

# Los resultados de la democracia. Un estudio comparado del sur y el este de Europa

José María Maravall

Alianza Editorial, 316 págs.  
Madrid, 1995

A través del estudio comparado de seis casos de democratización reciente en las dos últimas décadas (años setenta, Portugal, Grecia y España y años ochenta, Hungría, Checoslovaquia y Polonia), el profesor Maravall analiza las diversas tesis sobre cuatro aspectos básicos del debate en sociología política: las relaciones entre economías y regímenes políticos; los efectos económicos de las dictaduras; la economía política de la democratización; y, finalmente, la cultura política y los cambios de régimen.

Respecto al primer punto, el autor examina los seis casos mencionados, con alguna referencia también a América Latina, para comprobar el fundamento de las tesis (de tipo desarrollista) que sostienen que la democratización ha de ser precedida por altas tasas de crecimiento de las economías y tiene lugar cuando los países alcanzan ciertos dinteles de desarrollo. Su tesis es que, frente a planteamientos de tipo mecanicista, la relación entre economía y política existe tan sólo en términos probabilísticos.

Refiriéndose a las interpretaciones de la relación entre economía y política, el autor señala la existencia de cuatro tesis principales: a) los mercados requieren regímenes políticos democráticos; b) los mercados requieren regímenes autoritarios; c) las democracias requieren mercados; d) las democracias requieren sistemas de planificación central y propiedad pública. Y ejemplifica las tres secuencias posibles en la combinación de reformas económicas y reformas políticas: las reformas económicas preceden a las reformas políticas (Chile, sur de Europa, Corea del Sur y Taiwán); ambas reformas son simultáneas (antigua URSS, México, Nigeria); las reformas políticas preceden a las reformas económicas

(este de Europa, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Uruguay).

El autor analiza el debate en torno a qué tipo de regímenes (dictaduras o democracias) son más idóneos para realizar políticas económicas eficientes y se enfrenta, a través de abundante evidencia empírica, a la tesis que sostiene la superior eficiencia económica de los regímenes autoritarios, que suele complementarse con la tesis de que las dictaduras desarrollistas acaban conduciendo a la democracia. Según los datos que presenta, las democracias no sólo presentarían, en conjunto, unas economías no menos eficientes que las dictaduras sino que, además, se caracterizarían por unas políticas sociales más extensas y por unos Estados que administran unos recursos más amplios. A ello se añadiría su mayor capacidad para sortear momentos difíciles en las condiciones económicas ya que, —siguiendo las argumentaciones autores como de Linz, Huntington y Hirschman— la diferenciación de áreas de responsabilidad, de fuentes de legitimación y los bienes políticos que aportan las democracias, darían a estos regímenes mayores márgenes de maniobra frente a las características de centralización y unificación propias de las dictaduras.

Las argumentaciones a favor de la mayor capacidad económica de unos u otros regímenes serían, en síntesis, las siguientes: «la eficiencia relativa de las dictaduras se interpretan en términos de su capacidad, su autonomía y su aislamiento respecto de la sociedad; la de las democracias, en términos de sus incentivos, de la responsabilidad de sus instituciones y de una lógica de predominio de intereses universalistas» (p. 51). La capacidad de las democracias para gestionar sus economías frente a las presiones de los intereses electorales y de los grupos particularistas depende, a juicio del autor, de la gravedad de la crisis económica, la amplitud del mandato, el consenso político y la secuencia de las decisiones. En este sentido, la profundidad y la agudización de la crisis pueden reforzar la capacidad de los gobiernos democráticos para emprender políticas de austeridad y de transformación estructural, al convencer tanto a los políticos como a las sociedades de que no queda otra alternativa. Este sería el caso de los programas de ajuste, por ejemplo, en América Latina y en el este de Europa.

La amplitud del mandato, necesaria para la ruptura de la fórmula política existente y la adopción de un nuevo paradigma de política económica, habría dependido, en los casos analizados, del margen de la victoria electoral y de su manifestación en apoyo parlamentario y en respaldo social de los gobiernos.

