

14.	Nigeria	295
15.	Geografía	308
16.	Plata, oro y azúcar	327
17.	Perros que no ladraron	350
18.	Un lienzo en blanco	364
19.	Tormentas en África	383
20.	Gobierno indirecto	402
21.	Instituciones nacionales o importadas	422
22.	Lenguas vehiculares	433
23.	El fuerte Estado asiático	451
24.	La lucha por la ley en China	477
25.	La reinvencción del Estado chino	499
26.	Tres regiones	520

Tercera parte **La democracia**

27.	¿Por qué se extendió la democracia?	537
28.	El largo camino a la democracia	554
29.	De 1848 a la Primavera Árabe	575
30.	La clase media y el futuro de la democracia	586

Cuarta parte **La decadencia política**

31.	Decadencia política	609
32.	Un Estado de tribunales y partidos	626
33.	El Congreso y la repatrimonialización de la política estadounidense	638
34.	Estados Unidos y la vetocracia	654
35.	Autonomía y subordinación	678
36.	Orden y decadencia de la política	700
	<i>Bibliografía</i>	731
	<i>Agradecimientos</i>	773

¿Qué es el desarrollo político?

El desarrollo político y sus tres componentes: el Estado, el principio de legalidad y la responsabilidad; por qué todas las sociedades están sujetas a la decadencia política; el plan del libro; por qué es bueno contar con un sistema político equilibrado.

El desarrollo político es el cambio que experimentan las instituciones políticas a lo largo del tiempo. Es distinto de los cambios experimentados por la política y las normas: los primeros ministros, los presidentes y los legisladores vienen y van, las leyes pueden modificarse, pero son las normas subyacentes mediante las cuales se organizan las sociedades las que definen el orden político.

En el primer volumen de este libro sostuve que había tres categorías básicas de instituciones que constituían un orden político: el Estado, el principio de legalidad y los mecanismos de responsabilidad. El Estado es una organización jerárquica y centralizada que ostenta el monopolio de la fuerza legítima en un territorio determinado. Aparte de presentar características como la complejidad y la adaptabilidad, los Estados pueden ser más o menos impersonales: los Estados primitivos eran indistinguibles de la casa del gobernante y eran descritos como «patrimoniales» porque favorecían a familiares y amigos del este y funcionaban según sus reglas. Los Estados modernos y más desarrollados, en cambio, distinguen entre el interés particular de los gobernantes y el interés público y general de toda la comunidad. Se esfuerzan por tratar a los ciudadanos de manera más impersonal, aplicando leyes, reclutando funcionarios y aplicando políticas sin caer en el favoritismo.

El principio de legalidad tiene muchas definiciones posibles, incluyendo la ley y el orden simples, los derechos de propiedad y de imposición del cumplimiento de los contratos o la moderna

interpretación occidental de los derechos humanos, la cual contempla la igualdad de derechos para las mujeres y las minorías raciales y étnicas.¹² La definición de principio de legalidad que utilizo en este libro no está unida a una interpretación sustantiva específica de la ley. Por el contrario, lo defino como una serie de normas de comportamiento que reflejan un amplio consenso social y que vinculan incluso a los actores políticos más poderosos, ya sean reyes, presidentes o primeros ministros. Si los gobernantes pueden cambiar la ley para que se adapte a ellos, no existe el principio de legalidad, incluso en el caso de que dichas leyes se apliquen uniformemente al resto de la sociedad. Para que sea eficaz, habitualmente, el principio de legalidad tiene que estar materializado en una institución judicial separada que pueda actuar de manera autónoma del ejecutivo. Según esta definición, el principio de legalidad no está asociado con ningún corpus jurídico sustantivo concreto, como los que predominan en la actualidad en Estados Unidos o Europa. El principio de legalidad como limitación al poder político ya existía en la antigüedad, en Israel, la India y el mundo musulmán, así como en el Occidente cristiano.

El principio de legalidad, o el Estado de derecho, debería distinguirse de lo que, en ocasiones, se denomina «gobierno mediante ley» o «gobierno por ley». En este último caso, la ley representa órdenes emitidas por el gobernante de una manera no arbitraria, pero sin que el gobernante mismo esté sujeto a dicho orden jurídico. El gobierno mediante ley, como veremos, a veces se vuelve más institucionalizado, regular y transparente, y, bajo sus condiciones, empieza a cubrir algunas de las funciones del Estado de derecho, reduciendo la autoridad discrecional y la arbitrariedad del gobernante.

La responsabilidad significa que el gobierno es sensible a los intereses del conjunto de la sociedad —lo que Aristóteles denominaba el bien común— en lugar de serlo solamente a su propio interés particular. Hoy en día, habitualmente, la responsabilidad

12. Para un examen de las definiciones existentes, véase Rachel Kleinfeld, «Competing Definitions of the Rule of Law,» en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment, 2006).

se interpreta como un procedimiento de rendición de cuentas, esto es, elecciones periódicas libres y multipartidistas que permitan a los ciudadanos elegir y sancionar a sus gobernantes. Pero la responsabilidad también puede ser sustantiva: los gobernantes pueden responder a los intereses de la sociedad en sentido amplio sin estar necesariamente sujetos a un procedimiento de rendición de cuentas. Los gobiernos no electos pueden diferir enormemente en cuanto a su grado de receptividad de las necesidades públicas, rasgo por el cual Aristóteles, en su *Política*, distinguía entre los gobiernos unipersonales de la monarquía y la tiranía. Sin embargo, normalmente existe una fuerte conexión entre la responsabilidad procedimental y la sustantiva, porque si los gobernantes no tienen ninguna limitación, incluso en el caso de que sean sensibles al bien común, habitualmente no puede confiarse en que sigan siempre así. Cuando utilizamos la palabra «responsabilidad» estamos hablando fundamentalmente de democracia moderna, definida en términos de procedimientos que hacen que el gobierno sea responsable ante sus ciudadanos. No obstante, debemos tener en cuenta que los buenos procedimientos no necesariamente producen resultados sustantivos.

