

LAS CONSECUENCIAS DE LA DEMOCRATIZACIÓN*

Giovanni Carbone

Giovanni Carbone es Profesor de Ciencia Política en la Università degli Studi di Milano y Profesor Invitado en el Centro de Investigación sobre Estados en Crisis (CSRC) de la London School of Economics. El presente ensayo forma parte de un proyecto de investigación cofinanciado por el Ministerio de las Universidades y la Investigación de Italia y la Università degli Studi di Milano.

En las últimas décadas cada vez más países han adoptado las instituciones democráticas como consecuencia de presiones tanto internas como externas. Un “espíritu de democracia” se ha difundido por la comunidad internacional. Hoy en día no es necesario adherir a la noción del “fin de la historia” para apreciar que ninguna otra forma de Estado, salvo quizás en algunas regiones la de tipo islámico, está cerca de poseer la clase de legitimidad internacional de la que goza la democracia. Parecería que la democracia ha derrotado gradualmente a sus rivales.

Sin embargo, es precisamente por su extendida legitimidad y rápida expansión que la pregunta acerca de para qué “sirve” la democracia se está volviendo cada vez más apremiante. Las personas que viven en estados recientemente democratizados pronto comenzarán a preguntar, si no lo han hecho ya, en qué se han traducido los nuevos regímenes. La mayoría de los ciudadanos probablemente reconocerán y apreciarán muchísimo los derechos y las libertades que constituyen las bases de la vida democrática, pero en algunos lugares y momentos otros considerarán un balance más amplio. Podrían preguntarse, por ejemplo, si la democracia les ha costado más guerras, desigualdad social o

* Publicado originalmente como “The Consequences of Democratization”, *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 2, April, pp. 123-137. © 2009 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

estancamiento económico. Podrían plantear preguntas acerca de si, en vista de los resultados adversos, los acuerdos democráticos aún tienen sentido. Para ese momento, la legitimidad que actualmente posee la democracia a nivel mundial quizás se estaría erosionando y su futuro parecería más incierto.

Pero ¿acaso la democracia tiene realmente un costo?, y de ser así ¿cuál es? Estas preguntas constituyen el núcleo que subyace a un enfoque fragmentado, en gran parte no reconocido, pero esencialmente unificado del estudio del cambio democrático, uno centrado en las “consecuencias de la democratización” (COD). Desde que la “tercera ola” de democratización se puso en marcha en 1974, los investigadores se han preguntado principalmente por qué, cómo y qué. En otras palabras, se han centrado en las *causas* del cambio político, los *modos* mediante los que un tipo de régimen da cabida a otro, y las *características* que exhiben los nuevos órdenes políticos. Sin embargo, aún no se han estudiado lo suficiente las consecuencias políticas, sociales y económicas más amplias que se han producido en los países donde han tenido lugar los cambios democratizadores.

La democracia y la democratización se han justificado en términos históricos y teóricos en referencia a una multiplicidad de valores. Éstos incluyen ideales generales como la libertad, la igualdad y la justicia, y también nociones más específicas como la expresión de la voluntad común, el desarrollo moral del individuo, la necesidad de respetar la diversidad humana y la racionalidad y eficiencia de las decisiones. Se espera que estos valores, o “los aspectos deseables de la vida”,¹ se incorporen mediante la introducción y posterior funcionamiento de un sistema político democrático.

Sin embargo, la propia fuerza de los argumentos normativos en favor de la democracia, junto con su enorme difusión durante las últimas décadas, han producido una serie de expectativas más amplias sobre los efectos de la gobernabilidad democrática. Además de lo que la democracia puede representar, ya sea igualdad política, libertad individual u otra cosa, a menudo se espera que un sistema político democrático produzca una serie de beneficios secundarios, tales como instituciones estatales mejor consolidadas, estructuras administrativas burocráticas más firmemente establecidas, paz interna e internacional, mejor desempeño y desarrollo económicos y la adopción de políticas redistributivas y de bienestar. En último término, según este razonamiento, si todos tendrán voz respecto de la forma de gobernar un país, ¿no se deduce que bienes públicos tan indiscutibles como la paz o el bienestar económico deberían estar entre los resultados obvios?

Aun así, tanto los académicos como los legos podrían estar haciendo demasiadas suposiciones y agregando una gran dosis de mitología sobre lo que la democratización realmente es capaz de hacer. Reformar la esfera política de un país en la dirección de una mayor democracia podría tener

aspectos desfavorables. Nadie puede garantizar, por ejemplo, que la democracia no conduzca a niveles de pobreza o desigualdad más altos. En efecto, un examen más de cerca a la literatura especializada revela la preocupación acerca de las consecuencias perjudiciales que podrían estar asociadas a la democratización. Cabe destacar la inquietud respecto de que en las sociedades divididas las elecciones o las perspectivas de ellas pueden provocar o exacerbar conflictos violentos. Apenas menos preponderante es el temor de que la política participativa promueva un mal desempeño económico y una decadencia paulatina. Sin embargo, a la democracia se le atribuyen principalmente efectos positivos. Por lo tanto, su introducción se describe como algo valioso no sólo por sí mismo, sino también como un método útil, aunque indirecto, para promover otros bienes.

La cuestión de las consecuencias probables de la democratización tiene un interés más que académico. Por ejemplo, la política exterior de numerosos países occidentales supone que la “buena gobernabilidad” —un concepto que tiene una significativa superposición con el de democracia multipartidaria— estimula el desarrollo económico o que promover la democracia contribuye a crear la paz tanto entre las naciones como dentro de ellas. La comprensión del grado en que estos supuestos y otros similares son correctos requiere una reflexión teórica sistemática e investigación empírica. El estudio de las COD es un paso más a lo largo de la senda de investigación que los especialistas en política comparada con un interés en las democracias de la tercera ola han seguido en años recientes.² Estos investigadores empezaron estudiando las transiciones democráticas y sus causas, luego se interesaron en examinar los problemas de la consolidación democrática y finalmente su atención se centró en los aspectos relacionados con la “calidad de la democracia”. En la nueva etapa que representa el planteamiento de las COD, la democratización ya no es vista como una variable dependiente que debe ser explicada, sino más bien como una variable independiente que puede ayudar a explicar una amplia gama de efectos políticos, económicos y sociales. En este caso la democracia no se considera un punto final, sino un punto de partida.

