

LA AGENDA 3.0 DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La insatisfacción con la democracia ha alcanzado dimensiones inquietantes. De acuerdo con el *Latinobarómetro 2017*, solamente el 18% de los mexicanos está satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Hay poderosas razones para ello: sólo el 8% de los ciudadanos sostiene que “se gobierna para el bien de todo el pueblo”; mientras que el 90% de los mexicanos piensa que “el país está gobernado por unos cuantos poderosos en su propio beneficio”.

Por eso, hace años el propio *Latinobarómetro* sugirió —no sólo para México sino también para otros países de América Latina afectados por las mismas prácticas oligárquicas— que “el cambio más importante para consolidar la democracia es que los habitantes perciban que se está gobernando para ellos y no para el bien de unos pocos” (*Latinobarómetro 2004*). Desde luego, entre las decisiones de política pública que más repercuten en la vida de la ciudadanía figuran las políticas económicas, que afectan el empleo y el ingreso de los hogares, pero también las políticas de salud, educación, seguridad social, infraestructura pública, inseguridad frente a la delincuencia, corrupción en las instituciones públicas, medio ambiente y un largo etcétera. Es la participación de la ciudadanía en la deliberación de estos asuntos —directamente o a través de sus representantes— el contenido sustantivo de la democracia. “No es posible una democracia efectiva —como ha remarcado el colega José Antonio Ocampo (*Reconstruir el futuro*, CEPAL-Norma, Bogotá, 2004)— sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales”.

Para el México de hoy, cuya pobreza institucional es dramática, no sólo se trata del pasaje a la democracia real, donde efectivamente se escuchen y tomen en cuenta las aspiraciones y las necesidades de los mexicanos. Se trata,

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

además, de forjar una gobernabilidad para el desarrollo, porque la democracia —como parte de su valor intrínseco— constituye también una poderosa palanca para construir una economía moderna, dinámica y competitiva, así como una sociedad más equitativa y cohesionada.

Hace tres décadas, el brillante economista latinoamericano Carlos Díaz-Alejandro, en su genial artículo “Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash” (1985), considerado un clásico de la literatura financiera, escribió: “La democracia, cualesquiera que sean sus virtudes más fundamentales, es un importante insumo técnico para un sistema financiero interno sano”. El desaparecido colega consideraba —como obra factible de la democracia— la creación de un marco jurídico e institucional para la sana regulación del sistema financiero, resguardando los intereses generales de la economía nacional —en vez de proteger sólo los intereses especiales de los banqueros—, además de la realización de una efectiva supervisión del Congreso sobre las agencias reguladoras, desde luego bajo un régimen de independencia real entre los poderes del Estado.

Dos décadas después, en una acuciosa investigación sobre “Equidad y desarrollo”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, el Banco Mundial encontró que —en los sistemas de economía de mercado— la democracia es factor determinante de una economía eficiente y dinámica. “Para prosperar —observó— una sociedad debe crear incentivos que hagan que la gran mayoría de la población opte por la inversión y la innovación. Sin embargo, un conjunto equitativo de instituciones económicas sólo aparecerá cuando la distribución del poder no sea altamente desigual y cuando haya limitaciones al ejercicio del poder por parte de quienes ocupan cargos políticos”. De esta manera, la democracia es reconocida también por su relevancia para el desarrollo económico.

Contrario sensu, como ocurre en México y en otros países de América Latina, “un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia”, observó también el Banco Mundial. Y estas instituciones inequitativas traen consigo costos económicos, al generar distorsiones o fallas de mercado que obstruyen la asignación eficiente de los recursos productivos. De hecho, el Banco Mundial encuentra que “los mercados de los países en desarrollo presentan muchas deficiencias” y considera probable que tales deficiencias “no se produzcan por accidente, sino porque tienen el efecto de distribuir los ingresos o el poder de manera determinada”.

Ahora bien, puesto que las instituciones determinan las reglas del juego y los incentivos para las actividades económicas, cuando son sustantivamente inequitativas —favoreciendo intereses especiales—, resultan perjudiciales

para la mayor parte de los agentes económicos —empresarios, asalariados y trabajadores por su cuenta—, de manera que afectan negativamente el desarrollo de la economía nacional en su conjunto. Esto fue también reconocido por el Banco Mundial, en singular y notorio tránsito hacia el postconsenso de Washington: “La desigualdad de poder conduce al establecimiento de instituciones que perpetúan las desigualdades en cuanto a poder, condición social y riqueza, y suelen ser perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo”. En consecuencia, se genera un binomio perverso de ineficiencia económica e inequidad, donde la cobija de la riqueza nacional (el PIB per cápita) no crece, pero se jala más para un lado (es decir, la distribución del ingreso se modifica en favor de los que más tienen), como ha ocurrido en México bajo la estrategia económica neoliberal.

Para escapar de este binomio perverso de ineficiencia e inequidad y encontrar los caminos del crecimiento económico sostenido con equidad, la construcción de una institucionalidad democrática es factor esencial, porque en economía no existen fórmulas únicas, sino disyuntivas de políticas públicas que afectan desigualmente a las ramas de la economía, a los grupos sociales y al desempeño general del sistema económico. De allí la importancia de contar con instituciones que realmente encarnen los intereses generales de la nación y no sólo sirvan a intereses especiales.

Desde una perspectiva general, la noción de complementariedad y equilibrio entre el mercado y el Estado arranca del reconocimiento dual de que si bien los mercados presentan fallas que deben ser atemperadas o corregidas por el Estado; la intervención gubernamental presenta también fallas que deben ser atemperadas o corregidas mediante reformas que eleven la eficiencia de las instituciones públicas.

