

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA

Mauricio Merino

(Notas para el Foro Internacional de Políticas Públicas, febrero del 2007)

Tengo para mí que la consolidación de la democracia mexicana enfrenta ya tres desafíos, de distintas dimensiones, que no deben pasar inadvertidos: el primero es de talante electoral; el segundo de gobierno y el tercero cultural. Voy a cada uno de ellos.

En materia electoral, México debe atender, lo más pronto posible, dos problemas derivados de su propio paso hacia la democracia: de un lado, la relación entre el dinero y la política; y de otro, la reconstrucción de la confianza en las reglas y las autoridades encargadas de conducir las elecciones. El primer problema es nuevo y el segundo añejo, pero de la solución que se ofrezca a ambos en el corto plazo dependerá, en buena medida (creo yo), la estabilidad política de largo aliento.

México dio un paso definitivo hacia la democracia al abandonar el régimen de partido casi único, autoritario y dominado por el Poder Ejecutivo, para construir en su lugar un nuevo sistema de partidos con equilibrio de poderes y un federalismo políticamente renovado. Ese cambio, que se dice rápido, tomó al menos tres lustros (o más, según el mirador que se adopte) y produjo un régimen inédito en la historia política de México. Nunca antes habíamos tenido una situación equivalente. Pero la clave de esa transformación fue la garantía de tener elecciones libres, competitivas y creíbles. El nuevo régimen se construyó a partir de esos supuestos: que los ciudadanos decidieran libremente quién habría de gobernarlos y representarlos; que los votos contaran y se contaran por igual; que los partidos pudieran competir con equidad; y que los resultados de cada una de las elecciones fueran aceptados y respetados cabalmente. Gracias a esa fórmula, el poder político se redistribuyó en un plazo (discutiblemente) breve, las instituciones políticas fundamentales han ido cobrando la importancia que se merecían y el Estado de derecho se ha ido desplazando paulatinamente de la periferia (aparente y formalista) al eje de la vida política en serio. Todo eso ha sucedido a golpe de elecciones libres, competitivas y creíbles.

Sin embargo, hoy esa garantía está nuevamente amenazada por la desconfianza y el dinero: dos de los más antiguos demonios de la política. De un lado, durante el proceso electoral pasado, ocurrió casi todo lo que podía desafiar y aun contrariar las reglas establecidas. Para decirlo en una nuez: quienes por ley debieron abstenerse, participaron; quienes por ley no debieron salir a medios, salieron; quienes debieron cuidar la calidad de las campañas, las ensuciaron; quienes debieron aclarar, se confundieron; y quienes debieron aceptar los resultados, los negaron. Casi todas las zonas oscuras y las omisiones de la ley se llevaron hasta al límite; y en varios momentos, el país se quedó a unas micras (si así pudiera medirse la política) de la ruptura institucional definitiva. Nunca fue más evidente que en la ecuación de la política, las reglas son una variable que depende del poder y la lealtad de los actores llamados a cumplirlas. Y tampoco fue más claro que, cuando (casi) todos fallan, es inútil ir en busca de culpables. Lo que se necesita es reconstruir

el acuerdo original, afinar las herramientas que proveen las normas y devolverles a los ciudadanos la capacidad de decidir.

En este sentido, la reforma electoral pendiente será mucho más importante por el hecho mismo de llevarse a cabo que por sus contenidos. Prácticamente todo el mundo está de acuerdo en lo que debe regularse: tiempos, costos y participantes legítimos de las campañas; más autoridad a las autoridades; reglas homogéneas para los partidos; y más transparencia y certidumbre en las operaciones técnicas y logísticas que llevan a los resultados. Todo lo demás (con todo respeto) es parafernalia. En cambio, renovar el acuerdo y la confianza en la ruta electoral es un asunto de sobrevivencia democrática.

De otro lado, sin embargo, está el dinero. Y Maquiavelo sigue entre nosotros: los hombres prefieren que les quiten a sus padres (decía el florentino), que perder el dinero que se han guardado en el bolsillo. Y de seres humanos están formados los partidos mexicanos (esas grandes burocracias financiadas con recursos públicos y con dinero de particulares, casi por igual), y también los medios de comunicación más importantes: uno de los poderes fácticos más influyentes (si no es que el más relevante, a secas). Ambos se han beneficiado a manos llenas del tránsito hacia la democracia en México, pero ambos han corrompido muy de prisa sus contenidos sustantivos. Este es el mayor problema: ¿cómo cambiar esa relación de conveniencia mutua, cuando son ellos mismos los que realmente pueden transformarla? Quizás apostando por la gradualidad y por la transparencia, al mismo tiempo: que esa relación se ajuste con el tiempo, pero que rinda cuentas de inmediato. Y que cada quien pague sus costos, políticos y financieros.

Con todo, el futuro de la democracia mexicana no depende solamente de las elecciones. También está reclamando ya una agenda que los especialistas han calificado como de “segunda generación”, y que atañe a las relaciones entre los gobiernos y la sociedad. Si la democracia no se refiere solamente a la distribución del mando, sino a la forma en que se ejerce, esa otra agenda resulta imprescindible. Sus temas pueden parecer menos vistosos: más aburridos, pero no son menos importantes. Al contrario: los organismos que convocan este foro (incluido el CIDE) han concluido, con razón, que sin una administración pública responsable, abierta y eficaz es inútil diseñar o implementar políticas públicas valiosas. Si las elecciones son la llave hacia la democracia, la administración pública es la clave de su operación, pues no se trata solamente de repartir los puestos, sino de gobernar de manera democrática.

