

**REVISTA CIDOB d'AFERS
INTERNACIONALS 32.**

**Cambio político, transiciones y
política exterior y de seguridad.**

Las tensiones de la teoría en la transición del socialismo inexistente
al capitalismo real.
Agustín Maraver

Las tensiones de la teoría en la transición del socialismo inexistente al capitalismo real

*Agustín Maraver

Cuando el presidente Bush anunció en la Cumbre de la Conferencia de Seguridad y cooperación en Europa (CSCE) en París, en noviembre de 1990, la instauración de un “Nuevo Orden Internacional”, en el que la seguridad colectiva se asentaría sobre la aceptación general de los principios del libre mercado y la democracia liberal -dando por concluida la Guerra Fría con la liquidación del Pacto de Varsovia-, estaba dando expresión política a un ambiente intelectual que había encontrado, en la obra de Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia y el último Hombre*, su principal exponente¹.

La tesis de Fukuyama puede resumirse en la victoria global del capitalismo liberal, que se ha impuesto como un sistema de principios internacional tras su victoria contra los totalitarismos nazi y estalinista, la transformación económica en Asia de Japón, Corea del Sur, Taiwan y Singapur, y las reformas de mercado en China. La competencia entre Estados-naciones continuará en el mundo industrializado de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pero limitada a su aspecto económico, sin confrontaciones ideológicas o militares, en un proceso de integración creciente del sistema internacional. En los márgenes de este sistema, en el Sur, seguirán proliferando los conflictos étnicos o religiosos, el terrorismo y la violencia. Porque el *Fin de la Historia* no es tanto para Fukuyama la inexistencia de cambio o conflicto, como la falta de cualquier alternativa viable al modelo de civilización que comparten los países de la OCDE, que por su peso demográfico, econó-

¹Sociólogo, especialista en Relaciones Internacionales, UNED (Madrid).

mico y político difícilmente pueden verse amenazados desde el exterior (como habría demostrado la Guerra del Golfo). “El estado que emerge al final de la Historia es liberal en tanto que reconoce y protege a través de un sistema de leyes, el derecho universal del hombre a la libertad (...una libertad que incluye el derecho a la propiedad privada y su intercambio en el mercado...), y democrático en tanto que existe sólo con el consenso de los gobernados”.

La caída del muro de Berlín había enterrado entre sus escombros las teorías sobre la convergencia de los sistemas, de los años sesenta y setenta, la vía proteccionista hacia el desarrollo en el Tercer Mundo y los debates sobre el *socialismo de mercado*. Pero mas importante aun que el fracaso de la *Perestroika* de Gorbachov había sido el éxito de la *Glasnot*: desaparecidos los mecanismos represivos, bien por el asalto de una incipiente sociedad civil (como en Polonia, la República Democrática Alemana o los Estados bálticos), bien por el derrumbe del sistema político, vaciado de toda legitimidad (como en Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria o Rusia) la soberanía había vuelto al *pueblo*, que inmediatamente la delegó en sus representantes elegidos democráticamente; lo que supuso, con escasas excepciones, un enfrentamiento entre los nuevos presidentes de estas naciones y unos parlamentos heredados del antiguo régimen. ¿Se había convertido el neoliberalismo en una teoría revolucionaria capaz de expresar los intereses sociales de la mayoría de la población?

LOS ANTECEDENTES

La ciencia política y la sociología se habían ocupado desde finales de la Segunda Guerra Mundial del problema de la *transición a la democracia*. Un problema práctico con dos vertientes: por un lado, el surgimiento de la sociedad civil y su maduración (entendida como capacidad de arbitraje de conflictos dentro de sus propios límites) como soporte de la democracia y, por otro, las instituciones políticas necesarias para su gestión. Dado el origen funcionalista de la mayoría de estas teorías de la modernización, se afirmaba que la necesaria maduración de la sociedad civil era paralela a un cierto nivel de crecimiento económico. Una vez logrado éste, la transición consistía precisamente en crear el consenso político necesario sobre el que sustentar las instituciones democráticas. Los procesos de democratización de los regímenes autoritarios ocurrieron en tres fases: las *democracias de postguerra* (Italia, República Federal Alemana y Japón), las *democracias mediterráneas* en los años setenta (Portugal, España y Grecia) y las *democracias de América Latina* en los ochenta (Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay...)²

La cuestión de cómo alcanzar previamente ese nivel de crecimiento económico correspondió a la teoría económica y, sobre todo, a las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Las diferentes teorías del desarrollo de los años sesenta y setenta podían diferir sobre el grado de proteccionismo necesario, pero todas coincidían en la necesidad de ampliar el mercado interno, poniéndolo en contacto con las corrientes de innovación tecnológica mediante una mayor integración en el mercado mundial, y en un fortalecimiento del Estado, de manera que pudiera asegurar las condiciones de funcionamiento del mercado, frente a la resistencia de las fuerzas sociales perjudicadas³

En los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwan, el Estado no sólo intervino selectivamente en la economía para *escoger ganadores* entre los grupos industriales, sino que impulsó su propia creación y les aseguró una rentabilidad del capital a través de transferencias tecnológicas, subsidios y cuotas de mercado. La presión para la aplicación de una política de desarrollo neoliberal fue constante por parte de los países donantes de ayuda, pero los Gobiernos de Japón y de los cuatro nuevos países industrializados (NIC) impusieron unas estrategias de desarrollo de sus economías que fueron justificadas en nombre de la doctrina de la seguridad nacional, en el marco de la Guerra Fría⁴. Es cierto que, una vez realizado el programa de estabilización posterior a la guerra, ninguno de estos países tuvo necesidad de recurrir a programas de ajuste macroeconómico, lo que no fue óbice para que soportaran importantes déficits públicos, como en el caso de Corea del Sur.