En los países subdesarrollados ambos tipos de fallas suelen ser considerablemente mayores que en los países industrializados: tenemos mercados incompletos e imperfectos (es decir, segmentados, oligopólicos, con información deficiente y asimétrica); y tenemos instituciones públicas igualmente incompletas e imperfectas. “Muchos de los países en vías de desarrollo —escribió el economista ortodoxo Deepak Lal (*The Poverty of Development Economics*, Londres, IEA, H. Paperback 16, 1983, citado por R. Wade, *El mercado dirigido*, México, FCE, 1999)— se asemejan más, en su funcionamiento oficial, a las rapaces e ineficientes naciones-Estados de la Europa de los siglos XVII y XVIII, gobernadas para el enriquecimiento personal de sus gobernantes”. Tres décadas antes, el reconocido fundador de la teoría del desarrollo y premio Nobel de Economía 1979, Arthur Lewis había escrito: “En la mayoría de los países, ya sean los funcionarios civiles, los políticos, o ambos, se consideran con derecho a hacer fortunas mediante el cohecho,

el peculado, el nepotismo o mediante contratos que los favorezcan”. “En 1800, la vida pública de la Gran Bretaña estaba tan corrompida como la de otros países”; y es “una especie de rompecabezas descubrir cómo pudieron hacerse desaparecer estas prácticas en el curso del siglo XIX” (W.A. Lewis, *Teoría del desarrollo económico*, México, FCE, 1958). Con relación a Inglaterra, es indudable que las ideas de la Ilustración, la presión externa sentida fuertemente a raíz de la guerra de Crimea, la necesidad de una burocracia más eficiente y funcional al emergente capitalismo industrial, así como la alternancia de partidos en el gobierno que se produjo desde fines del siglo XVIII, obraron conjuntamente en favor de un Estado más eficiente.

Sin embargo, cualesquiera que hayan sido sus móviles y trayectorias particulares, durante el siglo XIX “todas las naciones que cuentan hoy con una firme tradición industrial comenzaron a establecer modernas burocracias profesionales” e instituciones públicas razonablemente eficientes, y, más recientemente, “muchos países de Asia oriental [Corea del Sur, Taiwán, etcétera], han transformado unas burocracias débiles, corruptas y basadas en el clientelismo político en sistemas que funcionan razonablemente bien”, concluyó el *staff* del Banco Mundial en su acuciosa indagación sobre “El Estado en un mundo en transformación”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*.

Ciertamente, cada país ha seguido su propio camino para elevar la eficiencia de sus instituciones públicas. Sin embargo, la gran mayoría de los modernos Estados industriales (incluidos los de nueva industrialización) tienen notables características institucionales comunes, que resumiremos brevemente, a manera de reflejo invertido de nuestra pobreza institucional.

En *primer lugar*, dichos Estados han establecido un verdadero *servicio civil de carrera*, cuyos rasgos fundamentales son: 1) un sistema transparente de acceso a los cargos públicos basado en la calificación profesional (mediante concursos abiertos) y no en el favoritismo; 2) un régimen de ascensos dentro de la estructura jerárquica basado también en los méritos, y 3) una remuneración suficiente (pero no excesiva), correspondiente a la calificación profesional.

En *segundo lugar*, la experiencia internacional indica que la eficiencia del Estado resulta mayor cuanto más efectivo es el sistema de *pesos y contrapesos*, cuyo componente primordial estriba en la auténtica separación de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En *tercer lugar*, la realización de elecciones verdaderamente libres, equitativas y transparentes —como institución nodal de la democracia representativa— permite el arbitraje directo de los electores sobre la eficacia de los programas de gobierno y la eficiencia de los servidores públicos.

En *cuarto lugar*, un sistema efectivo de rendición de cuentas, transparencia y auditoría social en todos los niveles de gobierno es crucial para asegurar la probidad de los funcionarios y la erradicación de la corrupción y la impunidad.

En *quinto lugar*, la existencia de medios masivos de comunicación independientes, plurales y en auténtico régimen de libre competencia —*versus* las estructuras mediáticas duopólicas u oligopólicas— contribuye de manera relevante a la vigilancia de los poderes del Estado.

En *sexto lugar*, la gestión autónoma y democrática de los asuntos locales —por los gobiernos estatales o provinciales y municipales— eleva la eficiencia general del sistema.

En *séptimo lugar*, las instituciones funcionan mejor cuanto más amplios son los cauces de expresión y participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Tratándose de programas específicos o comunitarios, se consigue mayor eficiencia mediante la participación directa de los beneficiarios en su diseño, ejecución y supervisión.

Como puede inferirse, la reforma de nuestras instituciones públicas constituye una urgente tarea para construir una sociedad más cohesionada y una economía más dinámica y competitiva. No sólo estamos lejos de contar con un Estado eficiente sino que —en muchos ámbitos— parece que caminamos hacia atrás.

Sin duda, las reflexiones anteriores adolecen del marcado sesgo de mi disciplina profesional: la economía. Con un enfoque multidisciplinario, los trabajos de investigación que integran este volumen, escritos por destacados científicos sociales de disciplinas abocadas a las materias de estudio (políticos, sociólogos, antropólogos, juristas, historiadores y profesionales de la administración pública), abordan con notable rigor metodológico la compleja problemática de la democracia y la gobernabilidad para el desarrollo. Así, relevantes y críticos aspectos de nuestro sistema político son analizados con sólidos referentes teóricos y empíricos, en un ejercicio que explora los caminos factibles para la construcción de un régimen realmente democrático, que fortalezca la cohesión social y favorezca el desarrollo general de nuestra nación.