Esta es una condición que ayuda pero que no sería ni necesaria ni suficiente. En caso de gobiernos minoritarios con mandato inicial limitado, éste puede ampliarse a través de políticas de consenso y concertación. La capacidad de los gobiernos democráticos para desarrollar políticas de ajuste se habría incrementado cuando los mandatos fueron amplios, las resistencias parlamentarias y sociales reducidas y las políticas alternativas desacreditadas. En lo que respecta a las secuencias temporales, el autor se inclina por la posición que defiende

que las reformas necesarias para recuperar el crecimiento de las economías deben ser rápidas y radicales. En cuanto al modo, decisionismo o negociación, aunque inclinándose más por ésta última (en tanto que la considera característica de la socialdemocracia), Maravall apunta que depende también de la naturaleza de las medidas concretas de que se trate: «no es lo mismo una devaluación de una reforma fiscal» (p. 59). En cualquier caso, todos estos aspectos «ofrecen posibilidades pero no determinan nada», pudiendo ser decisivos otros factores como el liderazgo y los mapas cognitivos de los dirigentes políticos.

El argumento de fondo es que las democracias han demostrado una gran capacidad para gestionar sus economías y para reformarlas en casos de crisis y una gran capacidad de resistencia en condiciones difíciles, obteniendo resultados no desfavorables, al tiempo que han desarrollado políticas sociales y fiscales amplias. En este sentido, han demostrado que en términos de gestión económica, pueden ser superiores que las dictaduras.

En el capítulo siguiente analiza los problemas de capacidad y de incentivos a la hora de gestionar sus economías por parte de las dictaduras, centrandó la atención en las respuestas a la crisis económicas de los años setenta.

Después de reflexionar sobre la incidencia de la fuerte expansión económica internacional a partir de los años cincuenta sobre los modelos autárquicos y a las políticas de integración gradual de la economía internacional a que ello dio lugar, analiza las políticas desarrollistas de la época y señala sus principales debilidades: la escasez de tecnología propia, la falta de ahorro interno, la dependencia energética, la falta de margen del sector público, limitado por un sistema fiscal rígido y poco equitativo, la opacidad del sistema financiero, la pobreza de los servicios públicos y la precariedad de las políticas sociales. Sin embargo, las políticas desarrollistas dieron lugar a un crecimiento económico que produjo cambios sustanciales en las estructuras sociales (especialmente el crecimiento espectacular del sector industrial en desmedro del sector agrario), configurando una sociedad completamente distinta, que puso en cuestión el modelo corporativo y los fundamentos políticos de los regímenes autoritarios. Entre otras cuestiones, las nuevas relaciones laborales requerían la introducción de las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores; ello, a su vez, hacía necesario algún tipo de representación democrática de los trabajadores para que los acuerdos fueran aceptados y cumplidos, lo que daría lugar al surgimiento de un nuevo tipo de sindicalismo, surgido desde la base; «el desarrollo económico en el sur de Europa generó así una dinámica social nueva y, en los casos de Portugal y España, dio lugar a importantes contradicciones institucionales en el seno del sistema corporativo, que tuvieron consecuencias políticas». En los años 60, las dictaduras del sur de Europa cambiaron sus bases de legitimación: de ser ideológicas pasaron a centrarse en el rendimiento de sus economías. Con ello, el impacto de la crisis económica de 1973 afectó a sus propias pretensiones de legitimidad; «El objetivo político de las reformas económicas acabó

finalmente fracasando. Dicho objetivo consistía en ampliar las bases de apoyo de los regímenes a través de una mejora de las condiciones materiales de vida, en promover la apatía política a través del consumo, en desactivar las reivindicaciones de transformación política.» Los regímenes políticos dictatoriales fueron crecientemente percibidos como un lastre para superar las limitaciones del modelo de desarrollo económico, llevar a cabo reformas económicas que eran urgentes, desarrollar estados de bienestar e integrarse en la Comunidad Europea; «De esta forma, el contexto exterior, las consecuencias a largo plazo del desarrollo económico y los efectos a corto plazo de la crisis económica se combinaron de forma compleja a lo largo de una quincena de años, condicionando el proceso de cambio político» en las dictaduras del sur de Europa (p. 74).