Las instituciones del Estado concentran el poder y permiten a la comunidad hacer uso de ese poder para imponer el cumplimiento de las leyes, mantener la paz, defenderse frente a enemigos exteriores y proporcionar los bienes públicos necesarios. El principio de legalidad y los mecanismos de responsabilidad, en cambio, van en dirección opuesta: limitan el poder del Estado y se aseguran de que se utilice únicamente de manera controlada y consensuada. El milagro de la política moderna es que podemos tener órdenes políticos que sean a la vez fuertes y competentes, y que, a pesar de todo, estén obligados a actuar únicamente dentro de los parámetros establecidos por la ley y por el mandato democrático surgido de las elecciones libres.

Esas tres categorías de instituciones pueden existir en diferentes sistemas de gobierno, independientemente unas de otras y en diversas combinaciones. De ahí que la República Popular China tenga un Estado fuerte y desarrollado, pero un principio de legalidad débil y sin democracia. Singapur presenta un principio de legalidad además de un Estado, pero muy poca democracia. Rusia tiene elecciones democráticas, un Estado eficaz a la hora de

acabar con la disidencia —pero no tanto a la de prestar servicios— y un principio de legalidad débil. En muchos Estados fallidos, como la Somalia, el Haití y la República Democrática del Congo de principios del siglo XXI, el Estado y el principio de legalidad son débiles o inexistentes, a pesar de que en esta última se celebran elecciones democráticas. Por el contrario, una democracia liberal políticamente desarrollada incluye los tres conjuntos de instituciones —Estado, principio de legalidad y responsabilidad procedimental— en una especie de equilibrio. Un Estado poderoso sin controles importantes es una dictadura; un Estado débil y controlado por una multitud de fuerzas políticas es ineficaz y, a menudo, inestable.

Llegar a Dinamarca

En el primer volumen sugerí que los países contemporáneos en vías de desarrollo y la comunidad internacional que pretendía ayudarles se encuentran con el problema de «llegar a Dinamarca». Con ello no me refiero tanto al país real como a una sociedad imaginaria próspera, democrática, segura, bien gobernada y con bajos niveles de corrupción. Esa «Dinamarca» contaría con los tres grupos de instituciones políticas en perfecto equilibrio: un Estado competente, un principio de legalidad sólido y responsabilidad democrática. A la comunidad internacional le gustaría transformar Afganistán, Somalia, Libia y Haití en lugares idealizados como esa «Dinamarca», pero no tiene la menor idea de cómo hacerlo. Como he afirmado anteriormente, parte del problema es que no entendemos cómo la propia Dinamarca acabó siendo Dinamarca y, por tanto, no comprendemos la complejidad y la dificultad del desarrollo político.

De las distintas cualidades positivas de Dinamarca, la menos estudiada y peor comprendida es cómo su sistema político realizó la transición de un Estado patrimonialista a uno moderno. En el primero, los gobernantes están respaldados por redes de amigos y familiares que obtienen beneficios materiales a cambio de su fidelidad política; en el segundo, los funcionarios del gobierno se supone que son servidores o custodios de un interés público más amplio y se les prohíbe legalmente utilizar sus cargos en su pro-

pio beneficio. ¿Cómo llegó Dinamarca a estar gobernada por una administración caracterizada por una estricta subordinación a los fines públicos, por los conocimientos técnicos, por una división funcional del trabajo y por la contratación basada en el mérito?

Hoy en día, ni siquiera los dictadores más corruptos afirmarían, como hicieron algunos reyes o sultanes antiguos, que «poseen» literalmente sus países y que pueden hacer lo que quieran con ellos. Todo el mundo habla con la boca pequeña de la distinción entre interés público y privado. De ahí que el patrimonialismo haya evolucionado hasta convertirse en lo que se conoce como «neopatrimonialismo», en el cual los líderes políticos adoptan la forma externa de Estados modernos —con administraciones públicas, sistemas legales, elecciones y cosas así—, pero, en realidad, gobiernan en beneficio propio. Puede que invoquen al bien público durante las campañas electorales, pero el Estado no es impersonal: se reparten favores entre redes de seguidores políticos a cambio de votos o de la asistencia a mítines. Este patrón de conducta es evidente en países como Nigeria, México o Indonesia.¹³ Douglass North, John Wallis y Barry Weingast tienen una denominación alternativa para el neopatrimonialismo, al que califican como «orden de acceso limitado», en el cual una coalición de élites en busca de rentas utiliza su poder político para impedir la libre competencia tanto en la economía como en el sistema político.¹⁴ Daron Acemoglu y James Robinson utilizan el término «extractivo» para describir el mismo fenómeno.¹⁵ En una fase de la historia humana, todos los gobiernos podían describirse como patrimoniales, de acceso limitado o extractivos.

La pregunta es: ¿cómo llegaron esos órdenes políticos a convertirse en Estados modernos? Los autores citados más arriba

13. S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Sage, Beverly Hills (California), 1973.

14. Douglass C. North, John Wallis y Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Nueva York, 2009.

15. Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown, Nueva York, 2012. Versión castellana de Marta García Madera, *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Ediciones Deusto, Barcelona, 2012.

son mejores describiendo la transición que aportando una teoría dinámica del cambio. Como veremos, hay diversas fuerzas que promueven la modernización del Estado. Una importante históricamente fue la competencia militar, la cual genera incentivos mucho más poderosos que el propio interés económico a la hora de motivar la reforma política. Un segundo motor del cambio tuvo su origen en la movilización social provocada por la industrialización. El crecimiento económico genera nuevos grupos sociales que, con el tiempo, se organizan para llevar a cabo una acción colectiva y tratan de participar en el sistema político. Este proceso no siempre conduce a la creación de Estados modernos, pero, en las circunstancias adecuadas, puede hacerlo y lo ha hecho.

