

EL DILEMA DE LA SINCRONIA: DEMOCRACIA Y ECONOMIA DE MERCADO EN EUROPA ORIENTAL

Claus Offe

La teoría de la convergencia de los años sesenta y setenta partía de la hipótesis de que entre los dos sistemas político-económicos rivales se produciría, con mayor o menor rapidez, una igualación y que, en todo caso, forzosamente debían aproximarse el uno al otro. El Este se vería enriquecido con elementos de la economía de mercado, y la ordenación «mixta» de la economía del capitalismo occidental adoptaría elementos de planificación global y de redistribución compensatoria de la acción del mercado. Ahora bien, el problema de esa teoría estribaba, tal y como hoy en día se evidencia, en que sólo el Occidente era «apto para la mezcla», mientras que, con las concesiones en el sentido de la liberalización política (competencia partidista, libertad de opinión), la mayor autonomía de las distintas naciones, las formas de propiedad descentralizada, la formación de los precios en el mercado y, en definitiva, la democratización de la economía, las sociedades del socialismo real amenazaban permanentemente con sufrir una absoluta «convulsión». Por lo general, las «mezclas» de origen occidental se revocaron al poco tiempo.

La autotransformación de las sociedades socialistas fracasó en todos los sitios ante el fundado temor de las élites políticas a las pendientes pronunciadas. El teorema de la «mancha de petróleo», que predice un automatismo en la extensión horizontal de las alteraciones también para el caso de que la lógica del funcionamiento de un sistema económico resulte transgredida en un solo punto (en las economías de mercado, por ejemplo, a causa de la regulación por parte del Estado del precio de una única mercancía), se mostró inadecuado justamente en relación con los sistemas para los que se había acuñado originariamente, esto es: para las democracias capitalistas de Occidente. Por ello mismo, con mayor contundencia aún se manifestó respecto a los regímenes socialistas, que, como ponen de manifiesto los resultados de los

debates sobre las reformas económicas en el bloque oriental en los años sesenta y setenta, no acertaron a incorporar el «anticuerpo» en una dosis suficiente y, a un mismo tiempo, inocua.

Desde la perspectiva de la dirección soviética, unas «reformas desde arriba» que resultaran enérgicas estaban vedadas porque, como se argumentaba en aquellos círculos, conducirían a ampliaciones y desestabilizaciones incalculables —al estímulo, en concreto, de «reformas desde abajo», cuando no directamente de una «revolución» también «desde abajo»—. La única posibilidad que quedaba abierta en una situación totalmente bloqueada era una vía que *ex ante* parecía tan improbable como forzosa se vio que lo era *ex post*: el camino de una «revolución desde arriba», asociada al nombre de Mijail Gorbachov. Fue esa revolución soviética desde arriba la que creó las condiciones del éxito de las reformas y revoluciones desde abajo que le siguieron acto seguido en los demás países del Pacto de Varsovia y del Consejo de Ayuda Económica Mutua, uno y otro en trance de descomposición.

Esta transformación constituye una revolución sin precedente en la historia y, además, una revolución sin teoría revolucionaria. Su característica más sobresaliente la representa, ciertamente, la falta de hipótesis teóricas elaboradas de antemano y de argumentos normativos acerca de la cuestión de quién, bajo qué condiciones y con qué objetivos ha de ejecutar qué acciones, con qué dilemas se ha de contar y cómo ha de ser la nueva síntesis de un orden postrevolucionario. En el caso de las convulsiones producidas en el centro y este de Europa durante la segunda mitad de los años ochenta todos estos interrogantes —para los que en todas las revoluciones de los dos últimos siglos, si bien no había unas respuestas incondicionalmente correctas, sí se contaba con algún tipo de contestaciones, formuladas con independencia de los contextos de acción y situacionales y conocidas por los actores implicados— permanecen todavía sin respuesta o, si acaso, sólo encuentran respuestas de tintes tácticos en las autoexplicaciones y en las valoraciones situacionales *ad hoc* de los propios actores o derivadas de ortodoxias tomadas apresuradamente en préstamo. El precipitado y desbordado curso de los acontecimientos no irrumpió inesperadamente, pero tampoco se encuentra guiado por un esquema previamente pensado ni por unos principios e intereses acreditados en torno a los que reine claridad entre los implicados. En lugar de conceptos, estrategias, actitudes colectivas y principios normativos, lo que hay son personas que actúan y sus manifestaciones verbales del momento, con una carga semántica intencionalmente vaga. Entre esas manifestaciones podemos encontrar lemas como *glasnost* y *perestroika* y la misma metáfora de la «casa común europea».

El carácter específicamente «a-teórico» de la convulsión se refleja en las formas literarias que la acompañan. Faltan por completo manifestaciones analíticas y grandilocuentes indicaciones del camino a seguir formuladas por los intelectuales del partido; allí donde son los especialistas en ciencias sociales los que se expresan, no lo hacen en

forma de interpretaciones globales de los sucesos y de la dinámica que los impulsa, sino, más modestamente, describiendo aspectos particulares y más bien a título de ciudadanos y afectados que reclamando una visión privilegiada por razón de su preparación profesional. Este acelerado proceso de transformación, así al menos lo parece, fuerza a los ideólogos y teóricos a guardar por el momento un conveniente silencio, y al tiempo representa la gran hora de formas literarias tales como el diario, la crónica, la carta y la autobiografía.

Bajo el título de *transition to democracy*, una importante línea de investigación en ciencias sociales cada vez más exitosa se ha venido ocupando en el último decenio del estudio comparado de los procesos de modernización política producidos desde la Segunda Guerra Mundial¹, con tres grandes grupos de análisis: las «democracias de postguerra» (Italia, Japón y Alemania Occidental), los procesos de democratización de la región mediterránea de los años setenta (Portugal, España y Grecia) y el hundimiento de los regímenes autoritarios en Suramérica (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay).