En este segundo plano, creo que la tarea fundamental está en lograr que el espacio público sea de veras público. Y en ese sentido apunto (sólo apunto) otros tres temas, que suponen reformas de muy amplio calado: en primer lugar, el derecho universal de acceso a la información pública, que hoy está limitado por las disparidades (y también las restricciones y las omisiones) que le han impuesto las legislaciones estatales. Ya existe una iniciativa de reforma constitucional (suscrita por cinco gobernadores de partidos diferentes y por los coordinadores de la Cámara de Diputados), que apunta en la dirección correcta, para situar en la Constitución los criterios mínimos indispensables

para garantizar ese derecho de apertura. Ojalá se apruebe, con audacia, para que todas las personas podamos acceder a la información pública que producen y manejan todos los gobiernos y todos los órganos de Estado, con independencia de nuestro lugar de origen o de residencia, sin más fronteras que la utilidad pública probada y nuestra privacidad como individuos.

Esa apertura deseable, sin embargo, requiere de un esfuerzo técnico complementario para registrar gastos y propósitos públicos de manera eficiente y comparable. Me refiero, en particular, a la notable ausencia de un sistema nacional de cuentas públicas, que realmente permita conocer el origen y el destino del dinero público que se maneja en el país. Parece cosa de tecnócratas, pero la verdad es que hoy sabemos poco sobre los recursos que se transfieren desde la Federación a los estados y, especialmente, hacia los municipios; es prácticamente imposible hacer comparaciones ciertas y confiables sobre la forma en que gastan unos y otros; y sabemos todavía menos sobre los resultados que se obtienen, a partir de unidades de medida (no sólo monetarias), que permitan evaluar el éxito o los fracasos en la implementación de las políticas. Lo que quiero subrayar es que, aun con acceso pleno a la información pública en todos los niveles de gobierno, hoy sería imposible obtener conclusiones válidas y definitivas sobre la forma en que se está gastando el dinero público, porque no existen todos los registros, porque su contabilidad no es comparable y porque no hay memoria de los resultados obtenidos. Ni siquiera puede asegurarse que los datos aprobados en las cuentas públicas sean equivalentes a los ejercidos en la práctica, ni mucho menos que éstos se hayan destinado a los fines que decían perseguir los presupuestos. De ese tamaño es el problema. Y por eso creo que forma parte de la agenda democrática: si el dinero público está secuestrado por la falta de registros plenos y confiables, es relativamente fácil que se pierda entre los intereses personales de quienes los ejercen. ¿Y qué es la corrupción, sino la apropiación privada e ilegítima de los espacios públicos?

El tercer tema es, pues, la responsabilidad pública de quienes gobiernan y toman decisiones a nombre de ese espacio público. No me refiero solamente a las leyes de responsabilidades administrativas, sino a otras dos ideas asociadas a ese tema: la composición y las tareas de los órganos de vigilancia y control de la administración pública, que hoy están desconectados de la sociedad; y la construcción de un servicio profesional de largo aliento y en todos los niveles de gobierno, que hoy sigue siendo apenas un proyecto. Son temas entrelazados: mientras los puestos de gobierno sigan atrapados por el viejo sistema de botín, sin ningún control social, la administración pública en su conjunto seguirá siendo motivo de codicia más que de compromiso, y la subcultura de la lealtad al jefe de grupo temporal seguirá estando por encima de la ética de la responsabilidad. Avanzar en esos rubros es crucial para el futuro de la democracia mexicana: México es el único país de la OCDE que carece de un servicio civil consolidado, flexible y eficaz. México es el único país de reciente factura democrática que todavía no se ha planteado la profesionalización de sus gobiernos. Para decirlo rápido: sin esa condición, cualquier política pública estará subordinada a los imperativos partidarios.

Concluyo ya enunciando apenas el tercer desafío (y sin embargo, el más difícil) para la consolidación de la democracia mexicana: el de nuestra cultura política; o mejor: el del capital social que se construye entre los ciudadanos, con confianza, reciprocidad y colaboración. Ese capital tan difícil de crear y tan fácil de perder. Algo que dábamos por hecho, como si los ciudadanos del país ya pertenecieran a otra etapa de civilidad mientras los gobernantes se ponían al día, y que hoy empezamos a entender como un espejo donde ambos se reflejan mutuamente. No voy más lejos, porque es un tema que se escapa fácilmente de las manos. Pero lo dejo apuntado, como un proceso de construcción de largo plazo, que atraviesa por el reconocimiento y la práctica de valores como la legalidad, la solidaridad, la tolerancia y la responsabilidad: las virtudes públicas, como las llamó Victoria Camps, que dependen de la relación entre los liderazgos políticos y la vida cotidiana.

En suma: la democracia mexicana reclama, para consolidarse, el renuevo electoral, una nueva agenda de gobierno democrático y la construcción de una cultura plenamente ciudadana. No es una tarea de un día, pero hay que hacerla cada día.