

Democracia

y transición* ---

*Luis E Aguijar ***

1.- La democracia ha sido indudablemente el detonador de todo un conjunto de transformaciones radicales del mundo social mexicano y el condensador (por lo menos discursivo) de esas transformaciones inacabadas. Sin embargo, la democracia, así como de hecho ha sido predominantemente entendida, valorada y practicada en los años recientes, resulta una condición insuficiente para lograr que las transformaciones en curso culminen en orden político, en gobernabilidad y, en consecuencia, en orden social. Dicho metafóricamente, la democracia, en su concepción estándar dominante, no parece ser el hilo que basta descubrir y jalar para desenredar la madeja enmarañadísima en que ha devenido el cambio político de los últimos veinte años en México y para evitar, por tanto, que los varios o muchos candidatos impetuosos a jugar el papel de Alejandro Magno rompan el actual nudo gordiano con la espada de la retórica, la fuerza, la astucia o la telegenia, pero sin el esfuerzo por descifrar el embrollo, identificar sus componentes y reordenar los hilos de la convivencia.

.. Director General de Gerencia Pública, S.C. y Profesor de la Maestría en Políticas Públicas de la UAM-Xochimilco.

*Una versión preliminar de este texto se publicó en la Revista Ciencias Sociales "Trayectorias", núm. 1, septiembre-diciembre de 1999, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Democracia y transición

Para estudiar –y para construir– la capacidad de gobierno de la democracia, una estrategia heurísticamente útil es la de preguntarse acerca de cuáles fueron los problemas que se creyeron y pretendieron resolver con la democracia. Cuando ésta fue reivindicada poderosamente en México al comienzo de los años ochenta, despertó las expectativas de numerosos sectores sociales y los motivó a luchar por su instauración. Esta estrategia intelectual, al hacernos saber las cosas que vio y las cosas que no vio el planteamiento inicial democratizador, nos ayuda a identificar la noción que factualmente se tuvo o se ha tenido de la gobernabilidad democrática, de sus requisitos y componentes esenciales y por consiguiente a entender por qué se privilegió una determinada agenda política, por qué se emprendieron ciertas acciones y se omitieron otras. En contraste y complementación, nos ayuda también a identificar cuáles son realmente los requerimientos para asegurar y desarrollar la capacidad de gobierno de la democracia y, en consecuencia, reconocer cuáles son los factores e instancias que hay que consolidar o que de plano hay que comenzar a construir, para evitar que una democracia ineficaz o incompetente frustre las expectativas que desató su reivindicación y lucha: el riesgo de que la ineffectividad derive en ilegitimidad por decepción.

El objetivo de este texto es mostrar que la idea y proyecto dominante de democratización del régimen dejó de lado temas importantes y cruciales para el funcionamiento político y el rendimiento social de la democracia, tales como el sistema de justicia, la administración pública, el modelo de crecimiento económico y desarrollo social, las relaciones entre los poderes públicos y las organizaciones sociales. Al resaltar en estas páginas los olvidos y omisiones no se busca ajustar mezquinamente cuentas con nuestros democratizadores sobresalientes, no obstante que sus concepciones limitadas y hasta sesgadas influyeron en la orientación, la estrategia, la marcha y también el actual atolladero del impulso democratizador. El propósito es entender que, a menos que superemos esos límites mentales y políticos que hemos arrastrado desde los años ochenta, no podremos construir y desplegar toda la capacidad de gobierno que contiene la democracia pluralista y que el país necesita para cerrar exitosamente el ciclo de la democratización y entrar en un tiempo social nuevo. El tono de mis consideraciones será en muchos puntos crítico y en otros reivindicador de reformas ausentes y necesarias, que empero no serán desarrolladas de manera específica.

2.- En el arranque y desarrollo del proceso político que se ha dado por llamar la transición democrática, se puede registrar que ocurrió un olvido de temas y problemas fundamentales. A esta negligencia y restricción de tematizaciones

y problematizaciones básicas —de reflexión crítica- se debe precisamente que los protagonistas intelectuales y políticos de la democratización mexicana no se hayan planteado o no hayan anticipado con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad de la democracia (en el sentido básico de capacidad de gobierno) o la hayan planteado de manera restringida, dejando fuera de su foco y énfasis varios componentes que son indispensables para que el gobierno legítimamente democrático despliegue sus potencialidades de buen gobierno: cumpla las funciones públicas constitucionales, encuadre y limite los poderes sociales, asegure las libertades, conecte su agenda de gobierno con las posiciones y demandas de los ciudadanos y, en ese marco, genere orden.