Decadencia política

Siguiendo la definición de Samuel Huntington, las instituciones políticas se desarrollan haciéndose más complejas, adaptables, autónomas y coherentes.¹⁶ Sin embargo, afirma que también pueden entrar en decadencia. Las instituciones son creadas para cubrir determinadas necesidades de las sociedades, tales como hacer la guerra, hacer frente a conflictos económicos y regular la conducta social. Sin embargo, como pautas de conducta recurrentes, también pueden volverse rígidas y no adaptarse cuando cambian las circunstancias que las provocaron en un primer momento. Hay un conservadurismo inherente en el comportamiento humano que tiende a investir las instituciones de significado emocional una vez establecidas. Cualquiera que sugiera la abolición de la monarquía británica, la Constitución de Estados Unidos o la figura del emperador de Japón, y su sustitución por algo nuevo y mejor, se enfrenta a una tarea extraordinariamente complicada.

16. Para definiciones de estos términos, véase Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, y el debate en Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2011, pp. 450-451. Versión castellana de Jorge Paredes, *Los orígenes del orden político: desde la Prehistoria a la Revolución francesa*, Deusto, Barcelona, 2016.

Además de la incapacidad de las instituciones para adaptarse a nuevas circunstancias, existe una segunda fuente de decadencia política. La sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco; es decir, la preferencia por la familia y los amigos. Mientras que los órdenes políticos modernos tratan de promover un gobierno impersonal, las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos, tanto como medio para proteger sus posiciones como para hacerlos beneficiarios de sus esfuerzos. Cuando lo consiguen, se dice que las élites «capturan» el Estado, lo cual reduce la legitimidad de éste y lo hace menos responsable ante el conjunto de la población. A menudo, los largos períodos de paz y prosperidad proporcionan las condiciones para extender la captura por parte de las élites, lo cual puede provocar una crisis política si va seguida de una recesión económica o de una conmoción política externa.

En el primer volumen de esta obra vimos muchos ejemplos de este fenómeno. La gran dinastía Han de China se desmoronó, en el siglo III, cuando el gobierno volvió a caer en manos de las familias de la élite, las cuales continuaron dominando la política china a lo largo de las siguientes dinastías Sui y Tang. El régimen mameluco de Egipto, edificado en torno a los soldados esclavos, se desplomó cuando estos empezaron a tener familias y a velar por sus propios hijos, igual que hicieron los cipayos y los jenízaros —caballería e infantería— sobre los cuales se había construido el Imperio otomano. La Francia del Antiguo Régimen trató de construir una administración centralizada moderna a partir de mediados del siglo XVII. Sin embargo, las constantes necesidades económicas de la monarquía la obligaron a corromper la administración mediante la venta directa de cargos públicos a individuos adinerados, en una práctica denominada venalidad. En estos dos volúmenes, utilizo una palabra muy larga —«repatrimonialización»— para designar la captura de instituciones estatales por parte de las élites poderosas.

Las democracias liberales modernas no son menos susceptibles de caer en la decadencia política que otros tipos de regímenes. No es probable que ninguna sociedad moderna se convierta plenamente de nuevo en una sociedad tribal, pero vemos ejemplos de «tribalismo» a nuestro alrededor, desde bandas callejeras

a los grupos de influencia que se mueven en las más altas instancias de la política moderna. Aunque en una democracia moderna todo el mundo habla el lenguaje de los derechos universales, muchos se contentan con obtener privilegios —exenciones, subsidios o beneficios especiales— sólo para ellos, su familia y sus amigos. Algunos estudiosos han afirmado que los sistemas políticos cuentan con mecanismos de autocorrección para evitar la decadencia: si los gobiernos actúan de manera mediocre o las élites capturan el Estado, los no pertenecientes a la élite pueden expulsarlos de su cargo a través de las elecciones.¹⁷ Esto ha sucedido en algunos momentos de la historia del crecimiento de la democracia moderna. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que tenga lugar esa autocorrección, tal vez porque los no pertenecientes a la élite estén mal organizados o porque no consigan identificar correctamente sus propios intereses. El conservadurismo de las instituciones hace que, a menudo, la reforma resulte prohibitiva. Esta clase de decadencia política conduce bien a niveles de corrupción que van aumentando lentamente, con el correspondiente descenso del nivel de eficacia gubernamental, o bien a violentas reacciones populistas contra lo que se considera una manipulación por parte de la élite.

Tras las revoluciones: el plan de este volumen

El primer volumen de esta obra rastrea la aparición del Estado, el principio de legalidad y la responsabilidad democrática hasta las revoluciones norteamericana y francesa. Esas revoluciones señalaron el punto en que surgieron las tres categorías institucionales —lo que denominamos democracia liberal— en algún lugar del mundo. El presente volumen rastrea la dinámica de su interacción hasta principios del siglo XXI.

17. El argumento de que las democracias se corregirán por sí solas cuando tengan que hacer frente a los desafíos de las élites se plantea en Mancur Olson, «Dictatorship, Democracy, and Development», *American Political Science Review*, vol. 87, n.º 9, 1993, pp. 567-576; North, Wallis y Weingast, *Violence and Social Orders*; y Acemoglu y Robinson, *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*.

El punto de conexión entre los dos volúmenes señala también el inicio de una tercera revolución, la cual resultó aún más trascendental: la revolución industrial. La continuidad descrita en el primer volumen parece indicar que las sociedades están atrapadas por sus pasados históricos, los cuales limitan su capacidad de elección del tipo de orden político en el futuro. Ése fue un malentendido de la historia evolutiva explicada en dicho volumen, sin embargo, cualquier determinismo histórico implícito es aún menos válido una vez despegó la industrialización. Los aspectos políticos del desarrollo están estrechamente vinculados de manera compleja con las dimensiones económicas, sociales e ideológicas. Dichos vínculos serán el tema tratado en el capítulo siguiente.

