

Modelos de transiciones poscomunistas en la Europa del Este¹

Grzegorz Ekiert

EL COLAPSO ESPECTACULAR DEL SOCIALISMO DE ESTADO EN Europa del Este en el año 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991 fueron recibidos por los expertos regionales y los estudiosos de las ciencias sociales con gran entusiasmo, ligero desconcierto y considerable cautela. El entusiasmo se justificaba no sólo por la importancia política de los acontecimientos que tenían lugar en la región, sino también por las oportunidades que abría en el campo de la investigación y las fascinantes interrogantes teóricas que planteaban las transformaciones que se sucedían en cascada. Asuntos cruciales que durante décadas estimularon los debates y las investigaciones de las ciencias sociales, podían ahora examinarse en condiciones casi experimentales. Conceptos analíticos y normativos podían evaluarse nuevamente y someterse a prueba. En resumen, los acontecimientos de Europa del Este han brindado a las ciencias sociales un reto y un estímulo sin precedentes.

El desconcierto surgió de la incapacidad para predecir cambios tan trascendentales. Los expertos regionales se sentían muy sorprendidos y en su confusión no podían explicar las vertiginosas transformaciones y la variabilidad de los sucesos. Una vez más, los estudiosos de las ciencias sociales se detuvieron a reflexionar sobre el poder de predicción de sus disciplinas. (...)

La cautela venía dictada por la enormidad de la tarea que implicaba la transformación de los países de Europa del Este, modelados por décadas de dominio comunista y en medio de un rápido deterioro económico, en democracias liberales y economías de mercado. Ralph Dahrendorf

NOTA DEL EDITOR: Fragmentos de la conferencia dictada en el curso *Cuba a la luz de otras transiciones*.

¹ Quisiera agradecer a Istvan Majoros su ayuda en la investigación, y a Paul Pierson y Andy Markovits sus útiles comentarios.

advertía que la transición económica traería consigo un coste social enorme y describía el proceso de cambios como atravesar un “valle de lágrimas”. Tales convulsiones económicas, unidas a la libertad política, probablemente generarían protestas, conflictos políticos prolongados e inestabilidad, lo que socavaría los sistemas democráticos recién fundados. Como advirtió Ken Jowitt “serán los demagogos, los sacerdotes y los coroneles, en lugar de los demócratas y capitalistas, los que conformarán la identidad institucional general de Europa del Este. El futuro de la mayor parte de Europa del Este (...) posiblemente se asemeje más a América Latina que a Europa Occidental.”

Este pronóstico tan pesimista con respecto al futuro de la democracia y la economía de mercado de Europa del Este se basaba en cuatro hipótesis. Primero, muchos comentaristas, que seguían el incisivo análisis de Lipset y Dahl, afirmaban que en esta región faltaban precondiciones cruciales para la democracia. Como señalara Ghia Nodia: “El comunismo generó algunos de los prerequisites de modernización general de la democracia, pero destruyó o atrofió los prerequisites mentales y sociales más importantes.” Estos países carecían de clase media y empresarial, propiedad privada, tradición legal, culturas políticas pluralistas, y sociedades civiles desarrolladas. Por otra parte, transitaron súbitamente de una hegemonía cerrada a una constitución política democrática y competitiva, lo que les impidió la incorporación gradual de grupos y fuerzas variadas al proceso político.

Segundo, las sociedades poscomunistas sufrían el peso de “legados leninistas”, “la historia del atraso, el trato discriminatorio, y la intolerancia,” padecían de desconfianza hacia la autoridad, pasividad política, hostilidad hacia la competencia y poseían expectativas de bienestar social y de justicia distributiva. Estas actitudes dieron lugar a un síndrome denominado con frecuencia *homo sovieticus*. De modo que, como argumentaba Nodia, “es tarea del poscomunismo curar al hombre poscomunista de la traumática experiencia comunista.” Además, las instituciones económicas y políticas heredadas del régimen anterior se encontraban muy burocratizadas, centralizadas y preparadas para dominar y controlar todo tipo de actividad.

Tercero, la celeridad del cambio de régimen provocó inseguridad, vacíos de poder, y una deslegitimación de la esfera pública caracterizada por intensa lucha política entre las élites, gobiernos inestables y turbias divisiones. El tema étnico y nacional, reprimido bajo el comunismo, resurgió como el problema político más conflictivo, amenazando la integridad territorial de los estados poscomunistas. Por otra parte, la competencia política tuvo lugar en el contexto de una infraestructura institucional democrática deficiente, sistemas partidistas débiles y fragmentados, y grupos organizados de interés común muy poco desarrollados.

Por último, las sociedades poscomunistas tuvieron que hacerle frente a una tarea de enorme complejidad, que consistía en transformar las estructuras políticas, económicas y sociales de manera simultánea. (...) Muchos comentaristas afirmaban que la interacción mutua y los objetivos en conflicto de esta triple transición creaban una situación en la que las reformas económicas tenían el potencial de socavar la democracia recién iniciada, y viceversa. Señalaban que

el coste de las reformas del mercado era alto e inmediato, en tanto que los beneficios eran poco precisos e inciertos, y que “el alto precio de la reforma económica puede situar a los actores sociales esenciales en contra de la democratización.” Simultáneamente, las fuerzas políticas populistas y antirreformistas podrían hacerse con el poder mediante elecciones democráticas y diseñar políticas dirigidas a bloquear las reformas económicas. Una situación semejante reforzaría la posición predominante del estado dentro de la economía, y a largo plazo perpetuaría el deterioro económico y las restricciones a las libertades políticas y económicas.