En lo que respecta a los países del este europeo, el modelo económico soviético impuesto tenía como rasgos básicos la propiedad estatal de las empresas industriales, de la energía, las finanzas y el transporte; la existencia de un plan económico imperativo, diseñado por una autoridad central; la sucesiva desagregación de las directrices económicas a lo largo de una relación vertical entre las autoridades del plan y las empresas; y la ausencia de mercados. Desde el punto de vista político, «el modelo hubiera resultado imposible en un contexto pluralista con elecciones regulares y competidores democráticos; sólo cabía dentro del claustro de una dictadura» (p. 86). Su eficacia económica —señala Maravall— fue mayor cuando la cuestión fundamental era la acumulación, el nivel de desarrollo era bajo y las prioridades pocas y simples. Pero en economías complejas, este modelo no podía solucionar problemas de información, de coordinación y de incentivos. De ahí que los impactos de su imposición en los países del este europeo fueran más negativos en aquéllos más desarrollados: Checoslovaquia, RDA más que en Rumania o en Bulgaria.

En la década de los años cincuenta, tras la muerte de Stalin, en Polonia, Hungría y Checoslovaquia se intentaron reformas económicas que permitieran cierto juego de mercado: una especie de «socialismo de mercado». Desde una perspectiva política, las reformas fueron toleradas en la confianza de que la economía sirviera para detener las reivindicaciones políticas, reforzando así la legitimidad de los regímenes. El mercado pasó a concebirse como una alternativa a la democracia. Pero estas especies de híbridos (ni todo plan ni todo mercado), no resolvieron los problemas de desequilibrio entre oferta y demanda ni posibilitó la innovación en los procesos y en los productos; mantuvo una monopolización elevada y una adjudicación de créditos que no respondía a criterios de eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, sí habría tenido efecto sobre las sociedades un cierto pluralismo social asociado al número creciente de actividades fuera del sector estatal y de carácter informal, de pequeñas empresas familiares y cooperativas. Con la crisis económica de los años setenta, en vez de realizar ajustes de las economías para adecuarlas a las nuevas circunstancias, los gobiernos intentaron mantener el crecimiento rápido, utilizando el crédito externo. Con ello

lo que consiguieron fue endeudarse, perder cuotas en mercados internacionales, aumentar los déficits públicos. Se protegieron industrias ineficientes y se mantuvieron políticas salariales permisivas. Como las dictaduras del sur de Europa, los gobiernos intentaron comprar su supervivencia con grandes costes económicos. A pesar del carácter dictatorial de estos gobiernos, resultaron muy vulnerables a los grupos de interés; las restricciones informativas dificultaron la realización de buenos diagnósticos y el diseño de políticas eficaces; y su ilegitimidad obstaculizó la capacidad de pedir austeridad a sus sociedades, al mismo tiempo que presentaban crecientes dificultades para imponerla. Se generalizó la idea de que las reformas económicas no podían sustituir a las reformas políticas y que la democracia era imprescindible para romper las resistencias de la burocracia política, para limitar la discrecionalidad del poder, para garantizar los derechos.

A juicio del autor, la diferencia entre unos y otros procesos consistiría en que «mientras que en el sur de Europa desde el cambio económico la sociedad reivindicó cambios políticos, en el este de Europa las sociedades exigieron el cambio político para el cambio económico» (p. 97).

