

## Democracia y desarrollo: el caso de Chile

JAVIER LÓPEZ BRUSSI

¿Lleva la senda del desarrollo económico a la democracia?, ¿adviene la democracia como resultado de las crisis económicas?, ¿es el desarrollo de las economías o su crisis lo que genera el cambio político?

Las explicaciones más clásicas, con fuerte influencia del marxismo, han presentado la democracia como resultado del desarrollo económico: la infraestructura económica determina la superestructura política (Schumpeter<sup>1</sup> auguraba que el capitalismo conduciría inevitablemente al socialismo). La sociología estructuralfuncionalista (Lipset, Dahl) llega a esta misma conclusión sobre la base de una doble constatación:

- La coincidencia geográfica entre las grandes zonas industrializadas y los países con sistema poliárquico,<sup>2</sup> y los países en vías de desarrollo y los regímenes autoritarios.
- El nacimiento del régimen liberal parlamentario coincidió en Europa con el desarrollo de la industrialización.

Lipset<sup>3</sup> asegura que "mientras más rica sea una nación, tendrá mayores oportunidades de sostener una democracia". Según esta lógica, Terry Lynn Karl<sup>4</sup> señala que una economía rica posibilitaría índices más altos de alfabetización, educación, urbanización y exposición a los medios masivos; también proveería los recursos para mitigar las tensiones producidas por conflictos políticos.

Varios expertos de entre quienes postulan esta idea miden las posibilidades de éxito de una democracia en términos de PIB per cápita: un país tiene que cruzar un umbral mínimo de desarrollo económico antes de que sea posible institucionalizar la competencia política. Por ejemplo, López Rodó afirmó que España no se democratizaría hasta que alcanzara un ingreso per cápita de 2,000 dólares. Mitchell Seligson también estableció como requisitos necesarios para la democratización de Centroamérica un ingreso per capita y un índice de alfabetización

Una versión de este enfoque, en el marco de la investigación que precedió a la nueva ola de la democratización en la década de los ochenta del siglo xx, sostiene que el surgimiento de un gobierno democrático estable necesita ciertos requisitos previos. Schwartzberg señala tres condiciones indispensables que el desarrollo económico procura al político:

- Disminución de los conflictos: los distributivos se desdramatizan y crecen las posibilidades de arreglo pacífico de los políticos.

- El reparto de los recursos políticos' aumenta con el desarrollo económico. Así, el crecimiento de las clases medias disminuye la polarización e incrementa las posibilidades de implantación de la democracia.
- La democracia moderna no es posible si el conjunto de los ciudadanos no posee un mínimo de cultura. Está demostrado que el desarrollo económico favorece el cultural, al liberar al hombre de la servidumbre permanente del trabajo y al perfeccionar y multiplicar los medios materiales de difusión de la cultura.

De esta manera, Dahl señala que cuanto más éxito tienen las dictaduras al transformar la economía y, con ello, inevitablemente, la sociedad, tanto más se ven amenazadas por el fracaso político. La democratización parece ser una consecuencia "no intencionada" del desarrollo. Al desarrollar sus economías, las dictaduras sembrarían las semillas de su propio final. Los casos de Chile, España y Corea del Sur (véase cuadro 1) son buenos ejemplos al respecto.

*Cuadro 1 (crecimiento promedio anual del Pie)*

|               |      |           |      |           |
|---------------|------|-----------|------|-----------|
| Chile         | 5.08 | (1986-90) | 6.95 | (1991-95) |
| España        | 0.12 | (1977-81) | 1.80 | (1982-86) |
| Corea del Sur | 8.59 | (1982-86) | 9.55 | (1987-91) |

Fuente. Fondo Monetario Internacional.

Francis Fukuyama' opina que, a medida que una sociedad se vuelve más rica, la población está en libertad de buscar objetivos no materiales, como la participación política. Incluso llega a establecer que el capitalismo tiene más probabilidades que ningún otro sistema económico de generar la riqueza y el cambio social que favorecen el surgimiento de una democracia estable. Además, el crecimiento económico dinámico fomenta a menudo cierto tipo de igualdad de condiciones, situación muy útil para la estabilidad de la democracia a largo plazo. Bien es cierto que el desarrollo propicia algunas formas de desigualdad económica pero se trata de estratificaciones nuevas y más fluidas, que trascienden las antiguas divisiones de clase, con lo cual se suprimen muchas otras fuentes de desigualdad tradicionales y más arraigadas. El resultado se plasma en la llamada clase media, que no implica la supresión de todas las desigualdades sustantivas, pero indica que las principales desigualdades no se basarán en la posición social heredada, sino en la educación y los logros del individuo. Además, las sociedades de clase media, donde hay una alta movilidad social, constituyen un ambiente más idóneo para alentar la democracia que aquellas donde predominan las inveteradas barreras de clase. Aunque el desarrollo no es una condición necesaria ni suficiente para la democracia, sin embargo sí le es muy útil.