De acuerdo con muchos estudiosos, estos factores múltiples –políticos, económicos y sociales– adversos a la democracia hicieron de las transiciones del este europeo procesos más difíciles e inciertos. (...) En suma, los científicos señalaban que “en ningún lugar es más formidable el reto que implica llevar a cabo una transición simultánea que en el mundo poscomunista” a causa de la naturaleza del sistema económico socialista de estado y de las graves tensiones que se producen entre la democracia y la reforma hacia la economía de mercado.

Los primeros siete años de transición confirmaron muchos de los temores iniciales y las predicciones lúgubres. El derrumbe de Yugoslavia y la sangrienta guerra civil se convirtieron en símbolos de los peligros inherentes al desmantelamiento de las dictaduras comunistas. La transición económica resultó ser un proceso realmente costoso. Todos los países experimentaron fuertes recesiones, contracciones de la producción industrial, y caídas dramáticas de su PNB. La apertura y liberalización de sus economías generó un desempleo creciente, una inflación galopante, trastornos sociales, pobreza y desigualdades cada vez mayores. La vida política poscomunista abundaba en conflictos, fragmentación política e inestabilidad. Los esfuerzos y las políticas encaminados a llevar a cabo las reformas resultaban con frecuencia incoherentes, tardíos y corruptos. Tanto la profunda crisis que afectaba a los estados que se sumaron tarde a las reformas –tales como Bulgaria, Bielorrusia y Albania–, como las dificultades que experimentaron los países líderes en la reforma –la República Checa o Hungría– muestran que el desmantelamiento del socialismo de estado constituye un proceso colmado de dilemas, dificultades y peligros potenciales.

A pesar de estos problemas y sacrificios, el proceso de transformación que se está produciendo en la región debe ser calificado de muy satisfactorio. Muchos estados nuevos emergieron sin sufrir conflictos militares ni guerras civiles. Se han creado instituciones democráticas y, a pesar de los intensos conflictos políticos, han llegado al poder parlamentos y gobiernos elegidos de forma legal. Se reformaron las fuerzas coercitivas, que fueron además supeditadas al firme control de las autoridades civiles. Las libertades y derechos políticos se han extendido, han surgido medios de comunicación independientes, y las nuevas sociedades civiles se han desarrollado rápidamente. (...) Pese a que los acontecimientos políticos en países como Bielorrusia, Albania y Eslovaquia provocaron serias preocupaciones respecto a los derechos y las libertades políticas, estos regímenes recién democratizados no se encuentran ante ninguna amenaza inmediata de que se revierta el proceso y regresen al dominio autoritario.

Los países poscomunistas fueron capaces, en gran medida, de evitar los problemas que han asolado a otras regiones que experimentaron transiciones hacia la democracia y la economía de mercado. De acuerdo con Terry Karl “a lo largo de América Latina, la democratización se ha visto afectada históricamente de manera adversa por la injusticia de las reglas fundamentales, tales como las que definen el proceso electoral, así como por la exclusión sistemática de las fuerzas de la oposición del acceso a los bienes públicos o a las facilidades del gobierno.” Es importante observar que con la excepción de Bielorrusia, algunas de las antiguas repúblicas yugoslavas y, hasta cierto punto Eslovaquia, la nueva vida política en la región era esencialmente justa y abierta. Asimismo, se mantuvo bajo control el clientelismo y la corrupción al menos en los países de Europa centro oriental.

Al igual que la vida política, las economías estatales se transformaron. Se crearon instituciones de mercado, se privatizaron las medianas y pequeñas empresas, se extendió el sector privado, y se introdujeron planes de estabilización de la economía. Muchos países muestran señales claras de que la recesión va disminuyendo. La mayoría de los antiguos estados comunistas ha renovado su crecimiento, reducido su inflación, y asegurado la ayuda y la inversión extranjeras. Las transformaciones económicas han sido muy positivas en cinco países (la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) pese a los problemas persistentes y los fracasos ocasionales.

De esta forma, y a la luz de las preocupaciones iniciales, puede apreciarse que las experiencias de los países de Europa centro oriental han resultado ser sorprendentemente positivas y que el futuro de la región se muestra esperanzador. La situación en los Balcanes no es tan promisorio, pero también se ha logrado cierto progreso real. Incluso para Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas (especialmente los países Bálticos) no es inminente el regreso al régimen autoritario a pesar de que persisten los problemas económicos y políticos. (...)

Pese a que el derrumbe de las nuevas democracias es, en la mayor parte del mundo poscomunista, poco probable, el progreso de la transición ha sido desigual y las posibilidades que tienen estas sociedades de alcanzar una consolidación democrática “integral” son aún inciertas. De ahí que el estudio de los límites y otros aspectos del proceso de transición en los estados poscomunistas se ha convertido en una de las tareas de la política comparada que mayor fascinación y desafío supone. En este trabajo analizaré los resultados iniciales de las transformaciones que tuvieron lugar a partir de 1989 en los países que no formaron parte de la Unión Soviética. Mi objetivo consiste en identificar los modelos de transformación que emergieron en la región y proponer algunas ideas tentativas que ayuden a explicar estos resultados.

