

¿Hacia donde va la Europa Centro Oriental?

HUGO FAZIO VENGOA

Análisis comparativo de la transición en la República Checa, Polonia y Hungría

HUGO FAZIO
VENGOA,
historiador,
profesor del
Instituto de
Estudios Políticos
y Relaciones
Internacionales.

Más de cinco años nos separan de aquel histórico noviembre de 1989, cuando en el lapso de unas pocas semanas se aceleró el derrumbe de los sistemas socialistas en la Europa Central y Oriental. En el transcurso de este tiempo, la totalidad de estos países se han comprometido a grandes transformaciones económicas, sociales y políticas. El tiempo transcurrido, el cúmulo de estos cambios y la especificación de ciertas tendencias y constantes de la transición permiten que podamos aprehender en la actualidad la naturaleza de estas transformaciones y desglosar algunas tendencias y ciertos escenarios futuros.

El presente estudio constituye un balance preliminar de la apresurada y profunda transformación en que se han comprometido estos países en su primer lustro de construcción poscomunista. Para el análisis hemos seleccionado la experiencia de sólo tres Estados de Europa

Centro-Oriental¹: la República Checa, Polonia y Hungría. Esta escogencia se basa en el hecho de que estos países son las sociedades que más han avanzado en el proceso de cambio, han adoptado diversas vías de construcción de la sociedad poscomunista, de modo diferente conjugan la relación entre la actividad de la sociedad y el ritmo transformador y sobre todo se observan disímiles valoraciones sobre los papeles que deben desempeñar el mercado y el Estado.

Este último aspecto reviste una gran importancia por cuanto la transición de todos estos países ha quedado atrapada en una concepción y en un proyecto político que le da al mercado la función de instrumento idóneo en la asignación de recursos y de pilar para la creación de una sociedad democrática mientras que el Estado se encuentra asociado al pasado, al voluntarismo y a las prácticas autoritarias. Como tendremos

1. Durante la época de la guerra fría se popularizó el término Europa del Este para designar al conjunto de países adscritos al CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica) y al Pacto de Varsovia. Al disolverse ambas organizaciones y aparecer quince nuevos países de las cenizas de la extinta Unión Soviética, esta noción ha comenzado a emplearse para señalar a los países exsoviéticos. Hasta la fecha no existe un concepto para denominar a los restantes países socialistas de Europa. En este trabajo, hemos optado por denominarlos países de Europa Centro-Oriental por su localización geográfica.

ocasión de verlo más adelante, la dialéctica Estado/mercado no ha podido ser superada con la simple omisión del primero. En todas estas propuestas de cambio el Estado se ha convertido en el agente principal de la transformación.

MARCO INTERPRETATIVO DE ANÁLISIS

Uno de los asuntos que más llama la atención cuando se analiza el proceso de cambio en la Europa Centro-Oriental es la amplia dispersión interpretativa de estos fenómenos. Los analistas recurren a diferentes nociones para definir estos procesos. Ruptura, revolución, transformación, restauración o transición son los conceptos más comúnmente empleados. ¿Cuál de ellos es el más acertado o próximo a la naturaleza de los acontecimientos? Para responder a este interrogante y esclarecer sus implicaciones teóricas y a veces ideológicas realizaremos un breve recorrido, sobre el sentido que se le ha asignado a estos conceptos por parte de los estudiosos de la Europa Central y Oriental. A partir de este diagnóstico realizaremos un pequeño marco interpretativo que servirá de hilo conductor de nuestro análisis.

Una de las primeras nociones que se popularizó en la interpretación de estos acontecimientos fue el término ruptura². En general, fue utilizado por las nuevas élites políticas de estos países a su llegada al poder para denotar el completo divorcio existente entre el régimen anterior

y el nuevo orden que se deseaba construir. Hablar de los acontecimientos de 1989 y del desarrollo ulterior en términos de ruptura es privilegiar una dimensión ideológica del problema porque se parte del presupuesto de que éstas sociedades en la actualidad rechazan completamente su pasado inmediato, construyen el nuevo sistema en un vacío institucional y se identifican con la emergencia de un proyecto diametralmente diferente de sociedad.

En general, su uso se popularizó entre los sectores partidarios de las tesis neoliberales tanto en lo económico como en lo político. Con el tiempo, esta noción ha perdido casi todos sus adeptos. Es sí, un concepto que ha resultado poco productivo por cuanto se refiere únicamente a la transformación política, se centra en la destrucción de lo antiguo, no precisa los agentes portadores de la mutación, priva de dinámica al proceso de cambio y reduce a su mínima expresión la temporalidad del salto de lo viejo a lo nuevo.

Transformación ha sido un concepto que ha revestido una mayor utilidad analítica³. Es una visión más histórica en la medida en que se centra en la dinámica del cambio⁴, reconoce un proceso evolutivo de transfiguración del antiguo régimen en el nuevo e induce a una perspectiva más social y económica en la que se valoran los costos y las dificultades que trae consigo el proceso de cambio. No obstante su pertinencia, el concepto de transformación parte de la presunción de que previamente se tiene conocimiento del desenlace o de la finalidad del proceso de

2. Gerard Mink y Jean-Charles Szurek, "Ruptures et transitions", en Gerard Mink y Jean-Charles Szurek, *Cet étrange post-communisme, ruptures et transitions en Europe Centrale et Orientales*, París, Presses du CNRS/La Découverte, 1992.

3. Valtr Komárek, "Problemas abiertos en la transformación económica de la República Federativa Checa y Eslovaca", en *Cuadernos del Este* N° 7, 1992, Madrid; Timothy D. Lane, "La transformación económica de Polonia", en Finanzas y Desarrollo, Washington, junio de 1992; Lázló Bruszt, "Transformative politics: social costs and social peace in East Central Europe", en *East European Politics and Societies* vol. 6 N° 1, Berkeley, invierno de 1992.

4. Anne Seleny, "The construction of the discourse of transformation: Hungary, 1979-82", en *East European Politics and Societies*, vol. 8 N° 3, Berkeley, verano de 1994.

cambio, como si de antemano se pudiera establecer la direccionalidad que asume este proceso en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales.

A nuestro modo de ver, es imposible en el momento presente establecer con certeza el tipo de sociedad que se va a derivar finalmente de estas transformaciones. Si bien la economía de mercado, la democracia liberal y la inserción en Europa son los objetivos anhelados por las nuevas fuerzas en el poder, inclusive en aquellos países donde los neocomunistas han llegado a formar gobierno, no es evidente que estas finalidades puedan ser alcanzadas. Subsisten aún dos problemas no resueltos de los cuales dependerá definitivamente la sociedad que se construya. De una parte, todavía es prematuro hablar de capitalismo y democracia liberal porque lo que impera es más bien un sistema híbrido o un capitalismo mutante⁵ en el que coexisten, en diferentes proporciones, componentes del anterior régimen con elementos de uno nuevo. De otra parte, como lo han demostrado los últimos resultados electorales en Polonia, Hungría y Bulgaria, subsiste una gran tensión entre el deseo por realizar un "gran salto adelante" hacia el capitalismo y la tentación por dar "dos pasos atrás" para preservar elementos del anterior sistema. Este problema para nada está resuelto, razón por la cual preferimos denominar a estas sociedades como poscomunistas.

La noción de revolución⁶ ha sido empleada para destacar los altos niveles de movilización de las fuerzas sociales que desencadenaron los acontecimientos de 1989, la lucha ideológica entre los portadores del cambio y los defensores del *statu quo* e igualmente asume el entendimiento anticipado de la direccionalidad del proceso hacia un sistema político democrático y una economía de mercado⁷. En general, el concepto de revolución se ha utilizado para establecer una asociación con el aniversario de la revolución francesa, con la simultaneidad de los acontecimientos

de 1989 y con los hechos que tuvieron lugar en el continente europeo durante el año de 1848.

La utilidad analítica de este concepto también ha sido limitada por cuanto una revolución implica una cierta presteza en la temporalidad del cambio y un desbordamiento de la clase política por parte de las masas. Ninguno de estos dos requisitos se ha cumplido, porque los acontecimientos de 1989 fueron preponderantemente el resultado de la implosión del régimen comunista. La transformación, en general, ha sido gradual y los movimientos sociales que impulsaron el cambio entre los años de 1988 y 1989 tempranamente fueron aventajados por las élites políticas y económicas, las cuáles no sólo asumieron completamente la dirección del proceso, sino que impusieron una orientación, en reiteradas oportunidades, contraria a los intereses de vastos sectores que inicialmente habían apoyado la política de cambio.

En tal sentido, es más adecuado sostener que la dinámica de la revolución de 1989 fue primordialmente la interrelación de una protesta popular con la acción de la élite. Pero no sería correcto afirmar que la movilización popular perdió posteriormente su dinamismo o que su acción le fue usurpada por la élite, por cuanto la acción popular entró anticipadamente en un receso político, del cual nunca ha vuelto a salir. Incluso, un proceso como el rumano que depuso la dictadura de Ceausescu por medio de una amplia movilización popular fue un acontecimiento promovido y dirigido por un segmento de la élite política, que deseaba un cierto continuismo con el anterior régimen, pero sin los aspectos más aberrantes de la dictadura⁸.