En ninguno de estos países asiáticos, con excepción de Japón después de mediados los años cincuenta, se instauró una democracia liberal. Las dictaduras militares que los gobernaron lo hicieron en nombre de la polarización ideológica de la Guerra Fría. En la explicación de su estabilidad política se recurrió en muchos casos a motivos culturales que justificaban la debilidad de una sociedad civil de agentes económicos independientes por la existencia de un sistema de lealtades *neofuciana*, que cumpliría funciones similares a las de la democracia liberal en los países occidentales, justificando así el Estado fuerte. Estas explicaciones fueron abandonadas casi en su totalidad cuando la crisis económica y política afectó a estos países en la década de los ochenta, para volver a recurrir a las teorías de la *transición a la democracia*.

Las políticas de desarrollo neoliberales se aplicaron con todo vigor en América Latina, y en algunos países de África como Nigeria, en los años setenta y ochenta, a partir de las experiencias de Chile y Bolivia. El punto de arranque era muy distinto que en Asia, porque en estos países se había agotado la política de sustitución de importaciones, defendida por las escuelas de desarrollo estructuralistas, y se había acumulado una impresionante deuda externa que determinaba que su integración en el mercado mundial fuese esencialmente a través de la salida de capitales. Debido a la hiperinflación y la crisis financiera y presupuestaria, el Banco Mundial condicionó la concesión de nuevos créditos a la aplicación de ajustes macroeconómicos y una reestructuración

de la economía que, al priorizar los sectores exportadores, de los que dependía el pago de la deuda, la dualizaba. Esta depresión del mercado interno, agravada por las privatizaciones del sector público, suponía terminar con los pactos corporativistas propiciados por los Gobiernos populistas de los años sesenta, tarea que correspondió a duras dictaduras militares. La *transición a la democracia* en los años ochenta se hizo a partir de esta herencia, con sociedades civiles que excluían a sectores significativos de la población, a los que se orientaban los nuevos programas de lucha contra la pobreza³.

En muchos de estos países, el Estado, en tanto que concreción del pacto corporativista, era visto por el Banco Mundial como el principal obstáculo para las políticas de desarrollo. La *selección de ganadores* debía ser hecha directamente por el mercado internacional y las ayudas exteriores tendrían que ser volcadas sin mediaciones en el mercado, para evitar una distribución *clientelista* por parte de los gobiernos latinoamericanos. El papel del Estado debería reducirse paulatinamente, con la privatización del sector público, hasta limitarse a asegurar el marco legislativo y el orden público de las economías nacionales. La propia construcción de infraestructura debería pasar a ser responsabilidad de organismos regionales o internacionales especializados, como el Banco Interamericano. La prolongación indefinida de las negociaciones del GATT y la creciente parcelación del mercado internacional en tres zonas bajo predominio de los EEUU, la Comunidad Europea (CE) y Japón, como consecuencia de la recesión internacional iniciada en 1989, obligó a las economías latinoamericanas a disciplinarse, en el sentido que pretendía el Banco Mundial, para mantener sus cuotas en el mercado norteamericano.

LA LÓGICA DEL MODELO

Las políticas de desarrollo, tanto en su versión estructuralista como neoliberal, parten de un concepto metodológico de creación de modelos cuya base es el equilibrio macroeconómico. Dentro de este modelo, se asigna al Estado un papel activo, bien como principal agente impulsor de la política de desarrollo, bien como impulsor de su propia reducción para permitir un protagonismo mayor al sector privado de la economía, de manera que no compitan por los recursos financieros. En ambos casos, dadas las oposiciones que surgen a la ruptura de consensos y equilibrios sociales anteriores, es deseable que el Estado sea lo más fuerte posible para cumplir sus funciones dentro de este modelo. El discurso técnico de los modelos de las políticas de desarrollo hace hincapié en los objetivos, convirtiendo el problema de la democracia en un medio, adecuado o no a ellos. Resulta curioso como en la aplicación concreta de estas políticas,

este enfoque estructuralista se combina con un análisis histórico y sociológico de los intereses sociales predominantes en la actividad de las distintas instituciones del Estado.

Como señala Emmanuel Richter (1992), la pretendida neutralidad del discurso técnico esconde una filosofía general de la Historia, cuyo origen se remonta a la obra de Ricardo. De acuerdo con la misma, el desarrollo económico es equiparable a una ampliación del mercado internacional con la incorporación de nuevos agentes económicos y una mayor especialización de los mismos en la producción de bienes para el mercado, de acuerdo con sus ventajas comparativas. En la medida en que este sistema-mundo se ha expandido desde un centro europeo en el siglo XVI hacia las periferias concéntricas, el desarrollo es equivalente a *occidentalización*, y ésta es entendida como el fortalecimiento de la sociedad civil, espacio de libre juego de los actores económicos. En los últimos años, Immanuel Wallerstein (1979) ha remozado, con una visión general histórica, estas concepciones⁶.

El concepto clave puente, entre las teorías del desarrollo y las teorías de la *transición a la democracia*, es, por lo tanto, el de sociedad civil. Pero a la vez “pocos conceptos sociales y políticos han llegado tan lejos en su vida y han cambiado tantas veces de significado”. J. Keane (1988) ha seguido el desarrollo histórico del concepto desde sus primeras versiones en Locke y Hegel hasta su utilización en la Polonia actual⁸. En el tema que tratamos aparecen al menos tres campos de utilización:

1. Una concepción legalista de la sociedad civil, heredada de la Ilustración por la teoría económica, que la identifica con el mercado, como la libre concurrencia de agentes económicos que intercambian sus propiedades de acuerdo con sus intereses. Tanto en la versión de Adam Smith como en la de von Hayek, la “mano invisible autoregula y alcanza un equilibrio en la satisfacción de intereses y necesidades de los agentes que actúan en el mercado”. La sociedad civil se contrapone así al Estado que, frente al “orden natural de la ley común”, supone siempre la aplicación consciente de unos intereses determinados. El objetivo liberal es que esos intereses sean iguales a los de el bien común entendido como “el equilibrio autoregulado del mercado”.