Sin embargo, la tentación, en sí prácticamente inevitable, de añadir a esa lista un cuarto grupo, a saber: el de los Estados de la Europa central y oriental, y analizarlo con el probado instrumental de los estudios sobre transiciones, se acaba mostrando inservible y, además, conducente al error. Y es que la revolución que se está produciendo en los países hasta ahora del socialismo real resulta más «profunda» que en los países a que antes nos referíamos en un doble sentido. Por una parte, en las democracias de postguerra y en los casos mediterráneos y suramericanos (con la excepción del caso especial, a causa de la división estatal, de Alemania), la integridad territorial y la organización del país respectivo se ha mantenido en buena medida. Esto se presenta de modo muy diverso en el Este de Europa, donde los problemas territoriales, los movimientos migratorios y los conflictos de minorías y nacionalidades con sus consiguientes pretensiones secesionistas dominan la escena (si una vez más prescindimos del especial y único caso alemán de la *fusión* nacional de dos Estados hasta ese momento independientes).

Más importante aún es una segunda diferencia. En los casos señalados de «transición a la democracia» se trata de procesos de modernización estrictamente político-constitucionales, esto es: que afectan exclusivamente a la forma de gobierno y a las relaciones jurídicas entre la sociedad y el Estado, mientras que con el fin del socialismo real lo que está sobre el tapete es una *reforma económica*. En la transición a la democracia en los países indicados, el capital permaneció en manos de los anteriores propietarios, y éstos, por regla general, lo siguieron explotando. Uno de los principales problemas actuales de la Unión Soviética y de sus antiguos países satélites consiste, sin embargo, justa-

¹ Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, 5 vols., Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

mente en transferir la propiedad, hasta la fecha estatal, de los medios de producción a otras formas de propiedad y, a esos mismos efectos, movilizar en ese nuevo dinamismo a toda una clase de empresarios y propietarios de una manera políticamente resuelta y, a la vez, responsable. La instalación revolucionaria de una clase empresarial (esto es: de una categoría de actores hasta hoy inexistente, que compitan entre sí en el mercado en base a sus títulos de propiedad) constituye la tarea que ninguno de los procesos revolucionarios precedentes tuvieron que domeñar, un rasgo que no se hace sino banalizar cuando se refiere uno a estas nuevas revoluciones como procesos de mera «recuperación» de un pasado².

La naturaleza única y sin precedentes del proceso de transformación que se está experimentando en el Este y Centro de Europa —así como los desafíos que de ahí derivan para la teoría democrática— solamente queda perfectamente ilustrada si recordamos que todo sistema político operativo es el resultado combinado de tres niveles jerárquicos de toma de decisiones³. En el nivel más elemental, se ha de tomar una «decisión» acerca de la identidad, la ciudadanía y los límites territoriales, sociales y culturales de un Estado nacional. En el segundo nivel se ha de establecer una serie de reglas, procedimientos y derechos a través de los que, conjuntamente, se persigue constituir el marco institucional del «régimen». Ahora bien, solamente en el nivel más elevado estos procesos y decisiones se convierten en aquéllo que a veces se confunde con la esencia de la política, a saber: en decisiones acerca de quién obtiene qué, cuándo y cómo —tanto en términos de poder político como de recursos económicos.

Lógicamente, cada uno de estos tres niveles se encuentra en una situación de gran afinidad para con los demás, haciendo referencia a una de las tres capacidades humanas que ya habían distinguido tempranamente los filósofos modernos de la política. La primera guarda relación con las pasiones, la virtud, el honor y el patriotismo; la segunda con la razón, y la tercera con el interés⁴.

Este modelo ternario sugiere claramente la existencia de condicionamientos en la cadena de determinaciones: la «política normal» que se está desarrollando en el tercer nivel se encuentra incrustada en un marco de identidades y constituciones. En la mayoría de los sistemas políticos esta determinación es *unilateral* y *causal*.

Por unilateral entiendo la relación asimétrica que se da cuando los niveles inferiores determinan a los superiores sin que las líneas de causalidad apunten casi nunca, por no decir nunca, en la dirección contraria. Por ejemplo, la Constitución ha de gobernar la política normal mucho más frecuente que se va a convertir ella misma en *objeto* de

² H. Habermas, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt: Suhrkamp, 1990, pp. 179-204.

³ Vid. D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, Nueva York: Wiley, 1965, caps. 10-13.

⁴ Debo esta idea a un trabajo no publicado de J. Elster.

esa política, lo que supondría un cambio constitucional. Ahí no se puede hablar lisa y llanamente de que exista una gran dosis de interacción. Por determinación causal (frente a intencional) entiendo el hecho de que el efecto que los niveles inferiores están llamados a producir en los superiores no se debe a ninguna acción o desafío preestablecidos. A causa precisamente de que los procedimientos adquieran certidumbre por virtud de las constituciones, los resultados, tal y como ha argumentado Pleworski, son contingentes. Esto es: entre los tres niveles existen velos de ignorancia que resultan, entre otras cosas, de la muy distinta estructura temporal de esos niveles: tendemos a creer —y la experiencia también lo confirma— que las naciones duran centurias, las constituciones muchos decenios y los gobiernos o la legislación positiva aprobada por los parlamentos tan sólo unos pocos años. Si esto es así ¿cómo podría un actor imaginable diseñar las fronteras de un Estado nacional con el propósito de determinar por esa vía los fenómenos mucho más contingentes que son las constituciones y los regímenes, los gobiernos y las decisiones? En la medida en que las decisiones a tomar en los dos niveles inferiores han de considerarse fijas, el sistema se encuentra altamente determinado y sus parámetros muestran una resistencia a prueba de estrategia.

