

Capítulo 3

REFORMAS ECONÓMICAS, OPINIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES POLÍTICAS: POLONIA EN LA PERSPECTIVA DE LA EUROPA DEL ESTE

ADAM PRZEWORSKI

Espero que haya paro en Polonia.

Un militante de Solidaridad y diputado del Parlamento

Introducción

El objetivo del presente capítulo es utilizar la experiencia de Polonia, atendiendo también a la de otros países postcomunistas, a fin de presentar datos en apoyo de tres proposiciones: 1) las reformas de mercado son inevitablemente un proceso prolongado: el período desde la estabilización, la liberalización del comercio y la privatización hasta la reanudación del crecimiento es largo; 2) el apoyo político a las reformas de mercado se va erosionando hasta el punto de poner en peligro su continuación, salvo que esas reformas vayan acompañadas de una política social; 3) el estilo político característico de las reformas de mercado tiende a debilitar las instituciones democráticas incipientes.

Polonia inició su transición hacia una economía de mercado el 1 de enero de 1990, cuando liberalizó casi todos los precios, introdujo la convertibilidad parcial del zloty, estableció un máximo a las subidas

Deseo agradecer a varios colegas polacos que hayan compartido conmigo sus análisis de la situación, e incluso datos inéditos. Además de mis coautores, estoy agradecido sobre todo a Camille Busette-Hsu, Ellen Comisso, Zhiyuan Chi y Joanne Fox-Przeworski por sus observaciones acerca de versiones anteriores de este texto.

salariales, redujo las subvenciones a industrias y consumidores, redujo el gasto social, subió los tipos de interés, institucionalizó la moderación monetaria, limitó los monopolios, liberalizó las importaciones y las exportaciones y anunció un programa de privatización. Bulgaria adoptó sus primeras reformas el 22 de noviembre de 1990, pero aplazó las subidas de precios y la devaluación hasta el 1 de febrero de 1991, bajo la presión de protestas masivas. Rumania trató de liberalizar los precios e introducir la convertibilidad parcial de la moneda el 1 de noviembre de 1990, pero también aplazó esas medidas hasta el 1 de abril de 1991, debido a la resistencia social. Checoslovaquia liberalizó la mayor parte de los precios el 1 de enero de 1991, con subidas del precio de la energía y la calefacción y subidas de los alquileres al cabo de seis meses. Por último, Hungría, donde la mayor parte de los precios y de las restricciones a la importación ya se habían liberado del control estatal bajo el régimen comunista, decidió, tras un período de titubeos, iniciar la privatización y una política social antes de liberalizar los precios restantes, reducir las subvenciones a la industria, desregularizar los salarios e introducir la convertibilidad. Todos esos países promulgaron leyes por las que se concedían condiciones favorables a la inversión extranjera, se liberalizaban las importaciones y se abolían las restricciones a la exportación, se adoptaban algunas medidas antimonopolistas y se iniciaban programas más o menos amplios de restitución y privatización.

En los momentos en que se redacta este texto la producción y la demanda ha bajado en todas partes y el paro ha aumentado. Los ingresos reales han disminuido. Como se trata precisamente de los efectos que se preveía generasen las reformas, las evaluaciones de estos resultados oscilan entre extremos. A juicio de algunos, esos cambios indican que las reformas no tienen otra consecuencia que la de rebajar el nivel de vida y generar paro. Para otros, demuestran que las reformas están transformando las estructuras económicas en la dirección deseada. Y según otros, estas consecuencias todavía no son suficientes: las reformas son demasiado lentas. Las previsiones de innumerables institutos de investigación, organismos multilaterales, bancos y empresas consultoras también oscilan entre terribles advertencias y esperanzadas promesas¹.

¹ Véanse algunos titulares: «L'hiver de tous les dangers» (*Le Figaro*, 29 de noviembre de 1990); «Bank Predicts Deep Downturn in E. Europe» (*Financial Times*, 19 de diciembre de 1990); «Nouvelles difficultés en vue pour l'URSS et l'Europe de l'Est»

Como yo tampoco sé más que ellos, me propongo mantenerme al margen de esa polémica². Aduciré que las reformas polacas se idearon sin prestar suficiente atención a los factores políticos y que el precio de ese descuido fue la erosión del apoyo a las reformas y la fragilidad de las nacientes instituciones democráticas. De ahí que mi argumento vaya en contra de dejar las reformas económicas en manos de los economistas: al menos en las de esos economistas que creen que el éxito de las reformas depende únicamente de que el plan económico sea correcto, afirman que las reformas fracasan debido únicamente a la irresponsabilidad de la población y juzgan que la opción a la que hacen frente Europa del Este y las sociedades latinoamericanas es «o nosotros o el populismo». La experiencia polaca refuta el enfoque del principal asesor extranjero de las reformas polacas, Jeffrey Sachs: «A partir del momento en que las reformas introducidas son correctas (y yo creo que lo son), no existe teóricamente ningún motivo para que ellos [los países] no tengan éxito en su transición». Y «Existe un auténtico peligro de populismo o demagogia, que es lo único que puede impedir las reformas» (entrevista en *Le Figaro*, 5 de diciembre de 1990).

Las reformas económicas son inevitablemente dolorosas. Es improbable que estén exentas de errores. Y deben durar tiempo; pese a todas las exhortaciones³, nunca pueden ser lo bastante rápidas

(Agence France Presse, 20 de diciembre de 1990); «Worst Shocks Still to Come for Eastern Europe» (*Times*, 5 de abril de 1991); «Crunch Time for Eastern Europe» (*International Herald Tribune*, 8 de julio de 1991). En cambio, el *International Business Weekly* (15 de abril de 1991) era casi lírico: «Reawakening: A Market Economy Takes Root in Eastern Europe», mientras que el *Wall Street Journal* (4 de julio de 1991) mantenía que «Economic Shift Appears to Work in Eastern Europe».

² Los aspectos económicos del paquete de medidas estabilizadoras en Polonia ya se han analizado varias veces, e incluso se han extraído «enseñanzas» (véase Blanchard, Dornbusch, Layard y Summers, 1991; Chilosi, 1991; Kolodko, 1991). Esos análisis convergen en el juicio de que el paquete de medidas estaba bien ideado, pero no exento de errores. En particular, la recesión que generó fue más profunda de lo necesario debido a la confianza en el tipo de cambio como ancla y al énfasis en la privatización a expensas de la reforma del sector estatal.

³ Cabría pensar que, dado el carácter conjetural del modelo en el que se basan las reformas de mercado, sus partidarios estarían inclinados a proceder cautelosamente mediante un sistema de ensayo y error. Pero las expresiones de cautela son raras. Según el *Guardian* (30 de abril de 1991), «Un grupo permanente de las mayores economías industriales [G10] exhortó ayer a las nuevas democracias de Europa del Este a abandonar el “gradualismo” y adoptar el modelo polaco de reformas económicas rápidas». Según Reuter (6 de junio de 1991), los ministros de Hacienda, Comercio y Exteriores

como para impedir que aparezcan opiniones divergentes, una oposición organizada y conflictos políticos. Es imposible edificar la democracia intentando sortear el proceso democrático para eludir su veredicto⁴. Los planes económicos que tratan a la política como si no fuera más que un estorbo extraño no son más que mala economía. Creo que esa es la enseñanza clave que brinda la experiencia polaca.

La primera parte de este capítulo está consagrada a la elección de estrategias de reforma. Trato de explicar por qué las reformas polacas se orientaron hacia la estabilización, la liberalización y la privatización, en lugar de hacia una estrategia de desarrollo orientada secto-

de los países de la OCDE esperaban «que la URSS y las repúblicas actuarían con rapidez para introducir la amplia gama de... reformas necesarias para avanzar hacia una economía de mercado». En cambio, el secretario general de la OCDE, Jean-Claude Paye, destacaba que la transición a una economía de mercado no es asunto sólo de los economistas; es necesario, afirmó, «evaluar con cautela lo que es política y socialmente viable» (Agencia France Presse, 29 de noviembre de 1990). Un informe de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sugirió que «la creación de un consenso político y el establecimiento de unas bases institucionales firmes para la empresa privada pueden ser más determinantes que la elección entre el tratamiento de choque y una reforma más gradual» (la cita procede de un artículo de Anatole Kaletsky en el *Times*, 5 de abril de 1991).

Además, la presión para actuar con urgencia no se manifiesta sólo en consejos. Como comentó Michael H. Wilson, ministro de Comercio Internacional del Canadá, tras una reunión de la OCDE, «varios países han dejado perfectamente claro que hasta que no exista una demostración apreciable de la voluntad de adoptar esas decisiones sobre la reforma y su aplicación efectiva, sencillamente no habrá dinero disponible» (*International Herald Tribune*, 6 de junio de 1991). Y de hecho, el Gobierno de Polonia interpretó la reducción del 50 por 100 de la deuda concedida a Polonia por el Club de París como «una compensación por el valor» demostrado por su país en la prosecución de una economía de mercado (Janusz Lewandowski, ministro de Privatización, *Libération*, 16 de marzo de 1991).

⁴ En los términos de una declaración de la OCDE en «Transition from the Command to Market Economy» (OCDE, 1990: 9), «Si bien un enfoque gradualista puede causar menos tensiones sociales, un período prolongado de reformas moderadas implica el peligro de que tanto los reformadores como la población se “cansen de las reformas”, dado que no parecen comportar cambios visibles. Además, durante un período largo de reformas es posible que sectores antirreformistas y grupos de interés movilicen sus fuerzas y estrangulen gradualmente el proceso de las reformas.» O, como observó Nelson (1984: 108), «los partidarios del “tratamiento de choque” están convencidos de que la tolerancia pública del sacrificio es breve y de que el coraje de los políticos también es limitado. Si el proceso de ajuste es demasiado gradual, la oposición se unirá y el proceso descarrilará». Así, un argumento común en pro de las reformas radicales es que impiden que se cree una «fatiga política».

rialmente, y por qué adoptaron un tratamiento de choque, en vez de una postura gradual. En la segunda parte se resumen los resultados económicos tras las reformas y se aduce que éstas deben mantenerse durante mucho tiempo antes de que se adviertan sus efectos positivos. En la tercera se analiza la dinámica del apoyo popular a las reformas. La cuarta parte se consagra al impacto de las reformas en las instituciones democráticas. En la conclusión se trata de identificar los aspectos del proceso de reforma que afectan de forma crucial a la dinámica política.

Antecedentes: la elección de estrategias

¿Qué fue lo que hizo necesarias las reformas?

Polonia trató de modernizar su estructura económica después de que Edward Gierek se convirtiera en primer secretario del Partido Obrero Unido Polaco (POUP, Comunistas) tras la sangrienta represión de 1970. La estrategia de desarrollo fue paralela a la de Corea del Sur: pedir préstamos a Occidente a fin de desarrollar la producción para los mercados occidentales, y utilizar la represión para mantener bajos los salarios al mismo tiempo que se capitalizaban los beneficios mediante la construcción de industrias básicas. Aunque el flujo de entrada de dinero prestado y la relajación de los controles sobre la agricultura llevaron a una clara mejora del nivel de vida hasta 1978, la estrategia se derrumbó como consecuencia de la recesión internacional. Al final de los años setenta, Polonia había contraído una deuda de 26.000 millones de dólares (el 40 por 100 del PIB), desarrollado algunas industrias que dependían de tecnologías extranjeras sin asegurarse mercados externos, iniciado algunos gigantescos proyectos de inversión (la inversión aumentó a un ritmo del 11 por 100 anual durante los años setenta), generado un déficit crónico por cuenta corriente y no había modernizado su estructura industrial.

La crisis económica iniciada en 1979 fue amplia y profunda. La renta nacional disminuyó por primera vez en la historia de postguerra del país. La inversión soportó el peso del desmoronamiento; los salarios y el consumo, por el contrario, siguieron creciendo hasta 1982. En 1979 también se estancaron o bajaron varios indicadores referidos

CUADRO 3.1.—*Polonia: algunos indicadores económicos básicos, 1970-88*

	1970	1978	1979	1982	1988
Renta nacional (porcentaje generado por la industria)	100 44,0	184,1 49,5	179,9 49,8	140,6 49,2	182,4 49,1
Consumo	100	179,0	184,5	159,0	200,8
Inversión	100	215,3	174,0	82,8	115,9
Inversión/PIB (porcentaje)	27,1	30,6	25,7	21,6	19,7
Renta nacional <i>per cápita</i>	100	171,1	166,0	126,3	156,8
Salario medio (sector estatal)	100	148,0	151,1	120,7	144,5
Importaciones	100	229,1	226,4	159,3	235,5
Exportaciones	100	198,2	211,7	178,6	262,1
Balanza con países no pertenecientes al CAME ^a	11,5	-34,0	-26,6	27,7	13,2
Equilibrio presupuestario/ Ingresos estatales	3,3	10,2	4,0	-3,5	0,8
Precios al consumo	100	130,7	140,4	377,5	1.400
Tasa bruta de mortalidad	8,1	9,3	9,2	9,2	9,8
Personas que tomaban vacaciones ^b	66,5	127,9	124,4	85,1	101,3
Camas de hospital ^c	51,8	56,2	56,3	56,3	57,2
Visitas a médicos	6,2	7,9	7,8	7,5	7,6
Usuarios de bibliotecas públicas	203	210	211	197	208
Viviendas construidas (m ²) ^b	324,4	503,6	503,1	342,6	371,4
Ferrocarriles (km ²)	7,1	6,8	6,9	6,7	6,4
Carreteras (km ²)	39,9	41,6	41,5	41,3	41,9

^a Como proporción de las exportaciones.

^b Por 1.000.

^c Por 10.000. CAME, Consejo de Asistencia Mutua Económica.

Fuente: *Rocznik statystyczny*, 1989.

a las infraestructuras y a los servicios de bienestar⁵. Se produjo una abierta crisis política (demasiado conocida como para volver sobre

⁵ El calendario es importante. Muchos observadores occidentales tendieron a culpar a Solidaridad y la ola de huelgas que siguió en 1980-81 por el giro negativo de la economía. Indudablemente, la presión salarial contribuyó a la crisis en las condiciones existentes de déficit de la balanza de pagos y un excesivo programa de inversiones. Pero el colapso de la economía polaca precede al auge de Solidaridad y las huelgas.

ella), a la que puso fin temporalmente el golpe de estado militar de 13 de diciembre de 1981. A partir de 1979 la crisis económica —una mezcla de deuda externa, déficit público, presión salarial e inversiones excesivas— era demasiado abrumadora como para mantener programas de modernización industrial. La estabilización pasó a dominar la agenda política.

El Gobierno que subió al poder en 1982 tenía plena conciencia de que hacían falta reformas muy amplias del sistema económico, y estaba dispuesto a introducir esas reformas como parte de su estrategia política. Entendía en efecto que las reformas eran necesarias para restablecer el mecanismo de legitimación mediante el consumo característico del período de Gierek⁶. Opinaba también que haría falta represión hasta que la economía empezara a funcionar bien otra vez, momento en el que la oposición política disminuiría. En consecuencia, el 1 de enero de 1982 el Gobierno introdujo el programa de reformas que la oposición había elaborado en 1981. A fin de estabilizar la economía, se redujeron entre el 15 y el 20 por 100 los salarios reales y el consumo *per cápita*, mientras que el empleo y la producción disminuyeron entre un 3 y un 5 por 100. Al mismo tiempo, se abandonó el sistema de planificación centralizada, sustituido por un sistema de compras públicas, se reforzó la autonomía de las empresas, se redujo la fijación administrativa de los precios y se reorganizó (y complicó) el sistema fiscal (Balcerowicz, 1989). Sin embargo, mientras las inversiones y el crecimiento se reanudaron, los salarios reales y el consumo permanecieron por debajo de los niveles de 1978. Para 1985 era evidente que estas reformas no funcionaban. La asignación de recursos seguía estando muy centralizada, la autonomía de las empresas seguía siendo ficticia, la regulación de los precios de hecho aumentó, la deuda externa siguió elevándose debido a las capitalizaciones sucesivas de los atrasos y el comercio con los países occidentales aumentó con mucha más lentitud que el comercio mundial. Además, el mercado de consumo seguía estando muy desequilibrado y la distribución era una mezcla de racionamiento, colas y trueques con el mecanismo de precios existente.

Para 1987 se había desarrollado entre las elites un «consenso de terminación», por utilizar un término de O'Donnell. Tanto el Gobierno como la oposición —todavía ilegal pero cada vez más pública—

⁶ Acerca de la legitimación en Polonia, véase la recopilación dirigida por Rychard y Sulek (1988), en particular el artículo de Tarkowski.

llegaron a la conclusión de que eran inevitables transformaciones mucho más profundas, incluso en el régimen de propiedad, si se aspiraba a que alguna vez se recuperase la economía. Pero se produjo una parálisis política. El régimen quería utilizar el apoyo generalizado a las reformas a fin de obtener legitimidad para continuar en el poder; la oposición quería reformas, pero también el poder. El Gobierno organizó en noviembre de 1987 un referéndum sobre las reformas económicas y políticas, pero fracasó en obtener el apoyo de la mayoría de los votantes potenciales. Su respuesta fue entonces aprobar un bloque de reformas todavía más radical⁷. Los objetivos eran los mismos que los del programa de 1981: equilibrar el mercado y aumentar la eficiencia⁸. A fin de lograr el equilibrio del mercado, por resolución administrativa se subieron mucho los precios de los productos de consumo. Se estableció un sistema de banca comercial. Se volvió a reforzar la autonomía de las empresas. Y lo que es más importante, por primera vez se redujeron las barreras de acceso: se concedió igual condición jurídica a todas las formas de propiedad, se simplificó el registro de nuevas empresas y se permitió un acceso limitado al capital extranjero. En consecuencia, los primeros pasos hacia una economía mixta se dieron bajo un Gobierno comunista. De hecho, los primeros beneficiarios de la nueva ley fueron los *apparatchiks*, muchos de los cuales, por utilizar la maravillosa frase de Tarkowski (1989), se convirtieron en *empresaritchiks*⁹.

La parte de estabilización del bloque de medidas se convirtió en

⁷ El Gobierno fue al referéndum con el anuncio de que sólo interpretaría una mayoría como un mandato para las reformas. De hecho una pequeña mayoría de los que votaron dijeron sí, pero eran menos de la mitad del electorado total. Existen dos interpretaciones de la estrategia del régimen. O bien calculó mal su fuerza o bien no estaba dispuesto a seguir adelante en aquel punto sin un apoyo abrumador.

⁸ Los objetivos del plan para 1986-90 comprendían varias metas sociales. La escasez de viviendas se habría de reducir mediante un aumento de la construcción, la atención sanitaria debería mejorarse mediante la construcción de nuevos hospitales (cuya necesidad era ingente) a fin de aumentar el número de camas de hospital a 58,3 por 10.000 en 1990, y se debían construir 18.000 aulas nuevas. Sin embargo, esos objetivos sociales no formaban parte de ningún conjunto articulado de reformas: se incluyeron entre innumerables metas más en la lista de buenos deseos del régimen.

⁹ En el primer semestre de 1989, en las últimas horas del Gobierno de Rakowski, se registraron 1.302 empresas mixtas (*spółki*). Investigaciones ulteriores demostraron que de hecho el 60 por 100 hacían algo distinto de lo que se declaraba en el formulario de registro, sobre todo «intermediación comercial», un eufemismo para designar el tráfico de influencias.

una típica pesadilla tecnocrática: los trabajadores respondieron con huelgas a las subidas de precios, el Gobierno carecía de legitimidad para oponerse a las exigencias de los trabajadores y el resultado fue que el exceso de dinero se duplicó tras la reforma de Sadowski. Ninguna de las demás medidas adoptadas a partir de 1982 había surtido efecto cinco años después: las compras públicas sustituyeron de hecho a las asignaciones de los planificadores, la participación de los precios regulados en las ventas totales aumentó de hecho entre 1982 y 1987, la parte correspondiente a las cooperativas en el empleo total disminuyó algo entre 1980 y 1987, las subvenciones siguieron siendo un factor constante del presupuesto estatal, sólo el 71,8 por 100 de las exportaciones a los mercados del dólar (el 72,2 por 100 de los mercados en rublos) resultaban rentables en 1987, y el flujo de entrada de capital extranjero era mínimo¹⁰.

El último Gobierno comunista, encabezado por Mieczyslaw Rakowski, sí tuvo éxito al suscitar cierto auge de las expectativas en el otoño de 1988, pero esas esperanzas fueron efímeras. Para todos resultó claro que los programas de reformas emprendidos por los gobiernos comunistas fracasaban. En enero de 1989 el régimen decidió celebrar conversaciones con la oposición y, tras tensas negociaciones, el día 5 de abril se firmó un acuerdo. Sin embargo, como la legitimidad de ese acuerdo quedó rápidamente socavada por la derrota de los comunistas en las elecciones de junio de 1989, la situación política continuó siendo confusa y tensa. Para el verano, mientras las negociaciones acerca de la composición del futuro Gobierno se desarrollaban en una serie de tiras y aflojas, la endémica crisis económica, combinada con la creciente presión salarial, provocó un estallido de hiperinflación. En julio los salarios nominales aumentaron un 101,8 por 100, y para octubre la tasa mensual de inflación ascendía al 54,8 por 100. El primer Gobierno postcomunista heredó la hiperinflación.

Esa era, pues, la situación en Polonia cuando asumió el poder el primer Gobierno democrático. El producto material neto disminuía, la tasa anual de inflación alcanzaba cifras de tres dígitos y el déficit presupuestario había aumentado a más del 8 por 100 del PNB (Lipton y Sachs, 1990: 117), mientras las reservas internacionales seguían siendo bajas y no se disponía de nuevas divisas. La economía no era

¹⁰ Basado en Balcerowicz, 1989; Beksiak, 1989, y Mujzel, 1989. El total de la inversión extranjera en empresas mixtas era del orden de 25 millones de dólares.

competitiva. El Estado estaba en quiebra; tenía déficit y no podía recaudar dinero ni pedir prestado en el exterior. Los servicios sociales y la protección de los ingresos iban disminuyendo.

Si bien cada país de Europa del Este tenía sus peculiaridades, sus economías y sus condiciones sociales no eran muy diferentes de las de Polonia en vísperas de la transición a la democracia. No es éste el lugar en el que describir la estructura de las economías planificadas: no citaré sino algunos indicadores. Durante los años ochenta el crecimiento se desaceleró en todas partes en comparación con las décadas anteriores. El producto material neto disminuyó durante 1989 en Hungría, Rumanía y Yugoslavia, y en 1990 en todos los países de Europa del Este, incluida la Unión Soviética¹¹. La productividad era baja y en descenso. La proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura seguía siendo alta y bajos los rendimientos conforme a criterios occidentales. Salvo en Hungría y Yugoslavia, casi todos los precios estaban controlados. La producción y los precios estaban subvencionados con cargo al presupuesto del Estado; las subvenciones representaban aproximadamente un 33 por 100 de los gastos estatales, o alrededor de un 15 por 100 del producto interior bruto. La estructura de los precios era totalmente distinta de la que tenían en las economías de mercado: los alquileres, la energía, la calefacción, los alimentos básicos y los servicios personales eran relativamente baratos; los textiles, los alimentos importados y los bienes duraderos de consumo, caros¹². El mercado de consumo adolecía de un profundo desequilibrio. El grado de monopolio era altísimo, tanto en la producción como en la distribución. Varios países experimentaban una aguda crisis de vivienda. Los indicadores de salud seguían estando muy por debajo de los niveles occidentales y estaban estancados o disminuyendo; es probable que los sistemas de enseñanza estuvieran en la misma situación. La distribución de la renta era por lo menos tan igualitaria como en los países occidentales más igualitarios: Bélgica o Japón.

En respuesta al visible declive de sus economías, todos los países de Europa del Este trataron de introducir reformas. La dirección de

¹¹ El PMN, producto material neto, es una medida más restringida del producto que el PIB occidental, dado que no incluye los servicios a los hogares y al Gobierno, pero es más fiable (Blades, 1991).

¹² Esta observación se basa en una comparación de las estructuras de precios de Alemania occidental y oriental en 1985 (Lipschitz y MacDonald, 1990: 63).