Restauración o "revolución conservadora" han sido nociones utilizadas para expresar que los acontecimientos de 1989 trajeron consigo el retorno a las raíces de la historia nacional, a la normalidad (economía de mercado y democracia representativa) y a Occidente con sus tradiciones, culturas y valores⁹. Es un concepto con

5. Véase, *The Economist*, 20 de mayo de 1995.

6. Yves Barelli, *La Révolution des velours*, París, Éditions de l'aube, 1990.

7. Timur Kuran, "Now out of never: the element of surprise in the East European revolution of 1989", en *World Politics*, vol. 44 N° 1, Baltimore, octubre de 1991.

8. Adam Michnik, "The quasi-revolution and its discontents: emerging political pluralism in postceausescu Romania", en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 2, Berkeley, primavera de 1993, pp. 309-348; Nestor Ratesh, "Romania: slamming on the brakes", en *Current History* vol. 92 N° 577, noviembre de 1993, p. 390-395.

9. "En el derrumbamiento revolucionario del socialismo burocrático se anuncia más bien un (PASE A LA PÁGINA SIGUIENTE)

una escasa capacidad explicativa por cuanto es altamente ideológico e inscrito en los cánones de la teoría de la modernización, pues pretende indicar que el experimento socialista significó una equivocación al producirse un desvío del “curso natural del desarrollo de la humanidad”, catalizado por la experiencia de Occidente.

Finalmente, en la actualidad se ha popularizado el término de transición¹⁰. Su relativa solidez y la gran aceptación que ha logrado en los círculos académicos se debe a que los analistas han llegado al convencimiento de que el proceso de cambio ha sido más bien evolutivo que rupturista o radical. En Polonia y Hungría se observa un marcado continuismo entre los reformismos de los años ochenta y las políticas sostenidas por las nuevas élites en el poder.

La noción de transición hace referencia al hecho de que la construcción de la nueva sociedad no se produce en el vacío, sino que viene moldeada por la experiencia histórica de estos países por el legado institucional, económico, social, político y cultural. Hablar en términos de transición no sólo alude a un cambio más lento y controlado donde perviven y se sobreponen viejas y nuevas estructuras, agentes y procesos, sino que privilegia también una dimensión política, cristalizada en torno a niveles de consenso social y político en que se ha producido el cambio sistémico¹¹.

Precisamente el hecho de que el proceso en estos países haya sido una transición y no otra modalidad de cambio, es lo que explica que se pudiera alcanzar al cabo de estos años una cierta estabilidad política. La transición que, por regla general se produce a través de una negociación, se basa en un determinado grado de consenso,

realza el papel del Estado y afecta la política del cambio socioeconómico, ya que, en general, favorece una evolución que tiende a preservar elementos de un determinado *statu quo*¹².

Es evidente que el término de transición es el que mejor se aplica a los casos de Hungría y Polonia. En ambos casos, el inicio de la reconversión de un sistema en otro fue posible cuando la élite política se dividió en fracciones –modernizantes y ortodoxos–, y cuando una de ellas –la primera– buscó apoyo en ciertas capas de la sociedad. De otra parte, como estas experiencias demuestran, la transición requiere asimismo de la existencia de una oposición organizada y representativa que esté dispuesta a negociar la transición. Éste fue precisamente el esquema que prevaleció en estos dos países.

En la República Checa o Checoslovaquia¹³, la dinámica del cambio adoptó un procedimiento diferente. Hubo una amplia movilización popular que obligó a las autoridades a iniciar un proceso de acelerada y profunda transformación. Aquí no se produjo un pacto o una negociación entre sectores de la élite –los núcleos modernizantes en el poder– y la oposición. El desenlace de esta situación fue, primero, el debilitamiento del régimen político y del Estado y posteriormente la desaparición de ambos. Si bien en este caso podrían utilizarse las nociones de ruptura, en el sentido del cambio radical, o de revolución, debido a los elevados niveles de movilización que caracterizaron el proceso hasta diciembre de 1989, a nuestro modo de ver, en Checoslovaquia también es pertinente el uso de la noción de transición, pues la aceleración –la relación velocidad/tiempo– de la transformación es similar a la de los otros países de la

(VIENE DE LA PÁGINA ANTERIOR) salto hacia adelante de la modernidad, el espíritu de Occidente alcanza el Este, no sólo con su civilización técnica, sino también con su tradición democrática”, Jürgen Habermas, “¿Qué significa hoy socialismo? Revisión recuperada y necesidad de revisión de la izquierda?”, en Robin Blackburn, editor, *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, Barcelona, Crítica, 1993, p.55; véase igualmente los comentarios de Francois Furet, en Lucio Caracciolo, *La democracia en Europa*, Madrid, Alianza, 1992, p. 55 y Francois Furet, *Le passé d'une illusion. Essai sur l'idée communiste au XX siècle*, París, Robert Laffont/Calmann-Lévy, 1995.

10. Thomas Schreiber, *Hongría: la transición pacífica*, París, Editions Le Monde, 1991; Daniel V. Friedheim, “Bringing society back into democratic transition theory after 1989: pact making and regime collapse”, en *East European Politics and Societies* vol.7 N° 3, Berkeley, verano de 1993; Kazimierz Z. Poznanski, “Restructuring of property rights in Poland: a study in evolutionary economics”, en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 3, Berkeley, verano de 1993; Mihály Laki, “Chances for the acceleration of transition: the case of hungarian privatization”, en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 3, Berkeley, verano de 1993.

11. Véase Andrzej W. Tymowski, “Poland's unwanted social revolution”, en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 2, Berkeley, primavera de 1993, pp. 169-176.

12. Daniel V. Friedheim, *op. cit.*, pp. 484.

13. El 1° de enero de 1994 la República Federativa Checa y Eslovaca se dividió. En el trabajo nuestro análisis se refiere básicamente a la actual República Checa. A veces, cuando estemos haciendo mención a problemas ocurridos en el período previo a la división utilizaremos el término Checoslovaquia.

zona, la dirección del proceso igualmente fue apropiada por una élite y porque el cambio se produjo en un marco institucional heredado del anterior sistema.

La diferencia entre la experiencia checa, de una parte, y la de Hungría y Polonia, de la otra, radica en que mientras en estos últimos los elementos del antiguo régimen lograron ejercer una presión e influencia positiva que obligó a la nueva élite a tener en cuenta esos intereses, en la República Checa el pasado conminó de una manera negativa, es decir, no hubo actores con los cuales negociar, lo que transfirió completamente la iniciativa a la nueva élite. Pero todo ello ocurrió en un escenario en el cual existía un marco institucional que indujo a introducir un tipo dado de política que no pudo soslayar la herencia recibida.

De tal suerte, el proceso de cambio en la Europa Centro-Oriental ha sido más transicional que rupturista o revolucionario. Como destaca Daniel V. Friedheim, "las revoluciones en lugar de ser ejemplos puros de acción espontánea de masas fueron una compleja combinación de protesta popular con acciones de la élite"¹⁴.

Ahora bien, cuando se comparan estas diferentes experiencias se observa una gran multiplicidad de transiciones. La transición no debe entenderse como un proceso genérico, universal para todos los países, ámbitos o estructuras. La transición en la práctica ha asumido una forma plural en la que coexisten diversas orientaciones y ritmos para el cambio económico, social, político, ideológico y cultural. No se descubren tan sólo grandes diferencias entre estos diversos países, sino que también se asiste a variadas intensidades en el ritmo y la orientación del cambio a nivel económico, político y social. Varios factores explican esta pluralidad de experiencias. En algunas oportunidades esto tiene que ver con el tipo de sociedad existente en el período previo al derrumbe del sistema socialista, la modalidad societal de transición, la solidez de la previa institucionalidad o las estrategias que adopten las nuevas élites dirigentes.

Para explicar esquemáticamente la diversidad de procedimientos empleados en estos tres países hemos realizado en el cuadro anexo una breve tipología de las modalidades de transición

y de los diversos ritmos en el cambio económico, político y social. La distinción de una variedad de formas de transición se convierte en un asunto central al momento de abordar el estudio del cambio sistémico en los países de Europa Centro-Oriental por cuanto la velocidad de las transformaciones varían en los diferentes ámbitos. En general, las modificaciones económicas, por ejemplo, requieren de un cierto tiempo para dar resultados, mientras que los cambios políticos se cosechan en un corto plazo. (*Ver cuadro*)

Esta no correspondencia en las duraciones de la transición explica, por su parte, que algunos países hayan obtenido mejores resultados que otros. En aquellos países donde se aceleró la transformación económica –v. gr. la República Checa– y se realizaron los cambios fundamentales en momentos en que se contaba con el apoyo y el entusiasmo inicial, la vida política ha alcanzado un mayor nivel de estabilidad. Por el contrario, en países como Hungría o Eslovaquia, donde las reformas económicas se han introducido de manera paulatina y en los cuales los niveles de tolerancia de la sociedad ha descendido vertiginosamente, las posibilidades de concluir la transición se encuentra más distante, por cuanto han surgido actores en la sociedad que comienzan a expresar su rechazo a la economía de mercado. En estos casos, no sólo se introducen obstáculos adicionales para crear el nuevo modelo de gestión económica sino que emergen igualmente dificultades a nivel político porque cada vez es más complicado administrar los conflictos y los disímiles intereses.