El trazado de las consecuencias de la democracia

Los estudios publicados sobre los efectos de la democracia son escasos si se comparan con las iniciativas de investigación que consideran a la democracia como una variable dependiente. Muchos de los primeros se centran excesivamente en los problemas relativos a los conflictos y al desempeño macroeconómico, y en general dejan de lado los otros posibles efectos de la democratización. Los científicos sociales, por ejemplo, “saben asombrosamente poco acerca de qué tipos de gobierno tienden a mejorar el bienestar de los pobres”.³ Los

estudios de las consecuencias del cambio democrático tienen además el inconveniente de estar diseminados y fragmentados, de modo que incluso en temas como la relación entre la democracia y el crecimiento económico, la gran cantidad de literatura que hoy existe está “más bien dispersa”.⁴ Esto se agrava por la relativa compartimentación de estos estudios, con escaso reconocimiento mutuo entre los investigadores interesados en los diversos fenómenos que supuestamente se relacionan con la democracia y sin mucho esfuerzo acumulado para aclarar los temas comunes subyacentes. La propia existencia del hilo conector que une este heterogéneo pero fuertemente interrelacionado conjunto de argumentos es apenas reconocida.

Para ilustrar la amplitud de la literatura existente acerca de las COD, el cuadro de más adelante presenta una lista no exhaustiva de más de 50 hipótesis diferentes, agrupadas bajo siete encabezados principales más una categoría miscelánea, sobre los efectos de los regímenes democráticos. Es importante destacar que todas las hipótesis enumeradas en el cuadro conllevan la expectativa de que la democracia producirá efectos positivos. Esto no sólo refleja el predominio de una visión optimista de la democracia en los estudios considerados, o si se prefiere sesgada en forma optimista, sino que además representa la opción deliberada por la que nos hemos inclinado para elaborar un marco más sencillo y coherente.

Los estudios de las COD difieren, pero tienen suficientes elementos básicos en común como para formar un subcampo de estudio definido. Los aspectos clave que comparten son una visión de la democracia como algo que explica —en lugar de requerir explicación, como en la mayor parte de la literatura—, y la idea de que las consecuencias de introducir la democracia van más allá del cambio de régimen en sí mismo. Otro elemento fundamental en común es el conjunto de problemas de definición que deben enfrentar los estudios respecto de las consecuencias de la democratización. Todas esas investigaciones necesitan por una parte especificar lo que quieren decir con democracia y cambio democrático y además deben definir los fenómenos dependientes de la democracia que se analizan.

Los debates dentro de la literatura relativa a las COD sobre qué se entiende por democracia y democratización —un aspecto básico de los estudios sobre la democratización en general— plantean tres preguntas importantes. La primera se refiere a qué tan amplia debe ser la noción de democracia que se adopte, lo cual se relaciona a la necesidad crucial de distinguir lo que la democracia es de lo que produce. La pregunta es si aspectos como la formación del Estado (*stateness*), el orden político, el estado de derecho, los recursos básicos, los derechos humanos, la paridad de género y el igualitarismo son partes constitutivas de la democracia o, de no ser así, cuál debiera ser su relación con ésta. Con frecuencia los elementos antes mencionados se consideran “características

fronterizas”, en los márgenes de las nociones de democracia. Pero ¿son prerequisites de la democracia, aspectos esenciales de ésta o más bien posibles efectos? El investigar las consecuencias del cambio democrático requiere que la variable independiente, en este caso la propia “democracia”, esté demarcada de una manera particularmente económica. Por esta razón, el mejor recurso es adoptar la famosa noción minimalista de democracia de Joseph Schumpeter, quien la define como la competencia política institucionalizada que se lleva a cabo por medio de elecciones libres y justas.

El segundo aspecto tiene que ver con la “magnitud” del cambio de régimen.⁵ Un determinado fenómeno —por ejemplo, la promoción de la paz interétnica— podría explicarse no sólo por la introducción de instituciones democráticas en un país dado, sino también por el alcance de los cambios políticos que el proceso de democratización supuso. Los cambios experimentados por un país X, luego de pasar, por ejemplo, de un leve autoritarismo a una democracia electoral de baja calidad probablemente serán mucho menos decisivos que aquellos experimentados por un país Y, que transitó de un severo régimen autoritario a un sistema democrático, que funciona bien y de ese modo subió más peldaños en la escalera democrática. Cuando el cambio político es más fundamental y de mayor alcance, es probable que el estímulo a los efectos indirectos sea más poderoso.

El tercer problema también se relaciona con la necesidad de observar lo que se deriva de la democratización, una necesidad que distingue al enfoque de las COD. El tiempo es un factor crucial: una vez que se adoptan las reformas democráticas ¿cuánto tiempo tardan en aparecer las consecuencias esperadas? El efecto a corto plazo de la democracia puede ser muy diferente de sus consecuencias a largo plazo, duraderas. Si no estamos conscientes de esto, nos arriesgamos a pasar por alto los que podrían considerarse los “verdaderos” efectos de la democratización. Por ejemplo, con respecto a la desigualdad se ha afirmado que “se requieren al menos alrededor de 20 años de una experiencia democrática para que ocurra el efecto igualitario”.⁶ Los países que hoy son democráticos, pero que no lo eran hace cinco años, posiblemente aún no han experimentado esta reducción de la desigualdad. Si son incluidos en una muestra de varios países sólo sobre la base de su actual “condición democrática”, su presencia tenderá a reducir cualquier estimación de los efectos de la democratización sobre la disparidad de ingresos. Por lo tanto, en lugar de medir únicamente el nivel de democracia de un país en un momento dado, se debería cuantificar la “reserva de democracia”⁷ o, en otras palabras, el grado de experiencia democrática que el país ha acumulado. Los procesos democráticos requieren tiempo para arraigarse y prosperar; en consecuencia, una definición que considere este factor puede tener un impacto decisivo sobre las conclusiones de la investigación.