CUADRO 3.2.—*Europa Oriental: Antecedentes (1989) y datos económicos recientes*

	<i>Bul.</i>	<i>Chec.</i>	<i>Hun.</i>	<i>Pol.</i>	<i>Rum.</i>	<i>Yug.</i>	<i>URSS</i>
DATOS Y ANTECEDENTES CORRESPONDIENTES A 1989							
PNB <i>per cáp.</i> (\$ EE.UU. 1980)			2.210	1.520		3.220	1.780
PNB <i>per cáp.</i> (CEE = 100)	45	65	55	30	20	45	35
Fuerza de trabajo agricultura		11,9	20,9	27,8			18,8
Inversión/PIB			25,1	32,5		21,0	11,0
Cuenta corriente balanza/PIB			-1,4	-0,2		4,8	-1,2
Deuda/ <i>per cáp.</i> (\$ EE.UU. corrientes)			1.656	1.113		921	190
Servicio deuda/gastos	74,4	18,6	54,5	90,6		29,1	24
Gastos est/PIB	61,9	76,6	59,0	48,1			51,4
Teléfonos por 1.000 hab.	200	226	134	118	130		
Mortalidad infantil			17,0	17,5		25,4	25,1
Esperanza de vida a 0 años		72	70,2	71,4		71,3	70
Matrícula escolar secundaria			70	80		80	
Científicos (Norte = 100)		93	179	120		137	91
Reg. Cal/día 84-86		141	1.315	126		127	133
Militares/profesores		197	112	131		123	147
Mujeres/fuerza de trabajo			44,7	45,5		38,7	
Mayor pobl. étnica c.80 (% sobre total)		81	99	99		36	52
Granjas familiares/sup. agr.		5	2	76		75	0
DATOS SOBRE REFORMAS							
<i>Tasa de cambio del PMN</i>							
1981-5	3,7	1,8	1,3	-0,8	4,5	0,6	3,2
1988	2,4	2,3	-0,5	4,9	-0,9	-1,8	4,4
1989	-0,4	1,0	-1,1	-0,2	-2,0	0,8	2,4
1990	-11,0	-3,1	-2/-5	-13,0	-15,0	-7/-10	-4,0
<i>Variación de la producción industrial</i>							
1990	-14,1	-3,7	-4,5	-23,3	-19,8	-10,3	-1,2
1991 I	-26	-13	-13	-4	-17	-19	
<i>Porcentaje de precios liberalizados (volumen)</i>							
1989				26			
1990	14		90	90		75	
1991	72						
<i>Inflación</i>							
1988			16,5	66	0,5		0,6
1989	10	3	17	640		2.500	2
1990	60		35	250	18	120	5/12
1991 II		49,2		40	164		24

CUADRO 3.2 (continuación)

	Bul.	Chec.	Hun.	Pol.	Rum.	Yug.	URSS
<i>Paro</i>							
1990			2				
1991 II	6	3,8	3,9	8,5	134	20	
<i>Equilibrio presupuestario estatal/PIB o PMN</i>							
1989	-1,4		-3,6	-8			-9,5
1990	-13,0		-0,0				-8,3
<i>Empresas mixtas</i>							
1990							
N.º de empresas	140	16,0	5.000	2.480	1.502		3.000
Capital extranjero (millones de \$ EE.UU.)	74	850	1.200	396	129		4.615
1991 I							
N.º de empresas			7.000				
Capital extranjero (millones de \$ EE.UU.)			1.600				

Fuentes: Los datos de antecedentes proceden de publicaciones de organizaciones internacionales, salvo en lo que respecta a heterogeneidad étnica y granjas familiares, que se extraen de Vatanen (1990). Otros datos deben tratarse con reservas, dado que se han reunido a partir de informes de instituciones de investigación, empresas consultoras y periódicos. Siempre que se ha dispuesto de cuadros comparados, los he utilizado en lugar de fuentes locales. En el cuadro se ha adoptado como criterio convencional utilizar decimales si los datos iniciales son exactos; cuando la referencia es aproximada o con reservas, no he utilizado decimales.

éstas presentó variaciones. Un modelo, iniciado por Alemania del Este y seguido después en la Unión Soviética, Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania, consistió en otorgar una cierta autonomía financiera a las empresas estatales y hacerlas responsables financieramente mediante un criterio de «beneficios», eliminar el control estatal de algunos precios y reducir el papel de la planificación centralizada en la asignación material de recursos. Esas reformas fracasaron por dos motivos: 1) sin un mecanismo de precios, el criterio de beneficios no podía asignar recursos racionalmente, y 2) el caos introducido por este sistema originó una reacción espontánea centralizadora (Asselain, 1985). El otro modelo, adoptado en Hungría y Yugoslavia, consistió en liberalizar los precios de consumo, imponer disciplina financiera a las empresas estatales y permitir algunas actividades privadas. Esta estrategia, a su vez, era vulnerable a las presiones de las empresas

estatales, que utilizaron su posición monopolista para subir los precios y obtener subvenciones del Estado. Con independencia de la estrategia de reforma que se aplicara, el resultado fue que el sistema de planificación quedó debilitado en todos los países, aunque en grados diversos. Y cuando estalló la agitación política, la asignación planificada de los recursos materiales se desintegró. La diferencia en cuanto a la herencia dejada por esas reformas fue que Hungría y Yugoslavia salieron del Gobierno comunista con un mercado de consumo y los demás países no.

Otras diferencias se referían a la inflación, a los presupuestos estatales y a la deuda externa. Polonia ya había experimentado presiones inflacionarias en 1988, y esas presiones estallaron en una hiperinflación justo cuando se formó el primer Gobierno democrático. Yugoslavia fue el otro país que experimentó la hiperinflación. En Hungría los precios subieron un 16,5 por 100 en 1988, pero la tasa de inflación permaneció estable. Todos los demás países padecieron alguna inflación oculta, de forma que los datos no son muy fiables, pero es probable que incluso la Unión Soviética mantuviera una tasa de un solo dígito a lo largo de 1989¹³. El presupuesto estatal estaba bajo una fuerte presión en la Unión Soviética —donde el déficit alcanzó el 11 por 100 del PIB en 1988 y el 9,5 por 100 en 1989—, en Hungría y en Polonia. La deuda externa *per cápita* de Hungría era la mayor del mundo, la de Polonia muy alta, moderada en otros países, mientras que Rumania se convirtió en acreedora neta en 1989. De ahí que mientras todos los países de Europa del Este, incluida la Unión Soviética, compartían problemas estructurales, sólo Polonia y Yugoslavia, y en menor medida Hungría, experimentaron la combinación de inflación, déficit presupuestario y déficit de la balanza de pagos que conformaban una «crisis fiscal» exigiendo una estabilización inmediata.

Objetivos de las reformas

Al nivel más general existía en Polonia un consenso casi universal acerca de los objetivos de las reformas. En su discurso inaugural a la Sejm, Tadeusz Mazowiecki, que fue el primer presidente del Gobierno postcomunista, anunció: «El Gobierno adoptará medidas para

¹³ Los datos soviéticos se basan en «The Economy of the USSR», informe preparado por cuatro organizaciones internacionales para la reunión del G7 en Hudson en 1990.

iniciar la transición a una economía moderna de mercado, acreditadas por la experiencia de los países desarrollados» (Domárańczyk, 1990: 148). En sus palabras ante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en septiembre de 1989, Leszek Balcerowicz, ministro de Hacienda y principal arquitecto del programa de reformas polaco, anunció la intención del Gobierno «de transformar la economía polaca en una economía de mercado, modificando la estructura de la propiedad en el sentido de la existente en las economías industriales adelantadas» (*Financial Times*, 16 de julio de 1990). Según Marcin Swiecicki, ministro de Cooperación Económica, «al reformar nuestra economía no buscamos experimentos. No queremos que nuestros economistas inventen nuevos sistemas, sino que adopten soluciones que ya funcionan en otras partes. Sencillamente queremos construir una economía de mercado como la de Occidente» (*Libération*, 14 de febrero de 1990, pág. 32). Como observaron Sadowski, Iwanek y Najdek (1990: 1), «es el objetivo declarado del actual Gobierno de Polonia edificar una economía de mercado conforme al modelo de las economías occidentales de mercado desarrolladas». Se trata de una formulación canónica¹⁴.

Esta formulación se basa en una creencia muy arraigada que donde mejor se revela es en la frase corriente de que Polonia debe edificar un sistema económico normal. Como dijo Balcerowicz, el objetivo a largo plazo de las reformas es «convertir una economía de la escasez en una economía normal» (*Financial Times*, 16 de julio de 1990). La creencia subyacente era la que he denominado en otra parte «silogismo de Europa del Este» (Przeworski, 1991). La principal premisa de ese silogismo es: «De no haber sido por el comunismo, habríamos sido como Occidente», y la premisa menor es: «Ahora ha desaparecido el comunismo». La conclusión no sólo establece que Europa del Este debe y va a adoptar ahora una economía de tipo occidental, sino que también promete que esa economía tendrá el brillo y el atractivo del capitalismo desarrollado.

¹⁴ El documento «Programa Económico: Principales Hipótesis y Orientaciones», aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 1989, empezaba con la siguiente declaración: «La economía polaca exige cambios básicos del sistema. El objetivo es construir un sistema de mercado análogo al existente en los países desarrollados. Esto debe de hacerse rápidamente, con la ayuda de medidas radicales, a fin de abreviar al máximo el período de transición que recae sobre la sociedad» (publicado en *Rzeczpospolita* en octubre de 1989; en adelante me refiero a él con el nombre de «Programa Económico»).

Sin embargo, esa alusión a la normalidad oculta diferencias de opinión acerca de modelos y direcciones concretos. Para empezar, existe ambivalencia acerca de si el proceso de las reformas constituye una restauración del sistema anterior a la guerra o una revolución en una dirección nueva. El término «capitalismo» no figuraba en las exposiciones iniciales de la estrategia económica (Rychard, 1991a: 34). De hecho, Balcerowicz hizo hincapié en que «la privatización no significa que Polonia entre en el capitalismo salvaje en su versión del siglo XIX» (Rychard, 1991b: 21). El programa de reforma iba revestido de términos como «aproximación a los países occidentales», «un sistema económico racional», «una economía de mercado» y a veces «una economía social de mercado». Y como las economías «normales» difieren considerablemente, tanto en el grado de intervencionismo estatal en los mercados como en la provisión de bienestar social, esa referencia ocultaba desacuerdos acerca del modelo concreto de capitalismo que se había de adoptar. Como segunda diferencia, Polonia es un país con firmes tradiciones anticapitalistas, que tienen su origen tanto en la izquierda no comunista como en el catolicismo tradicional¹⁵. De ahí, que si bien para todo el mundo era evidente que Polonia tenía que avanzar en el sentido de lo «normal» y lo «racional», el consenso terminaba ahí¹⁶.

¹⁵ Quizá lo más revelador sea el libro programático que escribió Mazowiecki en 1970: «Para defenderse del totalitarismo el hombre no necesita volverse hacia el individualismo... La responsabilidad por la sociedad, por formar sus organizaciones e instituciones, con objeto de que la comunidad social refuerce el desarrollo y el respeto de la personalidad humana... es lo único que puede devolver el equilibrio y la cordura a la sociedad y unas condiciones idóneas para el desarrollo individual del ser humano» (citado en Domarańczyk, 1990: 92).

¹⁶ En una encuesta realizada simultáneamente en 1989 en varios países europeos, el 3 por 100 de los polacos dijeron que la palabra «comunismo» tenía una connotación positiva para ellos (frente al 15 por 100 de los húngaros, el 38 por 100 de los soviéticos y el 2 por 100 de los alemanes occidentales), el término «socialismo democrático» tenía una connotación positiva para el 30 por 100 de los polacos (el 54 por 100 de los húngaros, el 57 por 100 de los soviéticos y el 41 por 100 de los alemanes occidentales) el término «socialdemocracia» tenía un efecto positivo entre el 52 por 100 de los polacos (68 por 100 de los húngaros, 34 por 100 de los soviéticos y 67 por 100 de los alemanes occidentales) y el 42 por 100 de los polacos consideraba positiva la palabra «capitalismo» (37 por 100 de los húngaros, 24 por 100 de los soviéticos, 41 por 100 de los británicos, 31 por 100 de los alemanes occidentales y los franceses, 25 por 100 de los italianos y 24 por 100 de los españoles). Una pregunta directa acerca del sistema preferido para el futuro reveló una clara ventaja de la socialdemocracia (44 por 100 en Polonia, 53 por 100 en Hungría y 35 por 100 en la Unión Soviética) sobre el capitalismo liberal (27 por

Los objetivos a largo plazo de las reformas se formularon sobre todo en el idioma de la eficiencia, la racionalidad o la normalidad. La creación de un marco para la competencia no sólo haría que la asignación de recursos fuera eficiente, sino que también modificaría, sin ninguna política industrial, las pautas de la asignación sectorial. La privatización haría que los propietarios maximizaran los beneficios y que los trabajadores rindieran mucho, completándose así la transformación en una economía racional. En esas exposiciones la eficiencia aparece como el objetivo final; no existen referencias explícitas a la reanudación del crecimiento.

No he podido encontrar alusiones a la edificación de un Estado del bienestar ni a ampliar la protección social en ninguna de las formulaciones del programa de reformas. Sadowski *et al.* (1990: 1) indican que el objetivo de las reformas es establecer «los fundamentos de una economía operativa de mercado y al mismo tiempo resolver los problemas sociales y económicos actuales del país», pero ahí se acaban las referencias a los problemas sociales. De hecho, el programa promete basar la seguridad de las rentas y la prestación de servicios sociales en criterios de mercado¹⁷. En realidad se entendió que la

100 en Polonia, 24 por 100 en Hungría y 4 por 100 en la Unión Soviética) y sobre el comunismo (1 por 100 en Polonia, 4 por 100 en Hungría y 31 por 100 en la Unión Soviética). La mayor parte de los polacos (el 30 por 100) consideraba que Francia era el país más socialdemócrata de Europa, seguido por Alemania occidental (26 por 100) y Suecia (23 por 100). Percibían la socialdemocracia como próspera (57 por 100), implicando la participación de los trabajadores en las empresas (43 por 100) y la reducción de las desigualdades (39 por 100), pero no la intervención del Estado en la economía (15 por 100) ni el igualitarismo (11 por 100) (*Libération*, 19 de febrero de 1990).

¹⁷ La sección V del Programa Económico está consagrada a la política social. Es la más corta de la declaración. Su párrafo 1 anuncia que la política social debe modificarse, debido tanto a la necesidad de proteger las rentas durante la transición como a la confianza en el mercado de la economía de la postransición. El párrafo 2 especifica cuatro tipos de medidas ideadas para proteger a los grupos de rentas más bajas durante la transición: distribución de alimentos, apoyo a los alquileres y la calefacción, indicación parcial de las pensiones y desarrollo de las organizaciones de caridad. El párrafo 3 habla de organizar un seguro de paro, que financiarían las empresas, y programas de empleo. El párrafo 4 proclama que la futura política social se basará en criterios de eficiencia y estará orientada por «el principio de que la renta procedente del empleo tendrá el papel dominante en los presupuestos familiares de las personas empleadas». El párrafo 5 dice que en el ámbito de los servicios sociales (por ejemplo, sanidad y educación) el principio de eficiencia significará asegurar un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos y crear un mercado para los niveles superiores al mínimo. En el futuro se utilizarán mecanismos fiscales a fin de incentivar la prestación privada de servicios

responsabilidad por los problemas sociales constituía una tarea separada del proceso de reforma en sí y se la relegó a la capacidad de inventiva del ministro de Trabajo y Seguridad Social, Jacek Kuron, y a la caridad de los particulares. En consecuencia, se trataba de un modelo de reformas tipo *trickle-down* (de goteo de los beneficios desde arriba).

A su vez, el Gobierno y los medios de comunicación fueron muy claros acerca de los costes de transición de las reformas. Todos los políticos, empezando por Mazowiecki y Balcerowicz, admitieron que el programa generaría una inflación temporal, paro y un descenso de los niveles de vida. Mazowiecki destacó en su discurso inaugural que «no existe ningún ejemplo en la historia económica del mundo en que se elimine la inflación sin graves dificultades sociales, comprendida la quiebra de algunas empresas y el paro consiguiente». El Gobierno formuló predicciones concretas. Preveía que la tasa de inflación fuera del 45 por 100 en enero, del 15 por 100 en febrero y del 5 por 100 en marzo, y que después permaneciese en torno al 1 por 100 mensual. Las previsiones sobre el paro variaron mucho, desde 400.000 hasta 5 millones de parados sobre una fuerza de trabajo total de aproximadamente 16 millones. La producción disminuiría en un 20 por 100 en 1990.

Así, el objetivo global de la reforma era avanzar a la mayor velocidad posible hacia una economía de mercado inspirada en el capitalismo desarrollado. Ese objetivo se formuló en el lenguaje de la eficiencia, y no explícitamente en el del crecimiento, y sin ningún programa de política social.

El programa de reformas

El programa de reformas del primer Gobierno postcomunista se hizo público en septiembre de 1989 y se aplicó a partir del 1 de enero de 1990. Sus objetivos se formularon explícitamente. La estabilización era la primera tarea; debía ir acompañada de un ajuste estructural y seguida de la privatización. Era necesario detener la espiral inflacionaria, equilibrar el mercado de consumo y mejorar la

de bienestar. El párrafo 6 anuncia que en 1991 se organizará el sistema de seguridad social para conseguir una relación más estrecha entre las contribuciones y el valor de los servicios.

balanza por cuenta corriente, además de eliminar el déficit estatal; esos eran los objetivos más urgentes de la reforma. Estas medidas debían emprenderse simultáneamente con la racionalización de la economía mediante la creación de la competencia y la liberalización del comercio. Por último, la privatización concluiría el proceso de reforma.

En su discurso inaugural del 12 de septiembre el primer ministro Mazowiecki subrayó que la lucha contra la inflación era la primera tarea del Gobierno y señaló como prioritaria la reducción del déficit gubernamental. Anunció que el Gobierno no toleraría la delincuencia fiscal de las empresas estatales («los créditos los deben dar los bancos, no el presupuesto»), que reduciría las subvenciones y los créditos para la inversión, subiría los tipos de interés y establecería un impuesto punitivo sobre las subidas excesivas de salarios. Las medidas antimonopolistas se orientarían en particular contra las empresas de distribución de alimentos. Casi todos los fondos de créditos especializados quedarían abolidos y se desarrollaría un sistema bancario. Se eliminarían los controles de los precios y la moneda sería convertible. El Gobierno adoptaría medidas para organizar los mercados de trabajo, comprendida la iniciación de programas de mano de obra, e introduciría la protección para los parados. En la esfera de la política social el Gobierno utilizaría «métodos de ajuste de pensiones y otras medidas de apoyo de rentas que impidieran el deterioro de los niveles de vida de los grupos sociales más pobres y un incremento de la distancia entre éstos y los empleos lucrativos» (el discurso se reproduce en Domarańczyk, 1990: 141 a 153).

Balcerowicz expuso las líneas generales de su programa veinticinco días después. Distinguió dos orientaciones para la actividad gubernamental: contrarrestar el deterioro de la situación económica y preparar las condiciones legales y organizativas para transformar la economía. También estableció una distinción entre las medidas encaminadas a liquidar la inflación y las orientadas a la transformación estructural de la economía.

Según el comunicado del Consejo de Ministros hecho público en vísperas del debate parlamentario, el programa de reformas debería incluir las siguientes:

1. Transformación de la propiedad con objeto de convertir la eficiencia en un aspecto permanente de la economía e impulsar los cambios necesarios en la estructura social.

2. Introducción de mecanismos e instituciones de mercado y desmonopolización.
3. Reforma del sistema financiero y bancario; introducción de la convertibilidad de la moneda para permitir la apertura de la economía al mundo; medidas de estabilización orientadas a combatir la inflación; restablecimiento del equilibrio económico mediante la reducción de la demanda y la oferta de dinero.
4. Medidas encaminadas a mitigar las dificultades que acompañan al proceso de lucha contra la inflación, orientadas en especial a defender un mínimo social para los grupos económicos más débiles.

El programa de estabilización —término que no apareció en el dominio público hasta principios de diciembre— se basaría, según el viceministro Dabrowski, en cinco columnas: un presupuesto equilibrado, una política fiscal y monetaria severa, la convertibilidad de la moneda y una política dura contra la presión salarial (Domarańczyk, 1990: 323).

Al final, el bloque de reformas aprobado por la Sejm a fines de diciembre de 1989, el «Plan Balcerowicz», comprendía (según *Tygodnik Solidarność*, 5 de enero de 1990):

1. Modificaciones de la Ley de Financiación de las Empresas Estatales, con objeto de provocar la quiebra de las fábricas ineficientes por sus necesidades de energía o de inversión.
2. Ley de Fiscalidad de los Incrementos Salariales, ideada para castigar la presión salarial por encima de las directrices.
3. Ley de la Banca, que liberaba a los bancos de todas las prioridades exógenas y permitía el funcionamiento de bancos extranjeros.
4. Ley del Crédito, que concedía igualdad de condición a todas las formas de propiedad, eliminaba las subvenciones, abolía todas las preferencias en los tipos de interés, salvo para la vivienda, algunas inversiones agrícolas y personas con impedimentos físicos.
5. Ley del Empleo y del Paro, que reducía la protección contra los despidos, establecía un servicio de empleo y regulaba las indemnizaciones por despido.
6. Ley de Divisas, que permitía la libertad de compra y de venta de moneda extranjera por personas físicas y obligaba a las

personas jurídicas a vender sus divisas al Estado y les permitía comprarlas para efectuar importaciones.

7. Ley sobre la Actividad Económica de Súbditos Extranjeros que ampliaba a 6 años la exención fiscal para las inversiones extranjeras directas y eximía a las empresas extranjeras de la Ley de Fiscalidad de los Incrementos Salariales.
8. Ley de Aduanas, que abolía los aranceles a la exportación, e introducía un arancel de importación uniforme (con algunas excepciones), además de abolir las restricciones cuantitativas.
9. Modificaciones de la Ley Fiscal, que afectaban a once leyes, con el objeto de aumentar los ingresos estatales¹⁸.

Además, el bloque comprendía varias leyes, decretos y decisiones administrativas más, ya promulgados o que se promulgarían en los meses siguientes, en virtud de las cuales se procedería a:

1. Reducir la indiciación de los salarios.
2. Desregular casi todos los precios y subir los de los servicios públicos.
3. Reducir las subvenciones del 31 al 14 por 100 de los gastos estatales (aproximadamente el 8 por 100 del PIB) durante el primer año.
4. Subir los intereses, con objeto de llegar a un tipo real positivo.
5. Devaluar e introducir la convertibilidad parcial de la moneda polaca.
6. Prohibir que el Banco Central financiara el déficit gubernamental.
7. Institucionalizar la moderación monetaria.
8. Cerrar las empresas que no hubieran cumplido sus obligaciones fiscales con el Estado para el 1 de julio de 1990.

En consecuencia, la estrategia polaca de reforma tenía dos características: por una parte, el bloque de reformas contenía un elemento ortodoxo de freno a la inflación mediante la inducción de una recesión y la reducción de los salarios. Por la otra, formaba parte de un amplio conjunto de medidas ideadas para modificar la estructura de la economía. En conjunto esas medidas representaban el programa más radical de transformaciones hacia el mercado abordadas en parte alguna.

¹⁸ Salvo Domarańczyk (1990: 322), todo el mundo menciona once leyes sobre asuntos económicos. Yo sólo he podido encontrar nueve.

Casi todos los elementos del bloque polaco de medidas se fueron introduciendo después en Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia.

El 22 de noviembre de 1990 el Gobierno de Bulgaria trató de liberalizar casi todos los precios, salvo los de trece alimentos básicos, la energía y el transporte, y de introducir la convertibilidad parcial de la moneda, pero bajo la presión de las huelgas se vio obligado a aplazar la liberalización de los precios hasta febrero de 1991. El lev se devaluó pero siguió siendo no convertible. El bloque inicial de medidas de reformas también contenía una reducción de las subvenciones, medidas antimonopolistas, una reforma fiscal y una liberalización de exportaciones e importaciones. Un acuerdo tripartito entre el Gobierno, los sindicatos y los empleadores, alcanzado en enero de 1991, vinculó el salario mínimo al coste de la vida. Se anunció la intención de privatizar, pero sin establecer ningún calendario (*IMF Survey*, 18 de marzo de 1991).