Conceptualizar y analizar el vertiginoso e inesperado derrumbe de los regímenes de socialismo de estado de Europa del Este en 1989 así como los esfuerzos subsiguientes para su democratización y la reestructuración de su economía, constituye un reto para los estudiantes de política comparada. La simultaneidad del colapso, pese a la variedad de condiciones políticas y económicas de cada país, reafirmó la noción de que eran esencialmente idénticos:

regímenes de partido único mantenidos en el poder por la presencia militar soviética. De la misma manera, algunos expertos suponían que en el prelude de la caída del comunismo, los nuevos regímenes desarrollaban estructuras similares y debían enfrentar desafíos y presiones también semejantes, por lo que debían ser tratados como un solo modelo político.

Este punto de vista no es correcto ni con respecto al pasado comunista, ni en lo que se refiere a los acontecimientos actuales. Durante las cuatro décadas que permanecieron en el poder, los regímenes de socialismo de estado de Europa del Este sufrieron complejos procesos de transformación. Los sucesos políticos domésticos fueron muy distintos en los diversos países. Específicamente, los modelos de conflicto político, los colapsos institucionales, y las estrategias destinadas a equilibrar nuevamente el régimen, dejaron legados de muy larga duración. Como resultado de las crisis políticas, se introdujeron cambios y ajustes esenciales no sólo en las líneas políticas de cada uno de estos regímenes, sino también en sus instituciones políticas y económicas, lo que trajo como consecuencia que se alteraran las relaciones entre los órdenes institucionales del estado-partido, y entre el estado y la sociedad, generando diferencias institucionales y políticas entre diversos países. Así, cada régimen socialista de estado dejaba tras de sí legados diferentes que deben estudiarse cuidadosamente si queremos explicar las trayectorias actuales y divergentes de los cambios políticos, sociales y económicos que tienen lugar en la región.

De modo similar, a pesar de que las caídas de los regímenes sucedieron al unísono en 1989, hubo diferencias significativas en la forma en que cada país en particular abandonó el socialismo y entró en el proceso de transición. La sustitución del régimen comunista en Checoslovaquia y la RDA como resultado de las “revueltas populares”, las transiciones “pactadas” de Polonia y Hungría, o las transformaciones desde la cúpula realizadas en Bulgaria, generaron diferentes instituciones durante la transición y distintos patrones de conflicto político. Estas maneras peculiares de transferencia del poder modelaron los acontecimientos políticos subsiguientes así como el potencial de los diferentes actores políticos de cada país.

Algunos años después del colapso del régimen comunista, han surgido dentro del antiguo bloque soviético regiones y grupos de países diferenciados por el contraste que ofrecen sus logros y líneas políticas. Los nuevos regímenes poscomunistas han debido enfrentarse con desafíos específicos generados por sus disímiles condiciones internas, por lo que han seguido estrategias diferentes en sus reformas políticas y económicas. (...)

Así pues, Aren Lijphart y Carlos Waisman aciertan al afirmar que “necesitamos una mejor conceptualización de la variedad de resultados de los procesos de transición, en particular, de los diferentes tipos de capitalismo y democracia liberal que se están construyendo en (Europa del Este, América Latina) y otras regiones del mundo.” En este trabajo haré referencia a dos cuestiones: cuáles han sido los factores que han generado trayectorias y resultados diferentes dentro de la transición en Europa del Este, y cuáles son las lecciones

teóricas y políticas que brindan las experiencias de los países poscomunistas. Desde una dimensión más teórica, haré una valoración del debate sobre las causas del éxito y del fracaso en Europa del Este –“la herencia del pasado” o “los imperativos de la liberalización.” Argumentaré por qué una dicotomía tan sencilla no resulta muy útil cuando se trata de explicar las transiciones poscomunistas. Para lograr dilucidar los modelos de la actual transformación, se deberán incluir cuatro elementos: *la herencia del pasado, las opciones institucionales, las políticas de los nuevos gobiernos, y el nivel de asistencia del exterior.*

Desde mi punto de vista, *la herencia del pasado* explica del modo más coherente las transiciones más logradas. Defino esta herencia de modo amplio para incluir no sólo las particularidades legadas por el comunismo que son hostiles a la democracia, sino también otros acontecimientos ocurridos bajo el gobierno comunista, entre los que se encuentran la introducción de la economía de mercado y la liberalización política, que facilitaron el avance democrático. Así, afirmo con seguridad que la lección más sobresaliente que nos brinda la transición poscomunista es que la historia es muy importante.

Pese a que se está creando un consenso sobre el papel crucial de *las opciones institucionales*, puede suceder que aun las mejores instituciones no consigan inducir el comportamiento que esperaban quienes las diseñaron. Por otra parte, los legados históricos determinan las alternativas de que se dispone y hacen más evidentes las posibles opciones institucionales. (...)