Aparte de los problemas de definición, las interrelaciones y traslapes entre los subproductos esperados del cambio democrático brindan elementos de unidad adicionales a los estudios sobre las COD. El entrelazamiento es más evidente al examinar los mecanismos causales que las diversas teorías proponen a modo de explicación de las relaciones planteadas como hipótesis. Un fenómeno que en una rama de la literatura de las COD se analiza como variable dependiente a menudo aparece como variable mediadora en otra. Si, por ejemplo, se plantea el argumento de que las democracias aumentan el crecimiento o reducen los conflictos al disminuir la desigualdad, los estudiosos cuyo interés principal radica en descubrir las causas del buen desempeño económico o de las guerras civiles podrían beneficiarse al conocer aquello que los investigadores interesados en las relaciones entre la democracia y la desigualdad social tienen que decir. De este modo, un examen más sistemático de los mecanismos causales contenidos en las teorías existentes pone de relieve las interrelaciones entre diversas ramas dentro del subcampo de estudio de las COD y muestra que dichas ramas recibirían un gran beneficio del reconocimiento mutuo.

Es posible que algunas transformaciones se refuercen mutuamente; un giro hacia la democracia, al reducir la desigualdad, puede fortalecer la capacidad de un régimen de producir o mantener la paz interna. Otros cambios, no obstante, podrían significar una disyuntiva, como el escenario en que la reducción de la desigualdad fomentada por la democracia también tiene un efecto depresor sobre el crecimiento económico. Si realmente existen estas disyuntivas, entender los efectos del cambio democrático es cada vez más crítico, pues las diversas consecuencias que se esperan de la introducción de la democracia podrían tener que ser sopesadas y comparadas entre sí al evaluar la conveniencia de las reformas políticas: ¿desearíamos fomentar la democratización si supiéramos que, junto con reducir las desigualdades, también amenazaría con hacer estallar violentos conflictos internos?

¿Mayor bienestar social?

Entre las líneas de investigación dentro de la literatura relativa a las COD se encuentra la que explora la relación entre la democracia y el bienestar social. Ésta puede ser un punto de partida para reunir algunos estudios seleccionados y para examinar la forma en que constituyen una obra relativamente coherente, aunque aún dispersa.

En muchos casos tempranos de democratización, un motivo clave fue aumentar el bienestar social afrontando la pobreza, redistribuyendo la riqueza y estableciendo nuevos sistemas de servicios y protección sociales.

SUPUESTAS CONSECUENCIAS DE LA DEMOCRACIA

HIPÓTESIS PRINCIPAL	SUBHIPÓTESIS
LA DEMOCRACIA...	LA DEMOCRACIA...
<i>mejora la construcción de las naciones</i>	hace más legítima la autoridad del Estado debilita las identidades comunales promueve los derechos de la ciudadanía
<i>fortalece al Estado</i>	reduce la autoridad de los centros de poder no estatales hace más legítima la autoridad del Estado disminuye los golpes de Estado aumenta la legitimidad internacional fortalece las estructuras administrativas aumenta los ingresos del Estado aumenta el tamaño del Estado mejora el estado de derecho reduce las formas de gobierno arbitrarias reduce la corrupción y el clientelismo mejora la provisión de servicios públicos
<i>promueve la paz y el orden internos</i>	reduce los conflictos armados reduce los golpes de Estado reduce los centros de poder armados no estatales reduce los conflictos comunales reduce la violencia política reduce la probabilidad de crímenes masivos y genocidio
<i>promueve la paz internacional</i>	fortalece la seguridad nacional favorece las soluciones pacíficas de las disputas internacionales favorece los acuerdos pacíficos con otras democracias favorece la victoria en la guerra reduce el gasto militar fomenta el uso de las sanciones económicas promueve la cooperación entre estados fomenta la participación en el mantenimiento de la paz internacional reduce el terrorismo
<i>favorece el desarrollo económico</i>	aumenta la tasa de crecimiento estabiliza la tasa de crecimiento estabiliza la política económica mejora la protección de los derechos de propiedad disminuye el déficit fiscal disminuye la inflación mejora las calificaciones de solvencia favorece la inversión extranjera hace que la asistencia para el desarrollo sea efectiva
<i>facilita las reformas económicas</i>	promueve la privatización promueve la liberalización económica reduce la tributación promueve la apertura del comercio promueve la apertura financiera

HIPÓTESIS PRINCIPAL	SUBHIPÓTESIS
LA DEMOCRACIA...	LA DEMOCRACIA...
<i>aumenta el bienestar social</i>	disminuye la desigualdad disminuye los niveles de pobreza aumenta los salarios aumenta el gasto social facilita la reforma social facilita la reforma agraria mejora el desarrollo humano mejora la educación mejora la salud evita el hambre
<i>tiene además otros efectos</i>	aumenta el respeto a los derechos humanos promueve la igualdad de género favorece la protección del medio ambiente aumenta la confianza y el capital social hace a la gente más feliz