LA TRANSICIÓN Y SUS ANTECEDENTES

Un primer factor que se debe tener en cuenta para explicar esta diversidad de experiencias de transición en la República Checa, Hungría y Polonia se relaciona con las diferentes vías adoptadas por los gobiernos de estos países para salir del comunismo.

Checoslovaquia fue el único país de Europa Oriental donde se produjo un derrumbe parcial del Estado y del régimen político comunista. El carácter popular de la "revolución de terciopelo" y la inexistencia de un sector reformista

14. Daniel V. Friedheim, *op. cit.*, pp. 483.

**MODALIDADES DE TRANSICIÓN EN LA
REPÚBLICA CHECA, POLONIA Y HUNGRÍA (1990-1995)**

TRANSICIÓN ECONÓMICA	RÁPIDA REPÚBLICA CHECA POLONIA	LENTA HUNGRÍA
AGENTE TRANSFORMADOR	ESTADO REPÚBLICA CHECA POLONIA HUNGRÍA	SOCIEDAD
INICIATIVA TRANSFORMADORA DE LA SOCIEDAD	FUERTE POLONIA (1988-1989) CHECOSLOVAQUIA (1989)	DÉBIL REPÚBLICA CHECA (1990-1995) POLONIA (1990-1995)
ORGANICIDAD DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD	FUERTE	DÉBIL REPÚBLICA CHECA POLONIA HUNGRÍA
MODELO DE ECONOMÍA A CONSTRUIR	ECONOMÍA DE MERCADO REPÚBLICA CHECA	MERCADO REGULADO POLONIA HUNGRÍA
ESTRATEGIA PREDOMINANTE DE PRIVATIZACIÓN	MERCADO REPÚBLICA CHECA	DESCENTRALIZADA Y LEVEMENTE PARTICIPATIVA POLONIA HUNGRÍA

en el seno de la élite que pudiese abrir cauces de negociación con la oposición, condujo a la clase política a un callejón sin salida. Con las movilizaciones de masas de 1989, la iniciativa de acción política le fue usurpada y quedó además completamente privada de la capacidad para encontrar una salida a la aguda crisis.

La "revolución de terciopelo" tuvo como desenlace el completo traspaso del poder a la oposición con el automático marginamiento político de la vieja élite comunista, la cual no pudo impedir que las nuevas autoridades iniciaran una rápida reestructuración de las instituciones políticas, una acelerada transformación económica y la aprobación de medidas (descomunización) que privaban de participación pública a aquellas personas que habían participado y colaborado con el anterior régimen. Es decir, en

Checoslovaquia no se produjo ni una radical transformación de parte de la antigua élite para reconvertirse en partidarios de la "democracia" y de la economía de mercado, como fue el caso de Bulgaria y Rumania¹⁵, ni fue posible negociar la transición. La concentración de la iniciativa política por parte de los líderes de la "revolución de terciopelo" y el amplio apoyo de que dispusieron a su llegada al poder crearon el contexto para impulsar radicales reformas.

En Hungría, la transformación se caracteriza por su carácter eminentemente transaccional. A diferencia de Checoslovaquia, el proceso de cambio no fue abrupto; no se produjo ninguna ruptura radical con el régimen anterior. Por el contrario, su evolución se puede enmarcar dentro de los márgenes de la más absoluta gradualidad. Este proceso evolutivo se ha extendido por más

15. Hugo Fazio, *Después del comunismo. La difícil transición en Europa Central y Oriental*, IEPRI y Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1994.

de diez años. Sus inicios se remontan a la década de los años ochenta, cuando se puso en juego una serie de transformaciones económicas y políticas encaminadas a modificar el modelo vigente mediante la adopción de un marco institucional que debía posibilitar la introducción de una economía de mercado y un régimen político más liberal.

En Hungría, ya desde 1968 se introdujeron medidas encaminadas a descentralizar el sistema de gestión de tipo soviético. Sin embargo, fue durante la década de los ochenta cuando se realizó el cambio sistémico al introducirse rectificaciones que comenzaron a alterar completamente la naturaleza del modelo anterior. En 1980 los diversos ministerios sectoriales se fusionaron en un ministerio económico; en 1981 se introdujeron disposiciones que limitaron el monopolio estatal del comercio exterior; en 1982 se creó el mercado accionario; en 1986 se adoptó la primera ley de bancarrota y posteriormente la ley de compensación por desempleo; en 1987 se sustituyó el banco único por un sistema bancario dual; en 1988 se flexibilizó la legislación sobre inversión extranjera, se introdujeron disposiciones que permitieron la creación de sociedades anónimas, se inició el primer programa de privatización, se adoptó un nuevo sistema impositivo en el que figuraba el IVA y se negoció con el FMI un programa de estabilización y transición hacia la economía de mercado.

La transición política tuvo un ritmo transformador mucho menor, pero no por ello menos significativo. El largo mandato de Janos Kádár, el "socialismo de gulash", se distinguió por su énfasis en intentar reformar y modernizar la economía, acompañado de tibias pretensiones de liberalización del régimen. Fue así como se permitió la participación política de los sectores independientes dentro del sistema político, lo cual en ningún momento ponía en duda el monopolio ejercido por los comunistas. Ello contribuyó a que Hungría fuera, desde la década de los años setenta, el país de Europa Centro-Oriental que tenía el régimen político más abierto. Este se basaba en mecanismos consensuales que evitaban la polarización política de la sociedad y garantizaba la conservación del control ejercido por los comunistas.

A partir de 1987 se aceleraron las reformas políticas. En ese año, Karoly Grosz fue electo Pri-

mer Ministro y posteriormente en la conferencia de mayo de 1988 fue designado jefe del partido. Grosz mantuvo en sus líneas generales los preceptos del kadarismo e intentó profundizar las reformas económicas sin alterar mayormente el poder político. Sin embargo, su arribo al poder se produjo en momentos en que algunos sectores reformistas se consolidaron en las altas instancias. Estos líderes, entre los que se destacan Imre Poszgay y Renzo Nyers, ejercieron una amplia presión para conjugar las reformas económicas con una democratización del régimen político. La llegada a los principales círculos del poder de esta pléyade de nuevos dirigentes posibilitó que los sectores reformistas en el poder establecieran un vínculo con las emergentes fuerzas de oposición para allanar el camino hacia una pacífica transición pactada.

El gran activismo de los círculos reformistas, aunado a la emergencia de las primeras organizaciones de oposición crearon el contexto en el cual el régimen comenzó su lenta y agónica extinción. El Partido Socialista Obrero de Hungría, PSOH, no pudo mantener la situación dentro de los cauces deseados y tuvo que convocar a elecciones libres en las que la oposición obtuvo una abrumadora victoria.

En Hungría se cumplieron a cabalidad las condiciones para una transición pactada y no traumática. A partir de 1987 los sectores reformistas comenzaron a monopolizar la iniciativa política, lo cual, sumado a la emergencia de las primeras organizaciones opositoras -el Foro de los Demócratas Húngaros y la posterior conformación (mayo de 1988) de la Federación de Jóvenes Demócratas-, se tradujo en una politización de la sociedad y en la apertura de canales de participación política. Esta situación creó un vacío de poder el cual sólo pudo ser parcialmente llenado con las negociaciones entre los comunistas reformistas y la oposición en aras de iniciar la transformación del régimen político y construir un Estado de derecho. De modo más evidente que en Checoslovaquia, el carácter negociado de la transición le imprimió un carácter elitista al proceso. Con posterioridad a las protestas de marzo de 1989, la población se desmovilizó y delegó toda la iniciativa política en sus organizaciones políticas. A partir de este momento, la actividad pública se desplazó hacia los partidos controlados por las nuevas y viejas élites.

La experiencia de Polonia se encuentra en un punto intermedio entre el rompimiento checoslovaco y la negociación húngara. Si bien al igual que en Hungría se produjo un pacto político entre el gobierno y la oposición, este no logró crear un clima transaccional como en Hungría. Varios factores explican la particularidad del proceso polaco.

En primer lugar, el equilibrio político entre el gobierno y Solidaridad de finales de los años ochenta fue muy frágil. Si a comienzos de la década surgió un impresionante movimiento opositor, el cual sólo pudo ser contenido por la fuerza, hacia finales del decenio la represión se había hecho sentir y el movimiento obrero de Solidaridad había perdido buena parte de los insumos que lo habían convertido en un poderoso movimiento político.

La acción represiva del General Jaruzelski había dado sus frutos: si bien éste no pudo destruir completamente el movimiento de Solidaridad, sí logró dispersar a las masas, las cuales abandonaron la escena política. La represión asimismo transformó completamente al movimiento sindical. "La organización clandestina que sobrevivió al estado de guerra -escribió uno de los líderes de Solidaridad- ya no era un movimiento sindical popular, sino una organización anticomunista de cuadros. Cuando Solidaridad retornó a la escena política, el sistema de control de los cuadros había desaparecido, aún cuando siguiera siendo depositaria de un gran mito"¹⁶.