Los diversos legados históricos del período comunista se vieron afectados de manera decisiva por los resultados de las primeras elecciones competitivas. Juntos, la herencia histórica y los resultados iniciales de la competencia democrática explican por qué algunos países han obtenido mayores éxitos y adelantos que otros. Al centrar mi análisis en la herencia histórica y los resultados políticos iniciales, deseo formular un concepto de transformación poscomunista dependiente del trayecto. Las trayectorias de transformación en toda la región se caracterizan por el “proceso de retornos crecientes”, en el que los legados heredados y los primeros acontecimientos resultan de mayor relevancia que los posteriores. De ahí que pongo menos énfasis en las nuevas regulaciones y diseños institucionales como factores primordiales para modelar la conducta de los actores colectivos y las opciones políticas de las élites. Conuerdo con Valerie Bunce en que “en el período post-comunista, las instituciones políticas son, al parecer, consecuencia antes que causa de los acontecimientos políticos”.

VALORACIÓN DE LOS DATOS

Desde 1989, el progreso de *las transformaciones políticas y económicas* en los países poscomunistas ha sido desigual. Con el fin de ilustrar los resultados divergentes que tuvo la transición en toda la región, resulta útil comparar algunos indicadores y clasificaciones presentados por diferentes organizaciones. Es evidente que cada clasificación tiene sus propios problemas y contradicciones, y que expertos regionales podrían discrepar con respecto a juicios específicos o lugares asignados a determinados países. Sin embargo, un sencillo ejercicio

de comparación de varias clasificaciones revela un cuadro relativamente coherente de las divergencias entre grupos de países.²

Un primer conjunto de datos nos muestra que cinco países de Europa central –la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia– obtuvieron mayor puntuación, en todos los índices. Las transformaciones económicas en estos países son más avanzadas, según el Índice de Progreso en la Transición del BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo). Si se comparan con otros países, sus economías son más abiertas y liberalizadas, la privatización ha tenido una trayectoria más consistente, y está surgiendo un extenso sector privado. La comunidad financiera internacional reconoce sus avances y esto se refleja en el índice de riesgos por países. Y lo que es más importante, la calidad de la democracia en estos cinco países es más alta. Los procedimientos son democráticos; los derechos y libertades políticas son más amplios y seguros, y existe libertad en los medios de comunicación.

El segundo grupo está constituido por los países de los Balcanes –Bulgaria, Rumanía, las antiguas repúblicas yugoslavas y Albania–. En ellos, el progreso de las transformaciones políticas y económicas ha sido más lento, menos coherente, y ha sufrido cambios más bruscos. Por ejemplo, Bulgaria, Albania y Rumanía realizaron más de un intento para lograr la estabilización económica. Su avance en la reforma del mercado ha sido menor, la privatización ha quedado rezagada, su política ha sido menos previsible y, como lo demuestran los recientes acontecimientos en Albania, su potencial para que se produzcan crisis repentinas ha sido mucho mayor. Se han asegurado en menor grado los derechos y las libertades políticas y los medios de comunicación son sólo parcialmente libres. Asimismo, se han caracterizado por cambios políticos más súbitos y frecuentes, mientras que sus élites gobernantes han reflejado una menor capacidad o disposición para mantener estrategias reformistas coherentes.

Los países que antes integraban la Unión Soviética muestran un cuadro en extremo complejo. Comprenden desde los estados del Báltico, que han tenido gran éxito en sus reformas, hasta los nuevos países de Asia central, aislados por guerras civiles, conflictos étnicos y fronterizos, el resurgimiento del autoritarismo y un desastroso rendimiento económico. La propia Rusia, sólo por su tamaño, la turbulencia política y los contrastes regionales, encarna todos los problemas y dilemas que implican las transformaciones poscomunistas. Por estas razones, excluiré estos países de un análisis sistemático. (...)

² Fuentes citadas por el autor:

1. Informe de la Transición de 1996. European Bank for Reconstruction and Development. Del 9-36.
2. KIM R. HOLMES, BRYAN T. JOHNSON y MELANIE KIRKPATRICK, *1997 Index of Economic Freedom*, Washington: Heritage Foundation 1997 (marca menor 5.0, marca mayor 1.25).
3. *Euromoney*, Marzo de 1997 (posible marca mayor 100).
4. Leonard R Sussman ed., *Press Freedom 1996: The Journalist as Pariah*, Freedom House 1996. (F) Libre, (PL) Parcialmente libre, (NL) No libre.
5. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Liberties 1995-1996*, Freedom House 1996 (marca mayor posible 2, marca menor posible 14). (N. del Ed.)

Un segundo conjunto de datos proviene de sondeos de opinión pública. La valoración del nuevo orden económico y político difiere de manera significativa a lo largo de la región. En los lugares donde las transformaciones económicas han avanzado más, y donde el establecimiento de la democracia y la protección de los derechos han logrado un nivel de mayor solidez, se le confiere al nuevo orden político y económico una mayor legitimidad. Este fenómeno aparece reflejado en las encuestas de opinión pública que desde 1989 vienen realizando Richard Rose y sus asociados en todos los países.

En los cinco países de mayor éxito, el nivel de aprobación del nuevo sistema político y económico es más alto que en los demás. Sienten, además, un grado menor de nostalgia hacia el antiguo régimen. Esta aceptación tiende a aumentar, pese a los sacrificios y las inseguridades propios de la transición. En tanto que en los países de menor éxito continúa ganando fuerza una visión positiva del pasado comunista. Resulta interesante advertir que en Hungría el nivel de respaldo hacia el nuevo sistema es menor que en el resto de estos países, lo que de cierta forma refleja un progreso menos acelerado de las reformas económicas y la naturaleza más pragmática del viejo régimen.