2. Las teorías de *la transición a la democracia*, por su parte, incluyen en el concepto de sociedad civil tanto a los grupos sociales primarios y secundarios (sociedad doméstica), como el concepto de sociedad política heredado de Tocqueville, que comprende el conjunto de asociaciones voluntarias y movimientos sociales que actúan en una comunidad, independientes del aparato administrativo del Estado. Pero también aquí el Estado es considerado un aparato de dominación caracterizado por su poder coercitivo y sus mecanismos de control administrativos, mientras que la sociedad civil es la esfera donde se expresan los intereses materiales de los individuos, no solo como iguales legalmente, sino como miembros de grupos sociales primarios y secundarios, lo que implica que sus intereses no son coincidentes sino conflictivos, en tanto que compiten por bienes escasos. Para evitar la fractura de la sociedad civil es necesario alcanzar y

mantener un equilibrio en la satisfacción de los intereses, que la *mano invisible* no es capaz por sí sola, mediante la concertación social y política que establezca prioridades en la satisfacción de las necesidades o, si se quiere, el punto de equilibrio. Cuando no existe este consenso, el Estado actúa sobre la sociedad civil imponiendo el predominio de unos intereses determinados que se pueden identificar o no con el bien común. La democracia es definida en este marco como un fin y como un medio que permite trasladar al Estado los objetivos consensuados de la sociedad civil¹⁰.

3. Los distintos movimientos de disidencia intelectual en los países comunistas, durante los años ochenta, identificaron el concepto de sociedad civil con el conjunto de asociaciones informales (KOR, Carta 77...) y grupos de interés enfrentados con el Gobierno, el Partido Comunista y las organizaciones oficiales, de forma que el desarrollo de la sociedad civil era igual a crecimiento de la oposición social y política, independientemente de intereses sociales concretos o de las relaciones sociales de producción y consumo, con un contenido ideológico anticomunista. La sociedad civil es entendida en esta concepción como “libre asociación de individuos” frente a las relaciones burocráticas y clientelares impuestas por el régimen comunista al conjunto de la sociedad¹¹.

El debate sobre el concepto de sociedad civil nos devuelve, en definitiva, al de cuáles son los elementos esenciales del mercado como institución social. No es casualidad que los argumentos que se emplean sean los mismos que utilizaron von Mises y von Hayek en el periodo de entreguerras. Para estos autores el mercado era inconcebible sin unos agentes económicos autónomos, independientes gracias a su disfrute de la propiedad privada. Los defensores de las *terapias de choque* como D. Lipton y J. Sachs intentan recrear esta figura en las economías postsocialistas no a través de un proceso histórico evolutivo, que produzca un orden espontáneo basado en la ley común, sino mediante la distribución administrativa universal de bonos y cupones para la privatización de la propiedad pública. El principal argumento argüido por los autores de la escuela austríaca contra la gestión administrativa de la economía era que la información necesaria para la fijación de precios hasta alcanzar el equilibrio general de Pareto¹² (Schumpeter 1971) era tal, que siempre desbordaría la capacidad del Estado de recogerla y tratarla. Aunque fuese posible teóricamente, sería imposible en la práctica. Sólo la *mano invisible* del mercado es capaz de conjugar los intereses privados hasta alcanzar un equilibrio general en el conjunto del sistema.

Esta argumentación presenta dos problemas que afectan a la misma coherencia lógica de las teorías del desarrollo que ponen énfasis en el papel activo del Estado. La primera es que en una situación de fuerte debilidad del mercado, una acción administrativa, como la que implica la *terapia de choque*, de ajuste macroeconómico, liberalización secuencial de los precios, reestructuración financiera y privatización exige un cúmulo de información muy parecido al requerido por una gestión administrativa global de la economía como la pretendida en los países comunistas. La segunda, es que la formación de precios a través de la *mano invisible* presupone la inexistencia de posiciones oli-

gopólicas y una información general por igual del mercado a la libre disposición de todos los agentes económicos. Es evidente que estas dos condiciones no se encuentran en la economía internacional realmente existente. Por eso, en los últimos 20 años se ha dado especial importancia a la existencia en el mercado de lazos informales de cooperación, lo que Okun ha llamado “el apretón de manos invisible¹³”. En las economías postsocialistas ambos aspectos se han puesto de manifiesto, por una parte, en la dificultad para establecer los precios de ajuste de los principales productos controlados (energía...), y, por otra, en el continuo endeudamiento interempresas sobre la base de sus activos calculados de acuerdo con la posición de monopolio en el mercado, gracias a los intereses compartidos de las redes de la *nomenklatura* industrial.

DE LAS PARADOJAS A LA REALIDAD

La solución a este nudo gordiano parece obvia desde el enfoque de las teorías de la *transición a la democracia*: sustituir el equilibrio general de Pareto, como objetivo de las reformas del mercado, por un consenso social evolutivo, las llamadas políticas de pacto social, como la diseñada por Kuron en Polonia en 1992. No se trata de lograr un equilibrio ex ante de los intercambios mediante la gestión administrativa, como pretendían las juntas de planificación comunistas, sino de reconocer la compartimentación de la sociedad civil en intereses contrapuestos, sustentados en posiciones oligopólicas de bienes e información, e intervenir en el mercado para *clarificarlo*, de acuerdo con el consenso alcanzado entre intereses gracias a las instituciones democráticas. El equilibrio que se intenta alcanzar es ante todo de distintas redes clientelares (o “apretones de manos invisibles”), para evitar su enfrentamiento y favorecer su interdependencia. La democracia como medio, en este sentido, es la capacidad de integrar en el consenso al mayor número posible de redes clientelares, para acercarse a las condiciones ideales de un mercado liberal. Las teorías contractualistas de este tipo han tenido una importante reformulación en la obra de Rawls¹⁴.