Anticipando algunas conclusiones, el olvido de ciertos temas y problemas hizo olvidar que la democracia es ante todo un orden político, un orden de instituciones que define y estabiliza las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y las libertades ciudadanas por ende, también define y enmarca el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio de gobierno, fijando sus reglas y modos, sus alcances y límites. Si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituya electoralmente a los gobernantes y se considere que los nuevos líderes son portadores de otra moralidad pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática enfrentará problemas básicos sin poder resolverlos y, dicho más genérica pero radicalmente, el orden político de la democracia será incapaz de crear orden social.

Desde otra perspectiva, se puede también afirmar que la reivindicación mexicana de la democracia olvidó y en verdad desconoció los valores, temas y propuestas de la tradición republicana y liberal, con el efecto de propiciar que la democracia se entendiera principalmente como la elección universal y directa de los gobiernos por sus ciudadanos y como ejercicio de gobierno no advirtió que la democracia es ante todo un orden político, estructurado y animado por el imperio de la ley, la división de poderes, la ciudadanía hecha de libertades privadas y públicas, y la corresponsabilidad de los ciudadanos con la seguridad y prosperidad general de la sociedad política a la que pertenecen. Por el olvido (y dicho más insolentemente, por la ignorancia) de las raíces y referencias republicanas y liberales de la democracia, la nuestra padece dificultades, limitaciones e ineficacias en el modo de gobernar, a pesar de que comiencen a llegar al mando público otro tipo de gobernantes, con otros planes y proyectos, con otros estilos directivos y administrativos, con otras biografías.

Democracia y transición

3.- En México -y seguramente en otros países con similares infortunios- la democracia de los años ochenta se entendió principalmente como la respuesta política y de gobierno a la recurrente crisis fiscal en la que se hundía el Estado desarrollador, debido a su generosidad de gasto e inversión y a su pobreza de ingresos y endeudamiento. Los varios desplomes de la hacienda pública (a fines de los años setenta ya comienzos de los ochenta), arrastraron a la economía nacional y fueron tan devastadores y ultrajantes que comenzaron a dejar de ser interpretados en términos administrativos -errores de decisión gubernamental por mal cálculo y mala gestión- y a ser enjuiciados directamente en términos políticos. El juicio fue claro, contundente y correcto: el gobierno o más en general, el sistema político, por carecer de controles, competencia y sanciones efectivas, era proclive al error, a tomar decisiones equivocadas, y no contaba con los estímulos adecuados para corregirse, aprender y evolucionar. Dejado a sí mismo, el gobierno (federal, presidencial, con su aparato partidario y burocrático de apoyo y control), a pesar de sus innegables e incontables logros y beneficios, representaba una real amenaza pública, como lo exhibían los quebrantos periódicos que padecía el desarrollo económico, estatalmente sostenido y protegido, con su secuela de desastres en el bienestar social.

La reivindicación de la democracia como la respuesta política para detener y revertir los efectos sociales destructivos provocados por el agotamiento del esquema de desarrollo y del régimen político posrevolucionario, permite dos consideraciones. En primer lugar, es de destacarse que el planteamiento inicial de la democracia mexicana mantuvo una relación directa con la cuestión de la gobernabilidad. En efecto, a principios de los años ochenta, la lucha por la democratización del régimen tuvo su motivo de fondo en la creencia y expectativa de que la democracia significaba capacidad superior de gobierno, en virtud de que sus múltiples controles y acotamientos del poder público reducían o hacían muy costosas la arbitrariedad, el capricho y la torpeza de las decisiones. En el planteamiento mexicano inicial, democracia significaba no sólo la forma de gobierno legítimo, entendido como ciudadanamente electo, sino además gobierno competente, capaz, eficaz en el cumplimiento de sus diversas funciones públicas, particularmente en las relacionadas con el desarrollo socioeconómico del país y de las personas.

En segundo lugar, al vincularse la reivindicación de la democracia con la inconformidad social por los efectos de la crisis económica y por la cerrazón del sistema político nuestro, el planteamiento de la cuestión de la democracia tuvo originalmente el enfoque limitado y menor del planteamiento *popperiano*, a saber, la pregunta práctica acerca de "cómo liberarse pacíficamente de los

-

Luis F. Aguilar

gobernantes incompetentes y nocivos" o, dicho mexicanamente, cómo liberarse de los presidentes incompetentes y nocivos. Desde su origen la democracia se planteó así, exclusiva o principalmente, como una cuestión de gobierno, de titularidad y ejercicio de gobierno, de acceso al gobierno. Sólo más tarde (muy recientemente) comenzó apenas a compartirse la percepción de que la cuestión de la democracia rebasaba con mucho su planteamiento gubernamentalista original acerca de la necesidad y urgencia de sustituir a la clase política establecida y/o al partido dominante, cuya incompetencia y capacidad de daño eran notorias, por otros líderes y partidos a la cabeza de los poderes públicos.