El debilitamiento de la oposición política en ningún momento se tradujo en una recomposición de la confianza de la población en el régimen. A pesar de los numerosos intentos de cambio -la amnistía a los prisioneros políticos, la disminución de la censura, la creación de instituciones de intermediación de las relaciones entre la sociedad y el Estado como, por ejemplo, el Consejo Consultivo, el acercamiento y la tolerancia en relación a la Iglesia Católica, el recurso a los métodos de mercado y los esquemas de privatización-, éste no pudo ni reconstruir una nueva identificación con los sectores trabajadores ni dotarse de una nueva legitimidad¹⁷.

En esta situación, que podríamos definir como de equilibrio negativo, en la cual ninguna de las dos fuerzas constituía una alternativa política para salir de la crisis, intervino un tercer actor que obligó a acortar las distancias entre el gobierno y la oposición. En 1988 el país fue sacudido por una extensa ola de huelgas obreras. Las acciones de los obreros forzaron a un cambio de actitud del gobierno y de la oposición. El primero, embargado por el temor de ver repetirse una situación similar a la de 1980, a lo cual se sumaba la imperiosa necesidad de conseguir un apoyo a la política de ajuste en que se había comprometido bajo la supervisión del FMI, propuso a Solidaridad celebrar negociaciones para superar la crisis. El segundo, desbordado igualmente por la actividad de los trabajadores, tuvo que actuar rápidamente para retomar la vocería del movimiento obrero. La disposición de los líderes de Solidaridad a aceptar el diálogo ofrecido por el gobierno e inaugurar la mesa redonda de negociaciones fue un procedimiento a través del cual el movimiento sindical intentó reconstituir una organicidad con la sociedad y asumir la representación de la misma frente al gobierno.

La característica de la mesa redonda fue la evolución de ambos actores con el objetivo de alcanzar un consenso. En sí, esta negociación más que el inicio de la democratización consistió en la "pluralización" de las instituciones a través de la legalización de Solidaridad, la eliminación de la censura y la apertura de espacios de participación ciudadana. Como resultado de la mesa redonda, se fijó para junio de 1989 la celebración de elecciones parlamentarias. Éstas no fueron completamente libres por cuanto el arreglo incluía la garantía de que el 65% de los puestos serían ocupados por el partido comunista y por las restantes organizaciones afines a este.

En el plano económico, se presentó igualmente un escenario transaccional, pero en su esencia fue diametralmente diferente al húngaro. Aun cuando Polonia tenía la ventaja de disponer de un importante sector privado de la economía, representado principalmente por las granjas agrícolas individuales, las reformas impulsadas

16. Karol Modzelewski, "Ce qui est arrivé à Solidarité", en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 1994.

17. Véase Francisco Gutiérrez, "Obreros y comunistas en el socialismo real: itinerario de un desencuentro", en *Análisis Político* N° 22, Santafé de Bogotá, mayo a agosto de 1994.

en la década de los ochenta no lograron subvertir completamente la lógica del sistema planificador. Por esta razón, en Polonia el mantenimiento de una política gradual de cambio había perdido todo su sentido y fue sustituida por una radical aceleración con la terapia de *shock* de Balcerowicz.

Este programa consistió en una drástica reducción de los subsidios estatales, un sensible recorte en los programas de inversión, la liberalización del comercio internacional, la plena convertibilidad de la moneda, la eliminación del control de precios y la restricción a los aumentos salariales en las dependencias y empresas públicas con el propósito de estimular la privatización.

En síntesis, al igual que en el caso de Hungría, en Polonia puede hablarse de una transición política, pero la diferencia radicó en que los primeros gobiernos poscomunistas de Solidaridad no fueron partidarios de una evolución gradual de la estructura económica. El plan de Balcerowicz fue ante todo una imposición. Si la sociedad rompió posteriormente con los gobiernos de Solidaridad fue el resultado de su escasa participación en los temas económicos y del amplio deterioro social que ocasionó este programa de reestructuración.

LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

Además de los factores propiamente históricos e institucionales la experiencia de estos países muestra grandes diferencias en los grados de articulación entre la sociedad, el gobierno y la clase política.

En Checoslovaquia, el apresurado ritmo de transición fue posible gracias al desmonte de las organizaciones comunistas de base, las cuales no pudieron actuar como grupo de presión y de poder para defender los intereses de algunos de sus sectores presuntamente representados. A diferencia de los otros países, donde de manera directa o solapada, los neocomunistas han continuado siendo una importante fuerza política con elevados grados de identidad con las organizaciones sindicales, en Checoslovaquia consti-

tuyen una fuerza comparativamente débil. En las elecciones celebradas en junio de 1990 obtuvieron el 13% de los votos y en los comicios de junio de 1992 recibieron la confianza del 14% de los electores.

La misma situación se presenta a nivel de las organizaciones sindicales. La influencia de los comunistas en los sindicatos ha sido muy frágil. Existe, sin embargo, una poderosa organización sindical, la Unión de Confederaciones de Bohemia y Moravia, que representa aproximadamente el 80% de la fuerza laboral. En su origen fueron más de seiscientos comités de huelga que prepararon la suspensión laboral de noviembre de 1989. Posteriormente tomaron control de la estructura sindical oficial y se convirtieron en la representante legal de la clase trabajadora. Esta confederación es partidaria de un avance gradual hacia el mercado, aun cuando en numerosas ocasiones ha expresado su rechazo a las medidas ultrarradicales¹⁸.

Una de las grandes paradojas de la transición en Checoslovaquia consiste en que con la emergencia de esta poderosa confederación sindical se hizo posible que se creara un marco de negociación entre el nuevo poder y las instituciones de base. El resultado de este compromiso fue la extensión de los derechos sindicales, y la participación de la Confederación junto con el gobierno y los empresarios en el Consejo Tripartido de Acuerdo Social¹⁹.

En este plano, en la República Checa ha fructificado una situación que se le puede tildar de singular. Si bien en un comienzo las autoridades pretendieron a través de una radical política de reforma coartar toda oposición social, el surgimiento de la confederación sindical obligó a las autoridades a ser cautelosos en sus medidas. La amenaza de una huelga general en noviembre de 1990, que rememoraba la suspensión total de labores que aceleró el desgaste del régimen comunista en 1989, fue suficiente para obligar al gobierno a negociar aquellos tópicos que podían afectar el nivel de vida o la seguridad laboral de los trabajadores. De otra parte, ello facilitó que se celebrara una especie de "contrato

18. Adrian Karatunsky, "The battle of the trade unions", en *Journal of Democracy* vol. 3 N° 2, Washington, abril de 1992, p. 44.

19. László Bruszt, *op. cit.*, p. 68

social" a través del cual los trabajadores aceptaron una disminución en los ingresos a cambio de mantener el empleo y un cierto nivel de vida. Esta es una de las razones de por qué el desempleo en Checoslovaquia ha mantenido índices relativamente bajos: 3,5% en 1994. Los otros factores son, que más de 300 mil trabajadores se han pensionado, aproximadamente 50 mil checos se han desplazado a Austria y Alemania en busca de trabajo y numerosas mujeres retornaron a las labores domésticas²⁰.

El contrasentido checo radica en que mientras que las autoridades de este país pretendieron acabar con la oposición social y cualquier resurgimiento de oposición política a través de un gran impulso a la política de cambio que debería aportar un temprano bienestar a los ciudadanos, en la práctica, la República Checa es uno de los pocos países de Europa Centro-Oriental, por no decir el único, donde se mantiene un diálogo con las bases sociales, lo que ha inducido a las autoridades a expresar una sensibilidad en temas sociales. Este impulso por lo social, que en ningún caso ha sido voluntario, es lo que ha llevado a algunos a definir a Vaclav Klaus como un conservador que busca consenso. Klaus y su equipo han sido, en la práctica, mucho más paternalistas e intervencionistas de lo que hubiesen deseado. Sus políticas han estado encaminadas a "mantener la paz social y el consenso político básico en su país"²¹.

Por último, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región y particularmente en Polonia, las autoridades checas no han tenido que hacer frente a grandes desavenencias políticas, pudiendo concentrar toda su atención e imaginación en los asuntos económicos. Incluso en la República Checa las preferencias electorales se han basado más en criterios económicos (competencia de los dirigentes para administrarla) que en términos propiamente políticos. Ello se ha constituido en un sólido respaldo a la emergencia de una nueva generación de políticos -los de "página blanca"- en detrimento de los antiguos disidentes, más inclinados a tratar y resolver asuntos de naturaleza política²².

La indiferencia ciudadana durante la "separación de terciopelo" que puso fin al Estado confederado de checos y eslovacos fue del mismo modo el resultado de las agudas divergencias entre las élites de ambas repúblicas en torno al tema del manejo de la economía, la celeridad con que debía introducirse la economía de mercado y de la repartición de las competencias de los órganos federados y republicanos.

Para los checos, quienes se beneficiaban por poseer las empresas más modernas además de importantes recursos turísticos, la separación debía ser un procedimiento a través del cual se crearían mejores condiciones para una inserción del país en los flujos transnacionales europeos. Entre los eslovacos, por su parte, la afirmación de la identidad nacional y su rechazo a iniciar una rápida reconversión hacia una economía de mercado, estuvo motivada por el temor que los efectos disruptivos de la inserción externa podía ocasionar a nivel de la sociedad. Esta reafirmación de la identidad nacional y la posición frente al mercado quedó claramente demostrada con el éxito electoral de Vladimir Meciar en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1994 y por su asociación con el nacionalista Partido Nacional Eslovaco y la izquierdista asociación de trabajadores²³ para formar gobierno.