La revolución industrial incrementó enormemente el índice de producción per cápita en las sociedades que la experimentaron, fenómeno que acarrea enormes consecuencias sociales. El continuo crecimiento económico elevó la tasa de variación de todas las dimensiones del desarrollo. Entre la dinastía Han Anterior, en el siglo II a. C., y la dinastía Qing, en el siglo XVIII d. C., ni el carácter agrario de la vida de China ni la naturaleza de su sistema político evolucionaron demasiado; durante los dos siglos siguientes, se producirían muchos más cambios que en los dos milenios anteriores. Este rápido ritmo de cambio continúa en el siglo XXI.

La primera parte del presente volumen se centrará en las partes del mundo que fueron las primeras en experimentar esta revolución, Europa y Norteamérica, donde aparecieron las primeras democracias liberales. Tratará de responder a la pregunta de por qué a principios del siglo XXI hay países, como Alemania, que se caracterizan por una administración del Estado moderna y relativamente sin corrupción, mientras que otros países, como Grecia o Italia, siguen plagados de políticas clientelistas y elevados niveles de corrupción. ¿Por qué el Reino Unido y Estados Unidos, cuyos sectores públicos estuvieron plagados de influencias durante el siglo XIX, fueron capaces de reformarlos y convertirlos en administraciones basadas en el mérito?

La respuesta, como veremos, es en algunos aspectos decepcionante desde el punto de vista de la democracia. Las administraciones contemporáneas más modernas fueron las establecidas

por Estados autoritarios buscando la seguridad nacional. Así ocurrió, como vimos en el primer volumen, tanto en la antigua China como en el ejemplo más destacado de un gobierno administrativo moderno, Prusia (que más adelante se convertiría en la unificadora de Alemania), cuya débil posición geopolítica la obligó a buscar el equilibrio creando una administración del Estado eficaz. Por otro lado, los países que se democratizaron pronto, antes de implantar administraciones modernas, se encontraron desarrollando sectores públicos clientelistas. El primer país en padecer ese destino fue Estados Unidos, que, a su vez, fue el primer país en otorgar el derecho de voto a todos los hombres blancos en la década de 1820. Lo mismo puede decirse de los casos de Grecia e Italia, los cuales, por diferentes razones, no establecieron nunca Estados fuertes y modernos antes de ampliar el derecho de sufragio.

La secuencia de hechos, por tanto, tiene una importancia extraordinaria. Los países en los cuales la democracia era anterior a la construcción de un Estado moderno tuvieron muchos más problemas a la hora de lograr gobiernos de calidad que los países que habían heredado Estados modernos de la época absolutista. La construcción estatal posterior al advenimiento de la democracia es posible, pero, a menudo, requiere la movilización social de nuevos actores y un liderazgo político sólido. Éste fue el caso de Estados Unidos, donde el tráfico de influencias fue derrotado por una coalición formada por empresas perjudicadas por una mala administración pública, granjeros del oeste que se oponían a la construcción del ferrocarril y reformistas urbanos surgidos de las nuevas clases medias y profesionales.

Existe otro punto de tensión potencial entre los Estados fuertes y competentes y la democracia. En última instancia, la construcción estatal tiene que basarse en unos cimientos de construcción nacional, es decir, en la creación de identidades nacionales comunes que sirven de centro neurálgico de la lealtad que triunfa sobre la vinculación con la familia, la tribu, la región o el grupo étnico. A veces, la construcción nacional brota desde la raíz, pero también puede ser producto de la política del poder; e incluso de una violencia terrible, ya que los diferentes grupos pueden ser anexionados, expulsados, fusionados, desplazados o sometidos a limpiezas étnicas. Como en el caso de la administración pública

moderna, frecuentemente, una identidad nacional fuerte se forma más eficazmente bajo condiciones autoritarias. Las sociedades democráticas carentes de una identidad nacional fuerte tienen con frecuencia grandes dificultades a la hora de ponerse de acuerdo acerca de una historia nacional global. Muchas democracias liberales contemporáneas y pacíficas son, de hecho, las beneficiarias de una violencia prolongada y de un gobierno autoritario en generaciones pasadas, cosa que han olvidado convenientemente. Afortunadamente, la violencia no es la única vía hacia la unidad nacional; las identidades también pueden alterarse para adecuarse a las realidades de la política del poder, o bien establecerse en torno a ideas expansivas, como la de la democracia misma, que minimizan la exclusión de las minorías de la comunidad nacional.

La segunda parte del libro trata de la aparición o no aparición de los Estados modernos, pero en el contexto de un mundo no occidental que había sido en gran medida colonizado y aplastado por las potencias europeas. Aunque las sociedades de Latinoamérica, Oriente Próximo, Asia y África habían ido creando formas autóctonas de organización social y política, se vieron, de repente, enfrentadas a un sistema radicalmente distinto desde el momento de su primer contacto con Occidente. En muchas ocasiones, las potencias europeas conquistaron, sometieron y esclavizaron a esas sociedades, eliminando a pueblos indígenas mediante la guerra y las enfermedades y poblando sus tierras de extranjeros. Sin embargo, incluso cuando la violencia física no era el problema, el modelo de gobierno presentado por los europeos debilitó la legitimidad de las instituciones tradicionales y condujo a muchas sociedades a un inframundo donde no eran ni verdaderamente tradicionales ni estaban satisfactoriamente occidentalizadas. En el mundo no occidental, por tanto, no es posible hablar de desarrollo institucional sin hacer referencia a instituciones extranjeras o importadas.

A lo largo de los años se han planteado algunas teorías acerca de por qué las instituciones se han desarrollado de manera diferente en diferentes partes del mundo. Algunos han afirmado que estuvieron determinadas por las condiciones materiales de la geografía y el clima. Los economistas han sostenido que las industrias extractoras como la minería o la agricultura tropical, la

cual fomentaba la existencia de grandes plantaciones gracias a las políticas de escala, fomentaron la explotación de mano de obra servil. Se consideraba que esos modos de producción económica generaban sistemas políticos autoritarios. Las zonas propicias a la agricultura familiar, en cambio, tendían a respaldar la democracia distribuyendo la riqueza de manera más igualitaria entre la población. Una vez formada, una institución quedaba «encerrada», y perduraba a pesar de que hubiera cambios que hicieran las condiciones geográficas y climáticas originales menos relevantes.