Lo ocurrido en Rumania fue casi idéntico. El 1 de noviembre de 1990 se liberalizaron casi todos los precios, comprendidos los alquileres, pero no los alimentos básicos, la energía ni la calefacción, y se iba a devaluar la moneda, pero esas reformas tuvieron que aplazarse hasta abril de 1991 bajo la presión de manifestaciones de masas. Se adoptaron las primeras medidas hacia la convertibilidad del lev. El bloque inicial de reformas también comprendía medidas antimonopolistas, una reducción de las subvenciones a la industria, una liberalización del comercio y la legalización de la inversión extranjera. Se anunciaron planes de privatizar el 50 por 100 del stock de capital.

Yugoslavia, que se enfrentaba con la hiperinflación en 1989, liberalizó el 75 por 100 de los precios en enero de 1990 y adoptó una serie de medidas que comprendían una rigurosa política monetaria y fiscal, la convertibilidad parcial de un dinar ya devaluado, la liberalización del 87 por 100 de las importaciones y un arancel uniforme bajo. La privatización se aplazó hasta el otoño, pero finalmente no se llevó a cabo debido a los conflictos entre las repúblicas.

Checoslovaquia introdujo un bloque similar de medidas el 1 de enero de 1991. Devaluó la corona, liberalizó los precios en sectores que se consideraban competitivos, comprendidos los alimentos básicos, fijó un calendario para liberalizar los alquileres y los precios de la energía y la calefacción, redujo las subvenciones de precios y a industrias y liberalizó las importaciones, al tiempo que mantenía las restricciones a la exportación de mercancías de oferta escasa. Poco después aprobó leyes de restitución y privatización. Un acuerdo tri-

partito especificó que los salarios reales no debían bajar más de un 15 por 100.

Aparte de establecer alguna protección de los salarios, en esos conjuntos de medidas de reforma no se incluyó ninguna política social. Cuando se les preguntaba por el peligro del paro, los funcionarios gubernamentales de varios países respondían invariablemente: «Pagaremos una indemnización.»

Hungría no siguió el mismo rumbo. Tras un largo período de titubeos y debates, el primer programa de reformas apareció después de que Mihaly Kupa ocupara el Ministerio de Hacienda, en 1990. Según ese programa, la transición hacia una economía de mercado y hacia Europa se haría gradualmente. Se aseguraría una política monetaria estricta mediante la creación de un banco central. Se mantendría la regulación salarial. Esas dos medidas eran necesarias para combatir las presiones inflacionarias. Pero permanecerían algunas subvenciones a los precios y a la industria a fin de impedir quiebras masivas. En el programa se definía 1991 como el año de la privatización y la delimitación de los derechos de propiedad, 1992 como el año en que se reduciría la inflación y se prepararía la convertibilidad del forint, 1993 como el año de reanudación del crecimiento y 1994 como el año de preparación para el ingreso en la Comunidad Europea. Una reestructuración de la política social, comprendidas la seguridad social, la sanidad y la educación, con una perspectiva de tres años, precedería a la plena introducción de los mecanismos de mercado¹⁹.

¿Por qué se escogió esa estrategia concreta?

Las opciones alternativas que formaron parte del dominio público en Polonia comprendían: 1) la realización de pequeños cambios en el sistema existente, empleando medidas administrativas más enérgicas para imponer las reformas anteriores²⁰; 2) una transición gradual

¹⁹ Este resumen se basa en una entrevista con Kupa publicada en *Le Figaro* el 4 de junio de 1991.

²⁰ Véase el artículo de Pawel Bozyk, «Cudu nie bezdzie» (No va a haber milagros), *Polityka*, 16 de diciembre de 1990. Bozyk, que quizá fuera el único intelectual de Polonia que manifestaba esas opiniones en aquel momento, concluía como sigue: «Lo más importante es no dejarlo todo a la espontaneidad. El Estado debe asumir el deber de introducir una economía de mercado. Nadie puede tener ni tiene el derecho de abdicar de ese deber. Así lo confirma la experiencia de los países capitalistas desarrollados. Utilicémosla.»

hacia una economía de mercado que se iniciaría en el sector de los bienes de producción, y que sólo tras sentir sus efectos se extendería al mercado de bienes de consumo²¹, y 3) un «salto al mercado» radical, que fue la estrategia elegida al final. Algunos de los participantes en el debate concibieron la cuestión en términos sectoriales, especialmente en la energía y la agricultura, pero no se formuló ningún programa de reconversión industrial, ni siquiera políticas industriales limitadas²². El antiestatalismo era tan intenso que no se propuso ninguna estrategia basada en el modelo del Extremo Oriente²³.

En 1989 el *statu quo* —una reestructuración del sistema socialista— no era una opción viable; el público en general, los políticos y los técnicos estaban de acuerdo a este respecto. La declaración preliminar del Programa Económico afirmaba que «las causas de la escandalosa indolencia económica de la economía siguen estando profundamente arraigadas en el sistema económico anterior. Si no las modificamos radicalmente seguiremos sumidos en un clima de indolencia general y una situación de crisis permanente. No existen me-

²¹ Ese era el plan Baka de 1985. Wladyslaw Baka, que más adelante sería presidente del Banco Central, dimitió del Buró Político en 1989 por oponerse al programa de transición al mercado sin medidas intermedias propugnado por Rakowski. Maurice Ernst propuso un plan gradual alternativo en el *Christian Science Monitor* (8 de noviembre de 1989), y hecho público en Polonia por Rafal Krawczyk (*Czy istnieje inna droga?*) (¿Existe otra vía?), (*Tygodnik Solidarność*, 22 de diciembre de 1989). Según esa propuesta, en la primera fase la oferta de bienes de consumo debería aumentar, gracias a la ayuda del exterior y la reducción de las inversiones; la segunda fase debería ser la desregulación de la industria de bienes de consumo; la tercera, la privatización de la industria pesada, y sólo la última sería la de la estabilización.

²² La declaración del Programa Económico (punto II.5) afirmaba que las cuestiones sectoriales no tenían cabida en ese bloque de medidas: «Este programa se centra en el problema de la economía como un todo. Por eso no comprende tareas de política económica en su enfoque sustantivo tradicional (sectores de la economía nacional, ramas).»

²³ Cuando se le preguntó acerca de la política industrial en general y del Japón en particular, el ministro de Economía, Tadeusz Syryjczyk, consideró que el papel correcto del Estado consistía en: 1) promover las exportaciones, 2) promover la capacidad empresarial, 3) adoptar medidas antimonopolistas y 4) apoyar a las regiones atrasadas, esto último como objetivo de política social. También señaló que los países ricos financian la investigación y la tecnología. Pero ahí es donde la política sectorial del Estado debería detenerse; el mercado haría el resto. El Estado no tiene criterios conforme a los cuales elegir las empresas a las que apoyar; por ejemplo, el MITI se había opuesto al desarrollo de la industria automovilística, que creció porque las empresas no obedecieron la política estatal (Entrevista en *Polytika*, 15 de septiembre de 1990).

didias parciales que puedan modificar esa situación». Había que trazar una separación tajante entre el pasado y el futuro. La sociedad estaba dispuesta a ello. En una encuesta nacional entre los jóvenes llevada a cabo en 1986, el 59,3 por 100 opinaba que «merece la pena continuar el socialismo en nuestro país»; el 58 por 100 seguía pensando lo mismo en 1987, por sólo el 43,3 por 100 en 1988 y el 28,8 por 100 en 1989 (Mokrzycki, 1990: 12). La aceptación de la idea de limitar las rentas más altas pasó del 89,7 por 100 en 1980 al 53 por 100 en 1989; el respaldo a las políticas de pleno empleo cayó del 77,8 por 100 en 1980 al 49,3 en 1989; el apoyo al despido de los trabajadores ineficientes era casi unánime (90,5 por 100) ya en 1980; el acuerdo con que los ingresos dependieran de la cualificación aumentó del 53,9 por 100 en 1980 al 79 por 100 en 1989 (Kolarska-Bobińska, 1991)²⁴. El apoyo al cierre de las empresas sin beneficios, al despido de los empleados innecesarios, a la limitación de las subvenciones a las empresas no lucrativas, a la autorización para que los precios fluctuasen libremente y a la limitación de los subsidios estatales a algunos productos y servicios se multiplicó enormemente de 1987 a 1989²⁵. En 1989 el apoyo a la propiedad privada y a la economía de mercado y la tolerancia de sus efectos negativos estaban muy generalizados en términos comparados. En 1989 los polacos eran menos igualitarios que los brasileños, y los trabajadores polacos eran aproximadamente tan igualitarios como los españoles en 1977²⁶.

²⁴ Resulta interesante señalar como futura referencia que todas esas tendencias se invirtieron en 1990: un 1,9 por 100 más apoyaba las limitaciones a las rentas más altas, un 17,9 por 100 más apoyaba una política de pleno empleo, un 1,1 por 100 menos era partidario de despedir a los trabajadores ineficientes y un 0,8 por 100 menos creía que los ingresos deberían depender de la cualificación.

²⁵ Según otra encuesta, en 1989 el 86 por 100 de los encuestados apoyaban el cierre de las empresas no rentables, un 81 por 100 apoyaba el despido de los empleados innecesarios, un 77 por 100 la limitación de las subvenciones a las empresas, un 67 por 100 apoyaba la libre formación de los precios y un 66 por 100 la limitación de los subsidios estatales a los precios: en todos los casos del 10 al 15 por 100 más que en 1987 (Osrodek Badan Opinii Publicznej [en adelante OBOP], Komunikat, núm. 0921, 1990).

²⁶ En Brasil el 78 por 100 estaba de acuerdo con la afirmación de que «todo lo que produce la sociedad debe dividirse entre todos de la forma más igualitaria posible», y el 60 por 100 estaba en desacuerdo con la de que «Si el país fuera rico, no importaría que hubiese muchas desigualdades sociales» (*Folha de S. Paulo*, 24 de septiembre de 1989, pág. B-8). En España el 62 por 100 de los trabajadores pensaba que debería existir un límite máximo a las rentas (Maravall, 1981: 33), mientras que en Polonia, en 1988, el 63 por 100 de los trabajadores cualificados y el 70 por 100 de los no cualificados aceptaban ese principio («con o sin reservas»).

Como ha destacado Rychard (1991b), el rechazo del *statu quo* no tenía por qué reflejarse en un entusiasmo por las reformas. Un motivo es que el término en sí había quedado desgastado por toda la historia de la República Popular. Las reformas eran un fenómeno endémico en todas las economías socialistas, por razones expuestas por Staniszkis (1984) y otros: como la economía en sí no contenía mecanismos de retroalimentación, había que utilizar mecanismos políticos cada vez que se producían desequilibrios. Las reformas habían sido innumerables: del sistema de planificación, de la administración funcional, de la administración territorial, de los sistemas de incentivos, de lo que fuese. Además, el fracaso de los programas polacos de reformas de 1982 y 1987 engendró un escepticismo generalizado acerca del éxito de cualquier reforma. En el mejor de los casos, la «segunda fase» de las reformas, el bloque de medidas de 1987, fue objeto de innumerables chistes. Sin embargo, pese a ese cansancio con las reformas, incluso el último bloque de medidas del Gobierno comunista provocó un salto hacia arriba de la confianza en el Gobierno: del 33,6 por 100 respecto del viejo Gobierno en agosto de 1988, al 72,4 por 100 con el nuevo Gobierno en noviembre del mismo año. De modo que los polacos ya mostraban entonces una mezcla de desesperación y esperanza.

La reforma, aduce Rychard (1991b), siempre fue un proyecto iniciado e impulsado desde arriba. Y, sobre todo, existía un consenso en el sentido de que hacía falta una transformación estructural de la economía. Sin embargo, dado el temor generalizado de que el «salto al mercado» ahondara todavía más la crisis e intensificara las ya altas tensiones sociales, y dado que durante las negociaciones de Magdalena se optó por un enfoque más gradual, la razón por la que se eligió una estrategia radical no es evidente. Desconozco las interioridades de los acontecimientos que llevaron a adoptar la receta de la «medicina amarga», pero algunos aspectos de esa decisión son visibles desde fuera:

1. La nueva elite admitió que varios elementos de la crisis eran amenazadores en el futuro inmediato. La preocupación predominante en casi todas las declaraciones oficiales era que el Estado era insolvente. El déficit estatal fue el primer objetivo de la reforma que mencionó Mazowiecki en su discurso inaugural. Balcerowicz inició su primera declaración programática anunciando que «debemos rescatar rápidamente la situación

- financiera del Estado a fin de salvar la economía» (citado en Domarańczyk, 1990: 173). El Gobierno utilizó el espectro de la quiebra para imponer su programa a la Sejm en diciembre.
2. Los acreedores extranjeros exhortaron a Polonia a adoptar un programa radical de reformas, mientras que los economistas extranjeros daban seguridades a los políticos polacos de que ese programa sería eficaz. Ambos factores desempeñaron un papel: Polonia tuvo que aprobar varias leyes para el 1 de enero de 1990 a fin de obtener fondos de estabilización del FMI, alivio respecto de la deuda y otra serie de ayudas del extranjero. El caso de Polonia era de evidente importancia: mereció así una visita personal de Michael Camdessus, del FMI, con el propósito de ejercer influencia justo cuando la Sejm estaba debatiendo las leyes: «Lo que planean ustedes hacer es el mejor programa para su país», aseguró Camdessus a los legisladores. «De no estar seguro de ello, no estaría aquí» (citado en Domarańczyk, 1990: 341). Los economistas extranjeros eran importantes no tanto porque existiera una escasez de economistas locales, sino porque aseguraban a los políticos y a la población que el bloque de reformas contaba con el apoyo de expertos.
 3. Un tema en el que insistían constantemente tanto los políticos como los técnicos era el de que Polonia no tenía otra opción más que proceder a la mayor velocidad posible. El mayor peligro con el que se enfrentaba el país era el de dejar las cosas para mañana. Eran pocos, incluidos los políticos, los que comprendían los tecnicismos en juego, pero se fue creando un consenso general en el sentido de que, cuanto antes, mejor, de que todo lo que se pudiera hacer inmediatamente debería hacerse ya. El título de la entrevista de Balcerowicz en el que detalló el programa de reforma era «rápidamente o nada» (Albo Szybko, albo wcale, *Polityka*, diciembre de 1989). La «medicina dura de tragar», la «terapia de caballo», el «trazar una separación tajante», se presentaban como medidas necesarias para terminar de una vez para siempre con la irracionalidad del sistema de planificación. El principio general era que si tal medicina no sabía mal, no podía ser buena; las inminentes privaciones constituían la prueba de que por fin se estaba haciendo algo. Y mientras se criticaba detalladamente el bloque de medidas de Balcerowicz, no sur-

gía ninguna alternativa coherente²⁷. Al final, sospecho, la estrategia radical ganó porque era el único plan coherente a la vista. Un titular del semanario *Solidaridad* durante el debate parlamentario sobre el programa de reformas fue: «El programa de Balcerowicz tiene una sola virtud: no hay otra opción posible» (*Tygodnik Solidarność*, 22 de diciembre de 1989).

En resumen, la estrategia de reforma radical se adoptó en Polonia debido a la presión urgente del déficit fiscal y la hiperinflación. Se basó en un consenso generalizado entre las elites en el sentido de que una transformación profunda del sistema económico era inevitable. Aunque se criticaron detalles, no aparecieron otras opciones coherentes. El hecho de que se percibiera la reforma radical como una empresa de alto riesgo no moderó el celo de sus arquitectos y no tentó al Gobierno a ocultar sus costes sociales. Y un programa radical era creíble precisamente porque era sobradamente distinto de todo lo intentado hasta entonces.

Ninguno de los tres factores citados implícitamente en el análisis de la opción polaca explica por qué todos los demás países de Europa del Este, salvo Hungría, adoptaron una estrategia parecida. La combinación de inflación y crisis fiscal no era una consideración abrumadora ni en Checoslovaquia ni en Rumania. Y mientras que el Gobierno polaco era políticamente muy fuerte cuando llegó al poder, los gobiernos de Bulgaria y de Rumanía no tenían su origen en elecciones competitivas y no gozaban de la misma legitimidad. De hecho, eran tan débiles que ambos se vieron obligados a aplazar la introducción de las reformas ante la oposición masiva que provocaron. La presión de los acreedores extranjeros tampoco explica la elección: Hungría tenía una deuda superior a la de Polonia, mientras que Checoslovaquia y Rumanía casi no tenían ninguna.

Un factor que sí tuvo importancia es que Hungría era el único país en el que ya funcionaba un mercado de consumo: el 90 por 100 de los precios y el 90 por 100 de las importaciones estaban exentos de controles estatales en junio de 1991 (entrevista con Bela Kadar, ministro de Asuntos Económicos Exteriores, *La Tribune de l'Expansion*, 7 de junio de 1991). Pero otro factor importante fue que las elites

²⁷ Es posible que la única alternativa coherente, centrada en la función económica del sindicato *Solidaridad* fuera la esbozada por el estadounidense Anthony Levitas («Inna Solidarność», *Tygodnik Solidarność*, 28 de julio de 1989).

húngaras estaban divididas en torno a la estrategia a seguir. Esas diferencias no parecían ajustarse a líneas partidistas claras; dividían a los partidos y se repetían en el seno del propio Gobierno. Los partidarios de la estrategia polaca, entre los cuales figuraban el presidente del Banco Central, Gyorgy Suranyi, y el primer ministro de Hacienda, Ferenc Rabar, aducían: «Una terapia radical de choque es inevitable» (*Financial Times*, 17 de septiembre de 1990). Pero otros miembros del Gobierno estaban preocupados por las consecuencias políticas de esta estrategia, incluidas las puramente electorales. Al no poder aplicar una estrategia radical, Rabar dimitió a fines de noviembre. El presupuesto para 1991, presentado a principios de diciembre, fue descrito como «un confuso compromiso»; sobre todo en relación a las subvenciones, y un partidario de la solución radical denunció que «el Gobierno no está preparado para emprender un proyecto así. El Gobierno es demasiado débil» (*Financial Times*, 5 de diciembre de 1990). En febrero de 1991 Hungría logró concertar un acuerdo con el FMI que no incluía medidas recesivas, sino que se concentraba en cuestiones institucionales. Y para la primavera de 1991 había cristalizado un enfoque gradual. Los argumentos a favor de ese enfoque fueron los detallados por Kupa, el nuevo ministro de Hacienda:

No hay más que dos soluciones. O nos centramos en una transición muy rápida a los mercados, con la expectativa de que los beneficios generados por el sector privado se distribuyan después a los que han ido quedando abandonados por el camino, o se actúa con más prudencia y nos comprometemos a no excluir a nadie de ese proceso de transición. Como el estado actual de nuestra economía no permite la primera solución, hemos adoptado la segunda, situando la atención prioritaria en los aspectos sociales de la reforma.

Cuando se le preguntó explícitamente por qué Hungría quería avanzar con más lentitud que Polonia, Kupa añadió: «No podemos arriesgarnos a unas tensiones sociales que lo pondrían todo en tela de juicio» (entrevista en *Le Figaro*, 4 de junio de 1991).

Consecuencias económicas de las reformas

Para situar en su contexto lo que sigue veamos un breve resumen de la dinámica económica polaca durante los dieciocho meses que siguieron al tratamiento de choque que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 1990. En el Cuadro 3.3 figuran algunos indicadores económicos.

CUADRO 3.3.—Polonia: indicadores económicos durante la reforma

	Salarios	Infl	Salrea	Alim	Ventas	Emp	Par	Col
1989								
Enero	-37,1	11,0	-43,3	38,0	4,4	-1,3		
Febrero	29,0	7,9	19,6	38,0	-2,9	-0,1		
Marzo	33,6	8,1	23,6	37,3	-1,5	-1,0		
Abril	-3,0	9,8	-11,7	36,1	-4,5	-0,9		
Mayo	-3,6	7,2	-10,1	37,1	-0,5	-1,1		
Junio	13,5	6,1	7,0	38,5	3,1	-1,1		
Julio	5,7	9,5	-3,5	41,2	-16,3	0		
Agosto	101,8	39,5	44,7	48,5	0,2	-1,0		
Septiembre	0,8	34,4	-25,0	50,1	13,6	-0,5		
Octubre	27,2	54,8	-17,8	55,7	-2,3	-0,1		
Noviembre	25,1	22,4	2,2	51,2	-2,7	-0,3		
Diciembre	47,5	17,7	25,3	51,0	11,7	-1,2		
1990								
Enero	1,8	79,6	-43,3	57,4	-31,6	-1,1	0,3	4,3
Febrero	15,0	23,8	-7,1	51,3	-2,1	-1,1	0,8	4,5
Marzo	36,7	4,3	31,1	48,5	0,9	-1,1	1,5	5,7
Abril	-5,8	7,5	-12,4	54,0	-1,5	-1,3	1,9	7,8
Mayo	-3,0	4,6	-7,3	52,9	0,3	-1,9	2,4	9,5
Junio	2,3	3,4	-1,1	53,0	4,9	-1,1	3,1	10,2
Julio	10,8	3,6	6,9	52,4	-12,2	-1,6	3,8	11,3
Agosto	5,0	1,8	3,1	50,8	7,6	-1,6	4,5	12,3
Septiembre	7,6	4,6	2,8	48,2	8,0	-1,4	5,0	13,6
Octubre	13,6	5,7	7,5	47,7	0,4	-1,3	5,5	14,6
Noviembre	12,0	4,9	6,8	45,7	0	-1,4	5,9	15,2
Diciembre	3,1	5,9	-2,6	45,7	3,2	-3,0	6,1	16,3
1991								
Enero	-0,2	12,7	-11,4	48,0	-18,7	-0,8	6,6	18,3
Febrero	12,5	6,7	5,4	46,1	0,8	-0,9	7,0	18,9
Marzo	3,7	4,5	-7,7	46,8	0,1	0,1	7,1	18,9
Abril	-1,2	2,7	-3,8		-8,3		7,3	19,6
Mayo	-2,1						7,7	19,9
Junio	2,0	4,9	-3,0		0,2		8,5	21,0

Salarios: Evolución mensual de los salarios nominales (incluidos los beneficios pagados a empleados) en el sector estatal.

Infl: Evolución mensual del índice de precios de consumo.

Salrea: Evolución mensual de los salarios reales en el sector estatal.

Alim: Proporción de los alimentos en los gastos de los hogares con alguna persona en la familia empleada.

Ventas: Evolución mensual de las ventas en el sector estatal (en tiempo de trabajo comparable).

Emp: Evolución mensual del empleo en el sector estatal.

Par: Porcentaje de parados registrados respecto de la fuerza de trabajo.

Col: Proporción acumulada de despidos colectivos entre los parados.

Fuente: GUS, *Biuletyn Statystyczny*, 1990, n.º 1, a 1991, n.º 3.

El efecto de la liberalización de los precios fue inmediato y dramático. En unos cuantos días casi todos los precios subieron entre un 60 y un 80 por 100; la carne lo hizo en un 100 por 100. La tasa de inflación de enero fue del 79,6 por 100, muy por encima del 45 por 100 que había predicho el Gobierno. La tasa de febrero fue todavía de un 23,8 por 100, pero, salvo en enero de 1991, la tasa mensual de inflación fue de un solo dígito en los dieciocho meses siguientes. En consecuencia, la operación de desregulación constituyó un doble éxito. Se liberalizaron los precios y, al mismo tiempo, se detuvo la hiperinflación. Es cierto que, como destacan Blanchard *et al.* (1991), el exceso de dinero (*money overhang*) se había visto ya erosionado por la hiperinflación de otoño de 1989: la relación entre la oferta de dinero y el gasto de la población disminuyó de 3,8 en febrero de 1989 a 1,4 en vísperas de la liberalización de los precios, en diciembre de 1989. Pero esa liberalización resultó ser una operación efectiva al primer golpe: la inflación dio un gran salto y después disminuyó a un nivel razonable y estable. El tipo de cambio siguió siendo estable. Se alcanzó confianza en el zloty: la gente vendía dólares y colocaba el dinero en depósitos en zloty a tres meses.