En lo que afecta al tercero de los niveles, la teoría democrática ofrece buena respuesta, tanto de carácter positivo como normativo. Los problemas y las paradojas comienzan cuando descendemos un nivel: ¿Debería estar permitido que los jugadores fijaran ellos mismos las reglas del juego en que están participando, e incluso lo que está en juego? Y en el caso de que la respuesta fuera positiva, ¿qué precauciones deberían adoptarse al respecto? ¿Puede la democracia democratizarse a sí misma?⁵. Y si la respuesta fuera en este caso negativa, ¿en qué sentido podemos hablar de «democracia» y de la soberanía popular como su principal implicación? Cuestiones todavía más graves son las que se refieren al primer nivel, ésto es: las relativas al hecho nacional, a la identidad colectiva y a las fronteras territoriales. Cualesquiera que sean las previsiones constitucionales, sólo a aquéllos que ya disfrutaran de derechos de ciudadanía se les reconoce un papel activo en el juego. Pero, ¿significa ésto que esas reglas básicas de admisión sólo puedan basarse en decisiones unilaterales de aquéllos que, por razón de su lugar de nacimiento o de derechos de ciudadanía heredados, están admitidos de antemano a la partida o, de forma alternativa, en la pura fuerza de guerras internacionales o civiles, y, en el mejor de los casos, obligados por el frágil marco del derecho internacional y de regímenes transnacionales? ¿O puede acaso la teoría democrática trascender su territorio originario de «política normal» y proporcionar criterios conforme a los que tanto el cambio constitucional como la definición de

⁵ Vid. S. Holmes, «Precommitment and the Paradox of Democracies», en J. Elster y R. Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp. 195-240.

las fronteras puedan considerarse, según el criterio de su mayor o menor carácter «democrático»?

Durante los dos últimos años, estas cuestiones han pasado de ocupar un puesto relegado en la agenda de los seminarios de filosofía a convertirse en problemas prácticos intensamente percibidos e invocados a diario en las informaciones de primera página. Lo que acostumbraba a constituir el segundo mundo del imperio soviético está experimentando en la actualidad una triple transformación que afecta a esos tres niveles de dimensión nacional, procesos constituyentes (*constitution-makin*) y la «política normal» de los procesos de asignación. La simultaneidad de estas tres transformaciones genera cargas decisionales de magnitudes hasta la fecha desconocidas. A diferencia de lo que sucede en las democracias occidentales, no hay tiempo para la maduración, experimentación y aprendizaje según van avanzando los procesos en aquellos tres niveles. Y ni hay modelos que puedan imitarse ni tampoco un poder victorioso que hubiera de imponer su voluntad desde el exterior, como fue el caso de los nuevos regímenes de postguerra en el Este y Oeste de Europa. A consecuencia de ello, las decisiones tomadas en cada uno de esos niveles pueden llegar a ser fácilmente tan incompatibles que representen un obstáculo para los demás en vez de contribuir a la formación de un todo coherente.

El riesgo resultante de la simultaneidad se ve exacerbado por un segundo factor. La situación de contingencia extremada invita al oportunismo, al mismo tiempo que se alza el velo de la ignorancia. Los actores se encuentran ahora en condiciones de *ver* qué diseño constitucional y qué fronteras étnicas de un Estado han de servir mejor a su interés por obtener unos resultados políticos o a sus pasiones a favor de identidades o resentimientos étnicos. La situación está repleta de oportunidades que se perciben como únicas en el objetivo de promover las propias «dotes originales» a acometer una revancha. En correspondencia con ello, el volumen de «esfuerzo moral» rebasa el que se requiere para superar unas tentaciones como esas, generadas por una situación que ha dejado de estar a prueba de estrategia. Ante la ausencia del volumen necesario de tal clase de esfuerzo, todo —las fronteras, los derechos individuales, el procedimiento y el reparto de poder; los derechos de base legal y los recursos materiales— podrá ser alegado en términos consecuencialistas y no sobre la base de antecedentes históricos y o de principios de justicia, libertad y paz.

A la vista de estas dos dimensiones adicionales, el cambio revolucionario en el Este europeo sólo se puede analizar valiéndose de medios conceptuales cuya utilización ya no era precisa, desde el fin de la II Guerra Mundial, en relación con la Europa occidental y mediterránea. En la Unión Soviética se trata a un mismo tiempo del problema territorial⁶, esto es: de la fijación de las fronteras de un espacio estatal y de

⁶ En espera de una revolución proletaria a escala mundial, los fundadores han renunciado a especificar geográficamente en el hombre oficial del Estado soviético

una población, así como de la consolidación de estas fronteras en el marco de un concierto estatal europeo (la «casa común europea»); se trata también del problema de la democracia, o sea: de la liquidación de la pretensión monopolística de un partido y de su sustitución por un sistema constitucionalmente garantizado de separación de poderes y concurrencia multipartidista (*glasnost*); y, finalmente, se trata de la cuestión de régimen económico y de propiedad y de cómo resolver institucionalmente determinados problemas graves de gobierno y de aprovisionamiento (*perestroika*).

Las etapas de un proceso que en el «caso normal» de los países de la Europa occidental se pudo dominar a lo largo de un período que se prolongó durante todo un siglo (el paso del «Estado nacional» al capitalismo y, luego, a la democracia), en la Europa oriental han de recorrerse de forma casi simultánea (de la misma manera que los dos componentes de una economía nacional «moderna» se vieron abolidos simultáneamente por la Revolución de Octubre). Esto obliga no sólo a una gigantesca actividad decisional, sino que trae consigo también efectos obstruccionistas recíprocos. Bien puede suceder que cada uno de esos problemas solo pueda ser resuelto, si la situación hace posible presumir que uno de los otros dos (o incluso los otros dos) problemas ya están resueltos o no precisan ya de solución por el momento. En lo que sigue trataré de rastrear un fenómeno del bloqueo recíproco de las soluciones, mostrando a todo ello que tal vez haya buenas razones a favor del consejo proverbial de hacer las cosas «una tras de otra» y no «todas a la vez», pero que, por otra parte, los actores bien pueden encontrarse en la trágica situación de tener que renunciar a seguir ese consejo y, con otras tan buenas razones, desconocer las razones proverbialmente buenas del consejo.