Pero la geografía es sólo uno de los muchos factores que determinan los resultados políticos. Las políticas emprendidas por las potencias coloniales, el tiempo que permanecieron en el poder y el tipo de recursos invertidos en sus colonias tuvieron importantes consecuencias para las instituciones poscoloniales. Toda generalización acerca del clima y la geografía tiene importantes excepciones: el pequeño país centroamericano de Costa Rica debería haberse convertido en una típica república bananera; sin embargo, hoy es una democracia razonablemente bien gobernada, con prósperas industrias exportadoras y un floreciente sector ecoturístico. Argentina, en cambio, había sido bendecida con una tierra y un clima parecidos a los de Norteamérica pero, a pesar de ello, ha acabado siendo un inestable país en vías de desarrollo sometido alternativamente a dictaduras militares, brutales altibajos económicos y gobiernos populistas.

En última instancia, el determinismo geográfico impide ver claramente las muchas formas en que la gente de los países colonizados ejerció la agencia; desempeñaron papeles cruciales al dar forma a sus propias instituciones a pesar de la dominación exterior. Los países no occidentales más exitosos hoy en día son precisamente los que tenían las instituciones autóctonas más desarrolladas antes de su contacto con Occidente.

Las complejas razones de las diferentes vías de desarrollo pueden apreciarse de manera especialmente nítida en el contraste entre el África subsahariana y Asia oriental, las regiones con mejores y peores resultados en cuanto a desarrollo económico del último medio siglo. En el África subsahariana no se desarrollaron nunca instituciones autóctonas sólidas de alcance estatal antes de su contacto con Occidente. Cuando las potencias colonizado-

ras empezaron el «reparto de África», a finales del siglo XIX, enseguida descubrieron que las nuevas colonias apenas pagaban los costes de su administración. En respuesta a ello, el Reino Unido adoptó una política de gobierno indirecto, la cual justificaba una inversión mínima por su parte en la creación de instituciones de Estado. El terrible legado colonial fue, por tanto, más un acto de omisión que de comisión. En el África subsahariana, a diferencia de en otras zonas donde sí se hizo una mayor inversión política, como la India y Singapur, las potencias coloniales no legaron instituciones sólidas, y mucho menos «absolutistas», capaces de penetrar en sus poblaciones y controlarlas. Por el contrario, las sociedades con tradiciones estatales frágiles vieron debilitadas sus instituciones existentes y fueron abandonadas con pocas instituciones modernas que ocuparan su lugar. El desastre económico que asoló la región durante la generación posterior a la independencia fue consecuencia de ello.

Esto contrasta claramente con lo sucedido en Asia oriental. Como hemos visto, China inventó el Estado moderno y tiene la tradición de administración centralizada más antigua del mundo. Y transmitió esa tradición a los vecinos Japón, Corea y Vietnam. Esta sólida tradición estatal permitió a Japón eludir completamente la colonización occidental. En China, el Estado se desplomó, y la tradición se vio perturbada gravemente durante las revoluciones, guerras y ocupaciones del siglo XX, pero fue reconstruido por el Partido Comunista Chino con una forma más moderna a partir de 1978. En las sociedades de Asia oriental, la clave del éxito han sido las instituciones públicas eficaces. Los Estados asiáticos fueron edificados en torno a administraciones tecnocráticas con un alto grado de formación, evitando las repugnantes corrupción y conducta depredadora que caracterizaron los gobiernos de otros lugares del mundo.

Latinoamérica se encuentra en un punto intermedio entre ambos extremos. A pesar de la existencia de grandes imperios precolombinos, la región nunca desarrolló potentes instituciones estatales como las que encontramos en Asia oriental. Las estructuras políticas existentes fueron destruidas por la conquista y la enfermedad, y fueron sustituidas por comunidades de colonos que trajeron consigo las instituciones autoritarias y mercantilistas predominantes en aquella época en España y Portugal. El cli-

ma y la geografía facilitaron el crecimiento de la explotación agrícola y las industrias extractivas. Aunque la mayor parte de Europa era igualmente autoritaria en aquel momento, en Latinoamérica las jerarquías estaban determinadas también por la raza y la etnia. Esas tradiciones resultaron ser muy persistentes, incluso en un país como Argentina, cuyo clima, geografía y composición étnica deberían haber favorecido la presencia de una igualdad, como en Norteamérica.

Por consiguiente, el grado de desarrollo del África subsahariana, Latinoamérica y Asia oriental estuvo fuertemente influido por la naturaleza de las instituciones autóctonas anteriores al contacto con Occidente. Los que tenían antes instituciones sólidas fueron capaces de restablecerlas tras un período de trastornos, mientras que quienes no las tenían continuaron luchando. Las potencias coloniales tuvieron un impacto enorme al trasplantar sus propias instituciones, especialmente allí donde pudieron incorporar a gran número de colonos. Actualmente, las partes menos desarrolladas del mundo son aquellas que carecían, o bien de instituciones estatales autóctonas sólidas, o bien de instituciones adoptadas de los colonos.