El efecto de la liberalización de los precios en otros países fue parecido. Los precios se dispararon inmediatamente, en particular los de la carne y otros alimentos. La tasa de inflación en el primer mes después de la liberalización de los precios fue de aproximadamente el 250 por 100 en Bulgaria, el 48 por 100 en Rumania y el 25,8 por 100 en Checoslovaquia. Pero en todos esos casos la inflación disminuyó casi inmediatamente: en Bulgaria la tasa de inflación tres meses después era del 3 por 100; en Checoslovaquia disminuyó al 7 por 100 en el segundo mes, y la subida total de los precios al cabo de seis meses era de sólo el 49,2 por 100; en Rumania, la subida general en los seis primeros meses de 1991 fue del 164 por 100. En consecuencia, la inflación causada por la liberalización de los precios respecto del control estatal fue un fenómeno pasajero.

En Polonia la inflación de 1990 en su conjunto descendió al 250 por 100 aproximadamente tras alcanzar el 640 por 100 en 1989. La inflación que persistió se debió a subidas de precios de los servicios públicos y los alquileres y al establecimiento de precios monopolistas por empresas estatales. La tasa de beneficios de las empresas estatales fue muy alta y siguió aumentando durante el primer trimestre de 1990. Pero como bajó mucho al final, reduciéndose del 29,4 por 100 en diciembre de 1990 al 7,6 en abril de 1991, existen pruebas de que

se estaba produciendo algún cambio estructural. El presupuesto estatal tuvo superávit para el conjunto de 1990, al igual que la balanza comercial, tanto en los mercados del dólar como en los del rublo. La economía estaba estabilizada.

Pero quedaba por ver si esta estabilización era permanente, puesto que se había logrado fundamentalmente mediante una profunda reducción de la demanda. El principal instrumento de la estabilización fue una gran reducción de los salarios. A fines del primer trimestre de 1990 la demanda de consumo había disminuido en un 47 por 100 y la producción en un 27 por 100 respecto del mismo período del año anterior. Tanto la producción como la demanda se recuperaron algo durante el segundo semestre del año. En el conjunto del primer año de reformas la producción industrial disminuyó en un 23 por 100 y la producción total en un 13 por 100. La situación fue parecida en otros países. Tras disminuir en todos ellos a lo largo de 1990, durante el primer trimestre de 1991 la producción industrial disminuyó en un 26 por 100 en Bulgaria, un 13 por 100 en Checoslovaquia y un 17 por 100 en Rumania. También disminuyó en un 13 por 100 en Hungría.

El efecto de esos cambios en las rentas reales y el bienestar resulta difícil de evaluar, debido en parte a que la información acerca del sector privado, que es nuevo y en gran medida no estructurado, es muy imprecisa, pero también por motivos conceptuales (Lipton y Sachs, 1990). En Polonia los salarios reales en el sector estatal se desmoronaron y las rentas reales de los hogares (comprendidas las del empleo adicional) disminuyeron drásticamente durante la primera mitad de 1990, recuperándose algo durante la segunda. Para el conjunto del año los salarios reales disminuyeron en un 28 por 100. Pero deben introducirse dos correcciones al evaluar las repercusiones iniciales de las reformas. La primera es que en la economía de escasez anterior a 1990 el dinero no era título suficiente para obtener acceso a bienes y servicios: a principios de 1989 los hogares poseían el triple de dinero del que podían gastar con la oferta disponible. De ahí que la reducción de la capacidad adquisitiva real fuese inferior a lo que indicarían las cifras de renta «real»²⁸. La segunda es que, en la

²⁸ Si tomamos los salarios reales como índice 100 en enero de 1989, ese índice llegaba a 136 en diciembre, en vísperas de la liberalización de los precios. Bajó a 77 en enero de 1991 y a 66 en febrero y subió a 69 en marzo. Pero si corregimos para tener en cuenta el exceso de dinero (omitimos el ahorro voluntario y dividimos los salarios

economía de escasez, un hogar medio dedicaba más de dos horas al día a hacer colas. En enero de 1991 las colas se evaporaron de la noche a la mañana. Por primera vez en la historia de la postguerra la mayoría de los que respondieron a encuestas dijeron que el no disponer de dinero suficiente constituía un problema mayor que la escasez de artículos en oferta²⁹. Por eso, pese a la disminución de los salarios «reales», el resultado de la liberalización debe haber sido un mayor bienestar: el exceso de liquidez había sido inútil de todos modos, y el ahorro en los costes de transacción fue enorme. Este argumento se ve apoyado por las encuestas que ponían de manifiesto que la gente percibía que sus condiciones de vida mejoraban mientras disminuían los salarios «reales»: la diferencia entre el porcentaje de personas que en las encuestas opinaban que las condiciones eran malas y las que pensaban que eran buenas bajó de 82 en septiembre de 1989 a 73 en enero de 1990 y a 57 en abril (véase más adelante el Cuadro 3.4).

Sin embargo, la capacidad adquisitiva siguió disminuyendo después de que desaparecieran el exceso de dinero y las colas. Aunque los salarios en el sector estatal y las rentas de los hogares se recuperaron algo durante el segundo semestre de 1990, volvieron a disminuir en un 17,2 por 100 durante los cuatro primeros meses de 1991. La misma pauta siguieron casi todos los demás indicadores. Las ventas realizadas por el sector estatal (con un tiempo de trabajo comparable) disminuyeron en 18,7 por 100 en enero de 1991 y siguieron bajando durante el segundo trimestre de ese año. La industria ligera y la construcción se vieron especialmente afectadas. El presupuesto estatal entró en déficit durante el primer semestre de 1991. A fines de abril de 1991 las importaciones de la zona del dólar superaban a las exportaciones en 525 millones de dólares, y en con-

reales por la ratio de la oferta monetaria de los hogares respecto de los gastos de los hogares), entonces el índice corregido subió de 100 en enero a 336 en diciembre y bajó a 205 en enero de 1991 y a 133 en marzo. En consecuencia, la capacidad adquisitiva real era superior en marzo de 1991 a la de enero de 1989.

²⁹ En febrero de 1989 el 60 por 100 de los encuestados se quejaban de que se veían perjudicados por una oferta insuficiente; el 31 por 100, por unos ingresos insuficientes. En marzo de 1990, sólo el 14 por 100 creía que la oferta era insuficiente, y el 76 por 100 se quejaba de no disponer de suficiente dinero (OBOP). Al cabo de cinco meses de reformas, sólo el 3,7 por 100 entendía que las escaseces fueran un problema; el 68,5 consideraba que el no tener el suficiente dinero era más importante (Centrum Badán Opinii Społecznej [en adelante CBOS]).

secuencia en mayo el Gobierno se vio obligado a devaluar el zloty en un 15 por 100.

El paro oficial apareció en enero de 1990 y siguió aumentando en aproximadamente 100.000 trabajadores al mes. Pero durante varios meses mucha gente que se inscribía en el paro nunca había estado empleada con anterioridad. Hubo pocos despidos y ningún cierre de fábricas. Para fines del primer trimestre el empleo había disminuido en un 6 por 100. Casi todas las empresas siguieron acumulando mano de obra y la productividad se derrumbó. En junio el ministro de Industria decidió cerrar las primeras fábricas; los despidos colectivos se aceleraron y el empleo cayó más rápidamente. Para fines de septiembre el empleo había disminuido en un 10 por 100 y la productividad en aproximadamente el 20 por 100. Para entonces, la tasa de paro había alcanzado al 5 por 100 de la población activa. A fines de 1990 la tasa de paro era del 6,1 por 100, y el 16,3 por 100 de los parados habían perdido su empleo como resultado de despidos colectivos. A fines de agosto de 1991 el paro llegaba al 9,4 por 100, y más del 25 por 100 había perdido su empleo como resultado de despidos colectivos. También en otros países el resultado de las reformas fue el paro oficial. Apareció en enero de 1991 y siguió en aumento: a fines del segundo trimestre alcanzaba aproximadamente el 6 por 100 en Bulgaria, el 3,8 por 100 en Checoslovaquia y el 0,9 por 100 en Rumania. También se incrementó hasta un 3,9 por 100 en Hungría.

Aunque no se dispone de datos sistemáticos relativos a Polonia³⁰, existen varias señales de que el proceso de reforma no aumentó la desigualdad de las rentas de los hogares. Las respuestas a las preguntas de las encuestas relativas a la situación económica de las familias y sus pautas de gasto siguieron siendo más o menos las mismas durante los dieciocho primeros meses de las reformas. En noviembre de 1987, y también en noviembre de 1989, el 42 por 100 de las familias entendían que su situación era mala y el 12 por 100 que era buena; en mayo de 1990 el 37 por 100 la juzgaba mala y el 14 por 100 buena; en mayo de 1991 el 40 por 100 calificaba su situación de mala y el 11 por 100 de buena (CBOS). Las preguntas relativas a los presupuestos familiares indican que aproximadamente el 10 por 100 de los hogares lograban ahorrar y que entre el 50 y el 60 por 100 apenas si tenía dinero suficiente para comprar los alimentos y la ropa

³⁰ Las fuentes estadísticas polacas no aportan datos sistemáticos sobre distribución. Sólo distinguen los hogares de los empleados estatales de los de los jubilados.

más baratos. El resto no consumía suficiente, tomaba prestado o gastaba sus ahorros. En consecuencia, una generalización elemental indica que, aproximadamente, a un 10 por 100 de los hogares le va bien mientras que un tercio oscilaba en el borde de la pobreza absoluta. El resto sobrevivía.

En resumen, durante este tiempo el principal logro del proceso de reforma fue la introducción de un mercado de consumo. Las colas y el racionamiento se vieron sustituidos con éxito por la asignación mediante los precios. Aunque esta operación fuera acompañada por una gran disminución de los salarios «reales», debe haber aumentado el bienestar. De hecho, no existen cifras que puedan transmitir la experiencia; para unas personas que durante decenios «cazaban» por las calles en busca de productos, transportando bolsas de «por si acaso» (*anuschka*) aparecía algo, que hacían colas porque las colas significaban que «debe haber llegado algo», el espectáculo de unas tiendas llenas de productos que se podían adquirir sin más que pagar su precio era algo maravilloso. Además, el brote inicial de inflación fue efímero y el tipo de cambio se estabilizó. En consecuencia, las reformas introdujeron simultáneamente un mercado de consumo y lograron estabilizar la economía.

Pero la inflación se controló sobre todo mediante restricciones de la demanda. El paro fue aumentando lenta pero constantemente. Todos los demás indicadores revelan la misma pauta. Tras un gran descenso en el primer semestre de 1990 y una recuperación relativa en el segundo semestre de ese año, el primer semestre de 1991 presenció un claro deterioro en todos los aspectos. Lo que es más importante, al cabo de dieciocho meses de reformas la economía seguía en declive: los salarios reales disminuían junto con la demanda y la producción, y el paro aumentaba a más velocidad. El tipo de cambio se encontraba sometido a nuevas presiones. Entre tanto, a medida que aumentaba el déficit presupuestario, los gastos en servicios sociales se iban reduciendo más.

Mi argumento no es que el proceso de reforma fuese un fracaso; en muchos sentidos cambió en ese escaso margen de tiempo la vida de la gente para mejor. Además, el motivo por el que la producción, el empleo y los niveles de vida bajaron no fue exclusivamente la reforma; un indicio es que el producto material neto y la producción industrial disminuyeron en varios países antes de que se introdujera el tratamiento de choque; otro es que la economía de Hungría siguió una vía parecida a las economías de los países que habían adoptado

una actitud más radical. Estas economías empeoraron debido en parte a que se había desintegrado el antiguo sistema de asignación de recursos, comprendidas las relaciones comerciales con la Unión Soviética; en parte porque coincidieron las subidas de los precios del petróleo y de los tipos internacionales de interés, y sólo en parte debido a las reformas.

Por el contrario, creo que esta experiencia demuestra que, aunque un programa de reformas sea tan radical como el polaco, la transición a una economía de mercado es, inevitablemente, un proceso largo. Al cabo de dieciocho meses no se ve el final del camino.

El paro distaba mucho de haber tocado fondo. Existían varias señales de que la inmensa mayoría de las empresas estatales no habían modificado su comportamiento tradicional y habían decidido esperar a ver cómo terminaban las cosas³¹. La mejor prueba de la actitud de las empresas estatales es que, durante los dieciocho primeros meses

³¹ La afirmación de Lipton y Sachs (1990: 120) de que «en respuesta, casi todos los directivos han iniciado una estrategia de doble vía que comprende la revaluación de sus procesos de producción y, ante una acumulación no deseada de existencias, la búsqueda de nuevos mercados en el país y en el exterior» equivale a confundir los deseos con la realidad. Lipton y Sachs están tan deseosos de justificar la estrategia de las reformas que no observan que en el momento en que escribían no había ningún motivo para que las empresas estatales modificaran su comportamiento, dado que eran sumamente rentables. Durante los cuatro primeros meses de la reforma, su tasa de beneficios aumentó en un 15 por 100. Un estudio de 15 empresas estatales realizado por Dabrowski, Federowicz y Levitas (1990: 26) concluye que las reacciones de las empresas varían mucho y se abstiene de hacer evaluaciones cuantitativas. Sin embargo, los autores concluyen: «Así, los cambios observados distaban mucho del dinamismo que hace falta para una expansión de los mercados. Lo que resulta especialmente llamativo es la falta de pautas de comportamiento adecuado, en particular la costumbre de contemplar el futuro de la empresa según sus perspectivas de supervivencia económica. En lugar de plantearse la pregunta de ¿qué podemos vender?, con demasiada frecuencia los que responden se preguntan sólo lo que pueden producir.» Los autores citan varios casos en los cuales las empresas reaccionaron a un descenso de la demanda de sus productos con una subida de los precios, y en que los directivos adoptaron una actitud de esperar y ver, con la esperanza de utilizar sus contactos personales para obtener contratos del Estado. Mis propias conversaciones en septiembre de 1990 con varios sociólogos que estudian empresas estatales indican que casi todos los directivos adoptaron una actitud conservadora, cuidando tan sólo de sus propios intereses y esperando a que se les obligara a hacer algo. Esa actitud temporizadora se vio exacerbada por los retrasos en la ley de privatización; los directivos de las empresas estatales no sabían qué iba a ser de ellos. La ley de privatización finalmente adoptada no clarificó los derechos de propiedad. Introdujo una solución temporal según la cual las empresas estatales se convertirían en empresas públicas propiedad del Estado hasta que apareciesen compradores privados.

después de la reforma, sus ventas disminuyeron en aproximadamente el 50 por 100, mientras que el empleo se reducía aproximadamente un 20 por 100. En consecuencia, las ventas por trabajador disminuyeron en casi un 40 por 100, y las empresas estatales seguían acumulando mano de obra. La ley de privatización que se promulgó no sirvió más que para perpetuar la incertidumbre: tras ella se privatizaron pocas empresas, pero muchas sabían que lo serían. Muchos mercados aún no se habían formado: no existía una bolsa de valores efectiva, ni un mercado laboral, ni un mercado de créditos. La introducción del nuevo sistema fiscal se aplazó por un año; el nuevo sistema no se aprobó hasta julio de 1991, para entrar en vigor en 1992³². La inversión extranjera privada, distinta de las ayudas gubernamentales y de los organismos multilaterales, era minúscula. En agosto de 1990, dieciocho meses después de que se liberalizase la Ley sobre Empresas Mixtas, la Agencia para la inversión extranjera había expedido 1.903 permisos sobre un total de 2.309 solicitudes, y había 800 empresas funcionando. La inversión total era del orden de 100 millones de dólares. En febrero de 1991 estaban inscritas 3.000 empresas con capital extranjero, con unos 400 millones de dólares de capital.

Además, aunque los datos son escasos, existen pocos indicios de que el salto hacia el mercado indujera el milagro monetarista de una explosión del espíritu empresarial popular. Como señalan Lipton y Sachs (1990: 111), «el objeto de la competencia es la aparición rápida de mercados de bienes, mano de obra y capital, lo cual crea el clima adecuado para la reasignación masiva de recursos necesaria para una transformación fundamental de la economía». Hasta ahora nada de esto ha ocurrido y existe poco apoyo a esta afirmación al nivel de las actitudes individuales. Como Elster (1990) argumenta, cuando existen externalidades, las preferencias por sistemas económicos difieren drásticamente de las decisiones individuales. Aunque en 1988 la propiedad privada y los mercados gozaban de un apoyo general, Rychard (1991a: 422 y 423) indica que el 78,7 por 100 de los padres querían que sus hijos encontraran trabajo en el sector estatal, y sólo el 14,5 por 100 deseaban que sus hijos trabajasen en el sector privado. En una encuesta realizada a fines de junio de 1990, el 72,2 por 100 de las respuestas apoyaban la privatización de las empresas estatales, pero el 52,3 por 100 prefería trabajar en empresas estatales (*Zycie*

³² El motivo fue puramente técnico: falta de ordenadores y de oficinas (*Gazeta Wyborcza*, 13 de septiembre de 1990).

Warszawy, 25 de junio de 1990). La proporción de empleados estatales que dijeron que abrirían sus propios negocios si perdieran sus empleos actuales permaneció casi constante, en torno al 30 por 100 de febrero a noviembre de 1990, mientras que la proporción de quienes deseaban hacerse independientes aumentó lentamente del 36 por 100 en febrero al 42 por 100 en noviembre (CBOS). Y mientras que el apoyo de la opinión pública a la economía de mercado era abrumador, en agosto el 65 por 100 de los encuestados estaban de acuerdo con la afirmación de que «el Estado debía controlar los precios y no permitir que subieran demasiado», mientras que sólo el 23 por 100 opinaba que los precios debían estar determinados libremente por el mercado (OBOP).

Los indicadores económicos proporcionan una visión más compleja. Los optimistas afirman que efectivamente se produjo la explosión prevista de espíritu empresarial. Durante el primer semestre se crearon 175.000 empresas privadas y, según algunas fuentes occidentales, a fines de año se habían formado 500.000. Sin embargo, durante los seis meses acerca de los cuales disponemos de datos sistemáticos, 147.000 empresas privadas cerraron o suspendieron sus actividades. En consecuencia, el aumento neto fue sólo de 28.000. Las nuevas empresas se hallaban sobre todo en el comercio —había 90.000 nuevas empresas que se dedicaban al comercio ambulante— mientras que el número de empresas de artesanía y servicios disminuyó en 53.000. La media de empleo en el sector privado bajó de 1,98 empleados por empresa en 1989 a 1,75 en agosto de 1990 (*Gazeta Bankowa*, 9 de septiembre de 1990). Las investigaciones de Buchner-Jeziorska (1990) arrojan alguna luz sobre este fenómeno, pues demuestran que los empresarios que tuvieron mucho éxito en los márgenes de la economía socialista eran candidatos improbables a formar parte de la nueva clase empresarial. Dadas la incertidumbre y la exorbitante rentabilidad de sus actividades, han aprendido a no dedicarse sino a empresas que puedan liquidarse rápidamente, y a consumir a enorme velocidad.

Ninguna de estas cifras puede considerarse como un veredicto definitivo; sería poco razonable prever que las actitudes y los comportamientos cambiasen de la noche a la mañana. De hecho, los datos más recientes indican que el sector privado da muestras de pujanza mientras que el estatal sigue en declive. Pero, en el mejor de los casos, la transformación será lenta: la obtención de rentas rápidas en mercados precarios es una forma de actividad empresarial diferente de

aquella que consiste en invertir en activos fijos a fin de obtener una tasa competitiva de retornos.

En consecuencia, al cabo de dieciocho meses de reformas, tal como dice un chiste polaco, «hay un túnel al final de la luz». A medida que se introducen nuevas medidas de reforma, las condiciones económicas siguen empeorando y todavía no se ha tocado fondo³³. El período entre estabilización y reanudación del crecimiento es inevitablemente largo. México creció por primera vez nada menos que después de seis años de un programa de estabilización que tuvo éxito; Bolivia todavía no ha tenido crecimiento. Por eso las cuestiones políticas son clave para el éxito de las reformas. ¿En qué condiciones puede ser apoyado un plan de reformas como expresión del proceso democrático?

La dinámica de la opinión pública

La evolución de la opinión pública

Cuando se inició el programa de reformas, sacudió el escepticismo acumulado, generó confianza y movilizó un apoyo generalizado. La

³³ Según un estudio del Banco Mundial (*Poland: Economic Management for a New Era*, 1990) realizado en 1989, los resultados de una estrategia que concentrara en un solo golpe todas las medidas en Polonia serían que un tercio de la producción industrial desaparecería y el PIB se reduciría en un 15 por 100. Esa predicción parece demasiado optimista. A este respecto resulta ilustrativa la experiencia de Alemania del Este. La economía de Alemania del Este hizo el tránsito al mercado de una sola vez. El paro en la antigua RDA alcanzó el 32,5 por 100 en abril de 1991 (si se cuentan los parados oficiales, que constituían el 9,5 por 100 de la fuerza de trabajo, y los que trabajaban «a tiempo parcial», que añadían otro 23 por 100) y bajó por primera vez al 31,8 por 100 en mayo. Según simulaciones realizadas por MacDonald y Thumann (1990: 82, 88), si para el año 2001 la economía de Alemania del Este alcanzara una producción por trabajador igual al 80 por 100 del nivel de Alemania occidental (era del 31 por 100 en 1991), el paro llegaría a su máximo con un 26,5 por 100 en 1991 y bajaría al 6 por 100 en el año 2001. Si la productividad de la fuerza de trabajo llegara sólo al 60 por 100 del nivel de Alemania occidental, entonces el paro llegaría a su máximo con un 36 por 100 en 1991 y bajaría al 9 por 100 en el año 2001. La producción industrial disminuyó en un 50 por 100 en Alemania del Este en los 6 meses siguientes al 1 de julio de 1990, y el PIB se redujo en un 15 por 100. Las predicciones generales son que la producción industrial se reducirá entre un 40 y un 50 por 100 más y el PIB en otro 15 a 20 por 100 en 1991. Es decir, que para Alemania del Este el fondo se halla en torno al 30 por 100 de paro y una disminución del 30 por 100 de la producción industrial. Y obsérvese que, junto con Checoslovaquia, se suponía que la economía de Alemania del Este era la más eficiente entre las economías de planificación central. Si utilizamos esas cifras como criterio de medida, a Polonia le queda mucho camino por recorrer antes de que empiece su recuperación.

idea misma de las reformas radicales se veía apoyada por un margen de tres a uno; concretamente el plan Balcerowicz por casi el mismo margen. El optimismo subió desmesuradamente. Una pregunta formulada por el OBOP en noviembre de todos los años desde 1979 —si el año siguiente sería mejor para el país y mejor para la persona preguntada— dio en 1989 los niveles más altos de optimismo jamás registrados³⁴. La diferencia en porcentaje neto entre las personas que opinaban que la economía iba a mejorar y las que opinaban que empeoraría en los dos años siguientes pasó de 6, en julio de 1989, a 45 en diciembre y era todavía de 44 en abril de 1990 (CBOS). En otra encuesta, la diferencia neta entre quienes opinaban que la economía mejoraría en lugar de empeorar en los tres años siguientes pasó de 18 en marzo de 1989 a 48 en noviembre de 1989 y 49 en enero de 1990 (OBOP). Además, no se trataba de un optimismo carente de información: el Gobierno había advertido que iba a haber dificultades y la población esperaba que llegaran. Pero estaba dispuesta a soportar ese coste. En febrero el 52 por 100 respondía que «apoyaría al Gobierno si anunciara que su situación debe seguir empeorando algo en los próximos meses», mientras que el 33 por 100 respondía que no. En marzo el 53 por 100 estaba de acuerdo con la afirmación: «La gente piensa que hay dificultades, pero necesitamos sufrir para que las cosas mejoren en el futuro». Estaban dispuestos a sufrir y estaban dispuestos a apoyar el programa que generaba ese sufrimiento, pues creían que éste era inevitable, que el programa de reformas era correcto y que daría fruto en un futuro previsible³⁵.