Estas reflexiones resultarían a todas luces ociosas, si fuera posible mostrar que la apertura al mercado de la hasta hoy economía de planificación central, por una parte, y la democratización de los procesos políticos de toma de decisiones, por la otra, no resultaran excluyentes una de la otra y no se obstaculizaran recíprocamente, sino que, bien al contrario, se potenciaran y favorecieran entre sí. De hecho, algunos análisis de los sistemas de socialismo real tratan de demostrar la existencia virtual de una interacción positiva de esa índole entre ambos objetivos, la modernización política y la económica, los dos deseables, desde luego, por sí mismos. A la vista del desarrollo político-económico

(«Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas») su ámbito territorial. Tal vez sea éste el único caso en que un Estado renuncia a señalar su posición geográfica. Hasta los «Estados Unidos de América» operan con una «autolocalización», por más que lo hagan con una que llama a equívocos desde el momento en que adopta una referencia continental. En el caso de la Unión Soviética, lo que tal vez en principio fuera una invitación abierta a la adhesión formulada en relación con cualquier otra nueva «república soviética», se acaba ahora trastocando en casi una invitación a la secesión extendida a los titulares de identidades étnicas y nacionales hasta la fecha oprimidas e ignoradas, que no tienen ninguna razón para situarse a sí mismas en la categoría variada de la «ciudadanía soviética».

de Checoslovaquia en los tiempos anteriores a 1968, Jiri Kosta ha pretendido probar que «el proceso de reforma económica», impuesto al régimen por la propia ineficiencia de los procedimientos de planificación, «se habría convertido en tan sólo unos pocos años en un movimiento hacia la democracia política que habría barrido las ataduras políticas del viejo régimen»⁷. Claro está que aun en este caso seguiría en pie el problema de que el *circulus vitiosus* supuestamente existente entre la liberalización económica y la democratización política experimentaría una quiebra en el tercer plano de los problemas, a saber: el de la integridad y soberanía de los Estados nacionales, a causa, en concreto, de los sucesos de agosto de 1968 y de la proclamación de la doctrina Breznev.

UNA CAJA DE PANDORA LLENA DE PARADOJAS

Si mal no me equivoco, en todas las disciplinas implicadas y en todos los sectores políticos predominan, por el contrario, las hipótesis, más bien pesimistas, del círculo vicioso. La única condición bajo la que la economía de mercado y la democracia se pueden implantar y desarrollarse simultáneamente es la de que ambas vengan impuestas a una sociedad *desde fuera* y garantizadas a largo plazo por un entramado de relaciones internacionales de (inter)dependencia; ésta es la lección que se obtiene de las democracias de postguerra arruinadas por la contienda bélica, en particular del caso del Japón y, con más reservas, el de la República Federal de Alemania —y, en el futuro inmediato, tal vez también el de la antigua RDA—. Por lo demás, sin embargo, por todas partes impera una relación de antagonismo (al menos) asimétrico: «El mercado fomenta el desarrollo de la democracia, pero la democracia no propicia el surgimiento de un mercado... Si la *perestroika* fracasa, con ella pronto caerá también la *glasnost*»⁸. Con un mensaje como éste, tan decididamente inclinado hacia un sistema liberal de mercado, bien se podrían declarar de acuerdo los miembros de la antigua *nomenklatura* que en Polonia, Bulgaria, Rumanía o la Unión Soviética ahora se orientan hacia las reformas económicas cuando defienden que en estos momentos se está demandando la mano de hierro de un régimen presidencialista —y no precisamente una apertura democrática «anticipada»—. Los estalinistas, que se han salvado llegando a la orilla del «postcomunismo», sólo ejecutan una variación de la tesis del liberalismo económico en tanto en cuanto proclaman: «Si no se quiere que la *perestroika* fracase, es mejor que olvidemos la *glasnost*.»

Existe otro dilema que se puede sintetizar como sigue: sólo cuando

⁷ En Rainer Deppe *et al.* (eds.), *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*, Frankfurt, Suhrkamp, 1991.

⁸ Así se expresaba, formulando una referencia admonitoria a Chile y Corea del Sur, Wolfram Engels, el editor de la *Wirtschaftswoche* (27 de enero de 1989).

se ha alcanzado un cierto grado de desarrollo autónomo de la economía y, a diferencia de lo que sucede una sociedad como la del «socialismo real», homogeneizada por la fuerza, a partir del sistema de la división social del trabajo se han ido formando bloques de intereses y temas de conflictos, sólo en este caso puede un sistema político basado en el Estado de derecho y en la democracia representativa encontrar un contenido en consonancia y ser capaz de generar corrientemente su propia legitimidad. Se requiere una sociedad con un cierto nivel de desarrollo del mercado para que la competencia democrática cobre virtualidad en cuanto procedimiento válido para dirimir intereses en el interior del Estado y al mismo tiempo llegue a constituir un instrumento de paz⁹. En una sociedad que está integrada en un 90 por 100 por «trabajadores» con igual salario y formas de vida uniformemente reglamentadas, la democracia competitiva se ve falta —a causa de su atomizada¹⁰ estructura social basada en la represión de las diferencias— de actores suficientemente formados y de los oportunos temas. O también puede suceder que la falta de complejidad de la sociedad civil conduzca al predominio de temas que sirven ciertamente como materia de conflicto, pero que simultáneamente no son aptos para el compromiso. Este es el caso que contempla la socióloga polaca Jadwiga Staniszkis, quien, en el ya mencionado volumen colectivo *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*, escribe que «mientras no existan las bases económicas de una auténtica sociedad civil, la movilización política masiva de la población sólo resulta posible por la vía del fraccionalismo o del fundamentalismo»¹¹. Estos temas de movilización conducirían a que la apertura democrática quedara inmediatamente pervertida y convertida en un régimen populista autoritario. Y, por esta vía, no sólo la economía de mercado, sino también la propia democracia, sucumbirían ante su «precipitada» introducción.

Por la otra parte, sin embargo, antes incluso de la introducción de la propiedad privada y la economía de mercado, resultan necesarios unos procedimientos que sujeten a responsabilidad a las élites políticas y permitan la participación de las masas en la vida política, esto es: unos procesos democráticos cuando menos rudimentarios. Esto es así no sólo porque la indignación frente a la arbitrariedad y el paternalismo sólo pueda aplacarse mediante concesiones democráticas. También desde una perspectiva concreta, la democratización —a pesar de los tres puntos de vista contrarios que acabamos de mencionar— se presenta como el *presupuesto* de la liberalización económica. La economía de mercado que comienza a despuntar en Europa oriental es, por la propia

⁹ Tal y como ha argumentado S. M. Lipset en su obra clásica *Political Man. The Social Bases of Policy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1981, cap. 2, pp. 469-476.

¹⁰ Vid. G. Schöpflin, «Post-Communism: Constructing new Democracies in Central Europe», en *International Affairs*, 67 (1991), pp. 235-250.