Mientras la primera y la segunda parte de este libro hacen referencia al desarrollo del Estado, la tercera parte tratará de una institución limitadora del poder: la responsabilidad democrática. Esta parte es considerablemente más corta que las anteriores. Ello no se debe a que considere que la democracia sea menos importante que otros aspectos del desarrollo político. Refleja el hecho de que durante la última generación se ha prestado mucha atención a la democracia, las transiciones democráticas, las crisis democráticas y la cualidad de la democracia. La tercera ola de democracia que empezó a principios de la década de 1970 hizo que el número de democracias del mundo pasara de 35 a 120 en 2013, de manera que es muy comprensible que se haya dedicado una enorme atención académica a este fenómeno. Los lectores interesados en saber más acerca de los acontecimientos más recientes podéis acudir a los muchos y excelentes libros escritos sobre el tema.¹⁸

18. Véase, por ejemplo, Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner, Boulder (Colorado), 1988; Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence White-

En lugar de centrarse en la tercera ola democratizadora, la tercera parte examinará más de cerca la primera ola, el período de expansión democrática que tuvo lugar principalmente en Europa tras las revoluciones norteamericana y francesa. Ningún país de Europa podía siquiera considerarse una democracia electoral en la época del Congreso de Viena de 1815, que puso fin a las guerras napoleónicas. El año 1848 fue testigo del estallido de revoluciones en prácticamente todos los países de la Europa continental, y ese año ha sido comparado con la Primavera Árabe de 2011. La experiencia europea ilustra lo difícil que es el camino a la democracia real. Al cabo de menos de un año del auge revolucionario, el antiguo orden autoritario ya se había restaurado prácticamente en todas partes. El derecho de voto se fue ampliando muy poco a poco a lo largo de las décadas siguientes; en el Reino Unido, cuna de la más antigua tradición parlamentaria, el pleno derecho de los adultos al voto no se reconoció hasta 1929.

La expansión de la democracia depende de la legitimidad de la idea de democracia. Durante gran parte del siglo XIX, muchas personas educadas y bienintencionadas creían que las «masas» simplemente carecían de la capacidad de ejercer el voto de manera responsable. El auge de la democracia, por tanto, tuvo mucho que ver con la generalización de la idea de igualdad humana.

Pero las ideas no existen en el vacío. Actualmente, vivimos en un mundo con una democracia globalizada y en expansión a causa de los profundos cambios provocados por la revolución industrial, la cual desencadenó un tremendo crecimiento económico que cambió drásticamente la naturaleza de las sociedades, movilizándolo a nuevas clases como la burguesía, o clase media, y la nueva clase obrera industrial. Cuando adquirieron conciencia

head (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma City, 1991; versión castellana de Josefina Delgado, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1994; Juan J. Linz and Alfred C. Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1978; Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, Times Books, Nueva York, 2008.

de grupo con intereses comunes, empezaron a organizarse políticamente y reclamaron el derecho a participar en el sistema político. La ampliación del derecho a voto fue habitualmente consecuencia de las movilizaciones de esas nuevas clases emergentes, que a menudo desembocaron en violencia. Sin embargo, en otros casos fueron los antiguos grupos de la élite los que promovieron los derechos democráticos como medio de mejorar sus patrimonios políticos. El ritmo de expansión de la democracia en los diferentes países dependía, por tanto, del cambio relativo en la posición de la clase media, la clase obrera, las élites terratenientes y el campesinado. Allí donde el antiguo orden agrario se había construido en torno a grandes terratenientes que dependían de mano de obra servil, la transición pacífica a la democracia se hizo especialmente difícil. Sin embargo, prácticamente en todos los casos, el auge y el crecimiento de los grupos de clase media fueron determinantes para la expansión de la democracia. En el mundo desarrollado, la democracia se hizo segura y estable a medida que la industrialización daba origen a sociedades de clase media, es decir, a sociedades en las cuales una mayoría significativa de la población se consideraba de clase media.

Aparte de por el crecimiento económico, la democracia en el mundo se ha visto propiciada por la propia globalización, la reducción de las barreras a la movilidad de ideas, bienes, inversiones y personas a través de las fronteras internacionales. Instituciones que tardaron siglos en evolucionar en una parte del mundo podían importarse o adaptarse a las condiciones locales de una zona absolutamente diferente. Esto indica que la evolución de las instituciones se ha acelerado con el tiempo y es probable que continúe así.

La tercera parte de este libro concluye con una mirada al futuro. Si una amplia clase media es sin duda importante para la supervivencia de la democracia, ¿qué consecuencias tendrá la desaparición de los empleos de clase media como resultado de los avances tecnológicos y la globalización?

La cuarta y última parte del libro se ocupa del tema de la decadencia política. Todos los sistemas políticos son propensos a entrar en decadencia con el tiempo. El hecho de que las instituciones democráticas liberales modernas estén «consolidadas» no es una garantía de que vayan a durar eternamente. La rigidez ins-

titucional y la repatrimonialización, las dos fuerzas que contribuyeron a la decadencia en los casos detallados en el primer volumen, están presentes en las democracias contemporáneas.

De hecho, ambos procesos son evidentes hoy en día en Estados Unidos. La rigidez institucional adopta la forma de un conjunto de normas y procedimientos que pueden conducir a resultados comúnmente reconocidos como negativos, pero que, aun así, son considerados esencialmente irreformables. Como ejemplo de esto, y en el caso estadounidense, se pueden citar los sistemas de colegio electoral y de elecciones primarias, varias reglas del Senado, el sistema de financiación de las campañas y todo el legado de un siglo de mandatos del Congreso que, en conjunto, crean un gobierno en expansión que, a pesar de todo, no consigue desempeñar muchas funciones básicas y desempeña otras de manera ineficiente. En la cuarta parte expondré que muchas de las causas de esas disfunciones son efectos secundarios del mismo sistema norteamericano de controles y contrapesos, el cual tiende a crear una legislación pobremente redactada (empezando por los presupuestos) y unos traspasos de autoridad mal diseñados entre el Congreso y el poder ejecutivo. Por otra parte, la profunda tradición jurídica de Estados Unidos permite a los tribunales intervenir tanto en el diseño de políticas como en la administración cotidiana de manera que presenta muy pocos paralelismos en otras democracias desarrolladas. Sería posible, en teoría, solucionar muchos de esos problemas, pero la mayoría de las soluciones no están ni siquiera sobre la mesa, ya que son demasiado ajenas a la experiencia política norteamericana.