³⁴ La proporción que decía que el año próximo sería mejor para el país pasó del 24 por 100 en 1970 al 32 por 100 en 1980, bajó al 22 por 100 en 1981 y volvió a subir al 41 por 100 en 1982, cuando el Gobierno militar anunció el primer programa de reformas. Disminuyó en 1983 y 1984 y volvió a aumentar en 1985 cuando el Gobierno trató de intensificar las reformas económicas. Volvió a caer en 1986 y 1987 para subir el 32 por 100 en 1988 cuando el Gobierno Rakowski intentó de nuevo las reformas. Ascendió al 54 por 100 en noviembre de 1989 y llegó al nivel de 1984 (30 por 100) en noviembre de 1990. En consecuencia, parece que cada una de las reformas anunciadas, fuese bajo un régimen autoritario o bajo una democracia, significó una nueva inyección de esperanza.

³⁵ Desconozco por completo sobre qué bases la Conferencia OCDE/Banco Mundial sobre la transición a una economía de mercado en Europa central y del Este decidió que «en los países con gobiernos democráticos recién elegidos las autoridades tienen que enfrentarse con las falsas expectativas de su población de que deshacerse del yugo de una sociedad planificada rendiría mejoras económicas inmediatas; en todas las economías en transición existe una falta de comprensión pública de los costes inevitables de los cambios de sistema» (Marer, 1991).

Como los datos expuestos en el Cuadro 3.4 hablan por sí solos, podemos evitar entrar en detalles acerca de la evolución de la opinión pública. Permítaseme únicamente indicar una periodización.

Casi todos los indicadores de la opinión pública revelaban que la percepción de las condiciones del momento y las esperanzas para el futuro siguieron manteniéndose estables hasta mayo de 1990, mes que mostró la primera disminución apreciable de ese apoyo. Los niveles alcanzados en mayo siguieron siendo bastante estables hasta fines de 1990. De hecho, casi todos los indicadores revelaron unos niveles de satisfacción y optimismo ligeramente mayores en noviembre que en mayo. En 1991 empezaron a empeorar otra vez el diagnóstico de la situación actual, el optimismo, la disposición a soportar sacrificios y el apoyo al programa de Balcerowicz. Tras un respiro temporal en abril, en mayo se produjo el mayor giro contra las reformas registrado hasta la fecha. Los datos de agosto indican que el descontento con las reformas se hizo todavía más pronunciado. En agosto de 1991 el Plan Balcerowicz obtuvo un resultado neto de -32 . La proporción de encuestados que opinaban que los sacrificios actuales tendrían fruto en el futuro bajó al 23 por 100, y el 71 por 100 pensaba que sus sacrificios no comportarían ninguna mejora.

En resumen, las reformas gozaron de un apoyo abrumador a partir del momento que se anunciaron y hasta los cuatro primeros meses de su aplicación, inclusive. Ese apoyo disminuyó mucho al cabo de unos meses, pero siguió siendo estable y considerable durante el resto del primer año. En los seis meses siguientes la confianza en la reforma volvió a disminuir mucho, y al cabo de dieciocho meses una clara mayoría de la opinión pública se volvió en contra de ellas por primera vez.

Dinámica económica y opinión pública

¿Por qué disminuyó el apoyo a las reformas? ¿Hasta qué punto la evaluación de las condiciones actuales, el optimismo acerca del futuro y el apoyo a un programa específico de reformas dependen de la dinámica de la economía? ¿Qué variables económicas importan para la dinámica de la opinión pública y cómo afectan a esta última?

Como se dispone de datos mensuales sobre variables económicas y diversos aspectos de la opinión pública desde enero de 1989 hasta la actualidad, podemos iniciar (con todas las precauciones del caso)

CUADRO 3.4.—*Actitudes hacia la economía y el programa de reformas (porcentajes)*

	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Pb</i>
<i>1989</i>								
Enero	-31	-7		-34	-84		-70	
Febrero		3						
Marzo	8	-18	-16	-24	-90		-89	
Abril	8	-1		-1	-87	-74	-54	
Mayo		1					-59	
Junio	17		-2	-1	-81	-65	-44	
Julio	-6		-31	-39	-92	-75	-76	
Septiembre	23	11	-3	3	-92	-82	-59	
Octubre		21						
Noviembre	45	48	11	12	-81	-70	-32	
Diciembre		27						
<i>1990</i>								
Enero	33	49	5	-31	-84	-73	-76	33
Febrero	42		12	-21	-71	-72	-65	26
Marzo	37	24	15	-22	-43	-62	-63	11
Abril	44	27	25	-17	-37	-57	-55	15
Mayo	30	15	10	-43	-46	-63	-70	9
Junio	32	5	10	-42	-43	-64	-67	15
Julio	28		7	-33	-52	-69	-80	2
Septiembre	28	22	8	-37	-39	-63	-64	14
Octubre	33	5	12	-42	-38	-62	-64	15
Noviembre	36		17	-26	-57	-76	-79	7
<i>1991</i>								
Enero	32		12	-16	-40	-61		1
Febrero	21		0	-40	-42	-59	-72	-12
Marzo	24	10	5	-48	-38	-62		4
Abril	32	16	12	-30	-28	-56	-60	12
Mayo	16	-10	-4	-55	-62	-67	-83	-17
Junio	6	-13	-12		-53	-69		-18
Julio	7		-12	-51	-66	-78	-85	-28
Agosto	16		-6	-47	-54	-78	-76	-32

Me: «¿Mejorará o empeorará la economía en los dos próximos años?» Resultado neto = «mejorará» - «empeorará».

Hme: «¿Habrá una mejoría económica en los tres próximos años?» Resultado neto = «mejoría» - «empeoramiento».

Mc: «¿Mejorarán las condiciones materiales de vida de la gente o empeorarán en los dos próximos años?» Resultado neto = «mejorarán» - «empeorarán».

St: «En su opinión, ¿aumentarán o disminuirán las tensiones sociales en las semanas o los meses que vienen?» Resultado neto = «disminuirán» - «aumentarán».

Ee: «¿Cómo evalúa usted la situación económica del país?» Resultado neto = «buena» - «mala».

Im: «¿Cómo evalúa usted las actuales condiciones materiales de vida de la gente?» Resultado neto = «buenas» - «malas».

It: «A su juicio, ¿experimenta nuestra sociedad calma y relajación o ansiedad y tensión?» Resultado neto = «calma» - «tensión».

Pb: «¿Cómo calificaría usted su actitud hacia el Plan Balcerowicz?» Resultado neto = «apoyo» - «oposición».

Fuente: CBOS, *Servis Informacyjny*, varios números (excepto con respecto a *Me*, que procede de OBOP).

unos análisis estadísticos sencillos. Los datos sobre opinión pública enumerados en el Cuadro 3.4 comprenden evaluaciones de las condiciones actuales, previsiones y una evaluación del plan Balcerowicz. Tanto las evaluaciones como las previsiones comprenden tres preguntas, dos de ellas tan interrelacionadas que aportan una verificación de su fiabilidad: una se refiere a la economía y otra a las condiciones de vida (la tercera inquiere sobre las tensiones en la sociedad). Además, dos organizaciones de opinión pública preguntaron a la gente acerca de sus previsiones respecto de la economía. En total, disponemos de ocho preguntas que se han formulado de forma por lo menos esporádica desde enero de 1989 hasta mayo de 1991³⁶.

Las correlaciones entre las respuestas se exponen en el Cuadro 3.4A³⁷. Obsérvese que las variables de las previsiones coinciden (HME es la variable de OBOP; todas las demás proceden de CBOS), al igual que las evaluaciones de la situación actual. Parece que, especialmente una vez que se iniciaron las reformas, el público hizo previsiones acerca del futuro con independencia de su evaluación de la situación actual. Los indicadores de tensión social no se correlacionan con otras actitudes si atendemos a todo el período, pero sí en caso de que consideremos sólo el período a partir de enero de 1990. Basta con un vistazo a los datos para ver que en 1989 las tensiones aumentaron y disminuyeron en función de los acontecimientos políticos más que de los estados de ánimo económicos.

¿Cómo configuran las variables económicas esas actitudes? El Cuadro 3.4B muestra las correlaciones entre variables económicas y de actitud: la parte superior a partir de enero de 1989, la inferior a partir de las reformas; es decir, desde enero de 1990.

³⁶ Las variables que evalúan la situación actual recibieron [en inglés] una inicial «e», que significa «Es...», mientras que las variables que se refieren a previsiones recibieron la inicial «S», que significa «Servirá...» (advertencia incluida en la presente edición con fines puramente explicativos. En castellano resultaba imposible reflejar sistemáticamente esta fórmula de iniciales si se aspiraba a mantener el sentido de fondo de las preguntas (N del T.). CBOS no realiza sus encuestas mensuales en agosto ni en diciembre. En cambio, los datos de OBOP de que dispongo adolecen de varias lagunas. De ahí que el número de observaciones respecto de los análisis concretos oscilen entre 8 y 20. Los datos de CBOS están disponibles por suscripción a *Servis Informacyjny*, publicación mensual. Los datos de OBOP son inéditos; agradezco la generosidad del director Jacek Szymanderski, que me consiguió esos resultados.

³⁷ Se trata de correlaciones entre series cronológicas de respuestas medias. Cito algunos datos interseccionales cuando están disponibles.

CUADRO 3.4A.—*Correlaciones entre las actitudes hacia las reformas (enero de 1989 a mayo de 1991 en la esquina inferior derecha, enero de 1990 a mayo de 1991 en la superior derecha)*

	<i>Me</i>	<i>Mc</i>	<i>Hme</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Pb</i>
<i>Me</i>	1,00	0,86 (13) ^a	0,64 (8)	0,73 (13)	-0,27 (13)	-0,21 (13)	0,53 (8)	0,62 (13)
<i>Mc</i>	0,93 (17)	1,00	0,39 (8)	0,64 (13)	0,17 (13)	0,07 (13)	0,50 (8)	0,27 (13)
<i>Hme</i>	0,71 (12)	0,61 (12)	1,00	0,69 (8)	-0,32 (8)	-0,21 (8)	0,29 (8)	0,89 (8)
<i>St</i>	0,15 (20)	0,11 (17)	0,36 (12)	1,00	-0,23 (13)	-0,13 (13)	0,37 (8)	0,20 (13)
<i>Ee</i>	0,54 (20)	0,60 (17)	-0,37 (12)	-0,51 (20)	1,00	0,83 (13)	0,89 (8)	-0,63 (13)
<i>Im</i>	0,22 (17)	0,42 (17)	-0,17 (12)	-0,34 (17)	0,82 (17)	1,00	0,78 (8)	-0,44 (13)
<i>It</i>	0,30 (14)	0,18 (17)	0,54 (12)	0,81 (14)	-0,22 (14)	0,16 (14)	1,00	0,55 (8)
<i>Pb</i>	No pertinente durante este período							

Me: «¿Mejorará la economía?»

Mc: «¿Mejorarán las condiciones de vida?»

Hme: «¿Mejorará la situación económica?» (OBOP).

St: «¿Disminuirán las tensiones?»

Ee: «¿Está bien la economía?»

Im: «¿Son bajas las tensiones?»

Pb: «Plan Balcerowicz».

Todas las variables se miden como diferencia neta entre respuestas positivas y negativas.

^a Los paréntesis indican el número de observaciones.

Las pautas generales durante el período de reformas son las siguientes:

1. Los salarios nominales no tuvieron ningún efecto en las actitudes hacia las reformas; no existe ninguna prueba de espejismo monetario.

2. Cuando los salarios reales aumentaron, la inflación bajó, los gastos en alimentos se redujeron y la demanda aumentó —en resumen, cuando las condiciones económicas fueron mejores—, la mayor parte de la gente las evaluó positivamente. Tuvo una visión realista de

CUADRO 3.4B.—*Variables económicas y actitudes hacia las reformas*

Enero 1989 a mayo 1991								
	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	
<i>Salnom</i>	0,35 (20) ^a	0,08 (17)	0,23 (17)	0,18 (20)	0,06 (20)	-0,02 (17)	0,29 (14)	
<i>Salrea</i>	0,18 (20)	0,13 (17)	-0,13 (17)	-0,05 (20)	0,34 (20)	0,38 (17)	0,11 (14)	
<i>Infl</i>	0,15 (20)	-0,10 (17)	0,54 (17)	0,22 (20)	-0,45 (20)	-0,45 (17)	-0,04 (14)	
<i>Alim</i>	0,79 (20)	0,53 (17)	0,76 (17)	-0,15 (20)	0,44 (20)	0,01 (17)	-0,13 (14)	
<i>Ventas</i>	-0,00 (20)	0,18 (17)	-0,38 (17)	0,10 (20)	0,14 (20)	0,10 (17)	0,39 (14)	
<i>Emp</i>	-0,25 (20)	-0,55 (17)	0,09 (17)	0,21 (20)	-0,31 (20)	-0,25 (17)	0,33 (14)	
Enero 1990 a mayo 1991								
	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Bp</i>
<i>Salnom</i>	0,07 (13)	-0,04 (13)	-0,05 (9)	0,14 (13)	-0,04 (13)	-0,15 (13)	-0,14 (8)	-0,07 (13)
<i>Salrea</i>	-0,11 (13)	0,12 (13)	-0,60 (9)	-0,08 (13)	0,57 (13)	0,25 (13)	-0,18 (8)	-0,51 (13)
<i>Infl</i>	0,15 (13)	-0,23 (13)	0,78 (9)	0,17 (13)	-0,83 (13)	-0,47 (13)	0,44 (8)	0,65 (13)
<i>Alim</i>	0,36 (13)	0,11 (13)	0,63 (9)	0,13 (13)	-0,52 (13)	-0,19 (13)	0,35 (8)	0,65 (13)
<i>Ventas</i>	-0,05 (13)	0,18 (13)	-0,80 (9)	-0,34 (13)	0,62 (13)	0,36 (13)	0,48 (8)	-0,29 (13)
<i>Emp</i>	-0,29 (13)	-0,29 (13)	-0,12 (9)	-0,13 (13)	0,14 (13)	0,21 (13)	0,26 (8)	-0,18 (13)
<i>Paro</i>	-0,65 (13)	-0,31 (13)	-0,73 (10)	-0,35 (13)	0,58 (13)	0,29 (13)	-0,56 (8)	-0,77 (13)
<i>Col</i>	-0,67 (13)	-0,34 (13)	-0,72 (10)	-0,36 (13)	0,58 (13)	0,33 (13)	-0,54 (8)	-0,78 (13)

^a Los paréntesis indican el número de observaciones.

la situación. A su vez, sus previsiones fueron en gran medida independientes de la situación actual y su percepción: prueba de que la gente no se limitó a extrapolar las condiciones actuales, sino que tuvo teorías acerca de la dinámica de las reformas³⁸.

3. La aprobación del Plan Balcerowicz fue más generalizada cuando la situación económica actual era mala y más gente la evaluaba como tal; el apoyo al programa de reformas fue menor cuando la situación mejoró y más gente lo entendió de ese modo. Así ocurrió respecto de los salarios reales, la inflación, los gastos en alimentos y la demanda (reflejada en las ventas por parte de las empresas estatales). El público pareció aceptar el argumento de que los salarios bajos y la inflación eran un coste necesario de la transformación de la economía y parece haber quedado satisfactoriamente persuadido de que las reformas eran el remedio, y no la causa, de la disminución de las rentas y la subida de los precios. Pero las reformas eran dolorosas y cuando la situación económica ofreció señales de mejora parece que más gente concluyó que las reformas ya habían sido suficientes: como las cosas ya iban mejor, no hacía falta seguir.

Así, la gente pareció interpretar la situación presente sintomáticamente: entendió que las condiciones malas indicaban que la economía necesitaba un tratamiento; las buenas, como un indicio de que ya se había recuperado. Esto no es una creencia racional³⁹. En consecuencia, estos hallazgos pueden indicar una miopía individual, aunque con un matiz: la continuación de las reformas se veía amenazada cuando la economía mostrase los primeros indicios de recuperación⁴⁰. Pero también puede indicar una postura de riesgo justificada: si la gente estaba muy insegura de que las reformas fuesen a mejorar su situación a largo plazo, es racional que pretendiese evitar las privaciones a corto

³⁸ La variable HME, procedente de OBOP, muestra unas correlaciones con las variables económicas persistentemente más altas que las previsiones generadas por CBOS.

³⁹ Esa creencia sería racional si la dinámica del consumo durante las reformas hubiera tenido «un solo fondo»; es decir, si fuera cierto que una vez que la economía diese muestras de mejorar, estuviese garantizada una mejora constante. Esa puede ser una teoría sustentada por mucha gente; por lo tanto, dadas sus creencias, la decisión de apoyar y oponerse a las reformas podía ser instrumentalmente racional. Pero sospecho que esas creencias no eran cognoscitivamente racionales. No se basaban en los mejores datos disponibles, sino en una confusión entre deseos y realidades inducida por la preocupación acerca de los costes de ulteriores privaciones.

⁴⁰ Una analogía útil puede ser la de los enfermos que, cuando se les dice que deben continuar un tratamiento durante un tiempo determinado, lo interrumpen en cuanto mejoran y lo reanudan cuando se repiten los síntomas.

CUADRO 3.5.—*Algunos datos comparados*

	<i>Apoyo neto al Plan Balcerowicz</i>				
	<i>Feb. 90</i>	<i>Abr. 91</i>	<i>Jun. 91</i>		
<i>Evaluación de la situación</i>					
<i>material propia</i>					
Muy mal y mala	-3		-36		
Buena y muy buena	50		39		
<i>Renta</i>					
Segunda categoría por abajo		2	-35		
Categoría mediana		21	-20		
Segunda categoría por arriba		35	18		
<i>Ocupación</i>					
Profesionales y directivos		32	46		
Otros empleados de oficina		28	3		
Trabajadores especializados		17	-28		
Trabajadores no especializados		0	-18		
Agricultores		-12	-47		
Empresarios privados		23	-10		
<i>Apoyo al Plan Balcerowicz en una muestra de empleados del Estado</i>					
	<i>Feb. 90</i>	<i>Mar. 90</i>	<i>Abr. 90</i>	<i>Jun. 90</i>	<i>Sep. 90</i>
<i>Evaluación de la situación</i>					
<i>material propia</i>					
Muy mala y mala	28	26	18	16	12
Buena y muy buena	57	56	38	57	47

plazo y al mismo tiempo estuviese en contra de hacer más sacrificios cuando las cosas fuesen mejor. De ahí que la decisión acerca de si las reformas debían continuar o no dependiese de que uno creyera que el programa de reformas fuera a aumentar el bienestar a largo plazo. Por eso las actitudes de los economistas y las de la población difieren a menudo.

Estas pautas agregadas no implican que fuesen quienes estaban en peores condiciones quienes más apoyaban el programa de reformas. Todo lo contrario; como revela el Cuadro 3.5, quienes tenían rentas bajas, quienes creían que su situación económica era mala y quienes tenían un nivel de educación bajo y desempeñaban tareas manuales expresaban persistentemente un apoyo menor al Plan Balcerowicz que quienes estaban en mejor situación conforme a todos

CUADRO 3.5 (continuación)

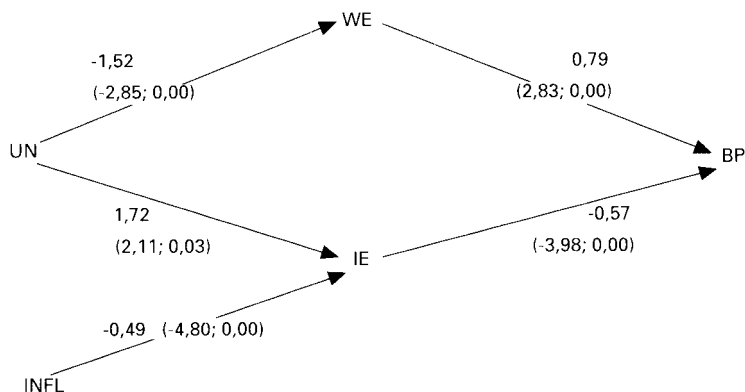
	<i>Confianza neta en el Gobierno, por ocupación</i>				
	<i>Profesionales y directivos</i>	<i>Otros empleados de oficina</i>	<i>Trabajadores especializados</i>	<i>Trabajadores no especializados</i>	<i>Agricultores</i>
<i>1990</i>					
Enero	82	69	62	55	60
Febrero	81	67	58	50	52
Marzo	52	60	53	40	16
Abril	65	53	41	28	28
Mayo	70	54	38	37	17
Junio	65	49	34	29	31
Julio	74	35	16	22	-7
Agosto					
Septiembre	55	41	26	40	-10
Octubre	64	42	27	24	4
Noviembre	66	27	20	22	-2
Diciembre					
<i>1991</i>					
Enero	21	32	30	34	13
Febrero	44	21	38	25	0
Marzo	39	22	26	7	-21
Abril	55	44	30	20	0
Mayo	38	7	0	-2	-37
Junio	21	-4	-19	4	-55
Julio	61	-20	-6	-45	-37
Agosto	18	-2	-10	16	-51

estos criterios. Es decir, la estructura de clase de las actitudes hacia el programa de reforma era pronunciada. Estos datos comparados no son incoherentes con los resultados derivados de analizar la serie cronológica de las respuestas medias, dado que las diferencias entre las categorías fueron casi constantes a lo largo del tiempo y estuvieron determinadas por las posiciones iniciales en enero de 1990. En consecuencia, diferentes categorías partieron de diferentes posiciones iniciales que estuvieron determinadas por su lugar en la estructura económica, pero todas las categorías se vieron afectadas del mismo modo por el cambio de las circunstancias económicas. Los pobres estaban menos dispuestos a transacciones intertemporales en el momento inicial, y siguieron menos dispuestos a hacerlas a lo largo de todo el período, pero los pobres reaccionaron a la evolución de las circunstancias de la economía de forma muy parecida a

quienes estaban en mejor situación y con la misma irracionalidad.

4. Aunque la pauta descrita más arriba induce a la perplejidad, su importancia es menor comparada con los efectos del paro. Éste, que sólo apareció oficialmente con la introducción de las reformas, afectó tanto a los diagnósticos del momento como a las previsiones para el futuro. Al ir aumentando, la gente tendió a evaluar la situación actual como buena, pero a manifestar pesimismo acerca del futuro. El motivo, creo, es que la proporción de la fuerza de trabajo afectada por el paro fue relativamente baja durante la mayor parte del período en estudio y, entre el subsidio de paro, la indemnización por despido y el trabajo irregular, el consumo no se vio gravemente afectado por el paro. La gente tendió a interpretar la tasa de paro como indicio de que las reformas funcionaban, y valoró como buena la situación del momento. Por otra parte, el temor al paro estaba generalizado y fue en aumento. De ahí que, a medida que las cifras de paro subieron, la gente creyese simultáneamente que las reformas eran necesarias y nocivas; se sintiese más inclinada a apoyar las reformas porque la economía estaba en malas condiciones y a oponerse a ellas porque introducían el peligro de paro⁴¹. El temor al paro superó los efectos

⁴¹ Con toda la cautela necesaria permítaseme informar de un experimento de regresión que demuestra el papel del paro en la configuración de las actitudes hacia el Plan Balcerowicz. Se presentan en forma gráfica los resultados de una regresión aparentemente inconexa en la que las repercusiones del paro se siguen por separado a través de sus efectos en el optimismo y en la evaluación actual de la economía. Los números encima de cada línea son coeficientes, entre paréntesis figuran las estadísticas *t*- y los niveles de significado (no informo sobre las constantes por falta de espacio). Recordemos que estos resultados son frágiles: Hay catorce observaciones para estimar ocho coeficientes.



de todas las demás variables económicas combinadas e hizo que la gente se volviese contra el programa de reformas.

Además, los datos comparados revelan que quienes se sentían amenazados por el paro se opusieron con mucha mayor probabilidad a las reformas. Entre febrero y noviembre de 1990 se entrevistó en cinco ocasiones a una muestra de empleados del sector público (aproximadamente el 80 por 100 de los sectores no agrícolas). Cuanto más amenazados se sentían por el paro, menos dispuestos estaban a apoyar el Plan Balcerowicz:

«¿Corre usted peligro de perder su trabajo?»