En Hungría, por su parte, la disposición de los sectores reformistas a la política de cambio y el hecho de que parte importante de la transición fuese realizada por ellos mismos durante la década de los años ochenta creó las condiciones para que los comunistas siguieran siendo actores relevantes en el acontecer nacional. La reorientación del Partido Socialista Húngaro hacia una economía de mercado y un régimen democrático lo privó en un inicio de la posibilidad de convertirse en la organización defensora de los intereses de aquellos sectores que podían quedar marginados por el proceso de transición a una economía de mercado. Pero su mayor sensibilidad social y la identificación que lograron crear entre parte importante de la población de que ellos eran partidarios de las reformas pero buscaban preservar el nivel de vida de la

20. *The Economist*, 22 de octubre de 1994.

21. *The Economist*, 6 de agosto de 1994.

22. *Le Monde*, 8 de febrero de 1993.

23. *The Economist*, 12 de noviembre de 1994.

población, los convirtió con el tiempo en un actor político en potencia. No fue una casualidad que en las elecciones legislativas de 1994 se convirtieran en el principal partido político en Hungría.

La reconstitución de los neocomunistas como principal fuerza política y, a través de ellos, del establecimiento de un vínculo orgánico con sectores importantes de la sociedad, se benefició igualmente de la ineptitud de las otras organizaciones para construir su propia legitimidad y de los innumerables desaciertos administrativos realizados por estos partidos cuando se encontraron en el poder. Como ejemplo de estos errores puede citarse la política agraria promovida por la nueva élite, que al optar por una drástica reducción de los programas de subsidios a la agricultura, pauperizó el campo y restó el apoyo de la población campesina al gobierno.

En lo que respecta a la legitimidad, en general estos partidos políticos se caracterizan por encontrarse completamente desvinculados de la sociedad. Un buen ejemplo de esta elevada disociación entre los partidos y la sociedad, podemos observarlo en la volatilidad de sus bases electorales. Los dos principales partidos, nacidos en oposición y como respuesta al anterior régimen comunista, el Foro de los Demócratas Húngaros y la Alianza de los Demócratas Libres obtuvieron el 24,71% y el 21,38% de los votos en las elecciones nacionales de 1990. Su participación ha descendido intempestivamente ya que en las elecciones municipales de diciembre de 1994 el primero hizo su más bajo porcentaje (4,33%) y el segundo descendió al 15,67%. Los neocomunistas del Partido Socialista Húngaro, por su parte, subieron del 10,89% en 1990 al 32,3% a finales de 1994²⁴.

La sociedad civil, con la sola excepción de los empresarios que disponen de importantes redes de autoridad y poder, tampoco ha mostrado ser particularmente fuerte frente a la clase política. Para citar sólo un ejemplo cabe recordar que en Hungría existen 7 confederaciones que se disputan la representación de la clase trabajadora. Es decir, mientras que en la República Checa existe un poderoso sindicato, el cual la élite ha debido reconocer por su poder movilizador y su capacidad negociadora, en Hungría, la elevada fragmentación de la clase obrera ha desequilibrado

las relaciones en favor del Estado y de la clase empresarial. A ello cabe sumar el hecho de que en Hungría los obreros más experimentados y entusiastas tempranamente se orientaron hacia el sector privado, lo que debilitó enormemente la habilidad reivindicativa de la clase obrera. En síntesis, esta fragilidad política congénita de la sociedad civil húngara la ha llevado a ser muy escéptica sobre la capacidad dirigente de su élite y de las bondades del mercado, razón por la cual ha optado por privilegiar un Estado que no puede ser percibido como contrario a sus intereses.

En Polonia, la disyunción que comentábamos anteriormente entre la gradualidad de la transformación política y el carácter radical del cambio económico dio resultados mucho más inesperados que en los otros países de la región. En el plano político, el carácter negociado de la transición a nivel de la élite condujo a un claro reflujo de la participación política de la sociedad. Un ejemplo podemos visualizarlo en el fraccionamiento y la pérdida de liderazgo de Solidaridad y el otro en la escasa participación de la población en las elecciones. Si en el período previo a la transición, Polonia gozó a través del movimiento Solidaridad de una relativamente fuerte organización de las instancias intermedias de articulación de la sociedad con la política, el carácter transaccional de la transición transfirió la iniciativa a las élites, las cuales comenzaron un lento divorcio con sus sectores representados. Ello explica la temprana erosión de Solidaridad, que se ha fragmentado en múltiples organizaciones competitivas entre sí. Además, en el período de transición la otrora poderosa organización sindical no ha logrado reconstruir un vínculo con la población, tal como se desprende de los resultados electorales. En los comicios celebrados en 1990 logró su mejor resultado al obtener la confianza del 40% de los electores. Pero cabe destacar que en esas elecciones sólo participó el 43% de los potenciales votantes, lo que demuestra la clara desafección ciudadana de los partidos políticos.

Como acertadamente señala un analista de la realidad polaca "con respecto a la pérdida de popularidad de Solidaridad, se pueden avanzar dos hipótesis. Está, por supuesto, el efecto del coste social de la transición, pero existe igualmente el problema de la identidad (...) Numero-

24. *Le Monde*, 15 de diciembre de 1994.

tos obreros sospechan que sus líderes juegan a la política en vez de defender sus intereses, que no ven en el sindicato más que un trampolín hacia una carrera política. Este es una especie de retorno a los regímenes comunistas, caracterizada por un corte radical entre la sociedad y el Estado”.

De otra parte, en Polonia se asiste a lo que algunos analistas denominan el fortalecimiento corporativista del Estado²⁵. Este se caracteriza por el elevado grado de concentración del poder en el Ejecutivo, la centralidad acordada a los asuntos económicos, lo que ha conducido a una mercantilización de los asuntos públicos, la exigua cobertura del sistema de partidos en la legitimación del sistema político y la escasa participación de la población en el diseño de la nueva sociedad.

La esencia corporativista se puede ilustrar con la lógica que subyace en el programa de transformación económica el cual mantiene, en su forma, una gran similitud con los orígenes del sistema soviético. La terapia de *shock* no sólo fue impuesta con el argumento de que se basaba en el “conocimiento y experiencia técnica superior” (el mercado), sino que también fue voluntarista en la medida en que su aplicación no contó con la aprobación de la sociedad. Este programa también puede compararse a la industrialización forzada en la medida en que se propuso una “destrucción constructiva” que debía acelerar la devastación de las empresas estatales para favorecer el establecimiento de una economía de mercado²⁶.

Este programa, como tal, nunca recibió una sanción por parte del electorado. En junio de 1989 no se votó por un programa económico articulado en torno al mercado, sino en contra del poder comunista. En las elecciones presidenciales celebradas en 1990 el candidato que más se aproximaba a las posiciones de Balcerowicz era Mazowiecki, el cual obtuvo sólo el 24% de los votos. Recordemos que en esa campaña Walesa abogó por un modelo económico menos traumático para la sociedad. Una clara ilustración del desplazamiento de la intención de vas-

tos sectores de la población en contra del programa económico se percibe en el apoyo que le brindaron en las elecciones de 1993 a la Alianza de la Izquierda Democrática y al Partido Agrario, por ser estos los grandes críticos del modelo imperante al tiempo que plantean como alternativa la búsqueda de un sistema que produzca una mayor equidad social.

Este carácter corporativista del Estado permite sostener la idea de que si bien se ha avanzado en la democratización del régimen político, es decir en el plano de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, ha sido lento el proceso democratizador en el Estado, el cual ha estado dirigido por una restringida élite que coarta las facultades participadoras de la sociedad.

Polonia ha debido enfrentar un problema adicional en el tránsito hacia una economía de mercado. La sociedad polaca o *spoleczenstwo*, al igual que otras similares de la Europa del Este, particularmente de Rusia, se estructura en torno a una cultura popular que se opone al espíritu individualista del capitalismo. “Los valores esenciales transmitidos de generación en generación son el comunitarismo y el mutualismo, no el individualismo y el pluralismo”²⁷. En este mismo sentido se han observado las dificultades para construir una nueva clase media como resultado de que la sociedad sigue siendo portadora de valores igualitaristas. La profundidad de las reformas económicas y los nuevos valores que la economía de mercado transmite está destruyendo el tejido de esta sociedad, lo que ha comenzado a alejar a numerosos sectores -intelectuales, obreros y campesinos- de las políticas introducidas por los primeros gobiernos de Solidaridad. Este es otro de los factores que explica la veloz restauración de la neocomunista Alianza de la Izquierda Democrática y al Partido Campesino, que, al defender un aumento moderado del gasto social “y una justa distribución de los sacrificios”, ha logrado reconstruir una organicidad con los campesinos, obreros y sectores de la intelectualidad²⁸. En una encuesta realizada para medir el grado de aceptación de los sindica-

25. Joanna Mizgala, “The ecology of transformation: the impact of the corporatist state on the formation and development of the party system in Poland 1989-1993” en *East European Politics and Societies* vol 8 N° 2, Berkeley, 1994, pp. 358-359.