Se creía que sin reformas en la esfera política, las necesidades sociales nunca recibirían la atención apropiada. La idea de que existe una relación positiva entre la democracia y el bienestar social supone que el tipo de proceso utilizado para tomar decisiones colectivas determina la esencia de lo que se decide. La introducción del sufragio universal y de la política democrática suponía una apertura de la arena política y sus procesos de toma de decisiones a estratos sociales previamente excluidos. Conforme a este razonamiento, una vez incluidos, los menos privilegiados demandarán políticas que les brinden un mayor acceso a los recursos materiales, que promuevan una distribución más equitativa de la riqueza, y que mejoren el bienestar de todos, en lugar de unos pocos. Así, la democracia política tarde o temprano cambiará el desenlace social. Para la mayoría de los economistas políticos, es “casi axiomático que la democracia actúa como un mecanismo de redistribución”.⁸

Diversos mecanismos causales específicos están supuestamente en juego en la unión entre la democracia y el bienestar. La política competitiva e inclusiva crea un ambiente en que las demandas de los menos favorecidos pueden ser expresadas abiertamente en debates públicos y en los medios de comunicación. Se pueden formular las reivindicaciones y ejercer presión de manera organizada, permanente y sistemática por medio de los grupos de interés, los partidos políticos, los movimientos sociales y las urnas. Las elecciones pluralistas permiten a los votantes ejercer una influencia real al hacer que los gobernantes sean responsables de las consecuencias de sus decisiones. Las necesidades de los pobres ya no pueden ser desdeñadas debido a que los encargados de formular las políticas, interesados en obtener el consenso popular, consideran que proporcionar bienes y servicios públicos en lugar de comerciar con rentas privadas es una materia de su interés personal.⁹

Aun cuando ciertos elementos de la democracia —como la alternancia en el poder, una sociedad civil vigorosa o las formas de participación directas— estén ausentes o sean rudimentarios, las presiones electorales pueden ser suficientes para inducir los cambios de las políticas. Esto contrasta profundamente con el modo en que funcionan las cosas en los regímenes completamente no democráticos, donde incluso las políticas peor elegidas y las consecuencias más desastrosas pueden no ser suficientes para expulsar al grupo gobernante de su cetro “siempre que los principales partidarios del régimen autoritario... sean bien recompensados”.¹⁰

Sin embargo, la idea de que la democracia beneficia a la mayoría y a los necesitados podría tener una base más débil de lo que se supone comúnmente. Por ejemplo, la experiencia de los “estados desarrollistas” de Asia del Este parece indicar que los líderes que poseen un cierto grado de aislamiento de las demandas sociales y de las presiones de niveles jerárquicos inferiores pueden adoptar políticas que contribuyen de manera sorprendente a elevar el estándar de vida de los menos aventajados. Según esta visión, los regímenes autoritarios podrían estar mejor capacitados para proteger los intereses de los pobres y para aplicar medidas que tiendan a reducir la desigualdad. La mera noción de que la democracia conlleva una política inclusiva puede ser engañosa. Cuando las instituciones mayoritarias están establecidas, es posible que la política democrática produzca una distinción entre ganadores y perdedores que acaba marginando a determinados grupos. Aun cuando se la supere en número, la clase media puede resultar ser más organizada y por lo tanto más influyente que los pobres, de modo que estos últimos terminen luchando por influir en los procesos de toma de decisiones de un modo que no sea marginal. Además, ampliar formalmente los derechos políticos y abrir el debate público no es garantía de que los problemas sociales clave como el hambre, la pobreza, la educación y la salud adquieran relevancia política. De no ser así, es poco probable que los procesos electorales establezcan una diferencia considerable. Finalmente, las prácticas no democráticas pueden ser resistentes y continuar jugando un papel significativo en países que han pasado por una reforma democrática. En la medida en que los procesos informales y las clientelas neopatrimoniales sean más importantes que los mecanismos electorales y el estado de derecho, el supuesto de que los votantes están en posición de exigir y obtener respuestas a sus necesidades de bienestar social podría ser errado.

¿Hay alguna prueba de que el reconocimiento formal de un papel político a los menos favorecidos económicamente se traduce realmente en una diferencia? La literatura empírica en relación con el impacto de la democracia sobre la política de bienestar social se centra en el modo en que la ampliación de los derechos políticos crea presiones e incentivos a los que están en el gobierno para a) garantizar la supervivencia de

los desposeídos; b) luchar contra la pobreza y en lo posible eliminarla; c) distribuir el ingreso de una forma más equitativa; y d) expandir y mejorar la provisión de servicios sociales.

En el nivel más básico, los regímenes democráticos contribuyen a que las inquietudes de las personas vulnerables en relación con la supervivencia formen parte de la agenda de los gobiernos elegidos, a los que se hace responsables mediante la combinación de un flujo libre de información, el debate público abierto y los mecanismos electorales. Amartya Sen, distinguido con el premio Nobel, se hizo popular con la afirmación de que la democracia protege la vida de los desamparados, pues funciona como un sistema de alerta temprana que ayuda a prevenir grandes desastres sociales. Incluso en países tan vulnerables como India o Botswana, los sistemas políticos abiertos supuestamente han sido instrumentales para evitar las peores crisis alimentarias, de manera que “nunca ha ocurrido una gran hambruna en un país con una forma de gobierno democrática y una prensa relativamente libre... [pues] la democracia... extendería las consecuencias del hambre a los grupos dirigentes y a las autoridades políticas”. En contraste, a pesar de su desempeño económico en términos generales, los gobiernos no democráticos de países como Etiopía, Somalia y, particularmente, China no contaban con mecanismos para conocer las necesidades populares y hacer que los políticos respondieran a ellas de manera oportuna. Estos estados fracasaron reiteradamente en impedir las hambrunas, incluso utilizando a veces la retención de alimentos como un arma, y por lo tanto no protegieron la vida de los pobres. La lección que Sen extrae de esto es que los derechos y las necesidades están profundamente interconectados, ya que “los derechos políticos pueden desempeñar un papel central en proporcionar incentivos e información dirigidos a la solución de la privación económica”.¹¹

Además de favorecer la sola supervivencia de los que se encuentran en peores circunstancias, la democracia aumenta las expectativas respecto de mejoras más amplias del bienestar social, incluidos la erradicación de la pobreza, la distribución de la riqueza y el desarrollo humano. El cambio democrático puede fomentar políticas sociales que reestructuren la distribución del ingreso, como una reforma agraria o cambios en la política laboral; políticas fiscales y de seguridad social, incluidas las pensiones y las transferencias orientadas al bienestar; servicios de vivienda y sociales, entre ellos salud y educación; e incluso políticas diseñadas para conferirles poder a las mujeres.