Partidarios del Plan Balcerowicz

	<i>Feb. 90</i>	<i>Mar. 90</i>	<i>Abr. 90</i>	<i>Jun. 90</i>	<i>Nov. 90</i>
Muy en peligro	29	27	21	15	20
Gran peligro	37	32	25	24	20
Algún peligro	44	38	33	38	22
Ningún peligro	42	42	34	44	36

En conclusión, mientras que mucha gente estaba dispuesta a aceptar que era necesario continuar las reformas para impedir una nueva reducción de los salarios reales y combatir la inflación, y estaba dispuesta a creer que el paro indicaba que las reformas funcionaban, la pérdida del empleo era un precio que no estaba dispuesta a pagar. La perspectiva del paro erosionó el apoyo al programa de reformas.

La reacción de la opinión pública a las reformas

Desde la perspectiva de los defensores de reformas radicales, toda oposición política a éstas parece constituir un populismo irresponsable. Pero hay dos cuestiones que merecen una reflexión más a fondo. En primer lugar, ¿es razonable prever que los políticos que compiten en condiciones democráticas no exploten el descontento con las reformas en propio beneficio partidista? En segundo lugar, y lo que es más importante, ¿no debemos prever que, a menos que la oposición a las reformas halle expresión a través del proceso democrático, irrumpa de otra forma y amenace las instituciones democráticas?

Walesa dijo lo segundo e hizo lo primero. Con su increíble olfato de lo que es el sentimiento popular, dejó de apoyar al Gobierno a fines de mayo de 1990, justo cuando todos los indicadores de apoyo empezaban a erosionarse. Walesa declaró que el Gobierno estaba demasiado aislado, que sofocaba los debates y generaba una falsa impresión de consenso. Opinó que había que dar una salida política al descontento popular. La gente necesitaba una «guerra en la cumbre» —esa fue su frase— dado que, de lo contrario, tendría una guerra en las bases. Su papel hasta aquel momento se había limitado a sofocar huelgas y tenía buenos motivos para temer que su capacidad para mantener la paz social se agotase rápidamente. En abril, el 68 por 100 de la población consideraba que las huelgas eran inevitables o muy probables (en marzo había pensado así el 58 por 100), y casi la mitad decía que participaría en ellas; de hecho, el 20 de mayo una huelga ferroviaria paralizó la mitad del país. Walesa tuvo éxito al sofocar la huelga, pero después declaró que «el paciente no tolera la operación» (*Gazeta Wyborcza*, 8 de junio de 1990). Después Walesa empezó a criticar el programa de reformas y a hacer campaña contra el primer ministro, en la competición por la Presidencia.

Aproximadamente al mismo tiempo el sindicato Solidaridad, del cual era presidente Walesa, declaró que no podía tolerar el continuo declive de las condiciones de vida. Quería hablar con el Gobierno acerca del paro, la protección del ingreso mínimo, un salario mínimo, la lucha contra la recesión, la transformación de la estructura económica y la ley de sindicatos. Hablando en un mitin Walesa denunció: «Estamos edificando la democracia, pero la gente sencilla no se beneficia de ella» (*Gazeta Wyborcza*, 17 de mayo de 1990).

El mensaje de Walesa sobre el programa de reformas combinó una defensa de los niveles de vida con un llamamiento a la aceleración de las reformas. A fines de junio, un partido político pro Walesa, la Unión del Centro, se escindió de la coalición de Solidaridad. La Unión elaboró una crítica sistemática del Plan Balcerowicz y una alternativa. El preámbulo de su declaración mostraba la ambivalencia de la crítica. Decía lo siguiente: «Una moderna economía capitalista de mercado, es decir, el capitalismo de Europa occidental... es el único orden económico que asegura el desarrollo civilizado y el bienestar económico. Un orden económico de ese tipo —y no una “economía de mercado” abstracta— es lo único que puede salvar a

Polonia de la catástrofe y la dictadura... sin embargo, debe incluir un sistema de seguridad social adecuado al nivel de nuestro desarrollo económico.» El preámbulo rechazaba toda solución intermedia y toda búsqueda de una «tercera vía». Pedía que se abreviara el período de transición. El documento evaluaba positivamente el programa gubernamental de lucha contra la inflación, convertibilidad de la moneda y equilibrio del mercado de consumo. Atacaba al Gobierno por la caída de la producción, la disminución de las rentas reales, el paro y la reducción de la demanda. La parte positiva del programa respondía al llamamiento de Walesa en pro de la aceleración de las reformas y a su defensa de las rentas y el empleo. Exigía una reactivación inmediata de la economía mediante la eliminación de las restricciones a los salarios, la reducción de los impuestos y la introducción de precios garantizados en la agricultura. Por primera vez desde la desaparición del gobierno comunista, se hablaba a favor de la intervención estatal⁴².

En consecuencia, Walesa y sus seguidores se hallaron en la misma situación contradictoria que la opinión pública. Por una parte, querían expresar el descontento popular con la situación económica; por otra, no querían poner en peligro las reformas. Al final Walesa basó su campaña a la presidencia no en un ataque a los costes sociales de las reformas, sino en una consigna de «aceleración»: en la esfera política, deshacerse del legado del acuerdo de Magdalenska y purgar los restos de la nomenklatura y, en la esfera económica, privatizar. Pero la moderación de Walesa no protegió a la campaña presidencial frente a llamamientos populistas descarados: al estilo latinoamericano apareció un candidato totalmente desconocido que atacó el coste social de las reformas y prometió el proverbial maná. Al final, Stanislaw Tyminski obtuvo el 23 por 100 de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, celebradas en noviembre, y derrotó al primer ministro saliente por un puesto en la segunda vuelta.

La solución económica ofrecida por Walesa era la privatización. El motivo por el que las reformas cojean, aducían sus partidarios, era que el Gobierno no privatizaba⁴³. La privatización —primero de los

⁴² «El Gobierno, y no “la mano invisible del mercado”, debe asumir la responsabilidad por la política estructural. Dado que la economía, que constituía el punto de partida de las reformas, estaba muy centralizada, la intervención estatal en los procesos de transformación es inevitable» (texto publicado en *Gazeta Wyborcza*, 29 de junio de 1990).

⁴³ La privatización se aplazó inicialmente porque no existía acuerdo acerca del

bancos, las compañías de seguros y los comercios al por menor, y después de las empresas de producción— reduciría la burocracia, liberaría la capacidad empresarial popular y crearía una clase media.

En mi opinión la privatización fue la solución que se ofreció porque era algo que todavía no se había probado⁴⁴. Como

método. El proyecto de ley tuvo 17 borradores. En uno u otro momento se estudió cada propuesta concebible, desde vender todos los activos del Estado a quien quisiera comprarlos hasta su distribución gratuita a los empleados o ciudadanos en calidad de acciones enajenables en fondos mutuos.

Las cuestiones que implica la privatización deben de ser genéricas, pues el debate sobre los métodos planteó las mismas cuestiones y propuestas análogas en Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Según Stark (1990), los debates en Hungría se refirieron a la función de la propiedad extranjera frente a la nacional, la tolerancia de la privatización espontánea, la propiedad de instituciones frente a la de personas naturales y el grado deseable de concentración de la propiedad. Todas las partes ofrecieron argumentos razonables sobre cada cuestión. Una propuesta sugerida para Polonia por Frydman y Rapaczynski (1990) estudió las mismas cuestiones. Los autores optaron por la distribución gratuita a todos los ciudadanos de bonos que se utilizarían para comprar acciones en fondos mutuos que, a su vez, serían los propietarios de las empresas. El motivo que se adujo a favor de la propiedad institucional, en opinión de Bardhan (1990), fue la necesidad de crear incentivos para supervisar los resultados.

⁴⁴ Mi opinión acerca de la privatización se ve apoyada por el hecho de que los interesados más inmediatos la estudian con mucha más frialdad que las elites y el público en general. La privatización en el sentido estricto —es decir, la venta a propietarios privados— sólo cuenta con el apoyo de directores de empresa. Veáanse las opiniones sobre privatización derivadas de una encuesta realizada en junio de 1990:

Las empresas estatales deben

	<i>Permanecer en manos del Estado</i>	<i>Privatizarse</i>	<i>Pasar a ser propiedad de los empleados</i>
Trabajadores	36,3	13,2	35,3
Administradores	20,6	20,6	46,6
Ejecutivos	13,3	37,3	37,3

Además, un porcentaje predominante de quienes respondieron opinaron que la privatización sólo iba en beneficio del Gobierno (basado en material inédito de Jarosz y Jawlowski, que tuvieron la amabilidad de mostrarme esos resultados). Según un periodista que siguió la visita de Balcerowicz y una delegación parlamentaria a la primera empresa que se privatizó (una fábrica de vidrio que resultaba atractiva para los compradores debido a su tecnología tradicional!), el principal incentivo para que los empleados aceptaran la privatización era que el Gobierno excluyera a las empresas privadas del impuesto sobre incrementos salariales excesivos (Jerzy Baczynski, «Niewiele pytan, skape odpowiedzi» [Pocas preguntas, horrendas respuestas], *Polityka*, 15 de septiembre de 1990).

el conjunto inicial de reformas no resolvía la incertidumbre ni reducía la tensión social, hacía falta algo cualitativamente nuevo para reavivar la esperanza. Tal como prometían los ideólogos locales y extranjeros, la privatización sería la fórmula mágica⁴⁵. Las empresas de propiedad privada disfrutarían de la atención interesada de sus propietarios⁴⁶. La gente trabajaría más en las empresas privadas⁴⁷. El Estado quedaría liberado de las presiones de las empresas⁴⁸.

El apoyo a la privatización aumentó en la opinión pública a medida que el desencanto con las reformas emprendidas hasta el momento iba afirmándose. En marzo de 1990 el 56,3 por 100 consideraba la priva-

⁴⁵ Me llama la atención que mientras la forma de privatización ha sido objeto de serios debates, la idea en sí sólo se justifica por motivos puramente ideológicos. Veamos lo que decían Frydman y Rapaczynski (1990: 6): «En la medida en que la privatización consiste en una transferencia del control a manos de accionistas privados que, en un medio competitivo, tratan de maximizar los rendimientos de sus inversiones, se trata de una condición indispensable para un control eficiente de los resultados de la gestión. De no completarse ese proceso, los esfuerzos a favor de la reforma realizados en Polonia y en los demás países de Europa del Este probablemente fracasarán y también es probable que la situación económica empeore todavía más».

⁴⁶ En el discurso que Balcerowicz pronunció ante el Sejm el 12 de julio de 1990 dio los siguientes motivos para la privatización: «Una economía de mercado basada en una participación amplia de diferentes formas de propiedad privada permite el logro del mayor grado de eficacia en el empleo de los recursos materiales y espirituales de una sociedad de todos los sistemas económicos que se conocen en la práctica. Genera como resultado la mejora más rápida del nivel de vida de los ciudadanos. Ello se debe a que la economía de costes, la buena organización del trabajo, la alta calidad de la producción y la búsqueda eficaz de nuevos mercados, así como el progreso y el desarrollo técnicos, van en interés de los propietarios que dirigen el funcionamiento de las empresas» (discurso reproducido en *Gazeta Wyborcza*, 13 de julio de 1990; el subrayado es mío). Este concepto decimonónico de la empresa es característico de casi todos los argumentos favorables a la privatización.

⁴⁷ En mi opinión, las esperanzas cifradas en la privatización se basan en tres hipótesis erróneas: 1) que la propiedad privada resolverá los problemas entre principales y agentes, obligando a los gestores a maximizar los beneficios; 2) que el mercado es una fuente de incentivos para los empleados, más que fuente de información para los directivos, y 3) que llegará capital suficiente para inyectar inversiones en las empresas recién privatizadas. Las dos primeras hipótesis se basan en el modelo decimonónico del capitalismo. La última no exige más que una contabilidad elemental.

⁴⁸ Lipton y Sachs (1990: 127) son más cautelosos en su defensa de la privatización al reivindicar la disciplina financiera como principal motivo: «La experiencia en todo el mundo, más la lógica de límites presupuestarios laxos (*soft budget constraints*), sugieren decididamente que será difícil mantener la disciplina financiera de las empresas estatales más allá del corto plazo...». Pero olvidan que la experiencia en todo el mundo también sugiere que resulta difícil mantener la disciplina financiera de las empresas privadas.

tización necesaria y el 11,5 por 100 innecesaria, pero el 34,8 por 100 no sabía nada al respecto. Entre los partidarios, el 45 por 100 citaba como explicación que se trabajaría mejor; entre los adversarios, el 25 por 100 opinaba que aumentaría la desigualdad. En abril, la proporción que opinaba que la privatización era necesaria aumentó al 60,1 por 100. En julio, el 64 por 100 entendía la privatización como algo necesario y sólo el 8 por 100 estaba en contra; entre los partidarios, el 25 por 100 prefería que se vendiera a quienes se lo pudieran permitir y el 36 por 100 que se distribuyeran acciones a todos los ciudadanos. En septiembre, casi el 75 por 100 apoyaba la privatización.

En respuesta, el 13 de julio se promulgó, por una mayoría abrumadora de 328 a 2, una ley sobre privatización. La privatización se aceleró a principios de septiembre mediante la decisión de «comercializar» aproximadamente el 40 por 100 del sector estatal, sin esperar a compradores privados, poniendo en venta siete empresas⁴⁹.

Entre tanto, el Gobierno siguió adelante con su programa. Pero aparecieron los primeros signos de duda, y la política social pasó a ocupar un lugar más relevante en la agenda. Tal como se había planeado, los subsidios a la leche se redujeron en marzo de 1990, el

⁴⁹ La ley distingue entre «comercialización» —solución temporal en la cual las empresas estatales se transformarían en corporaciones públicas propiedad del Tesoro— y privatización propiamente dicha —venta a particulares (excluidos los órganos públicos)—. La iniciativa de la privatización puede originarse en la propia empresa y proceder de su órgano fundacional o del ministro de Transformación de la Propiedad. La privatización puede realizarse mediante subasta, oferta pública o mediante las negociaciones que siguen a una invitación a adquirir la propiedad. Los extranjeros pueden comprar hasta un máximo del 10 por 100 de las acciones sin necesidad de una autorización especial. A los empleados se les ofrecen condiciones preferenciales (un 50 por 100 de descuento hasta un máximo del salario de un año) para adquirir el 20 por 100 de las acciones (en un plazo de un año a partir de la oferta). El artículo 25 anunciaba que la Sejm promulgaría una resolución que regiría la expedición de bonos de privatización, que podrían utilizarse para comprar acciones, derechos en fondos mutuos o los activos materiales de una empresa. El párrafo 2 de ese artículo dice que esos bonos se facilitarán gratuitamente a todos los ciudadanos polacos residentes en Polonia, con detalles por determinar, pero el artículo 26 dice que el Consejo de Ministros puede decretar que algunos de los bonos estén disponibles a crédito. Las corporaciones públicas «comercializadas» son propiedad del Tesoro hasta su venta, y deben venderse en el plazo de dos años, salvo que no haya compradores. Esas empresas tendrían un tercio del consejo de administración elegido por los empleados y el resto por el Estado (Slupinski, 1990).

Obviamente, esta ley se promulgó en respuesta a presiones políticas y tiene todas las características de una transacción provisional entre puntos de vista conflictivos. Casi todas las decisiones quedaron relegadas al futuro; de hecho, la aprobación de la ley no resolvió las controversias acerca de la forma de la privatización.

1 de julio subieron un 100 por 100 los precios de la energía, junto con las tasas postales y por el uso de aparatos de radio; se abolieron casi todas las restricciones a la exportación; se redujeron varias veces los aranceles de importación a fin de aumentar la competencia; se ofrecieron rebajas fiscales a las nuevas empresas. El Gobierno no aceptó aumentar los subsidios a las minas de carbón; preparó un nuevo sistema fiscal (pero aplazó su aplicación); el 16 de junio el Ministerio de Industria cerró las primeras fábricas; el 11 de agosto el Gobierno emprendió acciones antimonopolistas contra sesenta empresas. Pero la capacidad de decisión se fue debilitando; aparecieron signos de vacilación. A mediados de mayo la Comisión Económica del Consejo de Ministros se declaró partidaria de alguna intervención estatal, en particular en la agricultura, con un llamamiento a la concesión de créditos preferenciales y la fijación de precios mínimos. El 1 de junio el Gobierno decidió aumentar las subvenciones a la vivienda y relajar la disciplina fiscal. El cierre de las empresas estatales no cumplidoras, previsto para el 1 de junio, quedó aplazado⁵⁰. Y a fines de julio la Sejm redujo el impuesto por salarios excesivos, con lo que contradujo al Gobierno por primera vez.

Al mismo tiempo, la preocupación por la política social llegó a la agenda legislativa. En marzo los fondos economizados mediante la reducción de los subsidios a la leche se dirigieron simbólicamente al Fondo de Asistencia Social, y algo después se hizo un donativo excepcional de 2.000 zlotys por niño (cuyo coste de envío por correo fue de 5.600 zlotys). Pero a fines de abril se habían promulgado o anunciado varias medidas sociales. Se preparó un sistema de seguro de vejez para los agricultores y un programa contra el paro entre los licenciados universitarios. La Sejm aprobó un proyecto de ley sobre jubilación por 172 votos contra 130 y 20 abstenciones, tras un acalorado debate con muchos matices populistas. Durante aquel período también se debatió la cuestión del salario mínimo. El Gobierno quería que fuese el 35 por 100 del salario medio; Solidaridad, del 42 al 45 por 100; OPZZ (el sindicato postcomunista), del 50 por 100. Se introdujo el 1 de julio, fijándose en el 35 por 100. También se estableció una pensión mínima de jubilación del 35 por 100 del salario medio. A fines de agosto se reformaron totalmente los sistemas de subsidio del paro y de jubilación: se hicieron más estrictos los requi-

⁵⁰ Esta decisión provocó la primera escisión en el equipo de Balcerowicz. Su primer viceministro, Marek Dabrowski, dimitió en defensa de la línea dura.

sitos para la percepción del seguro de desempleo y se introdujo un ingreso mínimo, equivalente al 90 por 100 de la pensión mínima.

En consecuencia, la reacción a la disminución del apoyo fue tan ambivalente como las críticas de Walesa al programa de reformas. A fin de restablecer la confianza, el Gobierno buscó y sacó una nueva medicina: la privatización. Al mismo tiempo, perdió algo de impulso en la realización de su programa inicial y se preocupó apropiadamente de sus costes sociales.

Tras la elección de Walesa como presidente, se formó un nuevo Gobierno a principios de 1991. Se mantuvieron en sus puestos casi todos los ministros importantes, entre ellos Balcerowicz. Se creó un nuevo Ministerio de Privatización con un programa que comportaba la distribución de acciones gratuitas en fondos mutuos y se publicó una lista de empresas a privatizar. Por lo demás, el nuevo Gobierno siguió aplicando el programa inicial. Los llamamientos a la reactivación y a las políticas sociales se hicieron más insistentes.

Mi conjetura es que el llamamiento de Walesa a una «guerra en la cumbre» y su defensa de la aceleración lograron impedir divisiones más profundas en torno al programa de reformas. Al consagrarse a sus ambiciones políticas, empleando un lenguaje populista, ayudó a difuminar el desencanto público con el proceso de reformas. Además, al criticar al Gobierno, obligó a éste a mantener como mínimo una apariencia de «sensibilidad» ante la opinión pública. Aunque Gerekme, el dirigente de Solidaridad en el Parlamento, mantuvo (*Libération*, 27 de noviembre de 1990) que «el fenómeno Tyminski lo creó Walesa», este análisis sugiere que fueron los duros hechos económicos los que crearon el espacio a los llamamientos populistas, y concretamente el que el paro fuera aumentando en un contexto de desintegración de los servicios sociales. De hecho, creo que las instituciones democráticas nacientes no fueron lo bastante representativas como para mantener el descontento público dentro de sus límites. Ese es el tema al que pasamos ahora.

Las reformas económicas y las instituciones democráticas

La confianza pública en las instituciones

Las instituciones centrales del régimen comunista —el Partido Comunista (POUP), el Gobierno y los sindicatos oficiales— quedaron totalmente desacreditadas a fines del decenio de 1980 a medida que

fueron fracasando las tentativas sucesivas de reformar la economía. La proporción de encuestados que manifestaban su confianza en el partido bajó del 66 por 100 en junio de 1985 al 18 por 100 en julio de 1989. La confianza en el Gobierno gozó de un efímero aumento cuando el Gobierno de Rakowski pareció abrir el camino a las reformas económicas y políticas, pero sólo para desaparecer dos meses después. La Iglesia y el ejército fueron los únicos que siguieron gozando de la confianza popular.

Cuando por fin se establecieron las primeras instituciones postcomunistas, la confianza en todas las instituciones representativas creció enormemente.

En noviembre de 1989 el Gobierno gozaba de una confianza neta (la diferencia entre quienes creían que el Gobierno actuaba en interés del país y quienes opinaban lo contrario) de 83 puntos. La Cámara Baja del Parlamento, la Sejm, tenía 84 puntos, y la Cámara Alta, el Senado, 81 puntos. Es decir, en aquel momento las instituciones representativas del naciente régimen democrático gozaban de una enorme confianza popular.

La confianza en las instituciones representativas fue disminuyendo durante el primer año de reformas (véase el Cuadro 3.6). A fines de 1990, el Gobierno tenía una valoración neta de 26, la Sejm de 21 y el Senado de 14. Tras un aumento temporal en enero de 1991 ambas cámaras del Parlamento sufrieron una pérdida vertiginosa de confianza en los cuatro meses siguientes de 1991. En julio la valoración de la Sejm era de -33 y la del Senado de -29. La elección de Walesa a la Presidencia y la designación del nuevo primer ministro, Jan Krzysztof Bielecki, protegieron al Gobierno de ese mismo oprobio público, pero la confianza en el Gobierno también cayó a -18 en julio de 1991.

Las dos únicas organizaciones representativas acerca de las cuales se ha preguntado sistemáticamente han sido Solidaridad («S» en el Cuadro 3.6) y OPZZ. La evolución de la confianza en Solidaridad siguió muy de cerca a la del Gobierno y el Parlamento: de su máximo de confianza neta con una valoración de 78 en noviembre de 1989, Solidaridad bajó a 17 en noviembre de 1990 y a -11 en julio de 1991⁵¹. OPZZ nunca gozó de la confianza pública; su valoración bajó

⁵¹ La pregunta que se hace en las encuestas se refiere al sindicato Solidaridad. Pero probablemente la gente interpretó esta etiqueta en términos más amplios durante la primera fase, antes de que la representación de Solidaridad en el Parlamento se dividiera en partidos políticos enfrentados en junio de 1990.

CUADRO 3.6.—*Confianza neta en las instituciones*

	<i>Gob</i>	<i>Sejm</i>	<i>Senado</i>	<i>«S»</i>	<i>Opzz</i>	<i>Iglesia</i>	<i>Ejército</i>	<i>Policía</i>	<i>Partidos</i>
<i>1989</i>									
Enero	15*								
Febrero	19*								
Marzo	11*			25*		69*			
Abril	19*			45*		74*			
Mayo	4*			50*		69*			
Junio									
Julio									
Agosto									
Septiembre			66*	60*		71*			
Octubre	46*	57*	54*	48*		71*			
Noviembre	83	84	81	78	4	83	38		
Diciembre	58*	65*	60*	62*		74*			
<i>1990</i>									
Enero	63	69	65	65	6	78	40		
Febrero	60	60	55	57	11	69	44		
Marzo	50	59	49	47	7	74	41		
Abril	45	57*	50	44	0	70	36		
Mayo	43	44	44	38	0	67	43		
Junio	39	41	39	30	-11	59	43		
Julio	28	34	37	29	-14	62	44		
Agosto									
Septiembre	29	32	34	24	-6	56	45	16	
Octubre	30	29*	22	27	-11	54	44	18	
Noviembre	26	21	14	17	-10	52	48	6	
Diciembre									
<i>1991</i>									
Enero	30	40	33	34	-9	56	60	34	
Febrero	26	-1	1	-2	-20	41	49	22	
Marzo	17	-15	-12	-12	-24	28	49	24	
Abril	33	-2	-2	-1	-17	28	57	24	
Mayo	7	-18	-22	-6	-36	23	59	30	
Junio	-9	-8	-15	1	-26	26	53	21	-23
Julio	-18	-33	-29	-11	-36	22	56	21	-36

Nota: La confianza neta es la diferencia entre quienes opinan que la actividad de una institución determinada sirve bien a la sociedad y es coherente con los intereses de ésta y quienes opinan que ni los sirve ni es coherente.