¹¹ J. Staniszkis, «Dilemmata der Demokratie in Osteuropa», en Deppe *et al.*, *op. cit.*, p. 326.

forma en que surge y de modo enteramente opuesto a su réplica occidental, «capitalismo *político*», esto es: un capitalismo instaurado y puesto en marcha por élites reformadoras. A todo ello, el motivo impulsor *no* lo constituye el dato prepolítico del derecho natural (en términos de Locke) del *propietario* a su propiedad y a su libre disfrute, sino que lo que se convierte en motivo es algo que en el caso occidental sólo *a posteriori* se acaba por descubrir como un feliz efecto marginal funcional del libre orden de la propiedad, a saber: el interés global de la *sociedad* por disponer de un eficaz mecanismo de mercado. Las élites reformadoras representan los intereses de la sociedad sin que existan verdaderamente propietarios capitalistas y sin que puedan apoyarse en y apelar a los intereses de éstos. Este interés («objetivo» y presumido) de la sociedad por la introducción de derechos de propiedad y mecanismos de mercado no se ve reconocido ni es compartido, empero, de una forma típica por los deseos empíricamente constatados de la gran masa de la población.

Esto acontece en virtud de dos razones de peso: por una parte, existen motivos para desconfiar que las iniciativas privatizadoras de las nuevas élites reformadoras no hayan de servir incondicionadamente tanto al «bien común» cuanto, sobre todo, al interés por el propio enriquecimiento de los pertenecientes al aparato de Estado y sus clientelas. Por otra parte, nadie puede garantizar que la mejora prevista de la situación económica vaya a producirse de hecho y sin que lleve consigo un empeoramiento masivo, si quiera transitorio, de las condiciones de vida de una parte de la población. Estas dos objeciones —la de que los poderosos se han de enriquecer y la de que los desposeídos jugarán el papel de víctimas— sólo se pueden descartar y su capacidad de destrucción sólo se puede dominar si las élites reformadoras se procuran un mandato democrático para sus iniciativas de privatización y reconocen un deber cabal de rendición de cuentas frente a la masa de la población afectada de una y otra forma por sus medidas. Un mandato de esta naturaleza, empero, sólo puede obtenerse por vías democráticas, lo que conduce al resultado paradójico de que, en el caso de las economías de tipo soviético y de su cuadro de despoltización políticamente inducida, la democracia es un *presupuesto* necesario de la liberalización económica. A todas luces, he aquí la réplica exacta, y no menos obligada, de las deducciones que antes hemos venido realizando (!).

Por más que, por razón de los contenidos perseguidos, el orden económico reformado representa un tipo «más puro» de capitalismo que el que se pueda encontrar en cualquier punto del Occidente, por la forma de su seguimiento sigue siendo un proyecto político. En todos los detalles se apoya sobre decisiones (necesidades de fundamentación), no sobre evoluciones ciegas y situaciones de emergencia. La nueva clase empresarial (y, por consiguiente, también la nueva clase de trabajadores a contrato en que se ven transformados los que hasta ahora eran simplemente «trabajadores») es el resultado de un «cianotipo»

diseñado por élites políticas. En todo caso, sólo se debe a una serie de factores que también «podrían ser de otra manera». ¿Se han de privatizar todas las instalaciones productivas o se deben mantener las empresas públicas de aprovisionamiento y las sociedades de capital que aún quedan en manos públicas? ¿En qué sectores y en qué lapsos temporales ha de verificarse el cambio de estructuras? ¿De qué manera han de acceder a la propiedad los nuevos propietarios? ¿Mediante el reparto gratuito del capital accionario (en todo o en parte) entre la población o acaso sólo entre las respectivas plantillas laborales? ¿No se debería, más bien, sacar a subasta las acciones entre ofertas que pudieran pujar monetariamente por ellas? ¿Sólo a interesados nacionales o también a extranjeros? ¿Con o sin liberalización del mercado de capitales? ¿Con o sin estímulos para la adquisición que puedan estar relacionados con determinados círculos personales, topes cuantitativos, precios máximo y salarios mínimos, admisión o no admisión del comercio exterior y muchas otras variables? Apenas si es posible imaginar que se pueda avanzar un solo paso en esos márgenes de configuración sin armarse con legitimaciones que puedan procurarse sino por vías democráticas.

Aun en el caso de que se pudiera presuponer un consenso social global en torno al extremo de que el sistema económico ha de tener en el futuro naturaleza «capitalista», esto es: que ha de estar caracterizado por la propiedad privada y la formación de precios en el mercado, tanto en el mercado de bienes como en el de factores de producción, este consenso no acertaría a suplir un mandato democrático como base de las iniciativas reformistas. No está claro qué haya de entenderse, a efectos operativos, por los conceptos, sólo aparentemente inequívocos, de «capitalismo» o «economía de mercado». Pero es que ni siquiera se puede dar por supuesto seriamente un consenso global en pro «del» capitalismo como el que mencionábamos. Pues la situación de la «revolución desde arriba» que ha tenido lugar en la Unión Soviética y ha sentado las bases en los otros países del centro y sur de Europa no puede entenderse con la sugestiva claridad de una «hora cero» como la que les sonó a los alemanes en 1945 tras su derrota militar, moral y material, que implicaba entonces una imperiosa necesidad, sin alternativa y forzada además por las potencias ocupantes, de recomienzo político y económico. En la actualidad, los rumanos o los búgaros se encuentran muy lejos de una toma de conciencia de lo imperioso de los cambios; sucede también que nadie les puede impedir el retorno a su anterior situación.