A pesar de que la transición política inicial ha llegado en gran medida a su término, y que en esta etapa la consolidación de estas nuevas democracias es la tarea fundamental, aún se está muy lejos de alcanzar la transición hacia una economía de mercado. El progreso de las transformaciones económicas y las diferencias entre los tres grupos de países se encuentra bien reflejado en indicadores macroeconómicos tales como el crecimiento del PNB, la inflación y el desempleo. Los patrones de rendimiento económico han variado significativamente de un país a otro. Se podría argumentar que tales disparidades han sido el resultado no tanto de las diferencias en sus estrategias de transición como, y en grado considerable, de sus condiciones económicas iniciales.

Los países más avanzados contaban con una experiencia previa de intento de reformas económicas durante el período comunista. Poseían, además, un sector privado más extenso (excepto Checoslovaquia). Como señalan Stanley Fischel y Alan Gelb, “una economía socialista descentralizada comienza con ventaja la transición hacia la economía privada de mercado. Los agentes están más familiarizados con los mercados y sus respuestas a los incentivos mercantiles es, con toda probabilidad, más ágil. Asimismo, una gran parte de las exportaciones de los países menos centralizados iba a los mercados occidentales, y por lo tanto, se encontraba sujeta a la competencia mundial y a los patrones internacionales.” (...) Por otro lado, resulta también de mucha importancia el momento en que se iniciaron las reformas económicas. Los países que acometieron antes las transiciones difieren sistemáticamente de los reformadores tardíos. (...)

Por último, los países de mayor éxito en su transición fueron capaces de atraer ayuda extranjera y capital privado considerables.³

³ Fuente citada por el autor: Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Transition Report Update, Londres, abril de 1997, (acumulado en millones de dólares estadounidenses, per capita en dólares estadounidenses) (*N. del Ed.*)

Los patrones que se perciben en los flujos del capital foráneo señalan que la ayuda externa no fue tanto una causa como un resultado del éxito en las reformas.

Inicialmente se invirtieron grandes sumas en Hungría, que poseía la economía más liberalizada dentro del régimen comunista. Luego, la República Checa pasó a constituir el destino principal del capital extranjero gracias a la naturaleza osada y extensa de sus reformas. En los últimos tiempos, Polonia atrae una parte cada vez mayor de inversiones extranjeras, capitalizando el éxito de su programa de estabilización y su rápida recuperación de la recesión. De la misma forma, en un informe del Banco Mundial se llegó a la conclusión de que “la asistencia oficial que prestan las instituciones financieras internacionales y los países donantes individuales ha sido casi siempre mucho mayor, en proporción con la población o el PNB, para aquellos países que han avanzado más en sus reformas.” (...)

LAS CLAVES DEL PROCESO

Las trayectorias divergentes y los resultados iniciales de la transformación poscomunista tienen su explicación en varios factores. *Las condiciones iniciales, el momento y la secuencia de las reformas, la calidad de las políticas, las opciones institucionales y la amplitud de la ayuda externa* ofrecen claves significativas para dilucidar todo el abanico de resultados que producen los procesos de transición.

En contraste con anteriores transiciones a la democracia, el papel que desempeñan los *factores internacionales* en Europa del Este es mucho más intenso, pues determinan todas las fases de la transición: el desmantelamiento del antiguo régimen, la transferencia del poder, y la consolidación. El contexto internacional dentro del que suceden las transiciones poscomunistas está formado por muchas y variadas dimensiones, que incluyen el cambio de las relaciones este-oeste, el derrumbe de las estructuras económicas y políticas del bloque soviético, y las nuevas relaciones que surgen entre los países de Europa del Este. Por otra parte, una gran variedad de actores internacionales –estados, organizaciones internacionales, movimientos transnacionales, corporaciones multinacionales e instituciones financieras multilaterales– jugaron roles específicos e influyeron en los acontecimientos de los países poscomunistas. En consecuencia, el entorno internacional que rodea a las transiciones poscomunistas es sumamente complejo. (...)

Centrémonos ahora sólo en dos puntos. En primer lugar, tanto en la dimensión económica como en la política, debe considerarse que los factores internacionales facilitan resultados específicos, pero no que los causan. Como ya se ha argumentado, la inversión extranjera directa debe percibirse como el resultado –y no la causa– del éxito en las reformas económicas. De igual forma, la afiliación a organizaciones internacionales en casi todos los casos requiere del cumplimiento de ciertas condiciones iniciales. Así pues, los países que se empeñan en alcanzar el reconocimiento internacional deberían, en primer lugar, reconvertir sus economías al mercado y democratizar sus sistemas políticos lo suficiente para beneficiarse del apoyo político y económico

internacional. Una integración a estos niveles, a su vez, genera un crecimiento más acelerado de la productividad, de los volúmenes de comercio y de las rentas nacionales, además de impulsar a los países hacia el logro de economías más abiertas y liberales. Asimismo, la afiliación o la promesa de afiliación a instituciones internacionales propicia la creación de instituciones nacionales y la observancia de leyes y normas internacionales. Segundo, la ayuda del exterior se hace extensiva a aquellos países que poseen la disposición y la capacidad de atraer socios extranjeros. En suma, las élites gobernantes deberán conocer las formas de operar y los preceptos internacionales que rigen a las comunidades transnacionales, deberán desarrollar las habilidades necesarias y probar que se encuentran dispuestas a aceptar esos preceptos.