La principal acusación de las teorías del desarrollo liberales a una concepción de este tipo, es que se parece demasiado a las justificaciones de las políticas keynesianas. El Estado puede intervenir en el mercado para mantener el *equilibrio* consensuado entre las redes de intereses sociales, pero, como árbitro que persigue el propio consenso, tenderá a incrementar el déficit público y la inflación, hasta que sea incapaz de seguir cumpliendo este papel y el mercado vuelva a imponer su equilibrio general mediante la exclusión de las redes clientelares más débiles. Los remedios fiscales y monetarios débiles han sido históricamente incapaces de hacer frente a situaciones en las que subían precios y salarios, mientras caía la producción y el empleo, como ocurre hoy en las economías postsocialistas. De ahí la

defensa de políticas de ajuste deflacionistas e intentos de hacer los mercados más competitivos, como aconseja la escuela austríaca, con *terapias de choque*. Tendremos ocasión de tratar este problema, pero para seguir con nuestra discusión basta por el momento señalar que para evitar las consecuencias inflacionistas de una política de ampliación de la demanda, tendría que haber una contención paralela de salarios y precios, y un Estado lo suficientemente fuerte como para imponerla -a pesar y contra las posiciones oligopólicas de sindicatos y empresas del sector público-, para el que la democracia, en el sentido de ampliación del consenso, puede convertirse en un obstáculo. Los enfrentamientos entre Presidencia y Parlamentos tiene una parte importante de su origen en esta dinámica.

Una posible solución contra estas acusaciones es buscar mecanismos intermedios de formación de precios que concreten en políticas industriales el consenso. Esta fue la propuesta de Kalecki en su día: establecer en consensos evolutivos precios-normas, que no buscan el equilibrio sino la restructuración incentivada de la economía a través de retornos distintos para diferentes actividades. Las decisiones sobre cuánto producir y qué producir, mediante qué insumos, sigue correspondiendo a los agentes económicos, pero los precios corresponden a la fórmula de consenso alcanzada¹⁵. Aquí los límites vienen impuestos por el mercado exterior: una economía internacional en recesión con escasa capacidad de absorber exportaciones de las economías postsocialistas y que a la vez exige el pago de deudas externas. Pero Polonia consiguió una cancelación del 50% de su deuda, en un ejemplo de *contractualismo* internacional.

Claus Offe (1992), en su ya famoso artículo “¿Hacia el capitalismo mediante la democracia?”, expresa toda la impotencia de la teoría ante una situación de las dimensiones históricas que atraviesan los antiguos países comunistas. Con cierta amargura, sus conclusiones no pueden ser más pesimistas: “En resumen, una economía de mercado no puede arrancar más que en una situación predemocrática. Para favorecerla, es necesario que los derechos democráticos sean contenidos, para permitir una sólida dosis de acumulación primitiva. Sólo una economía de mercado desarrollada ofrece las condiciones sociales estructurales de una democracia estable y hace posible la formación de compromisos en el seno de un marco juego suma positivo. Pero la introducción de una economía de mercado en las sociedades postsocialistas es un *proyecto* político, y su éxito reposa en una fuerte legitimidad democrática. Y es posible que la mayoría de la población no considere como deseables ni la democracia ni la economía de mercado¹⁶”. Offe acaba prediciendo un futuro lleno de nacionalismos populistas.

Parte de la amargura de Offe se deriva de su propia metodología, en este caso prestada de la teoría de juegos y aplicada al caso por J. Elster. Este rebrote de estructuralismo amenaza con convertirse de nuevo en un callejón sin salida, que acabe justificando el neoconservadurismo como única filosofía del Estado en las transiciones de las economías postsocialistas. Carentes de los sujetos del mercado, bien sean campesinos *jeffersonianos* o empresarios *schumpeterianos*, sólo queda su implantación por decreto, la imposición de una

mano invisible que logre el equilibrio de intereses a través de un *puño de hierro*, excluyendo a quienes amenacen con no hacer cuadrar la fórmula. Pero es imposible obviar a las fuerzas sociales *realmente existentes*, que actúan de acuerdo con sus intereses y crean redes clientelares, sobre las que ya tenemos alguna explicación convincente, como la del “Triángulo de las Bermudas” de Kuznetsov¹⁷. Son ellas las que tienen que hacer la transición y satisfacer sus necesidades en el mercado, al que utilizarán para sus propios fines. Por recordar las conclusiones de otro debate histórico famoso sobre transiciones: “la estructura de clases tiende a ser muy resistente en relación con el impacto de de las fuerzas económicas; como regla, no son moldeadas por, ni se alteran en términos de cambios demográficos o comerciales. La conclusión es que “no se pueden analizar adecuadamente cambios económicos a largo plazo, y sobre todo el crecimiento económico, en términos de la emergencia de una constelación particular de factores relativamente escasos, a menos que las relaciones entre las clases hayan sido claramente especificadas; de hecho, el impacto de condiciones económicas aparentemente similares puede producir resultados distintos¹⁸”.

Tras este recorrido, me gustaría resumir en seis puntos los aspectos, a mi juicio, centrales del debate sobre la transición del *socialismo real* al capitalismo.

EL CONCEPTO DE SOCIEDAD CIVIL

Tanto para las teorías de la *transición a la democracia*, cuyo objetivo es la instauración de la democracia liberal en los Estados excomunistas, como para las teorías del desarrollo neoliberales, cuyo fin es la creación de economías de mercado como mecanismo más eficiente de satisfacción de las necesidades, la creación de la sociedad civil es un medio imprescindible. Sin embargo, sus concepciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta que su concreción sólo puede ser histórica, son abstractas y dificultan más el análisis que las facilitan. El origen del concepto de sociedad civil se remonta a la Ilustración y a la economía política inglesa clásica, y tiene un importante sesgo ideológico que se expresa en una metáfora espacial que delimita la realidad social como la coexistencia de dos campos: el Estado, regido por una normativa positiva, y la comunidad, regida por leyes de carácter natural, tanto económicas como sociales. Como toda metáfora espacial, las relaciones que implica sólo pueden ser mecánicas.

El papel que juega el Estado contemporáneo en la economía, la complejidad de sus políticas económicas y las influencias y equilibrios de intereses sociales que se expresan en las instituciones sociales de nuestro mundo, hacen difícil pensar en una esfera social en la que no actúen normas de carácter positivo. Parece por ello más sencillo, como punto de partida, volver a las teorías de las clases sociales, cuya capacidad explicativa es mucho mayor, como ha puesto de manifiesto la historiografía, especialmente en los últimos treinta años.