La cultura política mayoritaria de un *igualitarismo autoritario* hace que allí ni la economía de mercado ni la democracia aparezcan como unas metas evidentes y sin alternativa del proceso de reforma. La economía de mercado no, porque funciona sobre la condición de que in *incremento general* del nivel de rendimiento económico sólo se puede alcanzar pagando el precio de que una *minoría* esté en situación de que sus rentas crezcan de modo sensiblemente más acelerado que las de la mayoría, que incluso podrá ver reducirse las suyas, cuando menos de

forma pasajera. Con el consiguiente crecimiento de la producción de bienes, la economía de mercado genera un crecimiento de la desigualdad y, con ello, provoca el resentimiento igualitario. A un mismo tiempo, a la democracia le sale al paso la objeción de que sobrecarga al proceso de toma de decisiones con fricciones, incertidumbres y discontinuidades que amenazan con reducir aún más el de por sí precario nivel de efectividad de la economía. Esta constelación de expectativas y temores, que naturalmente también se pueden activar a través de las precedentes experiencias habidas con otros intentos reformistas malogrados, tendría a todas luces el resultado de que, justamente *porque* la situación de aprovisionamiento es tan mala, hasta los intentos más prometedores de reforma económica —y de legitimación democrática de la misma— se ven *bloqueados* por una mayoría de la población.

La puesta en marcha de la economía de mercado se produce en unas condiciones que sólo son predemocráticas. Para fomentarla con efectividad se hace necesario postergar derechos democráticos. Sólo una economía de mercado genera las condiciones socioestructurales de una democracia estable y hace posible la producción de un compromiso social. Ahora bien, la introducción de la economía de mercado en sociedades postsocialistas es un proyecto «político» que sólo tiene perspectivas de éxito sobre la base de una fuerte legitimación democrática. Y, en determinadas circunstancias, ni la democracia ni la economía de mercado representan una perspectiva deseable para la mayoría de la población. Si todas estas hipótesis son ciertas de manera simultánea, lo que tenemos ante nosotros es una caja de Pandora llena de paradojas, ante la que ha de fracasar cualquier «teoría» de la transición.

El problema central de la modernización política y económica de las antiguas sociedades del socialismo de Estado estriba en su carencia de referencias no contingentes que puedan servir de parámetros fijos de la política de reformas. Precisamente porque el sistema ha encallado tan definitivamente, todo ha de emprenderse a la vez: nada puede quedar tal como está. La falta de unos puntos de apoyo representados por factores preservados o cuando menos que no resulten repugnantes o por instituciones con fuerza integradora obliga a los políticos reformistas a una tarea de gigantes más bien propia del barón de Munchhausen. Por esta razón, la búsqueda de unas bases fiables para el consenso político y social se hace inseparable de identidades nacionales y deseos de autoafirmación de corte étnico. O se vincula, como Stamiszki informa desde Polonia, a «comunidades modélicas» y a doctrinas como la social católica, que se toma como un hilo conductor, a observar obligatoriamente, de la estrategia de ordenación de la sociedad. Otros prefieren «estilizar» las teorías neoclásicas de la economía política y elevarlas a la categoría de saberes revelados y salvíficos. Y otros, a su vez, creen encontrar el punto arquimédico de la palanca de la política de reformas en la medida en que en sus países reconstruyen minuciosamente los sistemas constitucionales (como el de la Ley Fundamental de Bonn) que en el Occidente han superado la prueba de su

validez. Todos estos intentos de retradicionalización o redogmatización resultan escasamente prometedores por la razón de que son siempre, y sin que a nadie se le pueda ocultar, los mismos movimientos políticos y éliticos quienes escogen esos valores fundamentales supuestamente prepolíticos, y los proclaman como su programa. Dado que no remiten a rutinas ya consagradas ni pueden impugnar los principios en ellas contenidos, se encuentran expuestos al peligro de agotarse en una expresividad populista vacía, de sobrevalorar, de una forma romántica, las formas de acción de la democracia directa y extraparlamentaria y de malograr así el grado de capacidad de negociación y compromiso inexcusable para hacer de la simple movilización social una fuerza política. Allí donde esa transformación falla, la movilización, como es de esperar, ha de fracasar y, en un movimiento brusco de signo contrario, dejar vía libre a síntomas de apatía y privatismo en la masa de la población. Al final de un ciclo como el descrito no se puede decir que se hubiera superado, sino que se habría reproducido y fortalecido, el punto de partida «atomizado» de la sociedad posttotalitaria. Como no cuenten con un proyecto político-económico coherente, existe siempre el riesgo de que las coaliciones «negativas» de los movimientos ciudadanos y de disidentes se descompongan en el instante en que la *nomenclatura* quede privada de un poder y se pierda así el objeto referencial aglutinador de la oposición.

El filósofo noruego Jon Elster ha intentado en una serie de trabajos¹² modelar las interdependencias y antinomias que se presentan a lo largo de los procesos de reforma política y económica. En el ámbito de la reforma económica se trata de los dos componentes de reforma de los precios (desregulación, supresión de subvenciones) y de reforma de la propiedad (privatización). Una reforma de los precios *sin* reforma de la propiedad programaría entre los gerentes de las empresas estatales la tentación de ignorar las señales lanzadas por los precios y continuar malgastando sin eficiencia alguna el capital público. Por el contrario, una reforma de los precios *acompañada* de una reforma de la propiedad establecería un completo sistema de control capitalista, esto es: un sistema de mercados de capital y de trabajo, con las crisis empresariales y los despidos masivos consiguientes. En la actualidad queda enteramente en la penumbra (pero en líneas generales resulta bastante poco probable) que en este punto haya de contarse con soluciones intermedias de probada eficacia. Estas podrían basarse en un modelo de *democracia empresarial* (de tipo cooperativo): mercado de capitales sin mercado de trabajo, o en un modelo de *democracia económica*: mercado de trabajo sin mercado de capitales, en cuya ausencia los fondos para inversión se continuarían asignando por vía administrativa.

También la reforma se compone de dos pasos: la garantía constitu-

¹² Por primera vez en su artículo «When Communism Dissolves», en *London Review Books*, 24 de enero de 1990.

cional de las libertades y los derechos democráticos de participación. Lo primero sin lo segundo llevaría a un *Estado liberal de derecho*, en cuyo marco, como antes pusimos de manifiesto, no se podrían manipular las considerables cargas decisionales que lleva consigo un proyecto como el del *political capitalism*. Además, las garantías constitucionales de corte liberal se verían expuestas con facilidad a la intervención oportunista de las élites políticas si a ello no se interpusiera en el camino el riesgo de su destitución por la vía democrática de las elecciones: «*Power must be divided to ensure that the constitution will be respected*» (El poder ha de estar dividido, de forma que quede garantizado el respeto de la Constitución) (Elster). Lo segundo sin lo primero (esto es: democracia de masas sin prensa libre) resultaría igualmente disonante y habría de conducir, en el contexto de la Europa oriental, a formas de *populismo autoritario*, dado que allí faltan actores colectivos capaces de cooperar y negociar entre sí (partidos políticos, grupos de interés, sindicatos, iglesias, corporaciones territoriales) que pudieran ejercer una función de control con respecto a un régimen presidencialista demagógico.