Los datos existentes demuestran que los países poscomunistas más avanzados se han integrado de forma más estrecha a la economía y los sistemas políticos mundiales, y que este grado de integración se logró más bien temprano que tarde. Por otra parte, éstos son los países que han mostrado una voluntad mayor de cooperar con sus vecinos tanto política como económicamente. Además, poseen una trayectoria más larga de participación en instituciones internacionales, y, de igual modo, cuentan con élites que adquieren las habilidades necesarias para una participación efectiva en la economía y la política mundiales. (...)

Los países que se han incorporado en mayor grado a instituciones internacionales, y que se han afiliado a organizaciones económicas y políticas mundiales y otras de nueva creación de alcance regional, están más adelantados en la transición política y económica. Cuentan, además, con una tradición más prolongada de relaciones de este tipo pues se habían afiliado a estas organizaciones ya desde los años del dominio comunista o desde el inicio del período de transición. En resumen, la integración a nivel internacional, con sus beneficios y limitaciones económicas sobre las políticas internas, claramente facilita las transformaciones políticas y económicas. Sin embargo, sólo cuando se ha asegurado el progreso de estas transformaciones, es posible alcanzar este grado de integración. De ahí que se deban considerar otros factores para explicar los resultados iniciales de las transiciones en Europa del Este.

En la literatura sobre las transiciones democráticas se ha prestado mucha atención al aspecto de *las opciones institucionales*. Los estudiosos han llegado a la conclusión de que las nuevas instituciones pueden diseñarse de manera que ofrezcan restricciones e incentivos que faciliten la consolidación de la democracia. (...) El diseño de los sistemas electorales y las relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa se consideran las opciones institucionales de mayor importancia. (...)

El análisis general sobre las alternativas institucionales en las democracias poscomunistas aporta diversas conclusiones preliminares. En primer lugar, el proceso de creación de las instituciones tiene todavía un largo camino por delante, sobre todo en lo que se refiere a las instituciones económicas. Debemos suponer que estas nuevas democracias se verán obligadas a asumir más cambios institucionales, derivados de los conflictos de intereses, antes de que

queden establecidos marcos institucionales estables. (...) El impacto que producen las instituciones sólo puede medirse adecuadamente a largo plazo.

En segundo lugar, el diseño de las instituciones es muy variado en Europa del Este. Se pueden encontrar, entre los sistemas de gobierno poscomunistas, desde el puramente presidencialista hasta el estrictamente parlamentario, aunque la mayoría de los países han preferido un sistema mixto. Del mismo modo, sus sistemas electorales van desde aquéllos que se basan en representaciones proporcionales relativamente puras, hasta los sistemas mayoritarios, en tanto que la mayoría adoptó instituciones electorales con una mezcla de mayoritarismo y representación proporcional. Pese a que es más difícil discernir el impacto que generan los sistemas mixtos, en de Europa del Este se está produciendo una cierta tendencia en esta dirección.

En los países que han adoptado sistemas de gobierno que se acercan más al tipo puramente parlamentario y los que disfrutaban de sistemas de representación proporcional el progreso de las reformas económicas tiende a ser más avanzado y la democracia más segura. (...) Este sistema promueve una distribución más amplia del poder entre los diferentes actores políticos, facilita la moderación y el procesamiento efectivo de los conflictos y ofrece procedimientos para la solución de situaciones de impasse. Pese a que son menos estables que los sistemas presidenciales, como lo refleja la cantidad de elecciones y de cambios de gabinete, al parecer, el juego democrático gana con la rotación frecuente de las coaliciones gobernantes. Esta rotación, a su vez, impulsa procesos de aceleración y ajustes en la política, además de impedir que se creen relaciones de clientelismo.

Sin embargo, no sólo la política se beneficia de un sistema institucional más flexible como el que ofrece la democracia parlamentaria. Las transiciones económicas se encuentran mucho más avanzadas en los países que poseen un poder político más compartido. (...)

En tanto que los datos que existen sobre la relación entre las alternativas institucionales y los resultados iniciales de la transición son, al parecer, convincentes, la inmensa diversidad institucional de los países de Europa del Este, además de la fluidez permanente de sus nuevas instituciones, nos sugieren cierta cautela. Como en el caso de otros factores debatidos hasta el momento, se puede suponer con relativa seguridad que los sistemas institucionales con una mayor dispersión del poder político tienden a promover políticas económicas más efectivas y a garantizar una democracia superior. Aunque se debería matizar la afirmación anterior, señalando que las normas institucionales generales ofrecen sólo un marco para los procesos de elaboración de las políticas. De hecho, en toda la región existen notables diferencias entre las políticas en cuanto a su fundamento, estilo y efectividad. Se pueden advertir diferentes grados de determinación y capacidad, en los gobiernos poscomunistas, para llevar a cabo estrategias coherentes de reforma. (...)

