

UNA TAREA DESCOMUNAL

RAFAEL MORALES RAMÍREZ

John Elster, Claus Offe y Ulrich K. Preuss,
Institutional Design in Post-communist Societies,
Cambridge University Press,
Inglaterra, 1998.

EL REDESCUBRIMIENTO de las instituciones, según la frase que da título a uno de los libros más influyentes de los últimos años en la ciencia política, surge por la necesidad de encontrar respuestas a los fenómenos sociales más allá de la simplificación que de ellos hacen los enfoques de la elección racional. Desde que James March y Johan Olsen se dieron a la tarea de insistir en que las instituciones políticas tienen un papel más autónomo respecto a los procesos sociales, se ha incrementado tanto el interés por su estudio que autores como Paul Di Maggio (desde la sociología), Douglass North (desde la economía) o Robert Goodin (desde la ciencia política) han realizado importantes aportaciones sobre cómo las instituciones no sólo constriñen la acción individual y colectiva sino que también llegan a establecer estándares cognoscitivos con los cuales la sociedad interpreta y actúa frente a la realidad. En esencia, el debate trata de señalar que los procesos económicos, sociales y políticos no son meras consecuencias de decisiones o preferencias individuales agregadas, sino patrones de normas y reglas que limitan la conducta y moldean el pensamiento reproducidos a lo largo del tiempo. En este contexto, el diseño de las instituciones (políticas, económicas y/o sociales) es considerado el problema central que enfrentan las sociedades contemporáneas, sobre todo cuando en el pasado muchas de ellas se desacreditaron por sus rasgos autoritarios o no democráticos.

Continuando con el debate del llamado nuevo institucionalismo (que no es nada nuevo pues existe una vieja tradición institucionalista, ahora recuperada, que comprende la obra de autores como Marx, Weber o Durkheim), los profesores John Elster, Claus Offe y Ulrich Preuss nos ofrecen un interesante estudio sobre la forma en que algunos países del Centro y Este de Europa han dado continuidad a los procesos de cambio político (también conocidos como "transiciones de terciopelo"), a partir del diseño y rediseño de sus instituciones. Como los propios autores señalan, no se desea tanto comprender la quiebra del viejo orden político, sino la emergencia del nuevo. Así, la atención se concentra en tres grandes cuestiones: el análisis de 1) las condiciones sociales y culturales, 2) de la configuración de nuevos actores y nuevas oportunidades de movilidad social y de 3) la nueva consolidación del orden institucional. De esta manera se exploran las posibles relaciones causales que ligan los resultados del desempeño institucional (estable o inestable) entre los actores, los constreñimientos, las oportunidades y preferencias que se han heredado del antiguo régimen, así como los de las condiciones actuales del proceso de transición política.

El estudio presenta un análisis comparado de cuatro países –Bulgaria, República Checa, Hungría y Eslovaquia– que pertenecen a la última ola de transiciones de gobiernos autoritarios a la democracia posterior a 1989, situados específicamente en la etapa de la

quiebra de los regímenes europeos pertenecientes al sistema socialista (las olas anteriores se caracterizaron por la adopción equitativa de los derechos de voto de los adultos, la competencia libre entre partidos y la construcción de gobiernos representativos al interior de una red de garantías de derechos institucionales). Según los autores, la experiencia postcomunista revela un conjunto de características que la hace ser diametralmente opuesta a otras transiciones a la democracia, lo cual les otorga un lugar aparte en toda la literatura de la ciencia política. Por ejemplo, la ausencia de respuestas militares o violentas a lo largo del colapso y la transición (para intentar evitar la quiebra o emergencia de un nuevo régimen como sucedió en Argentina o España) ha tenido consecuencias determinantes en la conformación de la agenda pública y las subsecuentes transformaciones de los regímenes. A diferencia de otros procesos de transición posteriores a las dos guerras mundiales, donde la experiencia de la guerra o de las dictaduras militares ha sido el factor clave para impulsar las enormes transformaciones institucionales, en los países del Centro y Este de Europa la naturaleza pacífica de la transición evitó darle cierta intencionalidad al cambio institucional: la ausencia de ocupaciones militares, el control de organismos externos o la firma de tratados de paz, como en otras experiencias, permitió que se extendieran múltiples conflictos, algunos por la oportunidad que se abría para una reorganización territorial unilateral. Todo ello le inyecta altas dosis de incertidumbre al proceso de transición, pues no hubo una fuerza internacional que lograra imponer el establecimiento de un nuevo orden o el control de nuevos conflictos militares regionales o étnicos, como sucedió después de la segunda gran guerra en otros países.