En el tercer capítulo, el profesor Maravall sostiene que los procesos democratizadores que tienen lugar en los países del sur de Europa, es decir, durante los años setenta, cuando había un menor consenso acerca de las políticas económicas que el que habría en la década siguiente, cuando se iniciaron las democratizaciones en el este de Europa. La tesis del autor, abundantemente documentada, es que más allá de la duración y el carácter de los regímenes anteriores, de la brusquedad o el gradualismo del cambio político, de las estrategias de imposición o consenso, de la importancia de las movilizaciones o de las reformas, cada uno de los tres países del sur terminaron convergiendo, antes o después, en sus políticas macroeconómicas. Sin embargo, el papel de las políticas sociales y del Estado constituyó una diferencia sustancial en las políticas económicas.

En lo que respecta a los países del este de Europa, la democracia era concebida fundamentalmente como un medio para desarrollar las economías, es decir, establecer una economía de mercado según los parámetros de los países desarrollados. Ello requería «separar la economía de la política», creando un sistema económico que funcionase según las reglas del mercado. También en estos casos, a pesar de las múltiples diferencias iniciales (que el autor analiza prolijamente) también se tendió a converger, antes o después, en las políticas económicas: «cuando la crisis económica alcanzó una particular gravedad y las medidas se hicieron urgentes, los gobiernos se vieron forzados a actuar y la probabilidad de que optaran por la "terapia de choque" y el "decretismo" aumentó». Los gobiernos polaco, húngaro y checo terminaron siguiendo las directrices del FMI, los gobiernos y los bancos occidentales. La situación socioeconómica, en general, empeoró; en cambio, algunos indicadores macroeconómicos mejoraron (inflación, comercio exterior, estabilidad de la moneda, deuda externa). Sin embargo, el gasto público aumentó y creció

el déficit fiscal. Las políticas de privatización de empresas públicas tendió a una concentración del control de las empresas. La concepción de las reformas económicas para promover la creación de mercados, basada en una inhibición del Estado frente a la economía y la ausencia de políticas sociales, llevó a que los costes de las crisis se repartieran en forma muy desigual. El descontento por el coste de las reformas no se manifestó en la calle, sino en las urnas, «en forma de abstención o de giro hacia una política antipartidos». Sin embargo, sostiene Maravall, «existió un considerable consenso en la sociedad y en los políticos, referido tanto al carácter terminal del régimen político y del sistema económico como al modelo que debía aceptarse en su lugar» (p. 167).

El caso de los países del este de Europa demostraría que no son necesarios regímenes autoritarios para instalar mercados y que tampoco es cierto que la secuencia más viable sea aquella en la que las reformas económicas deben preceder a las reformas políticas. En este sentido, las democracias habrían demostrado su capacidad para emprender las reformas, por duras y costosas que éstas fueran.

En el cuarto capítulo, acerca de la identidad económica de la izquierda, el autor sostiene la importancia de la ideología en lo que atañe a las relaciones entre políticas económicas y sociales, por un lado, y que las variaciones en los contextos políticos y económicos repercutieron en los programas de gobierno, llevando a una progresiva convergencia de las agendas socialdemócratas.

Frente a las tesis que sostienen que la socialdemocracia sacrifica por este camino la eficiencia en aras de la igualdad, el autor argumenta —nuevamente con abundantes datos empíricos— la eficiencia económica de las políticas socialdemócratas fue considerable en todo el período entre 1950 y 1980, y que ello se basó en gran medida en el consenso que las políticas sociales generaban: «la seguridad de unos ingresos mínimos y la equidad de la distribución de la renta permitan *trade-offs* intertemporales que contenían los salarios, favorecían la inversión y promovían el empleo» (p. 181). La socialdemocracia habría favorecido los ingresos garantizados y los «salarios sociales» a cambio de peores resultados en cuanto a la productividad y los salarios.

