

## **REFORMA DEL ESTADO Y DEMOCRACIA**

David Ibarra  
Octubre 2000-marzo 2001  
Configuraciones 3-4

La democracia viste los más diversos ropajes y se le atribuyen los más distintos significados y alcances. En un sentido, se le identifica con una serie de criterios procesales: el sufragio universal, la organización transparente de elecciones y de los sistemas electorales, la presencia de partidos políticos competitivos o de una oposición legítima y eficaz. En otra vertiente, se le vincula a la crítica del ejercicio arbitrario del poder. En una tercera acepción, se le concibe como la vía de articular legítimamente las demandas de la mayoría de la población o se le asocia con la satisfacción de objetivos básicos de justicia social.

Como se ve, el contenido de la democracia varía desde igualarla con una serie de reglas formales hasta asignarle un papel sustantivo, sea en la supresión de la opresión política o como mecanismo constructor de las relaciones sociales y ordenador del ejercicio del poder. En realidad la democracia cubre o debiera cubrir todos esos aspectos. Lo que distingue a los sistemas democráticos de los que no lo son, es que parten de un conjunto de normas procesales, elevadas a la jerarquía constitucional. Las reglas de las elecciones, de la toma de decisiones por mayoría, son incuestionablemente, elementos imprescindibles en un régimen democrático. Pero eso no es todo, el ejercicio democrático ha de asentarse en la crítica a los mecanismos de dominación y buscar el ensanchamiento de los espacios de la vida social regidos democráticamente.

Sin duda, la democracia formal puede convivir con diferentes arreglos políticos e incluso inhibir los valores de la justicia social. Así ocurre cuando se desequilibra la agenda de la acción pública, cuando no se respeta a las minorías; cuando riqueza e ingreso se concentran; cuando no se tolera la disensión religiosa; cuando las reformas socioeconómicas alientan no la integración, sino la exclusión social; cuando los procesos de transición se orientan más a la adaptación del país a las reglas y paradigmas universales que a reducir sus costos entre los ciudadanos y productores nacionales.

En nuestro caso, resulta sorprendente observar, de un lado, los enormes progresos en la integración del país a los centros universales de producción y los no menos significativos en edificar instituciones parademocráticas y, de otro, la marginación masiva del grueso de la población. Sin duda se han dado pasos importantísimos en crear reglas e instituciones electorales autónomas, en desterrar el manipuleo y el fraude en los comicios, tanto como en el fortalecimiento real de los partidos políticos. Se han puesto los cimientos de la modernización política, pero hay todavía una enorme tarea por llenar democráticamente. Así lo atestiguan por lo menos 40 millones de pobres, 20 millones de indigentes y más del 50% de la fuerza de trabajo ubicada en el sector informal, es decir, fuera del segmento moderno de la economía y fuera de las redes de la seguridad social.

Así las cosas, hay riesgo vivo de que los avances políticos naufraguen en el descontento de la sociedad civil. La alternancia en el poder puede convertirse en expediente gatopardista para desvanecer artificiosa y transitoriamente las tensiones reales, sin atender las demandas del electorado. En tal sentido, el derecho de los votantes insatisfechos con el partido en el gobierno, se limitaría a cambiarlo en la siguiente elección, sin que las políticas medulares sufran alteración sustantiva.

De ese modo, puede surgir un juego perverso de legitimaciones. La democracia sirve porque confiere legitimidad a los arreglos y reformas socioeconómicas. La función instrumental de la democracia reside en constituirse en el mecanismo de validación de las metas sociales y de las políticas que hacen posible satisfacerlas. Por eso, cuando unas y otras se deciden por vías o arreglos distintos —independientemente de que estén respaldadas o no por normas jurídicas—, cuando no conducen a la justicia social ni a suprimir el autoritarismo, la democracia se convierte en mascarada, pierde, a su vez legitimidad, esto es, capacidad de resolver civilizadamente los conflictos sociales.

Nuestro largo proceso de modernización política tiene un origen *sui generis*, fue impulsado desde arriba, desde gobiernos más o menos autoritarios que dieron el voto a la mujer, erigieron la institución de los legisladores de partido, impulsaron la autonomía de los organismos electorales o multiplicaron hasta concretar las posibilidades de la alternancia en el poder. Justo es notar que también cuentan algunas luchas partidarias

genuinas que han desbrozado el campo a paso y medida que la libertad política nacional se fortalece.