A partir de estas hipótesis del modelo, Elster extrae la conclusión de que si bien la reforma de la propiedad y la de los precios, así como las concesiones de libertades y la democracia, se condicionan recíprocamente y la garantía de la libertad se encuentra en armonía también con la reforma de la propiedad, entre la democracia y la reforma de la propiedad y de los precios, empero, existiría un antagonismo irreconciliable si las repercusiones de ambas reformas económicas (a saber: desempleo e inflación) llegaran a ser tan devastadoras como se puede pensar que lo sean para los antiguos miembros del Comecon. El núcleo de esta antinomia salta a la vista: la gente no quiere esperar demasiado tiempo hasta que se hayan ganado las bendiciones de la economía de mercado y se hayan calmado las duras oleadas de la transición; además, la gente se verá reafirmada en esta actitud de rechazo tanto por sus propios planteamientos ético-económicos como por los interesados de los círculos «conservadores» procedentes de las viejas élites políticas; y, por otra parte, faltan mecanismos y agentes de intermediación que estén en condiciones de reconducir los costos y riesgos individuales de la transición a unos niveles subjetivamente soportables y también garantizar la fiabilidad de un cálculo «inversionista» como éste.

EL «EFECTO TUNEL» Y LA ECONOMIA POLITICA DE LA PACIENCIA

Una vez más, de lo que aquí se trata es de la estructura temporal del proceso de desarrollo, pero ahora no en el nivel más general, en el que, a todas luces y tal y como enseña el modelo occidental, un grado suficiente de diferencia temporal entre cada uno de los impulsos modernizadores (Estado nacional, economía de mercado, democracia

y, finalmente, Estado de bienestar) propicia su éxito acumulativo, sino en el plano más de detalle de cada uno de los diversos actores: si se pretende lograr *al mismo tiempo* el dominio de las tres tareas de la modernización, ha de estarse dispuesto a aportar una elevada dosis de paciencia y confianza. Han de adaptarse *rápidamente* a las nuevas circunstancias y a continuación esperar *largo tiempo* a recoger los frutos de esa adaptación. Esta paciencia la necesitan al objeto de no detener la «destrucción creadora» que, inevitablemente pero también de acuerdo a lo previsto, ha de seguir a la reforma de los precios y de la propiedad, por más que bien podrían hacerlo merced a la percepción de las recientemente conquistadas libertades ciudadanas. Lo que se exige es, pues, las virtudes de la flexibilidad, de la espera paciente y de la tolerancia frente a un desarrollo desigual de las rentas, tres virtudes que, durante dos (en el caso de la Unión Soviética, tres) generaciones de «construcción de una sociedad socialista», o bien permanecieron enteramente olvidadas o, al contrario, se vieron expuestas a una dura prueba, con el resultado final de una decepción. ¿Quién va a pretender que esas virtudes hayan de florecer precisamente ahora?

Albert O. Hirschmann se ha referido a este problema del poder esperar —o de la economía política de la paciencia— y lo ha designado recurriendo a la ya clásica metáfora del «efecto túnel»¹³. La analogía es la de un túnel de carretera por el que discurren dos carriles de circulación en el mismo sentido y en el que en determinado momento se produce un enorme atasco. Los coches se encuentran detenidos en los dos carriles, sin que nadie acierte a ver qué está pasando. De repente, los vehículos que están en el carril derecho comienzan a moverse y a dejar atrás a los coches del carril izquierdo, que siguen bloqueados. Sus ocupantes experimentan una dinámica cognoscitiva y emocional que va desde un esperanzador alivio («¡Por fin! ¡Enseguida nos tocará a nosotros...!») y la envidia frente a los más afortunados o la indignación ante una regulación del tráfico manifiestamente discriminatoria hasta la agresión abierta contra los que tratan de pasarse, contra las normas, al carril que circula y que, con las consiguientes colisiones por ellos provocadas, hacen que el tráfico vuelva a paralizarse por completo. La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿a qué se debe que el escenario de catástrofe discurra unas veces más rápidamente, otras lo haga más despacio y en algunas ocasiones, en definitiva, no se mueva nada, esto último en el caso feliz de que el grado de civilización y la paciencia de los afectados se mantengan hasta el momento en que el atasco se disuelva por sí solo? Y otra pregunta adicional: ¿es posible generar esa paciencia y ese sentido cívico, allí no existen, mediante el empleo inteligente de medios políticos y reformas institucionales?

Si trasladamos este planteamiento a las economías políticas de los

¹³ El trabajo de Albert O. Hirschmann sobre «Toleranz für Einkommensungleichheiten im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung» está comprendido en su colección de artículos *Entwicklung, Markt und Moral*, Munich, Hanser, 1989.

procesos de transformación postsocialistas, nos encontramos con cuatro categorías de respuestas. El caso más sencillo es el de que, gracias a un conjunto de circunstancias venturosas, no *se precisa mucha paciencia*. Tal es el caso del «milagro económico»: las ganancias en bienestar se producen tan de prisa y de forma tan igualitaria que todos los implicados comprenden el evidente acierto del mandato de atenerse a las reglas; en todo caso, les resulta fácil acostumbrarse a la vigencia de las mismas.