Además, existe una abundante evidencia que parece confirmar esta interpretación, ya que, con muy pocas excepciones (Singapur, Brunei, Kuwait,

Emiratos Arabes Unidos, Qatar, Libia, Arabia Saudita, Bahrein, entre otros), la mayor parte de los países desarrollados tienen hoy regímenes democráticos. La democracia se correlaciona con la distribución de la renta, el grado de urbanización, las tasas de alfabetización y escolarización, la extensión de las comunicaciones, la dedicación a actividades distintas de las agrícolas.

Un segundo grupo de autores piensa que la llegada de la democracia se produce con más probabilidad cuando las economías se hallan en crisis o en vías de desarrollo. Así, el inicio de las transiciones políticas obedecería al fracaso de los regímenes autoritarios al gestionar sus economías. Este sería el caso tradicional de América Latina, de ciertos países menos desarrollados (Filipinas' o la India), así como de los regímenes de inspiración comunista o socialista, donde los programas de estabilización y las reformas económicas estructurales, la deuda externa y la hiperinflación han afectado la estabilidad política. Adam Przeworski señala con claridad que el desarrollo económico no produce democracias y cita el caso de Argentina en 1976, país en el que cayó un régimen democrático, en el marco de un crecimiento económico importante.

Sin embargo, esta corriente de opinión señala que, aunque las dictaduras colapsen más frecuentemente debido a crisis económicas, las democracias recién establecidas encuentran mayores dificultades para sobrevivir, al iniciar con cortes bruscos respecto al régimen anterior y la necesidad de superar una doble dificultad: cómo hacer frente a la crisis y promover el desarrollo, y cómo consolidar sus instituciones recién establecidas. En los supuestos contrarios, la consolidación de los nuevos regímenes sería más fácil, siguiendo un curso de cambio gradual, con mejores perspectivas de asentamiento del nuevo régimen.

Los años ochenta fueron una década perdida para América Latina en lo que se refiere al crecimiento económico. Las cifras relativas al desempeño de la región en su conjunto son elocuentes. Por ejemplo, en 1989 el PIB por habitante del continente era un 8.3% inferior al de 1980.9 Sólo en dos naciones fue superior: en Colombia el 13.9% y en Chile el 9.6% (véase cuadro 2). Las economías latinoamericanas sufrieron el impacto de un fuerte choque externo negativo en los últimos años setenta y los primeros ochenta; a partir de este impacto, las dificultades propias del estilo de acumulación vigente hasta entonces, basado en la sustitución de importaciones, se agravarían. El choque externo se originó en la combinación de una significativa caída de los términos del intercambio y un abrupto incremento de la tasa de interés internacional. Tras la moratoria mexicana de 1982, se añadió el racionamiento en los mercados internacionales de crédito.

Cuadro 2

|               | PIB per capital | Inflación'              | Tasa de inversión'      |
|---------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|
| Chile         | 9.6             | 312("80)-21.4("89)      | 16.6("80) - 17.2("89)   |
| Colombia      | 13.9            | 26.5 ("80) — 27.1 ("89) | 116.8 ("80) -14.9 ("89) |
| Fuente: CEPAL |                 |                         |                         |

1 Tasa porcentual de variación acumulada entre 1980 y 1989.

2 Variación porcentual anual del índice de Precios al Consumidor (diciembre contra diciembre).

3 Inversión bruta interna sobre Pie, en porcentajes.

Las respuestas a estos problemas, en el caso chileno, mostraron un desempeño considerablemente mejor que el promedio regional, tanto en materia de inflación como de nivel de actividad y tasa de acumulación (véase cuadro 3). Aunque el choque externo tuvo un fuerte impacto, las cuentas fiscales evolucionaron bien porque el gobierno obtuvo importantes rentas del principal recurso natural del país y producto de exportación fundamental, el cobre, y debido al destacable flujo de financiamiento externo, especialmente a partir de los organismos multilaterales de crédito y de los gobiernos acreedores. Además, la economía de Chile era una de las más abiertas de la región a comienzos de la década, lo que facilitó el ajuste de la balanza comercial, luego de las devaluaciones de comienzos de los ochenta.<sup>10</sup>

La economía chilena tenía como ejes centrales la consideración del sector privado como motor principal del proceso de desarrollo, la reducción del papel del sector público en la actividad económica y una mayor integración de la economía con el exterior. Con tal fin, se inició un profundo plan de reformas estructurales encaminado a modernizar la estructura productiva y mejorar los niveles de competitividad de la economía:

- Liberalización del sistema de precios
- Reforma fiscal
- Privatización de empresas públicas
- Devolución a sus antiguos propietarios de las empresas y tierras expropiadas anteriormente
- Modernización y liberalización del sistema bancario
- Establecimiento de nuevos mecanismos reguladores del mercado laboral

A raíz de ello, la economía chilena se convirtió de una de las más intervenidas de la región en una de las menos reguladas.