Los años ochenta traerían cambios en el escenario económico, con un fuerte desarrollo de los mercados financieros, que reduciría mucho la autonomía de los gobiernos nacionales: el pacto de posguerra que combinaba la economía de mercado y el Estado de Bienestar era cuestionado por la creciente expansión de una nueva ortodoxia económica, centrada en el reforzamiento de los mercados, en desmedro de la intervención directa del Estado y del sector público. A la crisis de las políticas keynesianas, la socialdemocracia respondió con la adopción de nuevas políticas de oferta combinadas con políticas sociales redistributivas: manteniendo las transferencias sociales (pensiones y protección frente al desempleo) y el gasto en consumo civil (sanidad y educación), en el esfuerzo por preservar los principios igualitarios. Las nuevas democracias del sur de Europa debían desenvolverse en este escenario restrictivo. El

riesgo que se corría era que el precio a pagar por la democracia fuera la ausencia de las políticas reformistas igualitaristas de la socialdemocracia. Mientras en España el reajuste ideológico interno y el hecho de no ser el primer gobierno de la democracia, otorgó un margen de reestructuración interna y de oferta externa al PSOE, el PS portugués ganó las dos primeras elecciones y dispuso de un menor margen temporal para adaptar su ideología y su programa, haciéndolo a marchas forzadas. En cuanto a Grecia, el PASOK tenía tendencias nacionalistas y populistas muy fuertes, teñidas por una desconfianza hacia Europa y una gran dosis de voluntarismo político, todo lo cual le dificultaría la redefinición de los postulados socialistas tradicionales.

Desde esta perspectiva, el autor establece dos líneas iniciales de actuación de los gobiernos socialistas: el PASOK y el PS francés fueron casos de intervencionismo estatal con una orientación socialista tradicional (expansión keynesiana), de tendencias populistas en el primero. En cambio el PS portugués y el PSOE fueron ejemplos de la política económica socialdemócrata de los años ochenta (a la que se sumaría los franceses, a partir de 1984), a saber: un programa de ajuste económico con políticas de oferta y demanda, en una transformación hacia una economía más competitiva y más abierta. En conjunto, el saldo, en términos de «adaptación a las nuevas exigencias de competitividad económica», habría sido mucho más positivo para éstos últimos: mayor equilibrio fiscal, reducción de los déficits públicos, liberalización del comercio, promoción de las exportaciones y desregulación de las economías; incluso en su talón de Aquiles, el paro estructural, habrían conseguido aumentar la tasa de creación de nuevos puestos de trabajo. En palabras del autor, «fueron más eficaces a la hora de reducir los costes laborales unitarios, de moderar los salarios reales y de controlar el gasto público». Todo ello se habría debido, en gran medida, a las opciones políticas de los dirigentes en materia económica, a partir de la convicción de que la eficiencia económica era necesaria para la variabilidad de las políticas igualitarias.

A pesar del estrechamiento de los márgenes de maniobra en el plano económico para todos los gobiernos y de una creciente convergencia de las políticas macroeconómicas, el diferente signo ideológico entre los conservadores y los socialdemócratas, se plasmaría en las diferencias respecto a las políticas sociales: mientras en los primeros se fueron reduciendo las partidas del gasto público destinadas a ellas, en los segundos se fue ampliando progresivamente el número de beneficiarios en pensiones, sanidad, educación obligatoria y postobligatoria. En este sentido, «la convergencia de la política económica no condujo así a la indiferencia ideológica respecto de los resultados sociales» (p. 249). No obstante, los gobiernos socialdemócratas sufrieron un creciente desgaste, que se debería no a sus políticas, sino a la forma de hacer política: «el escenario político de las políticas socialistas estaba considerablemente desestructurado: no existió correspondencia clara entre grupos sociales y partidos aparte de la distribución del voto» (p. 242). En conjunto, los gobiernos socialdemócratas se

fueron encontrando progresivamente aislados, relacionados sólo con electorados silenciosos, entre acusaciones de sectarismo, importantes escándalos de corrupción y graves desavenencias internas.

En el último capítulo, el profesor Maravall se pregunta, siempre en relación con las nuevas democracias, sobre la capacidad de la teoría de la cultura política para explicar los cambios de régimen; por el grado de autonomía de la legitimidad política de las democracias respecto a los rendimientos de las instituciones políticas y económicas; y, finalmente, por el efecto del paso del tiempo en las culturas políticas.