El otro antecedente está dado por exigencias de la globalización que intensifican o fuerzan mudanzas por caminos frecuentemente divergentes de la justicia social. La combinación de la liberación de mercados y de la democracia formal, ha tenido como consecuencia dejar de lado muchos de los viejos objetivos del desarrollo y del reparto de sus frutos. El resultado ha sido un acomodo asimétrico, eficaz en cuanto a la incorporación a los mercados universales, pero ineficiente en el cuidado de productores y trabajadores nacionales. Adviértase, como se han reducido a la mitad las tasas de crecimiento del producto nacional (de compararse el promedio de los últimos veinte años con las cuatro décadas precedentes), debilitando la capacidad de generación de empleos, esto es, la capacidad de contener la marginación social.

Sin que medie compensación, el grueso de las reformas que se han instrumentado refuerzan el sesgo concentrador de las cargas de los acomodos económicos sobre los grupos más débiles de la población. Se trata de acciones que podrían calificarse de valiosas o necesarias vistas aisladamente, pero que, en conjunto, refuerzan enormemente las asimetrías distributivas. La libertad financiera y de mercados han causado estragos en la pequeña y mediana industria por falta de políticas eficaces de reconversión productiva. En el mismo sentido gravita el debilitamiento deliberado de la banca de desarrollo, la reducción de la progresividad de los impuestos directos y la elevación de los indirectos, el alza inmoderada de las tasas de interés, el financiamiento de las cargas creadas por el Fobaproa-IPAB, las iniciativas legislativas asociadas a la propiedad industrial o ejidal, las nuevas normas de protección a los acreedores, las que liberalizan la inversión extranjera o norman al Sistema de Ahorro para el Retiro y tantas otras medidas que sería largo mencionar.

En contraste, las políticas de signo inverso —protectoras de la población y de los productores— son escasas y, desde luego, insuficientes al propósito de equilibrar el reparto de costos y beneficios del cambio. De todas maneras, destacan algunas; valga mencionar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley Federal de Protección al Consumidor,

los programas de combate a la pobreza o los apoyos a la agricultura de subsistencia. Pero se ha avanzado poco en crear derechos sociales exigibles (educación y atención médica universal, desempleo, etc.) que absorben el 50% del presupuesto norteamericano o en diseñar políticas de prevención de la difusión de la pobreza, en vez de medidas que apenas procuran hacerla más llevadera.

De aquí la importancia de influir sobre la agenda de gobierno y la agenda legislativa. Hasta hace poco, las facultades metaconstitucionales del presidencialismo las fundían en una, imprimiéndole sesgos afines a las preferencias de las élites burocrático-políticas. Entonces, el Poder Ejecutivo tenía y podía ejercer la función de gran equilibrador social de los diversos intereses nacionales. Con la alternancia política y el cambio de modelo económico se rompen las antiguas fidelidades de los agentes productivos y de muchos legisladores a los lineamientos presidenciales. Ahora hay que conciliar democráticamente a las fuerzas de la sociedad civil y mercantil entre sí y con respecto a las normas de la globalización. Cobra, por tanto, importancia capital el trabajo legislativo independiente como fuente de reglas e instituciones que normen la acción individual y colectiva. En consecuencia, diversificar las fuentes de las iniciativas legislativas junto al debate abierto de las prelações nacionales jugaría un papel democratizador de primera importancia; y, al propio tiempo, contribuiría a llenar constructivamente el notorio vacío de poder, consecuencia del proceso adaptativo de transición a la alternancia política.

Hoy por hoy, subsiste un déficit del poder estatal dedicado a la solución de los problemas de interés colectivo. Lo que equivale a decir que el proceso de privatización de las responsabilidades públicas avanza peligrosamente, va mucho más allá de la desincorporación de las empresas gubernamentales. En los hechos no hay soberanía popular por cuanto ésta sólo se hace verdad cuando las políticas sociales responden a las preferencias sustantivas del electorado.

Como lo demuestran esos hechos y el reciente pronunciamiento de la legislatura del Estado de Guanajuato sobre la penalización del aborto, el juego democrático puede prestarse a establecer o imprimir continuidad a normas contrarias a la vigencia de los

derechos humanos o hasta respaldar revanchismos históricos. Por consiguiente, el reto principal reside en democratizar los aspectos fundamentales de la vida comunitaria, orientando los esfuerzos en el sentido de suprimir deliberadamente privilegios o normas opresoras y de buscar también deliberadamente la justicia social.