El segundo mecanismo de decadencia política —la repatrimonialización— es evidente en la «captura» de amplias partes del gobierno de Estados Unidos por parte de grupos de interés organizados. El antiguo problema del clientelismo del siglo XIX (lo que se conocía como sistema de patrocinio), en el cual los votantes individuales recibían beneficios a cambio de votos, fue en buena medida eliminado como resultado de las reformas emprendidas durante la era progresista. No obstante, hoy en día ha sido sustituido por un sistema de intercambio de favores legalizado, en el cual los políticos responden a grupos de interés organizados que, colectivamente, no representan al público en su conjunto. A lo largo de las dos generaciones anteriores, la riqueza se

ha concentrado enormemente en Estados Unidos, y el poder económico ha sido capaz de comprar influencias en la política. El sistema estadounidense de controles y contrapesos crea numerosos puntos de acceso para poderosos grupos de interés que serían mucho menos prominentes en un sistema parlamentario de estilo europeo. Aunque existe la percepción generalizada de que el sistema en su conjunto es corrupto y cada vez más ilegítimo, no existe un proyecto claro de reforma para arreglarlo dentro de los parámetros del sistema existente.

Una pregunta de cara al futuro es si esos problemas son característicos de las democracias liberales en su conjunto, o bien exclusivos de Estados Unidos.

En primer lugar, debería señalar varios temas que el presente volumen no pretende tratar. No aspira a presentar una historia exhaustiva de los últimos dos siglos. Quien pretenda aprender acerca de los orígenes de las guerras mundiales o la guerra fría, la Revolución bolchevique o la china, el holocausto, el patrón oro o la fundación de las Naciones Unidas, debería buscar en otra parte. En lugar de eso, he elegido determinados temas dentro del extenso campo del desarrollo político en los que considero que se ha hecho poco hincapié o que se han malinterpretado.

Este libro se centra en la evolución de las instituciones políticas dentro de las sociedades individuales, no en las internacionales. Está claro que el grado actual de globalización y de interdependencia entre Estados significa que los Estados nacionales son en mucha menor medida (si es que lo fueron alguna vez) quienes ostentan el monopolio de la prestación de servicios públicos. Actualmente existe un enorme número de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales y redes informales que proporcionan servicios tradicionalmente asociados a los gobiernos. Para muchos observadores, la palabra «gobierno» hace referencia a los servicios gubernamentales proporcionados por prácticamente cualquier órgano distinto de un gobierno tradicional.¹⁹ También está bastante

19. Para una crítica de las definiciones contemporáneas de «governabilidad», véase Claus Offe, «Governance: An “Empty Signifier”?», *Constellations*, vol. 16, n.º 4, 2009, pp. 550-562; y Marc F. Plattner, «Reflections on “Governance”», *Journal of Democracy*, vol. 24, n.º 4, 2013, pp. 17-28.

claro que la estructura de instituciones internacionales existente resulta inadecuada para proporcionar suficientes niveles de cooperación en temas que van desde el tráfico de drogas a la regulación económica o el cambio climático. Insisto en que se trata de temas muy importantes, pero sobre los cuales no me extenderé en este libro.²⁰

El presente trabajo tiene un enfoque retrospectivo; trata de explicar cómo surgieron y evolucionaron con el paso del tiempo las instituciones existentes. A pesar de que señala un conjunto de problemas que acucian a los sistemas políticos modernos bajo el lema de «decadencia política», evito plantear recomendaciones excesivamente específicas para solucionarlos. Aunque he pasado gran parte de mi vida en el ámbito de la política pública, en el cual se tratan de lograr soluciones muy concretas a los problemas, este libro aspira a analizar las causas sistémicas más profundas. De hecho, puede que algunos de los problemas con los que hoy nos enfrentamos no tengan soluciones políticas demasiado buenas. En ese sentido, no voy a dedicarme a especular acerca del futuro de los diferentes tipos de instituciones políticas recogidas aquí. Mi objetivo, en cambio, es saber cómo hemos llegado hasta la actualidad.

Tres instituciones

Creo que un sistema político basado en un equilibrio entre Estado, derecho y responsabilidad es una necesidad tanto práctica como moral de todas las sociedades. Todas las sociedades necesitan Estados capaces de generar suficiente poder como para defenderse externa e internamente y para imponer el cumplimiento de leyes acordadas de manera generalizada. Todas las sociedades tienen que regularizar el ejercicio del poder mediante la ley, para asegurarse de que la ley se aplique a todos los ciudadanos de ma-

20. Expreso algunas opiniones sobre una estructura deseable de las instituciones internacionales en *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press, New Haven, 2006, cap. 6. Versión castellana de Gabriel Dols, *América en la encrucijada*, Ediciones B, Barcelona 2007.

nera impersonal y de que no haya exenciones para unos cuantos privilegiados. Y los gobiernos no sólo tienen que ser receptivos a las élites y a las necesidades de los dirigentes; el gobierno debe servir a los intereses de una comunidad más amplia. Tiene que haber mecanismos pacíficos para resolver los inevitables conflictos que surgen en las sociedades plurales.

Creo que el desarrollo de esas tres instituciones se convierte en un requisito universal para todas las sociedades a lo largo del tiempo. No representan simplemente las preferencias culturales de las sociedades occidentales o de un grupo cultural concreto. Para bien o para mal, no hay alternativa a un Estado moderno e impersonal como garante del orden y de la seguridad, y como fuente de los bienes públicos necesarios. El principio de legalidad es decisivo para el desarrollo económico; sin derechos de propiedad claros y sin la imposición del cumplimiento de los contratos, resulta difícil que las empresas salgan de pequeños círculos de confianza. Por otra parte, en la medida en que la ley consagra los derechos inalienables de los individuos, reconoce su dignidad como agentes humanos y, por tanto, tiene un valor intrínseco. Y, por último, la participación democrática es algo más que un simple control útil a un gobierno abusivo, corrupto o tiránico. La acción política es un fin en sí misma, una de las dimensiones básicas de la libertad que completa y enriquece la vida de un individuo.