Fuentes: Todos los datos proceden de CBOS, salvo los números marcados con un *. Se trata de interpolaciones regresivas de valores de CBOS sobre la base de datos de OBOP.

de 4 en noviembre de 1989 a -10 en noviembre de 1990 y -36 en julio de 1991. Como los partidos políticos siguieron siendo efímeros a lo largo de ese período, las organizaciones de encuestas no formularon una pregunta igual sobre la confianza en los partidos hasta junio de 1991. En julio competían con el OPZZ por el último lugar, con una valoración de -36 .

Se dispone de datos sistemáticos acerca de dos instituciones no representativas, la Iglesia y el ejército, y últimamente también se ha planteado la pregunta sobre la confianza en la policía. La Iglesia gozaba tradicionalmente de la mayor confianza y ésta aumentó con la aparición de las instituciones democráticas y llegó a un máximo de 83 en noviembre de 1989. Aunque esa confianza se vio erosionada gradualmente, en noviembre de 1990 la Iglesia era la institución que más confianza suscitaba en el país, con una valoración neta de 52. En los meses siguientes sufrió una caída sin precedentes, al bajar a 22 en julio de 1991. El ejército siempre contó con la confianza de los polacos: su valoración sólo estaba superada por la Iglesia, incluso bajo el régimen comunista. Y es la única institución en la que el público fue adquiriendo más confianza bajo la democracia. De una valoración de 38 en noviembre de 1989 pasó a 48 en noviembre de 1990 y a 56 en julio de 1991. La policía reorganizada también vio cómo aumentaba la confianza en ella, de 16 en noviembre de 1990 a 21 en julio de 1991.

La mejor forma de resumir el efecto neto de esos cambios es comparar la confianza de que gozaban varias instituciones en el momento en que se instalaron las instituciones democráticas, noviembre de 1989, y en el momento en que terminan nuestros datos, agosto de 1991. En noviembre de 1989 la Sejm era la institución que gozaba de más confianza, seguida por valoraciones casi idénticas del Gobierno, la Iglesia, el Senado y Solidaridad. Veintiún meses después del establecimiento de las instituciones democráticas, el ejército era la institución que gozaba con más confianza en el país, seguido por la Iglesia y la policía. Eran las únicas instituciones del país que gozaban de la confianza de una mayoría. Las dos cámaras del Parlamento, el Gobierno, los dos sindicatos y los partidos políticos —todos ellos instituciones y organizaciones representativas— tenían valoraciones netas negativas. De modo que, dos años después de la transición a la democracia, Polonia era un país en el cual las tres instituciones en las que más confiaba la gente eran el ejército, la Iglesia y la policía.

La debilidad de las instituciones democráticas también queda

revelada por una encuesta (realizada en agosto de 1990) en la que se preguntaba quién gobernaba en realidad en Polonia. Fueron pocos los que dieron respuestas institucionales: el 34 por 100 pensaba que era Solidarność, frente a un 21 por 100 que indicaba el Gobierno; el 14 por 100 señalaba a Walesa (que en aquella época no desempeñaba un cargo público), frente al 11 por 100 que indicó al primer ministro en el poder, Mazowiecki; el 4,5 por 100 creía que seguía siendo la nomenklatura, y el 4,3 por 100 la Iglesia. Sólo el 4,1 por 100 respondió que era el poder legislativo supremo del país, la Sejm. En julio de 1991, el 31 por 100 seguía identificando a Solidarność como la fuerza que gobernaba el país, seguido por el 24 por 100 que señalaba al presidente Walesa y el 22 por 100 a la Iglesia. El 6 por 100 creía que Polonia estaba gobernada por el Gobierno, y un 4 por 100 respondió que el Parlamento.

La dinámica económica y la confianza en las instituciones

¿Hasta qué punto se debió esta erosión progresiva de la confianza en las instituciones democráticas al deterioro de las condiciones económicas, y hasta qué punto fue causada por el estilo de política con el que se introdujeron y aplicaron las reformas económicas? Examinemos en primer lugar el efecto de las condiciones económicas, para centrarnos después en las determinantes políticas.

Como demuestra el Cuadro 3.6A, el estado de la economía y el bienestar material de la población tuvieron claras repercusiones en la confianza de que disfrutaban las instituciones políticas⁵². Al igual que ocurrió con la estrategia radical de reformas, la gente tuvo más confianza en las instituciones democráticas y en la Iglesia cuando el estado de la economía era malo y cuando se percibía como tal. También tuvo más confianza en esas instituciones cuando creyó que existía un alto nivel de tensión social y que esa tensión iba a aumentar. De ahí que, excepto en lo relativo al paro, la gente vio las instituciones democráticas no como causa de sus privaciones, sino como una solución a los problemas económicos y políticos. Y la confianza en las

⁵² Los datos sobre la confianza se basan en CBOS, pero salvo en lo relativo al ejército, se completan con datos procedentes de OBOP. Las correlaciones entre los resultados de CBOS y OBOP están en la gama de 0,95 respecto de todas las instituciones, salvo el ejército. Por eso hice una regresión de los resultados CBOS en los resultados OBOP y utilicé la regresión para llenar algunas lagunas en los datos CBOS. Los resultados relativos al ejército proceden exclusivamente de CBOS.

CUADRO 3.6A.—*Correlaciones entre variables económicas y confianza en instituciones, enero de 1990 a mayo de 1991 (N = 13)*

	«S»	Gob	Sejm	Senado	Iglesia	Ejército	Pb
Sal Rea	-0,40	-0,42	-0,33	-0,38	-0,27	0,07	-0,51
Infl	0,57	0,65	0,48	0,50	0,46	-0,20	0,65
Alim	0,73	0,72	0,72	0,79	0,73	-0,61	0,65
Ventas	-0,46	-0,37	-0,38	-0,39	-0,37	-0,14	-0,29
Emp	-0,47	-0,29	-0,51	-0,54	-0,61	0,40	-0,18
Paro	-0,89	-0,94	-0,88	-0,88	-0,91	0,74	-0,77
Pb	0,75	0,84	0,74	0,75	0,70	-0,61	1,00

CUADRO 3.6B.—*Correlaciones entre actitudes hacia la economía y confianza en las instituciones, enero de 1990 a mayo de 1991 (N = 16; respecto de IT, N = 13)*

	Mc	Mc	St	Ee	Im	It
«S»	0,78	0,43	0,72	-0,61	-0,40	0,55
Gob	0,79	0,37	0,76	-0,56	-0,30	0,71
Sejm	0,81	0,52	0,72	-0,49	-0,32	0,56
Senado	0,78	0,47	0,70	-0,50	-0,32	0,57
Iglesia	0,75	0,49	0,65	-0,48	-0,35	0,46
Ejército	-0,61	-0,44	-0,36	0,30	0,21	-0,47

instituciones democráticas fue unida al apoyo a la estrategia específica de reformas que generaron estas instituciones, el Plan Balcerowicz.

Pero, una vez más, todo esto es cierto excepto en lo relativo al paro. A medida que éste aumentó, la confianza en todas las instituciones democráticas y en la Iglesia disminuyó y en su lugar se depositó la confianza en el ejército (y en la policía). Y las consecuencias del paro superaron a todas las demás variables económicas: el paro por sí solo explica el 87 por 100 de la variación de la confianza en el Gobierno, el 82 por 100 de la variación de la confianza en la Sejm y el 59 por 100 de la variación respecto al ejército. Los salarios reales o la inflación explican sólo otro 3 o 4 por 100 de la variación de la confianza en estas instituciones⁵³. De ahí que, entre los factores eco-

⁵³ Los resultados de la regresión INFL (N = 16) son los siguientes:

$$\text{GOB} = 78,4 - 3,54 \text{ UN} + 0,095 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,91, \text{ DW} = 1,48$$

(0,00) (0,00) (0,02)

nómicos, la disminución de la confianza del público en las instituciones democráticas (y en la Iglesia) y el aumento de la confianza en el ejército (y últimamente en la policía) se debiesen casi exclusivamente al aumento del paro.

Estilo político e instituciones democráticas

Aunque parece que la confianza en las instituciones democráticas en Polonia se vio socavada debido en gran medida al aumento del paro, existen abundantes datos en el sentido de que factores puramente políticos también desempeñaron un papel. En mi opinión, la debilidad de las instituciones democráticas fue un resultado sistemático del estilo político particular que acompañó a la estrategia de las reformas.

Examinemos en primer lugar el efecto de ese estilo político en las instituciones representativas, y concretamente la Sejm⁵⁴. Merece la pena señalar que la estrategia de reformas se adoptó en Polonia de la misma forma que en casi todos los demás casos recientes: por sorpresa y con independencia de la opinión pública y de las organizaciones y las instituciones representativas. Los acuerdos entre el régimen comunista y la oposición, concluidos el 5 de abril de 1989, incluían varias medidas de estabilización. También exhortaban a igualar la condición jurídica de todas las formas de propiedad y a abolir las barreras de acceso. Pero la estrategia debía ser gradual; estas medidas habrían de introducirse a lo largo de dos o tres años. Además, varios acuerdos se referían a la actividad gubernamental con relación a prioridades sectoriales (energía, agricultura, gastos milita-

$$\begin{aligned} \text{SEJM} &= 73,8 - 9,58 \text{ UN} + 0,018 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,85, \text{ DW} = 1,67 \\ &\quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,18) \\ \text{EJÉRCITO} &= 35,9 - 2,24 \text{ UN} + 0,06 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,62, \text{ DW} = 2,30 \\ &\quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,31) \end{aligned}$$

Los resultados con SALREA son casi idénticos y el signo de SALREA es negativo. AR1 no cambia los niveles significativos de coeficientes de PARO y reduce algo la significación de algunas variables.

⁵⁴ La confianza en el Senado y en la Sejm guardan una correlación casi perfecta. Por eso sólo hablo de la Sejm, que es el único con facultades legislativas. Al mismo tiempo, la conclusión de que la confianza en esas dos cámaras guarda una correlación tan alta y tiene los mismos determinantes implica que el motivo por el cual disminuyó la confianza en la Sejm no es que, al contrario que el Senado, sólo se eligiera competitivamente en parte y contuviera restos de la nomenclatura comunista.

res); una larga sección estaba consagrada a la autonomía obrera y el texto más largo y más concreto se refería a la indiciación de los salarios y la política social (*Porozumienia Okraglego Stola*, 1989). En las primeras elecciones parlamentarias semicompetitivas, celebradas en junio de 1989, no se ofrecieron otros programas. En consecuencia, nada sugería la elección de la estrategia que se acabó por adoptar.

Ni el que fuera viceprimer ministro y ministro de Hacienda Leszek Balcerowicz, ni su viceministro, Marek Dabrowski, participaron en esas negociaciones. El jefe del grupo de la oposición en la mesa redonda económica fue Witold Trzeciakowski, de quien se esperaba en general que fuera ministro de Economía en cualquier Gobierno no comunista. La designación de Balcerowicz, persona desconocida fuera de un grupo de especialistas, provocó la sorpresa general, tanto más cuanto que el propio Balcerowicz había declarado dos semanas antes de que Solidaridad decidiera tomar las riendas del Gobierno: «No tenemos un programa económico» (*Gazeta Wyborcza*, 5 de agosto de 1990). Balcerowicz expuso los primeros detalles de la estrategia de reformas durante una conferencia de prensa celebrada el 16 de septiembre. Como consecuencia, varios parlamentarios de Solidaridad se quejaron por no haber sido consultados. Geremek señaló: «La situación en la que los diputados se enteran en los periódicos del programa económico del Gobierno es inaceptable» (citado en Domaranczyk 1990: 193). Como destacó el propio Balcerowicz: «Necesitábamos adoptar medidas radicales. No nos quedaba ya tiempo para preguntarnos por el método, ni siquiera para tratar de convencer a los dirigentes de Solidaridad» (*Libération*, 14 de febrero de 1990, pág. 32)⁵⁵.

La elaboración de las distintas medidas duró hasta principios de diciembre. Sólo entonces se remitieron a la Sejm dieciséis textos legislativos indicándosele que debía aprobar los nueve más importantes antes de que terminara el mes a fin de satisfacer las condiciones del FMI. Mientras el Parlamento seguía debatiendo, Walesa se impacientó y sugirió que la Sejm debería limitarse a dar al Gobierno poderes para promulgarlos por decreto y terminar con el asunto. El

⁵⁵ Cuando se preguntó a Balcerowicz en la Sejm acerca de la divergencia de su programa respecto de los acuerdos de Magdalenka, observó que había cambiado tanto la situación política como la económica, esta última por la aparición de la hiperinflación. Dada la hiperinflación, adujo que no se podía mantener la indiciación de los salarios (*Zycie Warszawy*, 18 de diciembre de 1990).

Parlamento, sometido a esa presión, no sólo logró promulgar la legislación económica, sino también cambiar el nombre del país, colocar una corona en el águila emblemática y, tras unos debates largos y tempestuosos, no poner una cruz encima de la corona.

El espectáculo televisado del Gobierno empleando tácticas de apisonadora en el Parlamento para que éste aprobase un complejo paquete legislativo con el argumento de que el Gobierno sabía lo que hacía y de que era necesario promulgar esas leyes rápidamente porque lo exigían los acreedores extranjeros, se cobró su tributo. Tras el máximo de confianza alcanzado en noviembre de 1989, en febrero la confianza neta en el Gobierno había bajado 23 puntos; en la Sejm, 24 puntos, y en el Senado, 26 puntos: la mayor disminución experimentada por cualquier institución hasta un año después. La disminución de la confianza en el Gobierno se debía en su totalidad a las condiciones económicas, mientras que sólo la mitad del descenso experimentado por la Sejm puede atribuirse a la economía. Si se examinan los resultados residuales de la regresión de las valoraciones de confianza en las variables económicas (paro e inflación), se advierte que en noviembre el Gobierno gozaba de 3,3 puntos más de confianza de lo que justificaba la situación económica, mientras que la Sejm tenía 9,4 puntos más de confianza de lo que predecían las variables económicas. En enero el Gobierno superaba el nivel de confianza que le correspondería por las condiciones económicas en 3,8 puntos, mientras que la Sejm se hallaba con 3,6 puntos menos de lo que justificaba la economía. En febrero, la confianza en el Gobierno se hallaba exactamente en el nivel correspondiente a una predicción basada en las condiciones económicas, y la Sejm tenía 6,8 puntos menos de confianza de lo que predecirían esas condiciones económicas. De ahí que el primer golpe contra el Parlamento lo asestaran quienes creyeron que lograr la rápida promulgación del programa de reformas tenía más importancia que su debate por los representantes del pueblo.

Ese estilo de política continuó a lo largo del proceso. El mensaje en el que insistían Balcerowicz y sus colegas había sido que el mayor peligro consistiría en ceder a la presión política con una desaceleración de las reformas. Balcerowicz, entrevistado por el *Financial Times* (16 de julio de 1990), argumentaba: «Es absolutamente clave tener credibilidad. Por eso vamos a persistir, pese a todas las presiones políticas a que estamos sometidos»⁵⁶. En enero de 1991, después de la subida al poder de Walesa y el nuevo Gobierno, todas las institu-

ciones experimentaron un súbito aumento de la confianza, sobre todo la Sejm y el Senado. Sin embargo, Walesa, impaciente por acelerar las reformas, inició inmediatamente una campaña sistemática contra la Sejm, a la que calificó de inerte y dominada por los restos del antiguo sistema. Aquella campaña tuvo un coste obvio: la confianza en la Sejm bajó 41 puntos en un mes, la mayor caída registrada por ninguna institución en ningún momento. Y esa caída continuó hasta mayo. El examen de los resultados residuales de la regresión en las variables económicas revela que si bien la confianza en el Gobierno se mantuvo algo por encima del nivel predicho por el estado de la economía, la confianza en la Sejm fue muy inferior al nivel justificado por las variables económicas. Y en junio de 1991 Walesa volvió a la idea, que había propuesto anteriormente en varios momentos, de otorgar al Gobierno amplios poderes legislativos por decreto en todas las cuestiones económicas. El ministro de Justicia, que era abogado, inventó un maravilloso instrumento legal: «leyes constitucionales» que podían promulgarse por mayoría simple para modificar la Constitución y utilizarse para modificar las facultades legislativas de la Sejm en beneficio del Gobierno. Los asesores del presidente hicieron público un complicado proyecto de ley que respondía a esta intención pero que fue finalmente archivado por el Gobierno al concluir que no lo necesitaba para continuar con su agenda legislativa. Sin embargo, la amenaza de poderes legislativos por decreto siguió pendiendo sobre la cabeza del Parlamento, que promulgaba obedientemente todo lo que proponía el Gobierno, mientras la confianza de que gozaba entre la población siguió disminuyendo.

Las variables económicas permiten prever adecuadamente la confianza en el Gobierno como institución a lo largo de todo el período⁵⁷. Sólo dos acontecimientos políticos afectaron las actitudes popu-

⁵⁶ Ese mensaje no siempre gozó de buena acogida con Mazowiecki, quien adujo en otra entrevista (*Libération*, 28 de mayo de 1990): «Necesitamos acelerar todas las reformas, pero también evitar las que podrían desestabilizar la situación y poner en peligro el futuro de las reformas económicas. Creo que el mayor peligro para un país que acaba de salir de la espiral de la inflación sería caer en una espiral del caos... Siento un enorme respeto por la paciencia de la sociedad, pero los gobernantes nunca deben olvidar que la paciencia tiene sus límites». A medida que se desarrolló la campaña presidencial, Mazowiecki y sus partidarios hicieron hincapié, demasiado tarde, en la importancia de las instituciones.

⁵⁷ Las variables económicas explican una mayor variación de la confianza en el Gobierno que en la Sejm. El residuo positivo mayor para la Sejm era 29,4; el residuo

lares hacia el Gobierno. El primero fue la tensión acumulada a fines de mayo de 1990, cuando las encuestas revelaron que el 40 por 100 de los encuestados consideraban que el Gobierno no sabía cómo vivía la gente y el 69 por 100 opinaba que las subidas de precios habían sido superiores a lo que reconocían los datos oficiales. Cuando estallaron las huelgas y Walesa retiró su apoyo al Gobierno de Mazowiecki, la confianza de que gozaba éste bajó en junio a 3,6 puntos por debajo del nivel predicho por las variables económicas, y en julio, a 7,5 puntos por debajo. El segundo acontecimiento, aunque tuvo efectos sorprendentemente escasos, fue la formación del segundo Gobierno democrático, encabezado por Bielecki, en enero de 1991. La confianza en el Gobierno aumentó en enero a 3,4 por 100 por encima del nivel previsto económicamente, siendo ese el nivel en el que permaneció después.

Como su naturaleza resultaba indefinida y siguió siendo objeto de intensos conflictos políticos, la Presidencia, como institución, no fue objeto de preguntas en las encuestas. Pero merece la pena señalar que mientras el Gobierno Mazowiecki era responsable ante el Parlamento (el presidente seguía siendo el general Jaruzelski), el Gobierno Bielecki fue una creación del presidente. En consecuencia, los resultados relativamente buenos del Gobierno durante el período posterior reflejan probablemente la preferencia del público por un poder ejecutivo fuerte, preferencia demostrada por varias encuestas.

Esto por lo que se refiere a las instituciones del poder legislativo y ejecutivo. ¿Qué ocurrió con las organizaciones representativas? Cuando se hizo público el programa de reformas, todas las organizaciones representativas, con una sola excepción, apoyaron su orientación general. La coalición de Solidaridad apoyaba totalmente al Gobierno y el Plan Balcerowicz. Lo que es más importante, Walesa dijo: «como presidente del sindicato Solidaridad declaro que adoptaré todas las medidas posibles para facilitar la difícil tarea del Gobierno. Sé que el sindicato que dirijo enfoca este asunto de forma plenamente responsable, pensando en el futuro, pero también preocupado acerca de las condiciones de vida hoy y mañana» (citado en Domarańczyk, 1990: 165). El Partido Comunista acogió las reformas radicales de mercado con la consigna: «vuestro Gobierno, nuestro programa», mientras que su heredero, la Social Democracia, aceptó en su pro-

negativo mayor, 20,6. El residuo positivo mayor para el Gobierno era 3,8; el residuo negativo mayor, 7,5.

grama «cualesquiera formas de propiedad que sean más eficientes», formulando vagas protestas acerca de la política social del Gobierno. Otros partidos supervivientes del régimen comunista se centraron en defender los intereses corporativos de sus electorados concretos, sobre todo de los campesinos. El sindicato postcomunista, OPZZ, fue el único que se situó en abierta oposición contra el bloque de reformas, recuperando una creciente confianza. En consecuencia, el programa de reformas no dividió a las organizaciones representativas. No se debatieron otras opciones. De las organizaciones representativas existentes no surgió apoyo ni oposición articulados. Como hemos visto, la elección de la estrategia de reformas sencillamente quedó apartada del ámbito de la política representativa en cuanto se elaboró. Cada vez que aumentaban las tensiones se dejaba caer la idea de un pacto político que mantuviera las cuestiones económicas al margen de los conflictos partidistas. Al aproximarse las elecciones parlamentarias de octubre de 1991 el Gobierno sugirió que todas las fuerzas políticas se comprometieran a no hacer campaña sobre la estrategia de reformas.

Como toda transición a una economía de mercado comporta transacciones intertemporales, ninguna fuerza política responsable puede adoptar una actitud clara en pro ni en contra de las reformas. Todas están por igual divididas entre apoyar la orientación general de las reformas o tener que defender los intereses inmediatos de sus electorados concretos. Como observó Kuron a raíz de la derrota electoral del Gobierno de Mazowiecki: «tras haber perdido el poder, nos encontramos ahora en la oposición. Pero no podemos estar en la oposición, porque el Gobierno es débil y apoyamos las reformas» (*Libération*, 9 abril de 1991).

Donde mejor se advierte ese problema es en el dilema al que hubo de hacer frente Solidaridad como sindicato⁵⁸. Una vez formado el Gobierno y anunciado el programa económico, Solidaridad se encontró en la situación de tener que apoyar un programa que perjudicaría drásticamente los intereses inmediatos de sus miembros. Por una parte, su dirección consideraba inevitables las reformas y, como ya

⁵⁸ Solidaridad apareció como movimiento amplio en septiembre de 1980, en gran medida porque era la única organización de masas tolerada por el Gobierno comunista. Se convirtió en un refugio general para la oposición al régimen comunista, durante los años ochenta. A partir de abril de 1989 el sindicato Solidaridad fue separándose gradualmente del movimiento general de Solidaridad.

hemos visto, Walesa juró que apoyaría al Gobierno de Mazowiecki en los momentos difíciles. Por otra, el sindicato se enfrentaba con el peligro de perder su control sobre los trabajadores. Las huelgas del verano de 1988 ya las habían iniciado una nueva generación de trabajadores, contra la estrategia de la dirección de Solidaridad. Durante las conversaciones de Magdalenka, y también durante el debate parlamentario sobre el programa de reformas, los representantes sindicales de Solidaridad se encontraron en la situación de apoyar la desindiciación de los salarios, en contra de la posición más militante de OPZZ. Y aunque la valoración de OPZZ por la opinión pública siempre fue baja, en 1989 tenía más afiliados que Solidaridad. Además, en 1989 no ocurrió nada comparable a la explosión de afiliación a Solidaridad en 1980; de hecho, Solidaridad tropezó con dificultades para reclutar afiliados entre los trabajadores.