Cuando se trata de luchar contra la pobreza, las democracias tienen un historial modesto. Desde Bangladesh a Namibia, se pueden citar historias de éxito en que los mecanismos de competencia electoral parecen “haber actuado como un impulso favorable hacia la introducción de políticas dirigidas a la pobreza extrema”. En general, no obstante, “la pobreza crónica y la indigencia siguen siendo fenómenos visibles en las

democracias de larga data, [y] existe poca evidencia que sugiera que la democratización es la panacea a largo plazo para los más pobres".¹² En particular, los países pobres con regímenes democráticos establecidos impidieron que la pobreza empeorara de manera significativa, pero sólo consiguieron resultados limitados en lo que se refiere a la disminución de la indigencia. Ningún país en desarrollo que además sea una democracia ha logrado eliminar la pobreza.¹³ Por el contrario, el desempeño de los estados autoritarios es mucho más variado. Mientras algunos, especialmente en el África Subsahariana y en América Latina, han provocado que las condiciones materiales de los necesitados empeoren cada vez más, otros han demostrado ser muy hábiles para disminuir la pobreza a niveles extremadamente bajos. Singapur es un ejemplo ilustrativo a este respecto, así como Corea del Sur y Taiwán que hoy son democracias, pero que realizaron grandes avances en la reducción de la pobreza durante períodos de regímenes autoritarios.

El éxito limitado de la democracia frente a la lucha contra la pobreza en los países de bajos ingresos constituye una paradoja no sólo porque este tipo de gobierno teóricamente debería proporcionar canales para la expresión de tales necesidades urgentes, sino también debido a que los países en desarrollo, donde los pobres son tan numerosos, son precisamente los lugares donde ellos deberían ser capaces de ejercer la mayor presión electoral en favor de las medidas antipobreza. ¿Qué puede explicar que dicha presión no se haga efectiva? Alex de Waal sugiere que el motivo por el cual la pobreza, la falta de un techo y la desnutrición no han sido derrotadas —ya sea en países en desarrollo o en democracias avanzadas como los Estados Unidos— es que las formas de privación aparte del hambre rara vez han alcanzado una relevancia política significativa.¹⁴ Incluso en India, donde la pobreza es horrible y generalizada, la contienda política pocas veces se ha centrado en el alivio de ésta. (Una excepción corresponde a las elecciones generales de 1971, cuando Indira Gandhi compitió a partir de un programa para "suprimir la pobreza"). En muchos países en desarrollo la razón puede ser que los votantes, incluidos los pobres, privilegian otras formas de identidad sobre aquella de la clase socioeconómica. Las cuestiones relacionadas con la pobreza y la redistribución económica probablemente se dejarán de lado si las elecciones llegan a depender, por ejemplo, de la etnicidad o la religión.¹⁵

El efecto sobre la desigualdad y los servicios sociales

Si la democracia tiene un desempeño variado al enfrentar la pobreza, quizás le va mejor al abordar la desigualdad. La idea de que una reducción de la disparidad política debe causar la reducción de la desigualdad económica parece simple. De hecho, aparentemente las políticas redistributivas se introducen con mayor probabilidad bajo gobiernos

democráticos. Por ejemplo, algunos hallazgos empíricos muestran que en los países en desarrollo generalmente la presión popular sitúa a la reforma agraria en la agenda de los gobiernos elegidos, y que los aumentos de salario se logran con mayor facilidad dentro de un esquema democrático.¹⁶ Bajo sistemas autoritarios, en cambio, es probable que los hacendados y los capitalistas que tienen participación en la coalición gobernante impidan que se lleven a cabo los procesos redistributivos, como ocurrió en el Chile de Augusto Pinochet, en Brasil después de que un régimen respaldado por el ejército se tomó el poder en 1964 y en Irán bajo el Shah.

Sin embargo, a pesar de la tendencia hacia una mayor redistribución, las democracias del mundo real no alcanzan a cumplir con la así llamada hipótesis del votante medio. Ésta se refiere a que si el ingreso del votante medio es menor al ingreso promedio, la política democrática ocasionará una redistribución de la riqueza nacional por ejemplo mediante las tasas impositivas progresivas.¹⁷ No obstante, las transiciones posteriores a la caída del comunismo en Europa del Este son ejemplos en que la desigualdad aumentó en lugar de disminuir a medida que avanzaba la democratización. Y como se mencionó anteriormente, Corea del Sur y Taiwán intentaron alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza *antes* y no después de transformarse en democracias. ¿Cómo podemos explicar este desajuste entre la hipótesis del votante medio y la evidencia? Quizás los pobres simplemente carecen de la capacidad política para exigir y obtener la redistribución, o quizás se abstienen de plantear demandas radicales en esta dirección.¹⁸ Además, si bien los efectos a corto plazo de la democracia pueden ser suficientemente ambiguos como para que las generalizaciones constituyan un problema, gran cantidad de evidencia empírica sugiere que a la larga la democracia efectivamente reduce la desigualdad. En este sentido, parece haber una relación con forma de U invertida, o una “curva de Kuznets política”: el advenimiento de la democracia tiene costos iniciales en términos de que aumenta la desigualdad, pero con el tiempo la democracia tenderá a reducir la brecha entre ricos y pobres y a producir resultados más balanceados.¹⁹

La expansión del sector público

Además de medidas abiertamente redistributivas, se espera que la política democrática también genere demandas por un crecimiento global del sector público. Los grupos de bajos ingresos suelen ser los más beneficiados por la intervención del Estado debido a que, en contraste con las clases más altas, no están en posición de obtener dichos servicios en forma privada. Así, los sectores medio y bajo de la población, luego de adquirir nuevos derechos políticos, probablemente demandarán tanto una expansión general en la provisión de servicios

públicos, incluidos, por ejemplo, el acceso a la energía eléctrica o al agua potable, como una extensión específica de los servicios sociales, por ejemplo más escuelas y centros de salud.