No puede decirse que una democracia liberal que combine esas tres instituciones sea humanamente universal, puesto que dichos regímenes han existido únicamente durante los dos últimos siglos en la historia de una especie que se remonta decenas de miles de años atrás. Sin embargo, el desarrollo es un proceso coherente que genera tanto una evolución general como específica; es decir, hay una confluencia de instituciones a través de sociedades culturalmente dispares y a lo largo del tiempo.

Si existe un único tema subyacente en muchos de los capítulos de este libro, es que en el mundo hay un déficit político, pero no de Estados, sino de Estados *modernos*, competentes, impersonales, bien organizados y autónomos. Muchos de los problemas de los países en vías de desarrollo son consecuencia del hecho de que cuentan con Estados débiles e ineficaces. Muchos aparentan ser fuertes en lo que el sociólogo Michael Mann denomina

«poder despótico», la capacidad de eliminar a periodistas, políticos de la oposición o grupos étnicos rivales. Sin embargo, no son fuertes por lo que respecta a su capacidad de ejercer lo que Mann denomina «poder infraestructural», la capacidad de elaborar e imponer normas legítimamente o de proporcionar bienes públicos necesarios, como la seguridad, la sanidad y la educación.²¹ En realidad, muchos de los fracasos atribuidos a la democracia son los fracasos de unas administraciones del Estado que son incapaces de llevar a cabo las promesas realizadas por unos políticos democráticos recién elegidos a unos votantes que no sólo quieren tener sus derechos políticos, sino también un buen gobierno.

Pero los Estados débiles no son exclusivos de países pobres en vías de desarrollo. Ni Grecia ni Italia desarrollaron nunca administraciones públicas de alta calidad; ambos países siguieron enfangados en un alto grado de clientelismo y corrupción manifiesta. Esos problemas han contribuido directamente a sus males en la actual crisis del euro. Estados Unidos, por su parte, fue uno de los últimos países desarrollados en poner en marcha una administración estatal moderna, ya que era calificado como un Estado del siglo XIX y de «tribunales y partidos» en el que la burocracia desempeñaba un papel muy secundario. A pesar del crecimiento de un Estado administrativo enorme en el siglo XX, esa calificación sigue siendo cierta en muchos aspectos: los tribunales y los partidos políticos continúan desempeñando papeles extraordinarios en la política estadounidense, papeles que en otros países son desempeñados por administraciones profesionales. Muchas de las incompetencias del gobierno estadounidense tienen ese origen.

Especialmente a lo largo de la pasada generación, reflexionar acerca de los Estados y del uso eficaz del poder estatal no ha sido una inquietud popular. Como es comprensible, ciertas experiencias vividas en el siglo XX, con su historial de regímenes totalitarios maníacos como el de la Rusia de Stalin, la Alemania de

21. Michael Mann, *The Sources of Social Power, Vol. 1: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986. Versión castellana de Fernando Santos Fontenla, *Las fuentes del poder social, I. Una historia del poder desde los comienzos hasta 1760 d. C.*, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

Hitler o la China de Mao, han focalizado la atención de gran parte del mundo sobre los abusos de los arrogantes poderes estatales. En ningún sitio es esto más evidente que en Estados Unidos, con su larga historia de desconfianza hacia el gobierno. Esa desconfianza se ha hecho más profunda desde la década de 1980, la cual empezó con la afirmación de Ronald Reagan de que «el gobierno no es la solución a nuestro problema, el gobierno es el problema».

El énfasis que pongo en los Estados eficaces no debe interpretarse en absoluto como una preferencia mía por los gobiernos autoritarios ni como una simpatía por regímenes que, como los de Singapur y China, han logrado resultados económicos aparentemente milagrosos en ausencia de democracia. Creo que un régimen eficiente y legítimo tiene que lograr un equilibrio entre el poder del gobierno y las instituciones que limitan el Estado. Las cosas pueden desequilibrarse en cualquier sentido, ya sea porque haya controles insuficientes al poder del Estado o porque exista un excesivo poder de veto por parte de diferentes grupos sociales que impida cualquier tipo de acción colectiva. Además, pocos países pueden decidir transformarse en Singapur; sustituir una democracia mal administrada por una autocracia igualmente incompetente no sirve de nada.

El énfasis de este libro en la necesidad de tener Estados eficaces tampoco debe interpretarse como una preferencia por un mayor Estado de bienestar o por un «gran gobierno» tal y como se entiende en el discurso político norteamericano. Creo que prácticamente todas las democracias desarrolladas se enfrentan a grandes retos a largo plazo a causa de los insostenibles compromisos de gasto asumidos en años anteriores, que no harán más que crecer a medida que aumente la edad de la población y desciendan los índices de natalidad. Mucho más importante que el tamaño del gobierno es su calidad. No hay necesariamente relación entre un «gran gobierno» y unos malos resultados económicos, como puede verse *prima facie* al comparar los grandes Estados de bienestar de Escandinavia con los gobiernos «minimalistas» del África subsahariana. Existe, sin embargo, una correlación muy importante entre la calidad del gobierno y los buenos resultados económicos. Por otra parte, a un Estado amplio considerado, a pesar de todo, eficaz y legítimo, le resultará más sencillo recortar

y reducir su alcance que a uno excesivamente limitado, incompetente, o incapaz de ejercer verdadera autoridad.

Este volumen no proporciona respuestas directas ni, desde luego, sencillas, a la pregunta de cómo mejorar la calidad del gobierno. Eso es algo acerca de lo que he escrito en otros contextos. Sin embargo, no es posible empezar a entender cómo es posible que los gobiernos malos se conviertan en buenos a menos que se conozcan los orígenes de ambos.