De hecho, la utilización del concepto de sociedad civil en el caso de los países *excomunistas* tiene su origen en la dificultad de la sociología tradicional para definir la naturaleza social y política de la *nomenklatura* con categorías de la sociedad capitalista en la que se ha desarrollado como ciencia. El hecho mismo de que los debates sobre el estalinismo se hayan desarrollado conceptualmente desde el marxismo y que incluso las teorías que han intentado una ruptura con este marco siempre se hayan tenido que referir a su visión del mundo¹⁹, que determinaba la construcción normativa positiva en las sociedades del *socialismo real*, ha reforzado estas dificultades. No se trata, por otra parte, de un problema único. La sociología tradicional tiene parecidas dificultades a la hora de analizar sociedades precapitalistas, como han puesto de manifiesto los debates historiográficos y antropológicos.

Es evidente que existían intereses sociales, y que estos se articulaban de maneras específicas, antes del inicio de la transición del *socialismo real* al capitalismo en los países en cuestión. De lo que se está hablando al utilizar el concepto de sociedad civil es, por una parte, de la existencia o no de un marco de libertades que permita la expresión libre de estos intereses sociales y su expresión más allá de los grupos primarios y secundarios y, por otra, del surgimiento de una clase de propietarios de los bienes de producción (los *empresarios schumpeterianos* o los *campesinos jeffersonianos*) cuyos intereses articulan la producción y el consumo en el mercado hasta alcanzar un punto de equilibrio. En el primer caso, a lo que nos referimos, en definitiva, es al problema de la legitimidad de los intereses que representa el Estado en un momento histórico concreto y las medidas de fuerza que requiere su aceptación por el conjunto de la sociedad. En el segundo, a las formas de apropiación y derecho de propiedad de esos bienes de producción en la situación actual. En ambos casos, la explicación sólo es posible a través de una teoría histórica de las clases sociales.

LA SECUENCIA DE LAS REFORMAS

El debate entre *gradualismo* o *terapia de choque* suele poner de manifiesto la importancia que atribuyen los diferentes autores a la destrucción de los mecanismos de gestión central de la economía y al surgimiento de propiedad privada como punto de arranque de las reformas. Pero el hecho real es que mientras que el derrumbe de los Estados del *socialismo real* fue un hecho a partir de 1989, el proceso de privatizaciones del sector público sólo ha empezado a apuntarse en 1992, con los esquemas de repartición universal de bonos, y mientras tanto lo que se ha producido es un fenómeno paralelo de desarrollo de empresarios privados en el sector servicios y construcción, con

pequeñas inversiones de capital por término medio, y una caída general de la producción que ha permitido una mayor participación relativa del sector privado en el PNB.

Para ciertos autores de inspiración hayekiana, como Ronald I. McKinnon²⁰, esta crisis de transición es la mejor prueba de la imposibilidad de crear *desde arriba* la estructura social y las instituciones necesarias para el funcionamiento del mercado. Para otros, de inspiración intervencionista, como Lance Taylor²¹, son la prudencia y la necesidad de adaptarse a las circunstancias concretas de cada economía las que aconsejan un proceso gradualista de prueba y ensayo. Sin embargo, los economistas del FMI, como Fisher y Gelb, Hinds o Borensztein²², son todos ellos partidarios de la política de terapia de choque, porque “son tantas las dificultades que entraña la formulación de los planes de reforma que indefectiblemente tienen que producirse perturbaciones significativas de la economía, incluso si las reformas se llevan a cabo de forma relativamente lenta. Tomando como criterio la cuantía de los costos del ajuste, la elección entre un proceso de reforma rápido y otro gradual se reduce entonces a optar entre un período de perturbaciones largo en el marco del programa de ajuste gradual, y un período más corto de perturbaciones posiblemente algo mayores en el marco del enfoque rápido²³”.

El problema que pone de manifiesto esta cita es el de la *mano visible* que conduce las reformas. La cantidad de información que necesita para orientarlas es tal, que es perfectamente comparable con la hipotéticamente necesaria para gestionar centralmente una economía. Ello ha llevado a la elaboración de la teoría de la *segunda solución óptima*, según la cual la eliminación de una sola de las variables en una economía puede no conducir a una mejora del bienestar, aun cuando se haga dentro de la orientación estratégica adecuada, porque puede incrementar el costo de las distorsiones restantes. Lo que no se deduce de esta teoría es que la eliminación global de las distorsiones produzca por sí misma el equilibrio del mercado, aun a medio plazo, y no la agudización del caos y la recesión, como todo parece indicar que ha ocurrido efectivamente.

La experiencia de reformas en América Latina aconsejaba proceder primero a una estabilización de la economía y proceder en segundo lugar a la liberalización de precios e integración plena en la economía internacional. El hecho de que no se haya hecho así en los países de Europa Central y Rusia se debe a dos razones: la desconfianza en la capacidad de la *nomenklatura* de imponer al Estado su *triángulo de las Bermudas* corporativista, como ocurrió también en algunos casos en América Latina (Perú) y la interconexión estructural entre la formación de precios en las economías del *socialismo real*, la propiedad pública de las empresas y su gestión por la *nomenklatura*, de manera que estabilizar es emprender necesariamente la reforma estructural misma. Y con ello se vuelve a cerrar el círculo vicioso de la pregunta sobre las secuencias.

Creo que la experiencia empírica de los tres primeros años de reformas permite afirmar que la secuencia que han seguido finalmente los países ha respondido sobre todo a la correlación de fuerzas políticas y sociales que se daba tras la caída del régimen

comunista en cada uno de ellos, a las presiones exteriores de los acreedores y donantes de ayuda, y a la rapidez en el restablecimiento de las redes clientelares de la *nomenklatura*, una vez resueltos los problemas nacionalistas geopolíticos pendientes. Lo que parece evidente es que los dos primeros objetivos de los Gobiernos que han aplicado las reformas neoliberales han sido reprimir la demanda agregada y *segar la yerba* bajo los pies de la *nomenklatura* para reducir sus bases de apoyo político y económico.