Hay urgencia en cerrar la brecha que se ahonda entre el Estado y la sociedad civil. Los resultados del maridaje entre modernización política formal y liberación de mercados, muestran que las asignaturas pendientes siguen siendo la eliminación de las instituciones jerárquicas de la dominación, tanto como la conducción de la transición socioeconómica por caminos compatibles con el bienestar ciudadano.

Es inescapable elegir y luchar por un tipo de democracia bien acoplada a nuestras circunstancias que no sea copia extralógica de modelos foráneos. El presidencialismo autoritario en retirada, necesita un sustituto democrático, nuevos mecanismos de formación de consensos que complementen los resultados del debate legislativo. Entonces, importa alentar la formación de organismos empresariales y sindicales independientes, con voz propia, que sean capaces de armonizar intereses encontrados, comprometerse y corresponsabilizarse con el gobierno en el diseño y la conducción de las políticas económicas. Por eso, afirmar el control democrático sobre el proceso de toma de decisiones depende del flujo transparente de información, de la participación abierta de los intereses afectados, del reordenamiento de la agenda de trabajo del Estado.

Valga señalar un caso ilustrativo de reformas contrarias a la democratización de las políticas económicas. La Ley Orgánica del Banco de México de 1993 lo transformó en un organismo autónomo con respecto al Poder Ejecutivo y con insuficientes obligaciones frente al Legislativo. En el nuevo paquete de iniciativas puesto a consideración del Congreso de la Unión se propone redondear esa autonomía —que no cuadra bien con nuestro régimen constitucional—, otorgándole las facultades de concebir e instrumentar la política cambiaria y de supervisar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. En torno a esta cuestión cabe advertir varios hechos.

El Artículo 28 constitucional asigna al Banco de México el objetivo único de combatir la inflación. A diferencia de otros bancos centrales, el nuestro puede

despreocuparse del crecimiento, el empleo o la suerte de los productores nacionales. Además, conforme a la iniciativa de marras, el Secretario de Hacienda, asistiría, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno de la Institución. Y las deliberaciones de la misma mantendrían una silenciosa discreción que no trascendería al resto de la sociedad ni se abriría al debate con representantes de los principales agentes productivos.

Al abandonar la política fiscal sus funciones compensatorias de los ciclos de prosperidad o depresión para cederlas a las políticas monetarias y cambiarias, el manejo macroeconómico pasaría a depender casi por entero de las acciones del Banco de México. Paradójicamente, la marcha de la economía seguiría siendo responsabilidad de un Poder Ejecutivo, despojado de los instrumentos indispensables de acción.

La propuesta de reformas refleja temor a democratizar las decisiones económicas fundamentales y desconfianza intrínseca en los gobiernos cualquiera que sea su signo. En contraste, la alternancia en el poder, requiere del reemplazo del presidencialismo por fórmulas políticas modernas, es decir, de la abolición del secreto y abrir al debate público las decisiones. Ya no es admisible una democracia limitada a no interferir en las estrategias tecnocráticas del manejo económico.

Bien visto, ninguna práctica social queda más allá de la política. Las fronteras entre lo público y lo privado se deslindan políticamente (por eso cambian con el tiempo y las circunstancias). El propio mercado es también una construcción política que crean y sostienen los estados. Por consiguiente es válido buscar el tipo de democracia que mejor facilite la solución de los grandes dilemas nacionales. La respuesta no es difícil, aunque la instrumentación lo sea, sobre todo en materia de construcción y deconstrucción institucional. En esencia, habría que completar los avances de modernización política formal con planteamientos sustantivos, dirigidos a dismantelar las instituciones del autoritarismo, a democratizar *ex-profeso* las decisiones en los campos donde se dan los mayores rezagos participativos y a equilibrar los sesgos distorsionadores de las reformas ya instrumentadas.

Complemento de lo anterior sería el establecimiento de las reglas e instituciones del escrutinio democrático de los resultados del ejercicio del poder. Aparte de comprobar

el apego a la ley y el manejo honesto de los servidores públicos, se buscaría evaluar el apego —y eficacia— de las políticas a las exigencias del avance democrático sustantivo en que descansa el principio de la soberanía popular.

La democracia tiene la función fundamental de poner coto a los efectos concentradores de ingreso y riqueza del juego libérrimo de los mercados; pero se desvanece cuando no logra un grado importante de igualdad política, económica y social, cuando se permite que el poder económico devenga en autoritarismo social.