Respecto al primer punto, llama la atención sobre la tendencia en los estudios de cultura política a infravalorar la persistencia de valores democráticos aún bajo condiciones represivas y el proceso de expansión de tales valores en momentos, por ejemplo, de transformaciones socioeconómicas; así como el papel de la transmisión intergeneracional de esos valores y de los aprendizajes políticos en base a las experiencias del pasado, ilustrándolo a través de diversas formas de resistencia de las sociedades estudiadas. En este sentido, concluye que «las sociedades civiles fueron más importantes en los procesos de democratización que lo que pudieron prever tanto los científicos sociales como los políticos» (p. 269).

En cuanto al grado de autonomía de la legitimidad de las democracias respecto a los rendimientos institucionales, el autor señala que reiterados estudios tanto en los países del sur de Europa como en América Latina indican una creciente y persistente preferencia por la democracia frente a cualquier otro tipo de régimen. En lo que respecta al caso español, «la legitimidad democrática parece haber quedado fundamentalmente asentada con anterioridad al cambio político, implicando una transformación histórica en la cultura política del país» (p. 275). En el conjunto de los países del sur y del este de Europa, la democracia habría ido adquiriendo una creciente autonomía respecto del descontento con la eficiencia de las economías o con la política, que no se habría erosionado a pesar de las dificultades económicas. No obstante, los nuevos regímenes democráticos no serían completamente inmunes a las influencias de las políticas de los gobiernos y de las economías.

Con diverso grado de intensidad, las demandas de bienestar fueron vividas por las sociedades del este y del sur de Europa en forma de derechos de ciudadanía y en términos de democracia social, dando lugar a lo que el autor califica como un perfil estatista-reformista. En este sentido, la legitimidad de la democracia y la satisfacción respecto a sus resultados «dependió (...) de una compleja combinación de interpretaciones de la economía y de la política», que tanto en el sur como en el este de Europa se caracterizó por «considerable legitimidad y una amplia desafección política» que, si bien forma parte de una tendencia global en todas las democracias, aparece como más acusada en las más recientes.

En cuanto a los efectos del paso del tiempo sobre las percepciones de la política por parte de los ciudadanos, el autor señala que, si bien no parece haber ejercido ningún efecto sustancial, no debería caerse en una visión

complaciente y pasiva ya que «los fundamentos subjetivos de las democracias nuevas pueden resultar afectados por la experiencia inmediata de la política» en, al menos, tres campos: el de la política simbólica, en términos del predominio de una visión de la política como abuso por parte de quienes la ejercen, sin distinción de adscripciones ideológicas; el de las desigualdades económicas y la educación, que afectarían fundamentalmente a la alienación política y al hecho de que las desigualdades sociales pueden revertir en desigualdades políticas, y al de las instituciones y los partidos políticos, incidiendo en una creciente desafección, afectando a la calidad de las nuevas democracias, sobre todo en situaciones de crisis económica y política.

La dinámica de un escepticismo creciente entre ciudadanos y políticos podría tener como consecuencia el conservadurismo político y un empobrecimiento democrático, en el que el simple paso del tiempo no sería sufi-

ciente para fortalecer los vínculos entre ciudadanos y la política democrática, sobre todo en situaciones difíciles. El autor concluye así con un prudente llamado de atención a los demócratas para que no se duerman en los laureles de lo conseguido, ya que incluso aunque las democracias pudieran persistir indefinidamente, «la calidad de la vida política puede hallarse en las antípodas del ideal democrático» (p. 301).

En síntesis, el profesor Maravall nos entrega un trabajo de un implacable rigor académico y de compromiso activo con la democracia, que enriquece la reflexión tanto en el campo de la sociología política como en el del ejercicio de la política en España. *Los resultados de la democracia* es, sin duda, un libro para el debate, ya que ilustra muy bien las líneas claves de los «mapas cognitivos» de la dirigencia socialdemócrata de nuestro país.

**Ana Inés López-Accotto**