LA CAIDA DE LA PRODUCCIÓN

E. Borensztein y J. Ostry²⁴ han dedicado un especial esfuerzo a explicar las razones de la inesperada caída de la producción en -20% del PNB en las economías postcomunistas tras la introducción de unas reformas cuyo objetivo declarado es justo el contrario. ¿Se trata de un fenómeno pasajero o de algo más profundo?

La secuencia seguida parece tener algo de culpa. Las políticas de ajuste han hecho inviable económicamente, sobre todo si los precios se han dejado evolucionar según el nivel mundial, al sector público, mientras que el proceso de inversión en el nuevo sector privado es mucho más lento, porque responde a expectativas de rentabilidad económica, que dada la falta de capitales interiores, deben de ser creíbles para el capital extranjero. Pero el retraso real en el cambio estructural, por la rápida recomposición de las relaciones interburocráticas, parece obligar a mirar sobre todo hacia factores macroeconómicos, como han hecho los autores citados del FMI, lo que hace recaer la responsabilidad en los Gobiernos y sus políticas económicas, así como al desmantelamiento del Consejo de Asistencia Económica Mútua (CAME), buscando una rápida integración en las redes de comercio occidentales.

Cuando Borensztein busca argumentos para el optimismo, presenta la teoría de la “tasa de capital invertido correctamente”, según la cual es posible analizar el grado de ineficiencia en la utilización de capital en las economías del *socialismo real* por sus resultados, en comparación con los datos empíricos de 75 países, elaborados por Mankiw, Romer y Weil²⁵, y determinar la cantidad de capital fijo y humano necesario para alcanzar unos resultados parecidos a los segundos. Según este sistema, en Checoslovaquia el capital *redundante* sería de un 17% y de un 30% en Hungría y Polonia. Lo que supone afirmar al mismo tiempo la alta productividad del resto del capital *no redundante* dados los niveles de producción anteriores a 1989, y nos conduce al problema de cómo distinguir en el marco general a los sectores necesitados de reestructuración de aquellos que es mejor no tocar. Pero, ¿cómo hacer esto en medio de las políticas no selectivas de terapia de choque?

LAS PRIVATIZACIONES

El proceso de privatización puede ser entendido de dos maneras: bien como incremento del sector privado en el PNB, al igual que ha sucedido en China o Polonia, o como desamortización del sector público y la venta de sus activos a manos privadas. En el segundo caso se hace obviamente hincapié en el cambio estructural, alegando como Lipton y Sachs ²⁶ que una economía de mercado no puede funcionar, de acuerdo con el modelo neoliberal, con un sector público de unas dimensiones como las de los países de Europa del Este y la ex URSS.

Las políticas de reformas europeas han utilizado todo tipo de esquemas para favorecer el crecimiento del sector privado, mediante incentivos fiscales y créditos, contra la competencia del sector público, a diferencia de China, donde fue dejado a la *mano invisible* por el Estado y posteriormente fiscalizado. El problema sigue siendo el escaso capital medio invertido en estos negocios.

En cuanto a la privatización del sector público, dos métodos parecen imponerse: la privatización en masa mediante el reparto universal a la población de bonos y la venta directa por el Estado de empresas importantes a multinacionales extranjeras escogidas. No hay que despreciar, sin embargo, los efectos de las privatizaciones *espontáneas*, que permitieron a importantes sectores de la *nomenklatura* consolidar su base social en el mercado y transformarse en burguesía.

A pesar de todas las buenas intenciones, los esquemas de redistribución universal de activos sólo parecen haber entrado en funcionamiento parcialmente en la República Checa, aunque se haya hecho el reparto de bonos en Polonia o Rusia. Los interrogantes son numerosos: desde el papel de las compañías inversoras intermediarias del mercado secundario, que carecen de otra información sobre la marcha de las empresas que la obtenida en las redes clientelares de la propia *nomenklatura*; hasta el papel de la banca, que siendo la única depositaria real de capital, podría llegar a ocupar un papel preeminente en el control de grandes grupos de empresas, como ocurrió en Chile, y reproducir intereses corporativos que impidan la bancarrota de las empresas menos eficientes, arrasando al sistema financiero a una crisis que siga a la industrial.

La insistencia en el nexo de responsabilidad que debe existir entre la propiedad y la gestión parece tener menos importancia en este esquema, como la tiene en la práctica, según ha demostrado la experiencia china de creación de un mercado de trabajo de ejecutivos. En cualquier caso, a la espera de sus resultados, el hecho más preocupante es la rápida depreciación del valor de los bonos en el mercado secundario antes incluso que su canje por activos de las empresas, como está ocurriendo en Rusia, lo que convertiría la distribución individual en una mera tapadera ideológica para otras formas de desamortización. Falta, con todo, romper el ciclo de endeudamiento interempresas y obligarlas a capitalizarse en el mercado secundario de bonos, lo que es un problema político y económico decisivo.

LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Los defensores de las reformas neoliberales argumentan que los costes asociados a la realocación de recursos no son excusa suficiente para un papel activo del Estado en la *selección de ganadores*, o en la amortiguación de las consecuencias sociales, más allá de una red mínima de seguridad social (cuya amplitud parece venir dada por la estabilidad política misma de las reformas). Según este esquema, en ausencia de elementos distorsionadores, no existe diferencia entre el coste del ajuste privado y público y las decisiones de inversión del primero deben ser las óptimas.