El segundo caso es una mezcla de sanciones positivas y negativas, que proceden del *sistema internacional*. Esta garantía del nuevo orden a cargo de terceros (Plan Marshall, regímenes de ocupación) constituyó, en conjunción con el «milagro económico», la clave del éxito histórico de la República Federal de Alemania y de otras democracias de la postguerra. Como quiera que en el caso de la transformación del Este europeo no se trata ni de una situación de postguerra ni de otra de guerra fría, las amenazas militares no pueden desempeñar aquí ningún papel —o, si acaso, solamente en sentido negativo, como estrategia de omisión de la amenaza militar, esto es: de una política de desarme y distensión consecuentemente practicada—. También tendría, marginalmente, el efecto querido de devaluar una porción de las objeciones imaginables a favor de intervenciones de los militares de los países del antiguo Pacto de Varsovia. A todo ello se debería sumar una política de créditos y transferencias internacionales que tendrían la función de algo así como subvencionar la paciencia. A este tipo de créditos dedicados a la subvención externa de la transición se incorporaría siempre la suave amenaza disciplinante de que quienes los concedan también podrían cortar su ayuda en el caso de que en los países perceptores no llegara a producirse la pretendida compatibilización entre desarrollos económicos y políticos. Esta estrategia del «apoyo externo» resulta difícil por muchas razones. El volumen de créditos requerido podría incluso superar las posibilidades de los países dispuestos a concederlos, como también podría suceder que éstos se vieran expuestos a la sospecha por parte de los países beneficiarios de que la verdadera intención oculta tras los créditos no fuera la subvención de la paciencia, sino el control y la explotación imperialistas de los receptores, lo que constituiría incluso un motivo adicional para la impaciencia. O también podría suceder que, a la vista de las incertidumbres del proceso de renovación económica (del mercado) y democrática, los recursos financieros transferidos tuvieran el efecto involuntario no de subvencionar la paciencia, sino, al contrario (como sucedería posiblemente con las ayudas alimenticias), de hacer llevaderos los costos que justamente de la conservación de las estructuras se derivan para la renuncia a la renovación.

Un tercer método para ganar tiempo y generar anticipos de confianza, necesarios para el paso, forzosamente simultáneo, a la economía de mercado y a la democracia, consiste en una eficaz atenuación por la vía de la política social, y más concretamente de la *redistribución interna*,

de los desgarros causados por la transición. Por lo demás, como es evidente, este alivio hasta la fecha sólo se ha conseguido en las circunstancias especiales extraordinariamente propiciadas de la antigua RDA. La tolerancia con respecto a un proceso de transformación en el sentido de la economía de mercado en cuyo decurso la desigualdad experimenta forzosamente un crecimiento (porque *a algunos* les ha de ir *a corto plazo mucho mejor* si se quiere que *a largo plazo* les vaya *algo mejor a todos*), será más fácil de conseguir si en todo caso se excluye el riesgo de que durante el trayecto una parte relevante de la población no vea empeorada su situación en términos *absolutos*. Esto es así especialmente en el caso de que la situación de abastecimiento sea ya tan problemática que, tal y como lo dicen los propios autores soviéticos, la «dignidad económica» del hombre se vea cuestionada y ya no se pueda contar con ninguna predisposición a asumir riesgos dado el grado de precariedad que se ha alcanzado. Por ello mismo, tanto más debería tratarse de que los beneficiarios de esas transformaciones económicas hubieran de prestar algún tipo de garantía o compensación a las víctimas de esos cambios, por ejemplo en caso de desempleo. Por esta vía, como es obvio, se estaría invirtiendo la secuencia occidental del desarrollo constitucional tal y como la ha postulado T. H. Marshall (esto es: como una secuencia que va desde el Estado constitucional liberal al Estado democrático, primero, y al Estado social o de bienestar, después), y el Estado social quedaría reconocido como la *premisa* del mercado y de la democracia (al igual que la democracia con respecto al mercado). Esto es algo que hasta la fecha no se ha conseguido en ningún sitio y que, en el mejor de los casos, ha fracasado, como sucedió con el peronismo argentino, en la medida en que una especie de Estado de bienestar funciona a la manera de sucedáneo de democracia liberal. Las dificultades saltan a la vista: los recursos que pueden derivarse para dedicarlos a proporcionar garantías sociales frente a la «destrucción creadora» la hacen, ciertamente, menos destructora, pero a la vez también menos creadora. Por ello, las perspectivas de que por vías políticas se pueda conseguir privatizar el sistema productivo y, simultáneamente, dirigir la distribución de las rentas y los servicios mediante garantías estatales se valoran en unos términos casi enteramente pesimistas¹⁴.

Casi más difícil debería resultar incluso aquella solución del problema de la paciencia consistente en la formación de asociaciones, sindicatos, partidos y corporaciones territoriales en el seno de las «sociedades civiles» del este de Europa. Si todas y cada una de las personas pudieran tener la seguridad de disfrutar de la protección de la potente capacidad de representación y negociación de alguno de esos *cuerpos intermedios*, mediante cuya constitución, además, se excluiría que se pusieran de acuerdo entre sí en perjuicio de terceros, en ese caso

¹⁴ Vid. las distintas contribuciones recogidas en Bcky Deacon y Julia Szalai (eds.), *Social Policy in the New Eastern Europe*, Averbury, Aldershot, 1990.

perdería significado, cuando menos, una parte de temores que, de otra manera, podrían plasmarse en un bloqueo «democrático» del proceso de saneamiento económico e, incluso, quitar interés a la propia democracia. Estos cuerpos intermedios no deberían ser artefactos estatales y deberían contar con garantías constitucionales que los hicieran inservibles para una política clientelista u oportunista de cualquier otra clase. A un mismo tiempo, se debería asegurar su aptitud para entrar en un pacto social y vincularse a él. En tercer lugar, deberían tener base moral en determinados sentimientos de pertenencia a una comunidad y de compromiso recíproco en el seno de la «sociedad civil». Y si hasta en las propias sociedades occidentales de bienestar una combinación de cualidades como ésta constituye un hecho más bien insólito, ¿cómo se va a generar sobre los fundamentos de las atomizadas estructuras sociales de las sociedades postsocialistas? En lugar de ello, lo que nosotros, en correspondencia con la atomización de la sociedad, atisbamos allí es el auge de un cierto tipo de política «carismática», desprovista de estructuras intermedias, y de unos procesos constituyentes de corte presidencialista a cuyas sombras las fuerzas de una sociedad civil a duras penas podrían hacerse valer más allá del mercado, el Estado y la comunidad «étnica».

Traducido del alemán por
Jaime NICOLÁS MUÑIZ