La última clave que analizaremos en este trabajo centra la atención en el impacto de *los legados históricos y las condiciones iniciales* en la conformación de trayectorias divergentes dentro de las transiciones de Europa del Este. El socialismo

de estado parecía ser un sistema económico y político muy uniforme. Sin embargo, en realidad asumía una variedad de formas con diferencias tan sorprendentes entre los países como sus similitudes. Así pues, el colapso del régimen comunista tuvo lugar en condiciones internas muy distintas en toda la región. Algunos países, como Polonia y Hungría, ya habían experimentado una liberalización política importante. Sus economías se separaban del modelo comunista ortodoxo en muchos aspectos. Otros países disfrutaban de un bajo nivel de liberalización política y sus economías guardaban semejanza con el modelo estalinista.

Las primeras experiencias de transición demuestran que, entre los países poscomunistas de Europa centro oriental, los más avanzados comparten un legado histórico común. Primero, todos estos países tenían ya una trayectoria de reformas y conflictos políticos significativos. En consecuencia, y con la excepción de Checoslovaquia, eran más liberales que sus vecinos. Segundo, poseían un nivel más alto de economía de mercado y de liberalización económica antes de que finalizara el dominio comunista. Contaban con un sector privado relativamente extenso y muchas compañías estatales habían colaborado con firmas occidentales o vendían sus productos en estos mercados. Tercero, éstos eran los países que contaban con élites comunistas pragmáticas y/o una importante oposición política y cultural. Por último, eran los países más vinculados a Occidente. Al parecer, todas esas experiencias de lucha y reformas políticas dieron lugar a un proceso de aprendizaje tanto a nivel de las élites como en toda la sociedad, que facilitó una transición más acelerada hacia la democracia, unas instituciones democráticas de mejor calidad, y libertades más amplias. Los conocimientos y las habilidades adquiridos por los actores colectivos competentes fueron empleados en su salida del socialismo de estado. De ahí que estos países y sus nuevas élites fueran más coherentes y eficientes en la realización de reformas políticas y económicas.

Gracias a los legados de las reformas anteriores, así como al potencial de habilidades y experiencias adquiridas, las fases iniciales de la transición en estos países fueron períodos más transparentes. En los cinco países, los antiguos partidos comunistas perdieron el poder durante la primera ronda de elecciones. Miembros de la oposición formaron los nuevos gobiernos democráticos y se dedicaron a deshacerse, lo más rápidamente posible, de los vestigios políticos y económicos del socialismo de estado. Sería muy arriesgado afirmar que el socialismo de estado liberalizado y con economía de mercado generaba mejores democracias y economías más florecientes. Checoslovaquia no era liberal ni había reformado su economía. Sin embargo, en los países avanzados, los legados de la disidencia, la oposición y las reformas agilizaban, al parecer, el proceso de transformaciones políticas y económicas, aun cuando esas transformaciones se revirtieran.

CONCLUSIONES: LECCIONES DE LA TRANSICIÓN POSCOMUNISTA

Este trabajo tenía el propósito de realizar una valoración preliminar de los modelos de las transiciones políticas y económicas en la Europa del Este pos-

comunista. He centrado la atención específicamente en los países que formaban parte del bloque soviético, y he excluído del análisis a los estados que conformaron la Unión Soviética con el objetivo de reducir el nivel de complejidad añadida que esto supondría (...). Las experiencias de las transformaciones poscomunistas varían de modo significativo de una región a otra. El grupo de países líderes (la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) ha progresado extraordinariamente. Les siguen los estados Balcánicos, con unos resultados mucho menos impresionantes, pues han quedado atrás en las transformaciones tanto políticas como económicas, sus nuevas democracias se han inclinado más hacia las crisis, y su futuro es más incierto. (...) Sin embargo, hasta el momento, las transformaciones poscomunistas han tenido mucho éxito y los modelos que han surgido son muy convincentes.

Primero, como he sugerido, los países con transformaciones económicas más avanzadas y exitosas cuentan, al mismo tiempo, con los sistemas democráticos más seguros y eficientes, así como con mayores libertades. De ahí que lo que se deduce de las experiencias poscomunistas de Europa del Este sea que las transiciones simultáneas sólo pueden tener resultados positivos cuando la democracia es más fuerte, la concentración del poder es menor, y las reformas económicas son más osadas y coherentes.

Segundo, los países más avanzados tenían trayectorias anteriores de conflictos políticos, de intentos de liberalización, de reformas y experimentos económicos, y de una oposición activa. Estas situaciones bajo el socialismo de estado trajeron como resultado que surgieran élites comunistas más pragmáticas, áreas privadas más viables dentro de las economías estatales, y oposiciones políticas y culturales más fuertes.

Tercero, éstos son los países que mantuvieron en el pasado relaciones más amplias con las democracias occidentales, las organizaciones internacionales, y la economía mundial. Se beneficiaron de la cooperación científico-técnica y las relaciones comerciales, y recibieron amplia asistencia en términos de experiencia profesional y entrada de capital. Todos estos factores contribuyeron, de manera clara, a que las transformaciones se lograran con mayor celeridad y con mejores resultados. Los conocimientos y habilidades adquiridos en el pasado por los principales actores políticos y económicos desempeñaron un papel fundamental en el diseño y la realización de las estrategias de transición así como en la estructuración del cambio institucional. Sin embargo, los países líderes han compartido también otras similitudes que contribuyen a la consecución de ciertos resultados.