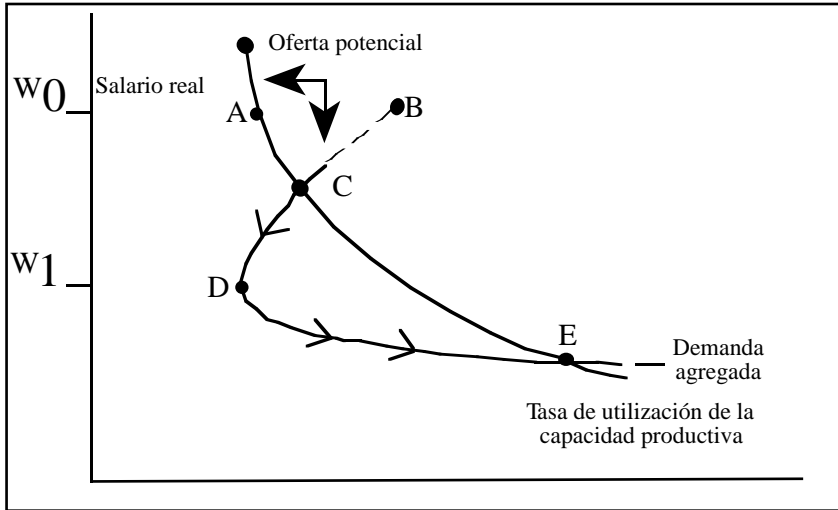
La experiencia hasta ahora acumulada ha hecho ser a todo el mundo más cauto, reintroduciendo tarifas aduaneras uniformes, para evitar la quiebra simultánea de varios sectores económicos, y estableciendo políticas industriales de “elección de perdedores”, ligadas a los recortes presupuestarios, de manera que se rompa por el eslabón más débil la red clientelar de la *nomenklatura*. Sin embargo, queda pendiente el problema de fondo, que es el de la deuda interempresas. Dado su monto, la única salida posible parece ser su aminoración condicionada al proceso de privatización o su cancelación. Pero sólo será efectiva si inmediatamente no se reproduce el ciclo, como ha ocurrido en Rumania.

De nuevo, en la práctica, lo que empezó a ocurrir a finales de 1992 fue que, ante la ausencia de políticas industriales por parte de los Gobiernos centrales, los Gobiernos locales o las redes verticales de la propia *nomenklatura* iniciaron por su cuenta políticas industriales de hecho, muchas veces con criterios corporativistas. En la medida en que se produjeron victorias electorales de los partidos y sindicatos postcomunistas, así como de sectores de la izquierda no-comunista, en estos países comenzaron a diseñar políticas económicas alternativas de transición al mercado de *segunda generación*.

CORPORATIVISMO, GASTOS SOCIALES Y SALARIO

El tantas veces mencionado *triángulo de las Bermudas* nace del hecho de que la curva de la oferta potencial no responde flexiblemente en las economías postsocialistas a las variaciones de precios, mientras que para conseguir reducciones en la curva de la demanda agregada se necesitan fuertes aumentos de precios y recortes salariales. Al disminuir la demanda se aminora la presión inflacionista y ambas curvas se cruzan en un punto C de equilibrio que representa la utilización de la capacidad total. Pero la política de ajuste sigue deprimiendo los salarios y la curva de demanda, hasta que hace

la producción competitiva en el mercado mundial (punto D), y aumenta la demanda al sumarse la exterior a la interior, volviendo a cruzarse con la curva de la oferta potencial, menos flexible, en un punto E de bajos salarios y elevado producto.



Tanto para los asalariados industriales como para la *nomenklatura* industrial, una vez alcanzado el punto C en las nuevas condiciones postsocialistas, no hay ningún estímulo en adentrarse en un ignoto viaje por un mar revuelto de condiciones económicas desconocidas, hasta encontrar otro punto de equilibrio de las curvas de demanda agregada y de oferta potencial, que se sabe que existe teóricamente, pero que nadie ha visto. El miedo a perderse en este *triángulo de las Bermudas* establece espontáneamente un pacto corporativista a nivel de empresa entre los antiguos enemigos de ayer para conservar sus respectivos *status* sociales, lo que se refleja políticamente en las alianzas electorales creadas alrededor de los nuevos partidos socialdemócratas ex comunistas y en la autonomización de las repúblicas y regiones de la Federación Rusa.

Las políticas corporativistas diseñadas por Kuron y Shokhin intentaban dar garantías a dirigentes empresariales y trabajadores en este viaje, fijando de antemano un punto de equilibrio. Y eran creíbles en la medida en que se suponía al Gobierno cierta capacidad de control sobre el cuadro macroeconómico. El problema es cuando la hiperinflación destruye esta confianza y el espacio para estas políticas de pacto social.

La gestión del gasto social es entonces el resultado de la capacidad de presión social de las capas urbanas más empobrecidas y de los trabajadores industriales, en una dinámica de confrontación social creciente, porque el Gobierno responderá con nuevas medidas de ajuste presupuestario a cada conquista de las huelgas. Pero políticamente es desastroso

para él, porque la *nomenklatura* se convierte en mediador social a nivel de empresa, aumentando los salarios directos y los servicios sociales. La bancarrota de la empresa no es ya un problema sólo de reajuste económico, sino de mantenimiento del nivel de vida de los trabajadores, sus familias, los jubilados de la empresa y los gerentes, que defenderán sus intereses microeconómicos frente a la supuesta racionalidad macroeconómica. Este esquema sólo se romperá cuando la propia *nomenklatura* industrial se haga responsable de la política global económica del Gobierno y se vea obligada a la *selección de perdedores* para mantener su supervivencia colectiva, escenario que quizás se dé en el período inmediato en varios países de Europa Central y Oriental, tras las victorias electorales de las alianzas de izquierda hegemónicas por los nuevos partidos socialistas postcomunistas.

A estas alturas espero que sea evidente la verdadera intención de este artículo: mostrar los intereses sociales que se esconden detrás de la teoría neoliberal de la transición del *socialismo* al capitalismo y la posibilidad, aún en una correlación de fuerzas negativa -entre otras causas por su desconcierto cultural y político- de articular políticas concretas de defensa de los intereses de los trabajadores asalariados, en un, quizás inevitablemente, lento camino de aprendizaje de los propios intereses sociales, contra la vieja *nomenklatura* y la nueva burguesía.