26. Adam Przeworski, *Democracy and Market*, Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, Nueva York, 1993, p. 7.

27. Andrzej Timowski, *op. cit.*, p. 199.

28. *The Economist*, 23 de octubre de 1993.

tos en Polonia, llama la atención que tanto los cuadros, como los empleados, obreros e intelectuales le concedan una aprobación mayor a la organización dirigida por los neocomunistas²⁹.

El temprano restablecimiento de las organizaciones neocomunistas en Polonia y Hungría es el producto de que estos partidos son los herederos de las tendencias reformistas imperantes en las décadas de los setenta y ochenta, las cuales eran partidarias de una economía de mercado pero que deseaban mantener el papel redistributivo del Estado para garantizar la equidad social. La actual rehabilitación de los comunistas es también un claro reflejo de que ha quedado atrás la etapa romántica del poscomunismo, cuando se creía que la población aceptaría cualquier sacrificio con tal de salir del infierno del pasado. La población ha comenzado a asociar a los actuales comunistas, con la época dorada de las reformas, con la liberalización del anterior régimen y con un cierto bienestar material. Además, por ser organizaciones que están inmersas en una tradición laica y moderna, los comunistas son apreciados frente a la arrogancia de las iglesias, de los integristas y los nacionalismos³⁰. En general, el principal núcleo electoral de estos partidos está compuesto por elementos de las antiguas élites, un sector de la intelectualidad, la provincia, las pequeñas ciudades, la población rural, las capas débiles de la sociedad y los obreros con poca calificación³¹.

Pero el factor, sin duda, más importante de la rehabilitación de la izquierda es que para vastos sectores de la población un gobierno de izquierda significa la esperanza de introducir un "capitalismo social". La capitalización del voto por estas organizaciones ha sido el resultado del descontento de la población con las medidas ultraliberales adoptadas por los primeros gobiernos poscomunistas en la Europa Centro-Oriental. Los neocomunistas, en este sentido, lograron cosechar los beneficios de la frustración social engendrada por la transición.

El arribo al poder de las organizaciones neocomunistas puede convertirse en un proceso que contribuya a superar el divorcio existente entre

la sociedad y la clase política. Si logran traducir en la práctica las demandas de sus electores y si consiguen conjugar el modelo económico ya introducido con la conservación de la confianza de los organismos financieros internacionales y, al mismo tiempo, con la búsqueda de recursos que permitan desarrollar una política de mayor equidad social, podrán lograr reconstituir un vínculo entre las preocupaciones de un sector importante de la población, las sólidas y representativas organizaciones sindicales y el poder político. Parodiando a Alain Touraine podemos decir que la importancia de esta nueva forma de hacer política consiste en que puede convertirse en la clave del éxito de la reconstrucción poscomunista la cual no depende tanto de la actividad de los movimientos populares ni de la lógica económica, sino del funcionamiento del sistema político³².

LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y MERCADO

Además de las diferencias de índole histórica que explican la heterogeneidad de experiencias de transición en estos tres países, y de los niveles y formas de articulación entre el Estado y la sociedad, Polonia, la República Checa y Hungría difieren igualmente en lo que se refiere a la función que se le asigna al mercado y al Estado en la construcción de la nueva sociedad.

En la República Checa se ha favorecido la introducción de un modelo que le concede un papel protagónico al mercado, mientras que el Estado es percibido como un obstáculo para la creación de una sociedad basada en el libre mercado.

Uno de los factores que explica esta situación obedece a la escasa confianza que la élite dirigente le otorga a las políticas de reformas graduales. Después del aplastamiento del gobierno de Aleksander Dubcek, durante la primavera de Praga, Checoslovaquia no sólo careció de experiencias reformistas sobre las cuales apoyar el proceso de cambio, sino que además la población mantuvo un total escepticismo sobre

29. Alain Dointaine, "Los sindicatos polacos en la transición", en *Cuadernos del Este* N° 12, Madrid, 1994, pp. 42-43.

30. Jean-Yves Potel, "Le retour des communistes en Europe de l'Est", en *Le Monde Diplomatique*, París, enero de 1994.

31. Serguei Sokolski, "Entre el pasado y el futuro (los partidos poscomunistas de Rusia, Europa Oriental y el Báltico)", en *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnie Otnoshenia*, Moscú, octubre de 1994, p. 46 (en ruso).

32. Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, París, Fayard, 1994, p. 258.

la viabilidad de alterar el sistema sobre la base de variaciones graduales.

La desconfianza frente al gradualismo reformista y la inexistencia de una base sobre la cual erigir tal política cultivó entre la élite y los sectores más dinámicos de la sociedad una valoración nueva en relación al Estado y al mercado. A este último se le asignó la capacidad de distribuir de manera eficiente los recursos mientras que el Estado ha sido percibido como un obstáculo a la creación de la nueva sociedad. Para el neoliberal Primer Ministro checo, Václav Klaus, el mercado no sólo constituye el objetivo supremo que se desea alcanzar. Es también el instrumento idóneo para realizar el cambio. Como señala un analista: "la concepción de Klaus radica en que el centro de gravedad de la economía social de mercado en construcción no se basa tanto en un justo sistema de distribución, sino en la multiplicación de la riqueza económica, lo que debe permitir aumentar la parte distribuida del producto producido"³³.

Igualmente el experimento checoslovaco de transición a una economía de mercado se benefició del excesivo centralismo del anterior régimen. En Checoslovaquia el 97% de las empresas eran de propiedad estatal. El peso desmedido del Estado en la economía, la ausencia de tendencias reformistas en el interior de la élite que pretendieran darle una nueva racionalidad a la gestión económica socialista a través de una descentralización de la administración pública, y los escasos márgenes de participación de los trabajadores y directores de empresas en la dirección de sus unidades productivas crearon unas condiciones favorables para reestructurar la economía sobre la base del mercado. La nueva élite checoslovaca no tuvo que hacer frente a directores de empresas, consejos obreros y sindicatos que le disputaran su autonomía en la transformación de las empresas, ni encontró una oposición sectorial que, en aras de defender unos intereses específicos, actuara como freno del ritmo transformador, situación que de modo perentorio se ha presentado en Polonia y Rumania.

En Hungría la situación ha sido otra. El hecho

de que en este país la transición institucional en el plano económico y político se hubiese iniciado en las postrimerías del régimen comunista le imprimió varias características particulares al actual proceso de cambio. De una parte, la transición húngara no sólo fue iniciada desde el régimen, sino que "ocurrió en gran medida dentro del régimen"³⁴. Este carácter transaccional de la experiencia húngara facilitó que la vieja élite conservara parte de su poder político y sobre todo económico, por cuanto numerosos fueron los antiguos directores de empresas y funcionarios de dependencias económicas que se reconvirtieron en "capitalistas" y trataron de ejercer un control sobre el proceso de reconversión económica.

El papel desempeñado por el Estado socialista en la creación del marco institucional para el cambio económico y político, la identificación de las transformaciones en curso con las políticas introducidas por el anterior régimen, la debilidad de las instituciones de intermediación entre la élite, el gobierno y la sociedad crearon un contexto idóneo para que tanto la sociedad como la clase política depositara toda su confianza en el Estado, el cual debía actuar como agente transformador de la sociedad. El hecho de que la sociedad civil siga siendo políticamente frágil, las dificultades que han enfrentado las capas medias y los emergentes sectores burgueses para consolidarse como fuerza política y la existencia de un inconsistente equilibrio en el interior del gobierno entre las fuerzas que han cohabitado en el poder, todo ello favorece al Estado por cuanto son escasos los límites para la acción del mismo.

En este plano se observa una marcada diferencia con la experiencia de Checoslovaquia, país donde el mercado se ha convertido no sólo en el objetivo a alcanzar sino en la principal herramienta del cambio. En Hungría, la economía de mercado constituye simplemente una finalidad. Quien debe materializar ese anhelado sueño es el Estado, el cual, además de preservar una cierta "armonía social", debe mantener políticas sociales que reduzcan el impacto que el mercado genera

33. A. Dálshina, "República Checa y Eslovaquia: ¿terapia de shock o gradualidad?", en *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnie Otnosheniya*, Moscú, octubre de 1994, pp.93 (en ruso).

34. Carmen González, "Peculiaridades de la transición húngara a la democracia. Comparación con la transición española", en *Cuadernos del Este* Nº 8, Madrid, 1993, p. 72.

en el tejido de la sociedad. En otras palabras, la economía social de mercado húngara constituye un procedimiento que privilegia la gradualidad de la transformación económica, le concede al Estado un papel preponderante en el proceso de cambio, así como en la conservación de ciertos servicios de bienestar para aminorar los efectos disruptivos de la transición³⁵. En Hungría, el Estado se ha convertido en el sustituto natural de la sociedad³⁶.

La centralidad acordada al Estado en la transformación económica húngara se puede visualizar en el programa adoptado por el primer gobierno poscomunista para ampliar las condiciones de funcionamiento de una economía de mercado. La liberalización de los precios fue gradual, se han conservado una serie de subsidios, el Estado ha intervenido para evitar el colapso de las empresas públicas, la convertibilidad de la moneda se ha introducido progresivamente, se han conservado cuotas y tarifas a la importación para defender la producción nacional y se ha preservado políticas de bienestar para evitar la caída del nivel de vida de la población en condiciones de transición³⁷.