La aplicación de este esquema neoliberal ofrecía a los militares un proyecto económico que encontraba buenas afinidades con la mentalidad empresarial del momento y con la jerarquizada y funcionalista concepción militar. El rígido control social ejercido por las fuerzas armadas garantizó la viabilidad de una política económica que, en otras condiciones, habría tenido un fuerte rechazo social. La ortodoxia del liberalismo económico provocó una redistribución regresiva del ingreso, provocando profundos cambios en la sociedad chilena (véase cuadro 4). De todas formas, algunos componentes del gasto social se localizaron en los grupos más vulnerables: así, se distribuyeron alimentos a mujeres embarazadas y niños menores de 6 años, y desayunos y almuerzos escolares en la escuela primaria pública. Con ello se mejoraron, por ejemplo, los índices de desnutrición.

En primer lugar, en las elites empresariales, con una fuerte expansión del sector financiero y el surgimiento de un empresariado ligado a la exportación. En segundo lugar, una disminución de las antiguas capas medias ligadas al aparato del Estado, apareciendo un nuevo empresariado mediano y pequeño vinculado al sector financiero comercial. Por último, en los sectores populares disminuyó la clase obrera y se amplió el sector informal crónicamente desempleado.

Mientras tanto, Chile tuvo una nueva constitución en 1980 (con la posibilidad de que los militares abandonasen el gobierno pacíficamente mediante un plebiscito, si el "No" a Pinochet era mayoritario), se legalizaron los partidos políticos en 1983 (fruto de la presión social), la Junta Militar perdió el referéndum de 1988 y, en 1989, Patricio Aylwin era elegido presidente.

Cuadro 3. Indicadores económicos 1980-90

|      | Tasa de variación anual Pie (%) | Inflación |
|------|---------------------------------|-----------|
| 1980 | 7.8                             | 31.2      |
| 1981 | 5.5                             | 9.5       |
| 1982 | -14.1                           | 20.7      |
| 1983 | -0.7                            | 23.1      |
| 1984 | 6.3                             | 23        |
| 1985 | 2.4                             | 26.4      |
| 1986 | 5.7                             | 17.4      |
| 1987 | 5.7                             | 21.5      |
| 1988 | 7.4                             | 12.7      |
| 1989 | 10                              | 21.4      |
| 1990 | 2.1                             | 27.3      |

Fuente: Banco Central. Instituto Nacional de Estadísticas. Anuario Estadística de América Latina (CEPAL).

Cuadro 4

|      | Desempleo efectivo (%) <sup>*1</sup> | Ingreso nacional per cápita (1980-81=100) <sup>2</sup> | Crecimiento del empleo % <sup>3</sup> |
|------|--------------------------------------|--|---------------------------------------|
| 1980 | 17                                   | 99.9   | 3.5                                   |
| 1981 | 15.1                                 | 100.1  | 5.1                                   |
| 1982 | 26.1                                 | 79.7   | -12.1                                 |
| 1983 | 31.3                                 | 78.9   | -3                                    |
| 1984 | 24.7                                 | 80.3   | 11.4                                  |
| 1985 | 22                                   | 80.4   | 6.1                                   |
| 1986 | 17.3                                 | 84.5   | 8.5                                   |
| 1987 | 13.9                                 | 88.1   | 8.1                                   |

Fuente. (1 y 3) Jadresic, 1986. (2) Banco Central. (·) Incluye personas que reciben subsidios a través de programas públicos especiales.

Notas:

- 1 Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, 1942.
- 2 Dahl, Robert, *La poliarquía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1989.
- 3 Seymour Martin Lipset lo señaló en su ensayo clásico: "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1. marzo, 1959.
- 4 Lynn Karl, Terry, "Dilemas de la democratización en América Latina", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, octubre, 1990.
- 5 Malloy, James M. y Seligson, Mitchell A., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987.
- 6 "Todo medio por el que una persona influye sobre el comportamiento de otra". Dahl.
- 7 Fukuyama, Francis, *El eslabón perdido*, *Journal of Democracy*, julio 1992.
- 8 Según el Fondo Monetario Internacional, Filipinas tuvo un crecimiento negativo de 3.67% de su PIB entre 1982 y 1986, y positivo de 1.28% entre 1987 y 1991.
- 9 Entre los casos extremos de resultados negativos se encuentran Argentina y Perú, con caídas del 23.5 y 24.6% respectivamente.
- 10 Arguelles, Julio y Díaz de la Guardia, Carlos, "América Latina y Chile en la década de los ochenta", en *Situación Latinoamericana: Chile en la década de los ochenta*, Fundación CEDEAL, Madrid, 1992.