Notas

1. Fukuyama, Francis. (1990) *El Fin de la Historia y el último Hombre*, Ed. Planeta, Madrid . Una versión más reducida de sus posiciones y sus consecuencias en la situación internacional creada tras el fin de la Guerra Fría, *Democratization and International Security*, ponencia presentada en la 33ª Conferencia anual del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, Adelphi Paper, nº 265, IISS, 1992. Perry Anderson ha realizado un estudio de las posiciones de Fukuyama y de la tradición histórica de la que se reclama en 'The Ends of History', recogido en *A Zone of Engagement*, Verso, Londres 1992, p. 279. Como apunta Anderson, la mejor prueba de que la obra de Fukuyama respondía a un ambiente es la publicación paralela, y sin conocimiento mutuo, del libro de Lutz Niethammer 1989, *Posthistoire*, Hamburgo, con tesis muy parecidas que arrancan en ambos casos de Alexandre Kojève.
2. Linz, Juan. (1975) "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein y Polsby (ed.) *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, O'Donnell G. , Schmitter P.C. , L. Whitehead (ed.) 1986 *Transitions from Authoritarian Rule*, John Hopkins University Press, , 5 vol.
3. Sunkel, O. y Paz, P. (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI editores, Méjico. Para una revisión, y reafirmación, de sus tesis, Sunkel, O. (1993). "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, p. 15, Madrid.

4. Bradford, Colin, I. "Las Causas del Dinamismo del Este Asiático y el Problema de la Transferibilidad", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 22-23, t.II, p. 199. Ver también, en la misma revista, el artículo de Amsden, Alice, H. "¿Puede Competir Europa Oriental 'Fijando Correctamente los Precios'?", *O. C.*, t. II, p. 163.
5. Meller, Patricio. "Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes", *Pensamiento Iberoamericano* nº 22-23, t. II, p. 15. Los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han ido marcando en los últimos años la pauta en la aplicación de las políticas de desarrollo liberales. .
6. Richter, Emanuel. (1992) *Der Zerfall der Welteinheit: Vernunft und Globalisierung in der Moderne*, Campus verlag, Frankfurt, Main, ; Wallerstein, Immanuel. (1979) *The Capitalist World Economy: Studies in Modern Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge .
7. Ekiert, Grzegorz. (1990) "Democratisation Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration", *British Journal of Political Science*, nº 21, p. 299.
8. Keane, J. (Ed.) (1988) *Civil Society and the State*, Verso, Londres, , p. 361.
9. "El dominio de la justa conducta sirve para reconciliar los distintos intereses de muchos individuos. Una orden sirve para alcanzar un resultado particular... El término *interferencia* o *interacción* puede aplicarse sólo con propiedad a estas órdenes específicas... El objetivo de la interferencia es siempre producir un resultado particular, que es diferente del que se hubiera alcanzado si se hubiera permitido que el mecanismo hubiera seguido sin ayuda sus principios inherentes". von Hayek, Friedrich, A. (1976) *Law, Legislation and Liberty*, University of Chicago Press, t.II, Chicago , p. 128.
10. Touraine, A. (1985) "An Introduction to the Study of Social Movements" *Social Research* nº 52, p. 763.
11. Garton, Ash, T. (1988) "The Opposition", *New York Review of Books*, nº 15, , Pag. 3.
12. Sobre las teorías del equilibrio general de Pareto-Barone y perfeccionamiento por, J.A. Walras Schumpeter. (1971) *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona, cap. 7, págs. 1072-1115.
13. Okun, A. (ed. 1981) *Prices and Quantities: A Macroeconomic Analysis*, Brookings Institution, Washington D.C.; y Tobin, James. (1978) *Macroeconomics, Prices and Quantities*, Basil Blackwell, Oxford,
14. Rawls, John. (1972) *A Theory of Justice*, Oxford University Press.
15. Kalecki, M. (1968) *Selected Essays on Economic Planni*, Oxford University Press, . Para una defensa actual de estas posiciones, Elson, Diane. (1988) "Socialization of the Market", *New Left Review*, nº172, , y desde otra orientación, Taylor, Lance "La transición postsocialista desde el punto de vista de la economía del desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, nº22-23, t. I p. 141.
16. Offe, Claus. (1992) "Vers le capitalisme par construction démocratique?: la théorie de la démocratie et la triple transition en Europe de l'Est", *Revue française de science politique*, vol. 42, nº 6, p. 934.
17. Kuznetsov, Y. (1991) *Transition or Development Strategy? Structuralist Considerations in Elaboration of the Russian Federation's Strategy of Market Transformation*, Cornell University Press, Nueva York.
18. Brenner, R. (1985) "Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe", en Aston T. H. (ed.), *The Brenner Debate*, Cambridge University Press, p. 12.

19. Cohen, Mitchell. (1992) "Theories of Stalinism", *Dissent*, N.Y., p. 176.
20. McKinnon, Ronald, I. (1992) "Spontaneous Order on the Road Back from Socialism: An Asian Perspective", *The American Economic Review*, vol.82 n° 2, p. 31.
21. Taylor, Lance. "La Transición Postsocialista desde el punto de vista de la Economía del Desarrollo", O.C..
22. Fisher, S. y Gelb, A. (1990) "Issues in Socialist Economy Reform", Hinds, Manuel (1990) "Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies"; Borensztein, Eduardo. (1993) "The Strategy of Reform in the Previously Centrally-Planned Economies of Eastern Europe: Lessons and Challenges", *IMF Staff Papers*.
23. Genberg, Hans. (1991) "La secuencia de las reformas en Europa Oriental", *IMF Staff Papers*, p. 24.
24. Borensztein, Eduardo y Ostry, Jonathan. (1992) "Structural and Macroeconomic Determinants of the Output Decline in Poland: 1990-91", *IMF Staff Papers*; Borensztein E.(1993), O.C.,.
25. Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992) "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, n° 107, p. 407.
26. Lipton, D. y Sachs, J. "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, p. 293.