Entre estos dos extremos, representados en las experiencias checa y húngara, nuevamente se sitúa el proceso polaco. Este caso simboliza un procedimiento en el cual se fusionaron algunos principios del liberalismo pragmático que posteriormente se aplicaría en Checoslovaquia, con un énfasis en la preservación de lo social, inherente a la propuesta húngara. El modelo, sin embargo, no representa simplemente el punto de convergencia de los sistemas anteriores, sino que en aspectos fundamentales constituye una vía nueva por cuanto el terreno y la dialéctica de los agentes sociales sobre el cual se construye la transición es completamente diferente.

Polonia ha conjugado de manera muy particular la relación mercado y Estado. Al igual que en el caso checo, al primero se le ha asignado el papel de posibilitar la rápida reconversión

económica. Sin embargo, a diferencia de la experiencia anterior, el énfasis en el mercado no fue el resultado del colapso del Estado ni del régimen político comunista. Por el contrario, del mismo modo que en Hungría, en Polonia también se presentó una transición pactada entre el gobierno y la oposición. Como lo señalábamos anteriormente, la convergencia de posiciones de ambos sectores en relación al tema del mercado radicó en el hecho de que las reformas iniciadas en la década de los ochenta no fueron capaces de erosionar completamente el sistema anterior. El fracaso de los intentos de transformar el sistema socialista a través de un proceso evolutivo fue un poderoso argumento en favor de la aplicación de una "terapia de *shock*".

A pesar de la centralidad que se le acordó al mercado y a los factores espontáneos en la asignación de recursos durante la etapa inicial de la transición, el Estado siguió desempeñando un gran papel. No ha cumplido la función de programador, como en el caso húngaro, por cuanto sus competencias económicas se han diluido en la lógica del mercado. Su actividad se orienta básicamente a mantener el apoyo de la población a la política de cambio³⁸. Polonia difiere igualmente de los casos comentados anteriormente por el hecho de que en este país el proceso de transformación fue espontáneo y no se trazó como objetivo mantener los equilibrios macroeconómicos ni a través del mercado ni del papel protagónico del Estado. La lógica de la "terapia de *shock*" consistió en posibilitar desde la base la emergencia de un poderoso sector privado, el cual, por efecto de contagio, debía suscitar la transformación del sector estatal³⁹.

LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN

Como ilustración de la manera como en estos países se ha entendido y practicado la transición, veremos la estrategia diseñada para la pri-

35. András Bozóki, "Hungary's road to systemic change: the opposition roundtable", en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 2, Berkeley, primavera de 1993, pp. 227.

36. Bunce Valerie y Mária Csanádi, "Uncertainty in the transition: postcommunism in Hungary", en *East European Politics and Societies* vol. 7 N° 2, Berkeley, primavera de 1993, pp. 256.

37. Andrzej K. Kozminski, "Transition from planned to market economy: Hungary and Poland compared", en *Working Papers Series* N° 92-03, The John E. Anderson Graduate School of management at UCLA, Los Angeles, 1992, pp. 5-6.

38. László Brust, *op. cit.*

39. Ivan Samson, "Le prix élevé du passage à l'économie du marché", en *Le Monde Diplomatique*, París, noviembre de 1994.

vativación de las grandes empresas públicas. Hemos seleccionado este tópico por ser un ámbito donde se cristaliza de modo diáfano la relación Estado/mercado y sociedad/Estado en el período de transición. Además, cabe recordar que la privatización ha sido más un asunto político que económico, porque se ha constituido en una forma de legitimación política a través de la ruptura con el pasado comunista, es un medio a través del cual se pretende convencer al electorado y a la comunidad internacional de la enorme distancia que separa a las nuevas autoridades de los antecesores y constituye un mecanismo para satisfacer los intereses de algunos grupos dentro de la sociedad y en particular de la élite⁴⁰.

La privatización de las grandes empresas estatales se inició en Checoslovaquia en febrero de 1991 cuando la Asamblea Federal aprobó un programa que preveía la transformación de las empresas de acuerdo a dos procedimientos: su venta directa o la conversión de las firmas estatales en sociedades anónimas. Sin embargo, el flujo insuficiente de capitales extranjeros, el bajo ahorro interno –que representa sólo el 10% del valor de los bienes privatizables–, el temor a que las empresas quedaran en manos de los antiguos directores y la ausencia de un mercado que fuera capaz de evaluar los bienes de las empresas, llevaron a las autoridades a diseñar un nuevo plan de privatización por medio de bonos (*vouchers*). Esta estrategia era acorde con la importancia asignada al mercado, por cuanto la transformación de la propiedad de los bienes públicos se debía realizar de acuerdo con el valor que el mercado le fijara a las empresas. La población, por su parte, dispondría de medios de participación (bonos) y tendría que poner en juego ciertos recursos financieros⁴¹.

El programa se propuso transferir la propiedad de más de 4.000 empresas públicas en dos olas sucesivas que se iniciaron en octubre de 1991 y en el otoño boreal de 1993, respectivamente. Para ello, todo ciudadano checoslovaco, mayor de 18 años, recibió un bono equivalente a 1000 “puntos de inversión”, los cuales podían ser intercambiados por participación en las em-

presas destinadas a la privatización. Para utilizar este bono, cada ciudadano debía cancelar un impuesto de registro equivalente a 1.000 coronas (US\$ 35). Este pago simbólico, debía servir para sufragar los costos administrativos del programa y era, además, una demostración de que la participación en la privatización no era un regalo del Estado, sino que implicaba ciertos riesgos financieros. Por último, debía marginar a aquellos que no estuviesen realmente interesados en participar de la transferencia de los bienes públicos a manos privadas. Con el fin de agilizar el proceso el gobierno instigó el surgimiento de Fondos de Inversión de la Privatización para ayudar a la población en la utilización de sus bonos, evitar la dispersión de las carteras de inversión y actuar como propietario en la dirección de las empresas.

En la primera etapa, que culminó a mediados de 1993, participaron 8,5 millones de personas y se transfirieron al sector privado bienes por un valor de 10.600 mil millones de dólares, lo que representó aproximadamente 1500 empresas. La segunda etapa que cubrió el año de 1994 los bienes privatizables tuvieron un valor de 5.2 mil millones de dólares.

Las características de la privatización de las grandes empresas en la República Checa podemos resumirlas en los siguientes criterios: la transferencia de la propiedad se ha realizado sobre la base de la creación de un mercado simulado, el cual debía servir de escuela para la educación de la población en los temas relativos al funcionamiento de las leyes de oferta y demanda, con el tiempo tenía que dar origen a un verdadero mercado de bienes y finalmente era un medio para blanquear los dineros de dudoso origen.

El balance de este programa privatizador es ambiguo. De una parte, es un buen indicador que más del 80% de los bienes públicos hayan pasado a finales de 1994 a manos privadas. También ha permitido al Estado desligar estas empresas de la hacienda pública, lo que en principio debería favorecer el saneamiento financiero del Estado. Por último, no puede subvalorarse

40. Judith Kiss, “Privatization paradoxes in East Central Europe”, en *East European Politics and Societies* vol. 8 N° 1, invierno de 1994, p. 143.

41. David Barlett, “The political economy of privatization: property reform and democracy in Hungary”, en *East European Politics and Societies* vol. 6 N° 1, Berkeley, invierno de 1992, p. 85.

el hecho de que esta privatización masiva ha servido para contrarrestar las insuficiencias de capitales domésticos. Pero, de otra parte, las empresas, al independizarse del Estado, han quedado expuestas a una presión financiera muy grande por cuanto los bonos son simples instrumentos para facilitar la transformación de la propiedad, empero no constituyen capital para ser invertidos en las industrias.

El problema se vuelve aún más grave si tenemos en cuenta que las deudas interempresas ascendían a mediados de 1994 a 400 mil millones de koronas, o sea representaban un monto equivalente al 50% del PIB. La insuficiente reconversión de las industrias se observa igualmente en la escasa participación de esta rama en el crecimiento del PIB, el cual aumentó en un 2,4% en 1994 como resultado del dinamismo del consumo interno y de la expansión de ramas tales como la construcción que se incrementaron en un 7% cada una⁴², pero no por un relanzamiento del dinamismo de las industrias.

En segundo lugar, no es muy evidente que esta modalidad de privatización les dé a los nuevos accionistas una influencia real en la dirección de las empresas. Paralelamente, se asiste a una significativa concentración en los más grandes fondos de inversión. A mediados de 1992, los trece fondos más grandes disponían de 3 mil millones de puntos de inversión, sobre un total de 8 mil quinientos que se habían distribuido entre la población.

La privatización checa es una clara demostración de la importancia que se le ha asignado al mercado como instrumento y objetivo en la transformación del sistema económico checo. Esto, sin embargo, de ningún modo debe oscurecer el papel que sigue teniendo el Estado. Subsiste un importante sector público (la mayoría de los servicios públicos, grandes empresas en la industria de la exploración minera, energía, acero, etc.), compuesto por alrededor de 1000 empresas que siguen en manos del Estado⁴³.