Cuarto, fue en estos países donde los antiguos partidos comunistas perdieron el poder en la primera ronda de elecciones, y donde las fuerzas de la oposición formaron los primeros gobiernos democráticos. Las nuevas élites políticas estaban más comprometidas con el cambio y aceleraron la salida del socialismo de estado.

Por último, estos países introdujeron reformas más extensas para la estabilización macroeconómica, liberalizaron la economía y privatizaron gran parte de los bienes estatales. Tomaron estas medidas reformistas más bien al inicio

del proceso y las mantuvieron con un alto nivel de coherencia aun frente a una oposición significativa.

El análisis general de las experiencias en Europa del Este, nos permite asimismo señalar algunos aspectos adicionales. (...) El diseño institucional por sí solo no crea democracias y economías de mercado eficaces, pese a que las alternativas institucionales son de una importancia vital.

De modo similar, la ayuda y asistencia extranjeras sólo pueden servir de apoyo, pero no son suficientes por sí mismas para crear democracias funcionales y economías de mercado. He sugerido que para lograr una mejor comprensión de las experiencias de Europa del Este, debemos prestar mayor atención a los legados del antiguo régimen y a la dinámica de las trayectorias hacia la democracia, incluso en los casos que se caracterizan por una ruptura súbita de la continuidad institucional. (...)

He propuesto también que se conceptualicen estos legados de una forma más compleja y precisa. Las experiencias de los países de Europa del Este no sólo recibieron la influencia del “legado leninista”, según la definición de Jowitt, que es hostil a los mercados y a la democracia liberal. Las crisis políticas, los intentos de reforma, los pequeños ajustes institucionales con el aparato del partido-estado, y de la economía centralizada, y los procesos de aprendizaje dentro de las élites en el pasado, han constituido un factor de suma importancia a la hora de explicar las trayectorias de transición divergentes en el contexto poscomunista. Han ayudado a explicar por qué algunos países han logrado responder al desafío y las oportunidades que representó la caída del imperio soviético de una forma más eficaz que otros. En suma, el enfoque de dependencia de la trayectoria que combina un serio análisis de las experiencias históricas de los países en transición con una atención dirigida especialmente hacia acontecimientos contingentes –como las elecciones iniciales, las instituciones y las alternativas institucionales– debería reemplazar los conceptos antitéticos y simplistas de los “legados leninistas” y “el diseño institucional”.

La segunda conclusión teórica se refiere a nuestra capacidad de desarrollar modelos mezquinos cuando se trata de aprehender y explicar los procesos de transformación económica y política a gran escala. La ciencia política contemporánea se esfuerza en generar modelos analíticos que puedan especificar, de manera precisa, causas y efectos y establecer relaciones causales entre diversos elementos. Como he propuesto, diversos factores de naturaleza altamente interdependiente, se mueven por detrás de los modelos específicos de transición que podemos discernir en el mundo poscomunista. Así pues, se debe poner en duda cualquier interpretación basada en un solo factor. Por otro lado, aunque estos factores faciliten claramente el proceso de transformación, no se puede tener la certeza de su poder causal. (...) De ahí que se deba cuestionar asimismo cualquier intento de definir causas específicas y relaciones lineales. La metáfora de los círculos viciosos y virtuosos refleja mucho mejor la relación que existe entre estos factores. Interactúan conjuntamente, y con cierto grado de complejidad, produciendo “retornos crecientes” que caracterizan a los acontecimientos que dependen de la trayectoria. Estos procesos de

autorreforzamiento se pueden detectar fácilmente en los países poscomunistas. Polonia, Checoslovaquia y Hungría recibieron mayor atención de la comunidad internacional al iniciar la transición gracias a sus experiencias anteriores de lucha política, reformas económicas y apertura hacia Occidente, así como por la presencia de fuerzas contraélites políticas y culturales, y de élites comunistas más liberales y pragmáticas en dos de ellos. Estas experiencias del pasado no sólo brindaron capital intelectual y habilidades, sino que condujeron también a una amplia y acelerada cooperación con Occidente, y a la importación de experiencia profesional y capital extranjeros. Esto, a su vez, generó un impacto creciente en las líneas políticas de los regímenes recién democratizados, en las orientaciones normativas de los actores políticos, y en las actividades económicas. Instituciones de mercado más desarrolladas, un rendimiento económico mejorado, y una democracia más fuerte, atraían a su vez mayores niveles de cooperación, de asistencia y de inversiones. Si esta dinámica virtuosa autopropulsada es la razón del avance de los países líderes, en cambio, otros países se han visto encerrados en círculos viciosos de reveses políticos y económicos, reformas estancadas, y una actitud de “esperar a ver qué pasa” por parte de los potenciales socios extranjeros. El problema realmente urgente es encontrar la forma y el momento de revertir los círculos viciosos que caracterizan a los acontecimientos en estos países para lograr cambiar la dinámica de estos sistemas. De modo similar, podemos preguntarnos qué acontecimientos pueden conducir a la destrucción de los círculos virtuosos de autorreforzamiento. Incluso los países más avanzados de Europa del Este tienen un largo camino por delante antes de que consigan consolidar sus nuevas democracias, despolitizar sus economías, y olvidar sus preocupaciones actuales en cuanto a la estabilidad económica y política.