Una evaluación empírica del impacto del cambio democrático sobre los servicios sociales requiere una distinción entre el “alcance” de los servicios, es decir, cuánto se gasta en ellos, y su “calidad”, que se refiere a la eficacia en su entrega. En relación con el primer aspecto, una serie de estudios cuantitativos de corte transversal confirman la existencia de una relación positiva entre la democracia y el gasto social. Por ejemplo, tanto en África como en América Latina los países gobernados por autoridades elegidas gastan más en la educación primaria. Los votantes rurales parecen estar especialmente interesados en el gasto en educación, que puede constituir una significativa política redistributiva cuyos mayores beneficiarios son los pobres y sus hijos.²⁰ De este modo, la competencia electoral, como lo explica David Brown, promueve respuestas a este tipo de demandas:

“Los políticos democráticos son impulsados a adoptar estrategias de supervivencia diseñadas para ampliar su base electoral. La asignación de recursos del gobierno a programas de vivienda, obras públicas, salud y educación representa una estrategia tradicional para expandir la propia base de apoyo. Dirigir recursos hacia la educación es una estrategia especialmente efectiva... El gasto en educación, sobre todo en la de nivel primario, llega a un segmento significativo de la población. La construcción de nuevas escuelas, el establecer en ellas programas de alimentación, la entrega de libros y de otros recursos brindan una prueba tangible para el votante de que vale la pena reelegir a su representante político.”²¹

Aunque el efecto de la democracia sobre el gasto social parece claro, la existencia de una relación entre la democracia y el desempeño real de los gobiernos en “el sector social” es, asombrosamente, más controvertida. Desde luego, es fácil enumerar casos, que se extienden desde la Prusia de Bismarck hasta la Indonesia de Suharto, en que los regímenes autoritarios han logrado una impresionante expansión de los servicios sociales. A pesar de lo anterior, numerosos investigadores han descubierto que la democracia tiene un efecto positivo sobre los niveles de educación y salud públicas.²² En un par de ensayos publicados en estas páginas, por ejemplo, Patricio Navia y Thomas D. Zweifel revelan que las tasas de mortalidad infantil, consideradas como indicadores de hambre crónica, salud y bienestar social general, son más bajas en las democracias que en las autocracias. Además, esto es así en todos los niveles de ingreso per cápita y antes, durante y después de la Guerra Fría.²³

En lo que respecta a la educación, un análisis de la matrícula a nivel de escuela primaria en países en desarrollo desde 1960 hasta 1987 revela una estrecha relación con los gobiernos de tipo democrático. Es

interesante que el efecto de la democracia es mayor en el caso de los países pobres: entre aquellos donde el ingreso per cápita era alrededor de 1.000 dólares estadounidenses al año, la proporción de niños en edad de asistir a la escuela primaria que efectivamente estaban matriculados era 12 puntos porcentuales más alta en los gobiernos democráticos en comparación a los que no lo eran. No obstante, cuando el ingreso per cápita se sitúa en torno a los 4.365 dólares anuales, los países autoritarios y democráticos tienen una proporción similar, muy alta, de niños preadolescentes que asisten a la escuela. En otras palabras, más allá de un determinado nivel de desarrollo todos los países tienden a lograr la educación primaria universal.²⁴ En el África Subsahariana los incentivos de los gobiernos democráticos para promover la educación primaria parecen ser mucho más poderosos que aquellos de los regímenes completamente autocráticos: las democracias poseen mayores tasas de asistencia a la escuela primaria y éstas tienen una correlación positiva con las tasas más altas de aprobación pública de los presidentes democráticos. A fines de los años noventa y comienzos de la década de 2000, la provisión de educación primaria era un tema preponderante en las elecciones nacionales de Kenia, Malawi, Tanzania y Uganda. En todos estos países el gobierno elegido incluso suprimió los cobros a nivel de la escuela primaria.²⁵

Sin embargo, otros investigadores afirman que el mayor gasto social pocas veces se traduce en coberturas más amplias, como tasas más elevadas de inmunización o de matrícula escolar, o en mejores resultados, por ejemplo una mayor alfabetización o una mortalidad infantil más baja. Según Joan M. Nelson, las presiones electorales que fomentan el aumento del gasto social no tienen un efecto considerable ni sobre los servicios sociales ni sobre la educación y la salud reales de la población. Las mejoras en la calidad de los servicios y en la equidad con que son distribuidos requerirían reformas institucionales o una reasignación de recursos, pero la resistencia burocrática y una comunidad sin el interés, la información o la capacidad suficientes para evaluar el cambio constituyen grandes obstáculos a una verdadera reforma. De acuerdo con el planteamiento de Nelson, “en las democracias los políticos reciben señales de la gente y de los principales grupos de interés que favorecen el gasto y la expansión, pero no la reasignación o la reforma de los servicios sociales”.²⁶ Así, como lo señala Michael Ross, es posible gastar más dinero en el sector de la salud sin que disminuya considerablemente la mortalidad infantil, debido a que los bienes públicos adicionales que se producen en respuesta a las preferencias del votante medio se dirigen selectivamente a los hogares de ingreso medio. Sin embargo, estos últimos de cualquier modo comprarían los servicios de salud esenciales a proveedores privados —las personas de clase media ya cuentan con los recursos para evitar la muerte de sus bebés— y por lo tanto el beneficio neto del mayor gasto público para la sociedad entera es limitado. Los

pobres, por el contrario, no son los principales beneficiarios de estas políticas a pesar de que no tienen acceso a las alternativas.²⁷