La naturaleza pacífica de esta transición fue acompañada también de la debilidad organizativa e ideológica de las élites internas: la inexistencia dentro de este complejísimo proceso de cambio de teorías, movimientos o proyectos políticos claramente definidos acerca de los tiempos, fases o visiones acerca de adónde se quiere llegar con la quiebra del antiguo régimen. La ausencia de vanguardias o de ideas que impriman intencionalidad al cambio resulta así paradigmática, pues muchos cambios de tipo revolucionario han sido acompañados de la emergencia de nuevos centros de poder que asumen la formación de la sociedad futura a través de un líder o de la organización de grupos e ideas. La paradoja de estos países es que no lograron generar ningún tipo de capacidad de articulación política o social para poder actuar; las élites son pequeñas, pobremente organizadas e ideológicamente vagas. La ausencia de proyectos se explica, según los autores, debido a que esta transformación no pertenece a una victoria de las élites internas sobre el antiguo orden (algo que pudiese darles la legitimidad necesaria para mandar y llevar adelante el cambio). Con todo las élites han llegado a la encrucijada de optar entre tres grandes universos políticos: un regreso al *pasado más lejano*, o al modelo de *un* moderno Occidente, o al pasado reciente de *los* Estados socialistas, *decisión* que implica no sólo un problema de diseño institucional (pues no todas las instituciones son reformables, algunas cambian por accidente, otras por evolución y las menos tal vez por intención), sino incluso emprender complejas coaliciones de gobierno que apoyen la amplitud de tales transformaciones en países donde los sistemas de partidos son todavía muy débiles.

La agenda de la transición aún es larga y difícil de andar. Los dilemas surgen, además de la ya mencionada ausencia de nuevos "centros de poder" o de agentes políticos coherentes y no fragmentados, de la naturaleza misma del proceso: de la necesidad de una infinita reorganización institucional de la vida económica, del establecimiento de un gobierno democrático constitucional, apuntalado con derechos ciudadanos y mecanismos judiciales que lo hagan cumplir, del afianzamiento territorial de la nación y del reconoci-

miento de derechos a las minorías. Este parece entonces un esfuerzo descabellado o descomunal, por decir lo menos. Aunque estos cambios pueden realizarse mediante la legislación y la creación de nuevas leyes o tratados internacionales, existen otros que no pueden ser respaldados solamente por las leyes, como todos aquellos patrones culturales, identidades colectivas y legados del viejo orden. A partir de algunas experiencias exitosas de cambio político (como el caso español), se pensaba que con la creación de "pactos" se daba vuelta a la llave que abría la puerta de la democracia; sin embargo, me parece que los autores realizan un ejercicio de honestidad intelectual al reconocer que aun con el más ambicioso programa para rediseñar el arreglo sobre el cual están dispuestas las instituciones, la sociedad almacena una serie de tradiciones y códigos culturales (una especie de software) que puede correr en contra de cualquier proceso de consolidación. El pasado no se borra del todo: la memoria, los antiguos hábitos, la persistencia en ciertas prácticas, los actores del viejo régimen –que aún cuentan con cierta influencia– y las condiciones materiales significan constreñimientos inherentes a la reforma institucional.

Si el lector atento aún guarda fuerzas para el asombro, habría que señalar, además de las dificultades anteriores, que el proceso de transformación no puede llevarse en partes o por capítulos. Resulta, como si no fuera poco, que se trata de una transición simultánea (económica, política y nacional) donde no caben esperanzas para coincidencias mínimas respecto a fines y tiempos (recuérdese la vaguedad ideológica). Así como es imposible hacer tabla rasa del viejo régimen y partir de cero, también lo es el hecho de que algunas reformas tienen que esperar a la maduración de otras o a su simple puesta en marcha (v.g., para conformar un sistema de economía de mercado el requisito previo es el establecimiento de derechos de propiedad). Incluso siguiendo los avances teóricos del nuevo institucionalismo, las consecuencias o resultados sociales de una reforma, por sencilla que parezca, nunca son predecibles y, como tales, no tienen por que coincidir con el desempeño de las otras instituciones. El mayor reto sigue siendo la ausencia de liderazgo. Los autores sostienen que la falta de una élite fuerte con capacidad para limitar la actividad de los actores políticos y económicos es la clave más poderosa, y quizá la única, que sirva para explicar la dificultad de la transición. Sin centros de autoridad que puedan decidir cuál debe ser la secuencia de las reformas mediante la obtención de apoyo político y recursos económicos, el proceso marchará directamente a la paralización sin regreso.

Nadie sabe cuáles son los obstáculos que en un futuro tendrán que enfrentar los países del Centro y el Este de Europa para lograr la consolidación del nuevo orden político. Sin embargo, en el momento en que se llegue a convenir en el reconocimiento de una autoridad y la aceptación de un conjunto de reglas a través de las cuales los individuos conformen sus actividades, podrá hablarse de la inminente institucionalización política. La medida contraria será cuando reaparezca la violencia en cualquiera de sus formas como una muestra de la falta de legitimidad del nuevo orden, de la ausencia de un acuerdo fundamental en torno a las metas sociales a alcanzar. Coincido con los autores cuando señalan que sólo cuando la vía del boicot o el sabotaje de las nuevas reglas del juego resulte inoperante será cuando se esté frente a un sistema que, aunque no irreversible, alcance a resguardar lastres cosas que justifican cualquier pacto de dominación: la vida, la propiedad y la libertad. Tal vez el lector coincida conmigo en que este libro es una oportunidad para celebrar la caída de los sistemas que devinieron en autoritarismos y para pasar –como ilustra Yehezkel Drorde la razón de Estado a la razón de Humanidad.