A medida que avanzaban las reformas y que sus efectos se dejaban sentir, se agudizó el conflicto con el que se enfrentaba el sindicato Solidaridad. Éste, comprometido por Walesa a apoyar las reformas, se encontró con que cada vez resultaba más difícil controlar a las bases y se vio obligado a hacer varios gestos públicos en defensa de las condiciones de vida, en favor de la reactivación económica y en contra de una mayor austeridad. La capacidad de la dirección para controlar las huelgas disminuyó⁵⁹. Al final, la primera derrota política sufrida por Walesa tras su elección como presidente de Polonia fue que no logró designar su sucesor en la presidencia del sindicato Solidaridad. La nueva dirección decidió distanciarse del Gobierno.

El dilema con que tropezó Solidaridad es desde luego inherente a las situaciones en que los sindicatos apoyan programas de austeridad. Pero el que el Plan Balcerowicz se aprobara sin ninguna consulta con los sindicatos y que ninguno de los dos gobiernos estuviese dispuesto a poner en peligro sus planes para satisfacer las exigencias sindicales socavó al movimiento sindical como institución representativa. En consecuencia, la confianza pública en Solidaridad siguió disminuyendo, al igual que la confianza en el Parlamento y en el Gobierno. Cuando Walesa dejó la dirección de Solidaridad y un candidato independiente se convirtió en su nuevo presidente, el sindicato adoptó una actitud más militante con relación al Gobierno, y

⁵⁹ No he podido encontrar datos sistemáticos sobre huelgas con carácter mensual. Parece que la media fue de aproximadamente una huelga nueva al día; hubo un día en que se desarrollaron 150 huelgas (*Gazeta Wyborcza*, varios números).

por primera vez obtuvo un compromiso significativo: una reducción del impuesto sobre los salarios excesivos, que era muy impopular. Pero ya en la primavera de 1991 la confianza en el sindicato entre el público en general había caído muy por debajo del nivel que cabría prever atendiendo exclusivamente a las variables económicas.

Por último, y para completar el cuadro, hemos de examinar el papel y el efecto de las elecciones. En primer lugar, la participación en las elecciones empezó siendo baja conforme a criterios comparados y siguió descendiendo, del 68 por 100 en la primera vuelta de las elecciones parlamentarias de junio de 1989, al 50,2 por 100 en las elecciones locales de mayo de 1990, el 62 por 100 en la primera vuelta y el 53 por 100 en la segunda de la campaña presidencial de noviembre-diciembre de 1990 y el 40 por 100 en las elecciones parlamentarias de octubre de 1991. En segundo lugar, ni las elecciones parlamentarias ni las presidenciales tuvieron ningún efecto en la política económica. Las cuestiones económicas casi brillaron por su ausencia en la campaña electoral de junio de 1989, dado que ambas partes —los comunistas y la oposición— se habían comprometido con los acuerdos alcanzados a principios de abril. La reforma sí fue un tema debatido en la elección presidencial. Walesa de forma más moderada y Tyminski más enérgicamente atacaron al Gobierno en relación con la estrategia de Balcerowicz. Casi todos los observadores interpretaron los resultados de la elección presidencial como una derrota del Plan Balcerowicz, y las encuestas indican que los adversarios del plan tenían más probabilidades de votar por Walesa y contra Mazowiecki⁶⁰. Pero Balcerowicz conservó su cargo en el nuevo Gobierno y su programa de reformas continuó sin grandes modificaciones.

En definitiva, la reforma radical fue un proyecto iniciado desde arriba y puesto en marcha por sorpresa, con independencia de la opinión pública, y sin la participación de las fuerzas políticas organizadas. Se impuso a la asamblea legislativa sin modificaciones que reflejaran las diferencias de intereses y de opinión. La reacción reiterada ante cualquier duda del Parlamento acerca del proceso de re-

⁶⁰ Por ejemplo, Andrzej Wróblewski, el editor de *Gazeta Bankowa*, observó en una entrevista con Reuter (27 de noviembre de 1990): «La política de Balcerowicz ha quedado rechazada, no cabe duda.»

Las encuestas demostraron que los partidarios del Plan Balcerowicz tendían a optar por Mazowiecki. Entre los adversarios del plan las preferencias estaban más divididas: el 23 por 100 decía en julio que votaría por Walesa, el 16 por 100 por Mazowiecki y el 25 por 100 no contestó.

forma consistió en proponer que se otorgasen poderes legislativos al Gobierno por decreto. E incluso cuando el apoyo al bloque concreto de reformas disminuyó y la oposición se organizó, la reacción consistió en gran medida en apelar a un nuevo arreglo, con el mismo estilo político. Como resultado, se mostró a los ciudadanos que podían votar pero no elegir, a la asamblea legislativa se le enseñó a pensar que no le correspondía ningún papel que desempeñar en la elaboración de la política general y se hizo patente a los nacientes partidos políticos y sindicatos que sus voces no contaban. Al final, la confianza pública en las instituciones y las organizaciones representativas cayó muy por debajo del nivel que los efectos económicos de las reformas hubieran determinado por sí solos. El estilo político con el que se introdujeron y continuaron las reformas tuvo el efecto de debilitar las instituciones democráticas.

Conclusiones

¿Por qué tiene tanta importancia política el paro?

Si bien los polacos apoyaban las reformas en favor del mercado y las instituciones que las forjan cuando las rentas bajaban y los precios subían, no estaban dispuestos a continuar con las reformas y retiraban su confianza a las instituciones democráticas frente a un paro en aumento. Y, al final, el temor al paro superó a todas las demás consideraciones.

El paro intensificó la incertidumbre⁶¹. A medida que la tasa real de paro seguía subiendo, de cero a casi 10 por 100 de la fuerza de trabajo, ocurrió lo mismo con el miedo. En febrero de 1990 el 42 por 100 de las personas que respondían a las encuestas temían perder sus empleos; en julio de 1991 era el 55 por 100. Además, entre quienes se sentían amenazados, eran muchos y cada vez más los que consideraban escasas las perspectivas de encontrar otro empleo: en noviembre de 1990, último período respecto del cual se dispone de datos, la proporción de quienes respondían que tenían posibilidades de perder su empleo y no encontrar otro había llegado al 30 por 100.

⁶¹ La idea de distinguir la aversión intertemporal al riesgo de las puras preferencias cronológicas se debe a Kreps y Porteus (1978). En Przeworski (1991: cap. 4) se comentan otras interpretaciones posibles de la dinámica de la opinión pública respecto de las reformas.

El temor al paro era enorme. Incluso durante los primeros meses de las reformas, aunque la gente parecía ser muy optimista acerca de la evolución de sus ingresos, que de hecho estaban bajando, sentía terror del paro, aunque en realidad casi nadie había perdido su trabajo. En marzo de 1990, el 19 por 100 de los encuestados decían que donde ellos trabajaban ya se había despedido a alguien. Un mes después la proporción de quienes hablaban de despidos en sus empresas subió al 57 por 100. El 20 por 100 decía que le había ocurrido a alguno de sus parientes; el 33 por 100, a un vecino, y el 50 por 100, a un amigo: todo ello cuando de hecho los despidos colectivos afectaban sólo al 0,3 por 100 de la fuerza de trabajo (43.000 personas) y el paro total, comprendidos los que nunca habían tenido empleo, era del 1,5 por 100. Al mismo tiempo, las expectativas de que el paro se generalizase pasaron del 63 por 100 en febrero al 87 por 100 en abril. En una encuesta de graduados de escuela secundaria realizada a fines de verano de 1991, el 82 por 100 de las mujeres y el 67 por 100 de los hombres decían sentirse muy amenazados por el paro. Lo mismo ocurría con el 55 por 100 de los hijos de profesionales y directivos, el 75 por 100 de los hijos de trabajadores especializados y el 80 por 100 de los hijos de empleados en el comercio y los servicios, así como de los trabajadores no especializados.

La consecuencia fue una reacción política. La proporción de quienes consideraban «despreciable» el fenómeno del paro pasó del 73 por 100 en marzo al 85 por 100 en abril. A su vez, la proporción de quienes consideraban que el paro era necesario bajó del 50 por 100 en abril de 1990 al 26 por 100 en julio de 1991. Y los amenazados por el paro estaban dispuestos a resistirse a él. El 65 por 100 decía, tanto en abril como en noviembre de 1990, que estaban dispuestos a ir a la huelga en defensa de sus puestos de trabajo.

¿Por qué atemorizaba tanto el paro y por qué tenía tanta importancia política?

Por una parte, aunque las rentas eran muy seguras y los servicios de bienestar estaban relativamente desarrollados bajo el sistema comunista, aquel sistema no era un Estado de bienestar. En un Estado de bienestar los mecanismos de mantenimiento de las rentas constituyen un seguro contra el paro. Bajo el comunismo, las rentas estaban protegidas por la garantía del pleno empleo. Quizá no fueran altas, pero eran seguras. Además, muchos servicios sociales, entre ellos la vivienda, el cuidado de los hijos, las vacaciones y los servicios de sanidad estaban en parte financiados y administrados por las empre-

sas. Por último, los servicios sociales eran asignados por los planificadores de la misma forma que otros recursos —distribuían acero, zapatos, servicios de salud y lugares donde pasar las vacaciones—, y cuando la planificación central se desintegró lo mismo ocurrió con los servicios sociales administrados por el Gobierno. Los indicadores que figuraban en el Cuadro 3.1 mostraban que la tasa bruta de mortalidad era más alta en 1988 que en 1978, que el número de personas que cogían vacaciones era inferior, al igual que el número de consultas médicas, y que lo mismo ocurría con el número de usuarios de bibliotecas públicas, mientras que la construcción de viviendas sencillamente se vino abajo.

Al contrario que Hungría, Polonia inició la transición a una economía de mercado sin tener siquiera un plan para proteger a los particulares contra las vicisitudes de dicha transición. De hecho, los gastos sociales fueron la principal víctima de la austeridad fiscal. El presupuesto para 1990 redujo los gastos de sanidad en un 50 por 100 y los de educación en un 54 por 100. La cultura se vio todavía más afectada. Los precios de los medicamentos subieron en un 75 por 100 sólo en marzo de 1990. En el presupuesto de 1991 se introdujeron más reducciones, e incluso los créditos tuvieron que recortarse cuando los ingresos del Estado cayeron en picado en primavera de 1991. El presupuesto de salud de 1991 ya estaba gastado en junio, y los médicos de algunos hospitales de Varsovia colgaron banderas negras en sus edificios para anunciar que no disponían de ningún medio para mantener vivos a sus pacientes. Varias funciones tradicionales del Estado quedaron privatizadas espontáneamente, con efectos visibles en la distribución. De hecho, muchos centros de salud quedaron privatizados y los medicamentos importados sólo estaban disponibles a precios desorbitados. Aparecieron escuelas privadas; en marzo de 1990 sus tarifas eran aproximadamente el 20 por 100 de la renta mensual media. De ahí que los hogares ricos tuvieran acceso a servicios sociales de mejor calidad mientras los servicios públicos se desintegraban.

En esas condiciones, la mera posibilidad de perder el empleo era aterradora. Aunque los despedidos obtenían una indemnización, su cuantía era muy inferior al nivel de subsistencia. No se disponía de ninguna otra protección de las rentas y los servicios sociales eran escasos. La pérdida del trabajo significaba perder una fuente de ingresos, y en la nueva economía polaca de mercado el disponer de una fuente de ingresos era la única forma de sobrevivir.

El estilo político y los resultados políticos

Al hacer frente a la hiperinflación y a una crisis fiscal del Estado, apremiado por las instituciones internacionales y asesorado por economistas extranjeros, el primer Gobierno democrático polaco inició un programa de transición a una economía de mercado con la esperanza de que al avanzar lo más decididamente posible se evitase someter las reformas a debate público, a conflictos políticos y a la interacción incierta de las instituciones representativas. Los arquitectos de la reforma estaban persuadidos de que su plan era correcto: es más, que era el único posible. Consideraban que todas las dudas se debían a una falta de comprensión, incluso a una falta de responsabilidad. Estaban decididos a seguir adelante a toda costa, pese a todas las presiones políticas a que estaban sometidos.

Pero, en mi opinión, la experiencia muestra que la concepción política que subyacía tras toda la estrategia era perniciosa para la continuación de las reformas en condiciones democráticas y que el plan técnico estaba equivocado en un aspecto esencial.

En general se reconoce que las reformas polacas constituyeron la estrategia más radical de avance hacia un mercado que se haya adoptado en ningún país. El motivo central por el cual se adoptó esa estrategia fue hacer que la transición fuera rápida y que las privaciones materiales que generase fuesen breves. Sin embargo, al cabo de dieciocho meses de reformas era evidente que todavía estaba lejos el momento en que la economía empezase a crecer y las condiciones de vida a mejorar. El período entre la iniciación de un programa de reformas —incluso las más radicales— y la recuperación de la economía por la vía de un crecimiento sostenido es sencillamente demasiado largo. Y ese período no sólo está lleno de privaciones materiales, sino también de incertidumbres acerca del futuro del país y de temores acerca del futuro de cada uno.

El estilo tecnocrático de reformas es contraproducente. Si se aspira a que las reformas sigan adelante bajo una democracia, deben contar con el apoyo permanente de una mayoría, expresado reiteradamente a través de las instituciones representativas. Ninguna reforma, por bien planificada y rápida que sea, puede cortocircuitar ese requisito. Como dijo Bela Kadar, ministro de Relaciones Económicas Exteriores de Hungría, «No sólo debemos tener en cuenta la racionalidad económica, sino también la política. Es mejor esperar un año más que lanzarse adelante y correr el peligro de perderlo todo si

incitamos a una resistencia política violenta» (Entrevista en *La Tribune de l'Expansion*, 7 de junio de 1991).

El estilo tecnocrático de hacer política desemboca inevitablemente en un momento en el que sólo cabe batirse en retirada o correr el riesgo de una explosión política. En Polonia, ese momento se produjo dieciocho meses después de que se iniciaran las reformas. En junio de 1991 el Gobierno se vio obligado a devaluar el zloty por primera vez. Casi todos los aranceles, que se habían reducido varias veces durante 1990, se ajustaron rápidamente al alza en julio de 1991. La reactivación de la economía pasó a ocupar el lugar principal de la agenda política, incluso al coste de reavivar de nuevo la inflación. Las peticiones para sostener los precios agrícolas y mantener las subvenciones a la industria se hicieron irresistibles. La privatización quedó aparcada. Walesa, entrevistado el 11 de septiembre de 1991 (*Le Monde*), resumió como sigue las enseñanzas de las reformas polacas:

El Occidente nos dijo: cerrad las fábricas, dejad a la gente en el paro. Tomemos por ejemplo un astillero: la construcción de buques ya no es rentable, así que debe cerrarse... en Polonia, en nuestras reformas, cometimos un error. Decidimos ir rápido... El resultado es que hoy tenemos problemas terribles, un paro enorme, máquinas paradas. Si hubiéramos ido más despacio, habríamos tenido la mitad de paro. Fuimos ingenuos, creímos en aquellas consignas y nos dejamos engañar.

Los partidarios del «salto al mercado» lograron persuadir a la población, ya preparada para este mensaje por los ciclos de reformas bajo el régimen comunista, de que las reformas radicales eran inevitables y el programa adoptado constituía un remedio para casi todos los males económicos. El análisis de las actitudes hacia el Plan Balcerowicz y hacia las instituciones democráticas demuestra que la gente consideraba la estrategia de reforma radical como una solución, y no una causa, de la disminución de la renta, la subida de los precios y el descenso de la producción. Pero también hemos descubierto que ese mensaje no funcionó con respecto al paro. El aumento del paro engendró temor, hizo que la gente se volviese en contra de las reformas y erosionó la confianza en las instituciones democráticas.

Un temor abrumador al paro y las consecuencias políticas que ello acarrea no son inevitables. Después de todo, la reconversión económica en España generó unas tasas de paro que se mantuvieron por encima del 15 por 100 a lo largo de una década, en tanto que el

Gobierno socialista ganó cuatro elecciones consecutivas. Y es muy posible que Hungría, que decidió construir el marco institucional necesario antes de dar el paso decisivo hacia una economía de mercado, proporcione otro ejemplo. El motivo por el que el paro resultó tan nocivo políticamente en Polonia se debió a un error «técnico» en el plan de reforma. Las medidas que provocarían un paro generalizado, necesarias para causar «una reasignación masiva de recursos entre los sectores», se adoptaron sin establecer una red de protección social, ni siquiera instituciones de empleo. No se tomaron medidas para proteger frente al paro: no se introdujeron programas de empleo para readiestrar a los trabajadores despedidos, no se organizó un sistema de información para reducir los costes de búsqueda de trabajo, no se adoptó una política de vivienda que facilitase la movilidad. Como observó el ministro de Trabajo del Gobierno Mazowiecki, Jacek Kuron, las oficinas de empleo registraban a los parados, pagaban indemnizaciones y ahí terminaban. En mayo de 1990 la relación entre los funcionarios del Servicio de Empleo y los desempleados era la cuarta parte que en Portugal (*Gazeta Wyborcza*, 1 de junio de 1990). Cuando las empresas empezaron a despedir a trabajadores, la relación entre parados y anuncios de puestos de trabajo pasó de 2 en enero de 1990 a 15 en septiembre y a 31 en mayo de 1991. Y los despedidos que no obtuvieron ese puesto de trabajo, 30 trabajadores de cada 31, recibieron una indemnización temporal y se hallaron ante un sistema de sanidad privada *de facto*, un sistema de educación pública reservado para quienes no podían permitirse la enseñanza privada, un mercado de vivienda con precios prohibitivos. No es extraño que el temor al paro hiciese que la gente se volviese en contra de las reformas y perdiese la confianza en las instituciones que las generaban.

Esos errores fueron «técnicos». Si el objetivo de sus arquitectos era que las reformas resultaran políticamente admisibles, el plan no estaba bien ideado. Pero el motivo por el que los tecnócratas cometen errores técnicos es que no consultan ni negocian con quienes se ven afectados por sus planes. Tiene algo de paradójico que sean defensores de la eficacia informacional de las decisiones descentralizadas los que más las temen. Los partidarios de las reformas radicales, temerosos de que el proceso democrático les obligue a moderar —e incluso a transigir— la «racionalidad» de sus planes, creen que el mayor peligro al proceso de reforma es el populismo. El principal obstáculo a las reformas es el pueblo. Aunque una estrategia de reforma deba-

tida públicamente, concertada entre fuerzas políticas y deliberada debidamente por las instituciones representativas hubiera comportado menor coherencia y mayores compromisos que el plan tecnocrático, habría reforzado la democracia y, en consecuencia, reducido el espacio político para el populismo.

Bibliografía

- ASSELAIN, J.-C. (1985): *Planning and Profits in a Socialist Economy*, Oxford: Blackwell Publisher.
- BALCEROWICZ, L. (1989): «Polish Economic Reforms, 1981-1988». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*. Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- BARDHAN, P. (1990): «Risk-taking, Capital Markets, and Market Socialism». East-South System Transformations Working Paper no. 5, University of Chicago.
- BEKSIK, J. (1989): «Role and Functioning of the Enterprise in Poland». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*, Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- BLADES, D. (1991): «The Statistical Revolution in Central and Eastern Europe», *OECD Observer*, 170 (junio-julio).
- BLANCHARD, O.; DORNBUSCH, R.; KRUGMAN, P.; LAYARD, R., y SUMMERS, L. (1991): *Economic Reform in the East*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BUCHNER-JEZIORSKA, A. (1990): «Psycho-social Barriers to Transformation of the Polish Economy». Manuscrito, Instituto de Sociología, Universidad de Lodz.
- CHILOSI, A. (1991): «L'economia polacca tra stabilizzazione e trasformazione istituzionale». Manuscrito, Istituto di Economia e Finanza, Pisa.
- DABROWSKI, J. M.; FEDEROWICZ, M., y LEVITAS, A. (1990): «Stabilization and State Enterprise Adjustment: The Political Economy of State Firms after Five Months of Fiscal Discipline, Poland 1990». Program on Central and Eastern Europe Working Paper no. 6, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- DOMARANCZYK, Z. (1990): *100 dni Mazowieckiego*, Varsovia: Wydawnictwo Andrzej Bonarski.
- ELSTER, J. (1990): «Introduction». En Jon Elster y Karl Ove Moene (comp.), *Alternatives to Capitalism*, págs. 1 a 38, Cambridge: Cambridge University Press.
- FRYDMAN, R., y RAPACZYNSKI, A. (1990): «Markets and Institutions in Large Scale Privatizations». Manuscrito, Columbia University.

- KOLARSKA-BOBIŃSKA, L. (1989): «Poczucie niesprawiedliwosci, konfliktu i preferowany lad w gospodarce». En *Polacy* 88, págs. 81 a 159. Varsovia: CPBP.
- (1991): «Preferowany lad gospodarczy i opoje polityczno-ekonomiczne: poczatek okresu transformacji». En *Polacy* 90, en prensa.
- KOLODKO, G. W. (1991): «Polish Hyperinflation and Stabilization 1989-1990». Documento de trabajo, París: IRSES.
- KREPS, D. M., y PORTEUS, E. L. (1978): «Temporal Resolution of Uncertainty and Dynamic Choice Theory», *Econometrica*, 46: 185 a 200.
- LIPSCHITZ, L., y McDONALD, D. (comps.) (1990): *German Unification: Economic Issues*, Occasional Papers, no. 75, Washington, D.C.: FMI.
- LIPTON, D., y SACHS, J. (1990): «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, págs. 75 a 145.
- MARAVALL, J. M. (1981): *La política de la transición, 1975-1980*, Madrid: Taurus.
- MARER, P. (1991): «The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe», *OECD Observer*, 169 (abril-mayo).
- McDONALD, D., y THUMANN, G. (1990): «East Germany: The New *Wirtschaftswunder?*». En Lipschitz y McDonald (comps.), 1990.
- MOKRZYCKI, E. (1990): «Dziedzictwo realnego socjalizmu, interesy grupowe i poszukiwanie nowej utopii». Manuscrito, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Varsovia.
- MUJEL, J. (1989): «Aims of Economic Policy and Their Implementation in Poland». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*. Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- NELSON, J. M. (1984): «The Politics of Stabilization». En R. E. Feinberg y V. Kallab (comps.), *Adjustment Crisis in the Third World*, New Brunswick, N. J.: Transaction.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1990): «Transition from the Command to Market Economy». Resumen manuscrito de una reunión celebrada en el Vienna Institute for Comparative Economic Studies, París: OCDE.
- Porozumienia Okraglego Stolu* (1989): Varsovia: NSSZ Solidarność.
- PRZEWORSKI, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RYCHARD, A. (1991a): «Politics and Society after the Breakthrough: The Source and Threats to Political Legitimacy in Post-Communist Poland». En G. Sanford (comp.), *Democratization in Poland*, Londres: Macmillan.
- (1991b): «Limits to the Economic Changes in the Post-Communist Poland: Sociological Analysis». En S. Gomulka y C. Lin (comps.), *Limits to the Economic Transformation in the Post-Soviet Systems*, Oxford: Oxford University Press.

- RYCHARD, A., y SULEK, A. (comps.) (1988): *Legitymacja: Klasyczne teorie i polskie doswiadczenia*, Varsovia: Polskie Towarzystwo Socjologiczne.
- SADOWSKI, Z.; IWANEK, M., y NAJDEK, J. (1990): «An Overview of the Process of Change in Poland». Monografía presentada en Conference on East European Reforms towards Market Economy and the OECD, Viena, 14 a 16 de marzo.
- SLUPINSKI, Z. M. (1990): «Poland: Law on Privatization of State-Owned Enterprises». Manuscrito.
- STANISZKIS, J. (1984): *Poland's Self-Limiting Revolution*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- STARK, D. (1990): «Privatization in Hungary: From Plan to Market or from Plan to Clan?», *Eastern European Politics and Societies* 4: 351 a 393.
- TARKOWSKI, J. (1989): «Old and New Patterns of Corruption in Poland and the USSR», *Telos* 80: 51 a 63.
- VANHANEN, T. (1990): *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York: Crane, Russak.
- WORLD BANK (1990): *Poland: Economic Management for a New Era*, Washington, D.C.: Banco Mundial.