Por lo tanto, la noción de que la democracia fomenta el desarrollo humano queda en tela de juicio. No sólo se cuestiona la realidad y la fortaleza de la relación sino también los mecanismos causales subyacentes. Contra tales escépticos análisis, quienes argumentan en favor de la conexión positiva entre la democracia y el desarrollo humano plantean la cuestión del tiempo. Aunque la presencia o el nivel de democracia en un momento dado podría traducirse en una diferencia pequeña o no demostrable, durante un trayecto más prolongado la persistencia de la democracia sí tiene un impacto positivo sobre el desarrollo humano (cuando éste se mide mediante el índice resumen de mortalidad infantil). Inmediatamente después de una transición, los nuevos regímenes democráticos generalmente se encuentran abrumados, pues las instituciones y los procesos clave aún no han tenido la posibilidad de consolidarse. Bajo tales circunstancias, la política y la formulación de políticas a menudo se tornan actividades desesperadas que se orientan a “apagar incendios”. Por el contrario, cuando la democracia está más establecida es más probable que los gobiernos adopten la clase de perspectiva a largo plazo que favorece la creación y la ejecución de una mejor política social.²⁸

A pesar de que aparentemente la relación entre la llegada de la democracia y los progresos en el bienestar social debiera ser simple, los pocos estudios que han intentado probar la existencia de este vínculo sugieren una conexión más compleja. Los mecanismos democráticos pueden ser instrumentales para abordar la vulnerabilidad extrema, pero son mejores en proteger la supervivencia de los pobres que en luchar enérgicamente contra la pobreza. El cambio democrático también puede ayudar a reducir la distancia entre los grupos de bajos y altos ingresos de un país, pero puede tomar tiempo que dicha disminución se manifieste, y sólo después de un empeoramiento inicial de la desigualdad. Las democracias suelen gastar más en los sectores sociales que los gobiernos autoritarios, pero esto no es garantía de que se beneficien los más desfavorecidos. En lo que sigue siendo una materia poco estudiada, estos hallazgos iniciales, tentativos, son los mejores actualmente disponibles. ¿Son suficientes dichos resultados para satisfacer a quienes tienen grandes esperanzas con respecto a la introducción de la democracia?

Las consecuencias para la consolidación

Tanto en términos de su legitimidad normativa como de su propagación en terreno, la democracia ha logrado un ímpetu sin precedentes durante las últimas décadas, aunque con algunos contratiempos recientes. Una profunda comprensión de los efectos indirectos de la democratización es decisiva no sólo para nuestra actual evaluación de aquello que las

reformas democráticas han provocado alrededor del mundo, sino también para entender el futuro probable de la democracia.

Para sobrevivir y consolidarse a largo plazo, todo nuevo régimen democrático necesitará pasar, entre otras cosas, por un proceso gradual de legitimación. La legitimidad, a su vez, puede adquirirse de dos maneras fundamentales. La primera es normativa: la gente posee valores y creencias que apoyan la superioridad inherente de la democracia y que le otorgan un valor “por sí misma”. La segunda se basa en el desempeño: las personas aceptan la democracia porque contribuye a lograr objetivos que son valorados, como el bienestar material y la paz social. A pesar de que estas dos dimensiones de la legitimidad difieren entre sí a nivel conceptual, en la vida real están interrelacionadas. Algunos valores democráticos profundamente arraigados probablemente conducirían a las elites y a los ciudadanos comunes de una democracia establecida a oponerse a abandonar la política participativa. Y sin embargo los desconsoladores resultados, graves y permanentes, en el logro de otras metas como la seguridad, el bienestar económico o la igualdad social podrían afectar la voluntad de permanecer leal al modelo democrático.

Por supuesto, en comparación con los regímenes no democráticos, los sistemas democráticos son únicos en el sentido de que ofrecen la posibilidad de expulsar al gobierno de turno sin sacrificar el edificio democrático completo. No obstante, en la práctica esto tiene una limitación: especialmente en el caso de las democracias emergentes, la legitimidad requiere un desempeño mínimamente adecuado. En ausencia de éste, es probable que las personas retiren su apoyo y podrían aceptar el abandono total de la democracia sobre la base de que alguna alternativa no democrática resultara ser más efectiva en tareas clave como mantener el orden y fomentar la prosperidad.

Por lo tanto, es de vital importancia analizar los subproductos que la democracia “produce” si deseamos entender completamente su propio desarrollo, incluida la posibilidad de encontrar el remedio a sus consecuencias menos deseadas. En definitiva, no obstante, en los casos en que todas las “cosas buenas” no van juntas, es más probable que la democracia sea puesta en duda. Así, mediante sus efectos positivos y negativos sobre la legitimidad del régimen, las consecuencias de la democracia retroalimentan y afectan el proceso mismo de consolidación democrática. En una aparente paradoja, los propios efectos de la democracia pueden llegar a ser causas importantes de democratización. Lo que la democracia sea capaz de generar, especialmente en los países en desarrollo, afectará en forma decisiva las perspectivas democráticas en todo el mundo.

NOTAS

El autor desea agradecer a Davide Grassi, Rocco Ronza, Elisa Giunchi, Federico Battera, Matthijs Bogaards, Gloria Regonini, Matteo Jessoula y Marco Giuliani por sus valiosos comentarios a las primeras versiones de este ensayo.