En Hungría, la característica principal del programa de privatización ha consistido en que el

Estado ha sido el órgano que ha conducido la transición a través de un paulatino proceso de descentralización administrativa. Es por esto que algunos autores prefieren definir la privatización en Hungría como una reorganización descentralizada de la propiedad.

En tal sentido, las autoridades en 1990 dispusieron la creación de una organización estatal -la Agencia de Propiedad Estatal, APE- encargada de elaborar y administrar los programas de privatización en gran escala. En parte, la transferencia a una dependencia estatal de los derechos para definir la estrategia de privatización fue una respuesta de las nuevas autoridades a las leyes de 1988 y 1989 que permitían la creación de empresas cooperativas y la transformación de las empresas estatales en sociedades anónimas, procedimiento a través del cual numerosos ex directores de firmas estatales se reconvirtieron en capitalistas.

La privatización ha seguido dos etapas. En la primera, iniciada en septiembre de 1990 la agencia seleccionó las empresas que mejor podían ser privatizadas en el entendimiento de que ello estimularía el proceso general de privatización. En la primavera de 1991 se inició el segundo proceso que se caracterizó por pasar a manos privadas las empresas más débiles.

En parte como resultado de la demora y los tropiezos en las políticas privatizadoras se decidió en octubre de 1992 dar inicio al programa de autoprivatización bajo la supervisión de la agencia. Este procedimiento contempla la posibilidad de que la empresa decida las modalidades de privatización. Ello no significa que pueda actuar al margen de la APE.

En efecto, la Agencia designa a un experto para que asista la negociación y el estudio final de la privatización debe ser autorizada por la misma. Entre marzo de 1990 y octubre de 1992 se privatizó el 8,3% de las propiedades estatales lo que representaba a 277 empresas, es decir alrededor de 12% de las 2200 empresas estatales. Un papel importante recayó en el capital internacional el cual hasta mayo de 1992 había localizado más de 3.500 mil millones de dólares en el país⁴⁴.

42. Marin Plitchka, "République Tchèque: excellente copie", en *Le Monde, Bilan économique et social*, 1994. Reprise contrastée, París, Le Monde, 1995.

43. Stanislava Janackova, "La privatization en Tchécoslovaquie: bilan et perspectives", en Marie Lavigne, editora. *Capitalismes à l'Est. Un accouchement difficile*, París, Economica, 1994, p. 97.

44. Judith Kiss, *op. cit.*, p. 126.

Una de las diferencias entre la privatización húngara y la checa radica en que mientras la última prevé que la reestructuración se produce una vez realizada la transferencia de la propiedad, en Hungría se ha propuesto reestructurar las empresas antes de privatizarlas. Es decir, el Estado asume una función de coordinación y vela por el buen funcionamiento de la economía.

Este proceso privatizador corresponde a las actitudes de la población frente al problema de la venta de los bienes públicos. En una encuesta realizada en 1991 se muestran claramente las tendencias de la población al respecto. Un 26% era favorable al traspaso de la propiedad a manos privadas, pero el 40% era contrario a la privatización de las grandes empresas estatales y el 64% se declaraban en contra de la venta de los bienes públicos a empresas internacionales⁴⁵. El mismo fenómeno se observa entre la población del campo. En una encuesta realizada en 1993 más del 90% de los campesinos manifestaron su rechazo a dividir las cooperativas en pequeñas granjas individuales.

En síntesis, la originalidad de la transición húngara consiste en que si el anterior régimen hizo todo lo posible por reducir la cobertura del Estado en el control de las empresas y el proceso de transformación en la época poscomunista la tendencia cambió en favor de una política más estado-céntrica.

El programa de privatización polaco de las grandes empresas estatales se inició en las postrimerías del régimen comunista, sin embargo, fue durante el gobierno de Mazowiecki, cuando se aprobó una ley (13 de julio de 1990) que fijó el marco jurídico de las privatizaciones y creó el Ministerio de Transformación de la Propiedad.

Inicialmente se estableció la transformación de la propiedad de alrededor de 7.000 empresas públicas. En Polonia la iniciativa privatizadora de Mazowiecki encontró una fuerte resistencia en los consejos de trabajadores quienes eran partidarios de una distribución de los bienes entre los empleados de la empresa. En razón de ello se determinó que los consejos obreros selec-

cionarían un tercio de los miembros del consejo de directores de las sociedades anónimas y se reservó el 20% de los bienes en venta a los trabajadores. Los empleados recibirían gratis el 10% de los bienes de su compañía.

El modelo polaco ha tenido una gran ventaja: diversifica el riesgo, concentra el control de las empresas y abre posibilidades para la asesoría internacional. Sin embargo, no ha logrado evitar que los antiguos directivos de las empresas estatales ejerzan un control en las unidades privatizadas. Es muy revelador el hecho de que uno de cada dos directores del sector privado sean antiguos directores de empresas socialistas.

La privatización polaca ha sido un intento por lograr un consenso en torno a la modalidad de transformación. La ley de privatización de julio de 1990 estableció una concepción comercial de la privatización en la medida en que la venta de la misma se basa en el valor de la misma. Pero la privatización ha estado encaminada igualmente a responder a los intereses de los asalariados de las empresas, que exigen la distribución gratuita de los bienes de las empresas privatizadas. La ley dio al personal la posibilidad de bloquear el proceso privatizador, ya que para transformar la propiedad se requiere la aprobación de los trabajadores⁴⁶. Por esta razón, la privatización polaca es la que ha avanzado a un ritmo más lento: a finales de 1994 más del 60% de la industria polaca se encontraba todavía en manos del Estado.

En síntesis, el proceso privatizador de las grandes empresas públicas en que se han comprometido los gobiernos de estos tres países es tributario de las diversas modalidades de transición que cada uno de ellos ha seguido. En la República Checa se ha articulado en torno al principio del mercado, en Hungría alrededor de las funciones que se le ha asignado al Estado y en Polonia ha tenido que reconocerse los derechos de los trabajadores debido al peso del comunitarismo y al gran poder que tienen las organizaciones de base.

45. Mihály Laki, *op. cit.*, p. 446.

46. Arthur Czynczyk, "Les paradoxes de la privatisation: experience polonaise 1990-1993", en, Chantal Delsol y Hanna Swida-Ziemia, *La Grande Europe?*, Publication de l'Institut Interdisciplinaire d'Etudes épistémologiques, Paris, 1994.

CONCLUSIONES

Como lo hemos visto a través de este trabajo, en la experiencia de cambio en la República Checa, Polonia y Hungría no ha existido un esquema global para salir de la sociedad comunista. Las vías, ritmos y orientaciones han sido el producto de la dinámica de la sociedad en su proceso de transición. Probablemente en el plano económico impere en los próximos años un modelo híbrido compuesto por un área estatal, que a diferencia del anterior dejará de recibir aportes gratuitos del Estado, un sector gris semiprivado y parasitario que seguirá dependiendo del Estado y una esfera privada.

Es común para todas estas experiencias el paulatino abandono del neoliberalismo esencialista de los primeros años. Se asiste en la actualidad a una mayor intervención del gobierno en la esfera económica, se han abierto créditos, préstamos y subsidios a los campesinos, se han erigido barreras comerciales -licencias- para evitar el aumento de los productos importados, y se han implementado mecanismos de regulación para

estabilizar los precios. Paralelamente se está tomando conciencia de que la mejor estrategia consiste no en el vaciamiento sino en la reconstrucción del Estado porque el exiguo capital privado no puede mantener las grandes tareas en el plano de la infraestructura, educación y comunicaciones⁴⁷.

En el plano político el escenario no es más diáfano. En evidente, aun cuando las intensidades sean diferentes en cada caso, que el Estado se ha democratizado. Pero, la gran duda que se cierne sobre el futuro radica en la debilidad de las instituciones de intermediación entre la sociedad civil y el Estado. La única alternativa que existe para contener los nacionalismos y maximalismos de diferente naturaleza consiste en la reconstitución de una sociedad civil politizada que sepa transitar de la fase de los necesarios consensos a la administración de los conflictos. Los profundos cambios que se han producido en el tejido social han originado la aparición de una serie de agudas tensiones que sólo pueden ser resueltas mediante la negociación y la aceptación de los intereses y demandas de los otros.

47. Rey Koslowski, "Instituciones de mercado, reforma en Europa del Este y teoría económica", en *Cuadernos de Economía* vol. XIV N° 20, Santafé de Bogotá, primer semestre de 1994, p. 244.

Gobernabilidad
democrática
programa

democracia

Dilemas y retos

En el marco del programa de gobernabilidad democrática...

No es sólo ahora que el debate sobre la gobernabilidad democrática está preocupado por la credibilidad. Se fue creando un clima de imprecisiones por el uso de la expresión que, en el día de la profesión de fe, los distintos demandantes al proceso la sensación de que el control diluyéndose en ventos políticos y en diversas...

La pregunta es: ¿de qué estamos hablando cuando discutimos el concepto? ¿Sería útil cuando se pretende enfatizar algunos aspectos destacados en la discusión preliminar?

De manera directa al corazón de la cuestión --que privilegia la relación entre los gobernados y los gobernantes y de esta manera el concepto-- el concepto se enfoca el movimiento insistiendo en la capacidad de los gobernantes de tomar acciones efectivas de los...