1. Adam Przeworski *et al.*, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), 14.
2. Marc F. Plattner, "A Skeptical Perspective", en Larry Diamond y Leonardo Morlino, eds., *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), 77.
3. Michael Ross, "Is Democracy Good for the Poor?", *American Journal of Political Science* 50 (octubre de 2006): 871.
4. Aymo Brunetti, "Political Variables in Cross-Country Growth Analysis", *Journal of Economic Surveys* 11 (junio de 1997): 163.
5. Edward Mansfield y Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge: MIT Press, 2005), 17.
6. Edward N. Muller, "Democracy, Economic Development, and Income Inequality", *American Sociological Review* 53 (febrero de 1988), 59.
7. John Gerring *et al.*, "Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective", *World Politics* 57 (abril de 2005): 323-64.
8. John Gerring, Strom Thacker y Rodrigo Alfaro, "Democracy and Human Development", inédito, 2006, 2.
9. Bruce Bueno de Mesquita *et al.*, "Political Institutions, Policy Choice and the Survival of Leaders", *British Journal of Political Science* 32 (octubre de 2002): 559-90; David A. Lake y Matthew A. Baum, "The Invisible Hand of Democracy: Political Control and the Provision of Public Services", *Comparative Political Studies* 34 (agosto de 2001): 587-621.
10. Gerring *et al.*, "Democracy and Human Development", 5.
11. Amartya Sen, "An Argument on the Primacy of Political Rights: Freedoms and Needs", *New Republic*, 10 de enero de 1994, 32-34.
12. Sam Hickey, "The Politics of What Works in Reducing Chronic Poverty", CPRC Working Paper 91, Centro de Investigación sobre la Pobreza Crónica (CPRC), Manchester, Inglaterra, marzo de 2006, 27 y 10.
13. Ashutosh Varshney, "Why Have Poor Democracies Not Eliminated Poverty? A Suggestion", *Asian Survey* 40 (septiembre-octubre de 2000): 718.
14. Alex de Waal, "Democratic Political Processes and the Fight Against Famine", IDS Working Paper 107, Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS), Brighton, Inglaterra, 2000, 13.
15. Varshney, "Why Have Poor Democracies Not Eliminated Poverty?", 729.
16. Patrick McAuslan, "Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa", *Development and Change* 29 (julio de 1998): 527; Dani Rodrik, "Democracies Pay Higher Wages", *Quarterly Journal of Economics* 114 (agosto de 1999): 707-38.
17. A.H. Meltzer y S.F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy* 89 (octubre de 1981): 914-27.

18. Philipp Harms y Stefan Zink, "Limits to Redistribution in a Democracy: A Survey", *European Journal of Political Economy* 19 (noviembre de 2003): 651-68; Kenneth Bollen y Robert Jackman, "Political Democracy and the Size Distribution of Income", *American Sociological Review* 50 (agosto de 1985): 438-57.
19. Edward N. Muller, "Democracy, Economic Development, and Income Inequality", 50-68; Alberto Chong, "Inequality, Democracy, and Persistence: Is There a Political Kuznets Curve?", *Economics and Politics* 16 (julio de 2004): 189-211; Ross Burkhardt, "Comparative Democracy and Income Distribution: Shape and Direction of the Causal Arrow", *Journal of Politics* 59 (febrero de 1997): 148-64; Mark Gradstein y Branko Milanovic, "Does Liberté = Egalité? A Survey of the Empirical Links Between Democracy and Inequality with Some Evidence on the Transition Economies", *Journal of Economic Surveys* 18 (septiembre de 2004): 515-37; Larry Sirowy y Alex Inkeles, "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review", *Studies in Comparative International Development* 25 (Spring 1990): 151.
20. David Stasavage, "Democracy and Education Spending in Africa", *American Journal of Political Science* 49 (abril de 2005): 344-45; David Brown y Wendy Hunter, "Democracy and Human Capital Formation: Education Spending in Latin America, 1980 to 1997", *Comparative Political Studies* 37 (septiembre de 2004): 842-64.
21. David Brown, "Reading, Writing and Regime Types: Democracy's Impact on Primary School Enrolment", *Political Research Quarterly* 52 (diciembre de 1999): 696.
22. Lake y Baum, "The Invisible Hand of Democracy"; Bueno de Mesquita *et al.*, "Political Institutions, Policy Choice and the Survival of Leaders"; Gerring *et al.*, "Democracy and Human Development"; Brown, "Reading, Writing, and Regime Types"; Romain Wacziarg, "Human Capital and Democracy", inédito, Stanford University, 2001; David A. Lake y Matthew A. Baum, "The Political Economy of Growth: Democracy and Human Capital", *American Journal of Political Science* 47 (abril de 2003): 333-47; Przeworski *et al.*, *Democracy and Development*.
23. Patricio Navia y Thomas D. Zweifel, "Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality", *Journal of Democracy* 11 (abril de 2000): 99-114; e ídem, "Democracy, Dictatorship, and Infant Mortality Revisited", *Journal of Democracy* 14 (octubre de 2003): 90-103.
24. Brown, "Reading, Writing, and Regime Types".
25. David Stasavage, "Democracy and Primary School Attendance: Aggregate and Individual Level Evidence from Africa", Afrobarometer Working Paper N° 45, 2005, 12, 18.
26. Joan M. Nelson, "Elections, Democracy and Social Services", *Studies in Comparative International Development* 41 (Winter 2007), 82; cf. Ming-Chang Tsai, "Does Political Democracy Enhance Human Development in Developing Countries? A Cross-National Analysis", *American Journal of Economics and Sociology* 65 (abril de 2006): 233-68.
27. Ross, "Is Democracy Good for the Poor?", 861.
28. Gerring *et al.*, "Democracy and Human Development", 4-5.