La dialéctica del agitado proceso de democratización, junto con otras circunstancias traumáticas (asesinatos políticos, levantamiento en Chiapas, crecimiento de la inseguridad pública, penetración del crimen en aparatos cruciales del Estado, por ejemplo) y otros procesos (liberalización de la economía, señaladamente), nos hizo empero descubrir y entender poco a poco que la cuestión de la democracia era fundamentalmente una cuestión de Estado, de estructura, configuración y funcionamiento del Estado, de orden constitucional democrático. Era algo de mayor calado, más radical, estructural e integral, que enmarcaba y sustentaba a la democracia como simple cuestión sobre el acceso, la titularidad y la acción de gobierno. Se trataba, a la raíz, de poner en pie un orden de instituciones y no sólo de activar un gobierno administrativo alternativo. Muchos de nuestros democratizadores sobresalientes no ponderan este nivel crucial de la cuestión de la democracia.

4.- La visión gubernamentalista de la democracia se volvió hegemónica, cuando a fines de los años ochenta se incorporó la expresión transición democrática al debate intelectual y a la acción política. Transición democrática tuvo la denotación gruesa de las (en verdad) "conclusiones tentativas e inciertas", que remataron los estudios de los famosos y multicitados autores de los cuatro volúmenes titulados "Transiciones desde un Gobierno Autoritario". A partir de entonces, la democratización mexicana fue resignificada radicalmente como el tránsito o paso de un régimen autoritario a uno democrático, por ende, como alternancia en el mando del Estado, y lógicamente la alternancia fue entendida como un requisito y desenlace obligado de la transición democrática más que como una posibilidad institucionalmente contemplada, asegurada y regulada. Para todo fin práctico, la alternancia significó entonces la destitución de una clase política considerada intrínsecamente autoritaria, no democrática ni democráticamente recuperable (los priístas, en concreto), y su sustitución por una clase política alternativa que se presenta o puede acreditarse como

Democracia y transición

intrínseca y confiablemente democrática. Mientras no ocurriera la destitución! sustitución de la vieja clase política, no se podía afirmar con certeza que el viejo régimen autoritario había muerto y que la época de la democracia política de México había nacido.

Puede ser que algunos hayan pensado o esperado razonablemente, bajo el signo y la consigna de la transición y la alternancia, que otros actores al mando del Estado, con diferentes historias y actitudes, habrían conducido a sus burocracias y ciudadanos hacia otras prácticas político-administrativas y que éstas a su vez, iban a reactivar instituciones formales anquilosadas o iban a generar o regenerar otras. Sin embargo, en la literatura dominante y reiterativa, tanto en la especializada como en la periodística, no se desplegó y probó explícitamente esta conexión causal, la cual quedó registrada como una entusiasta declaración de creencia o de esperanza.

Sólo muy recientemente comenzó a descubrirse que la alternancia significaba algo más que el cambio de gobierno y que, en realidad, se trataba del cambio hacia otro "paradigma de gobernabilidad" (A. Camou), hacia otra forma de representar, conducir, coordinar y conciliar a la sociedad. A última hora, por fuerza de los golpes de la realidad, la democratización comenzó finalmente a significar el cambio hacia otro orden político constitucional, que había que hacer vigente y efectivo o que había que construir desde los cimientos. Se empezó entonces a hablar muy recientemente de la necesidad de "La Reforma Política del Estado", muy distinta a la primera reforma del Estado, que consistió simplemente en el redimensionamiento del aparato de gobierno y de su ámbito de intervención económica. Sin embargo, a pesar de su importancia crucial, la revisión y reforma de las instituciones políticas ha sido una empresa demandada insistentemente, pero intermitente e inconclusa.

Se puede llegar por otro camino a una conclusión similar, al mostrar que el énfasis en la transición-alternancia llevó a centrar toda la atención política e intelectual en la competencia por el acceso del poder, en la creación de las condiciones para tener un proceso electoral justo y confiable mediante reglas públicas y autoridades imparciales. En cambio, se dejó fuera de foco y sin acento el tema de la funcionalidad y gobernabilidad de la democracia y, en consecuencia, no se planteó con claridad y prioridad el problema acerca de cómo establecer o restablecer todas las instancias institucionales que la democracia requiere e integra para poder desarrollar su capacidad de gobierno y de creación de orden político y social.

— — — — — — — —
LuisRAguilar

Es explicable y justificado el énfasis que se puso en el proceso electoral, puesto que la democracia comienza por exigir y garantizar la libertad de los ciudadanos para elegir entre diferentes opciones políticas de gobierno y justamente en el punto de la libertad política de los ciudadanos y del respeto a sus decisiones residía la patología básica del sistema político establecido. Sin embargo, el resultado que arrojan las luchas por la democracia es hoy, notoriamente, una situación muy cercana a la normalidad democrática en lo que concierne al proceso electoral y algo aún bastante lejano a la normalidad democrática en el ejercicio de gobierno. Una normalidad a medias. Si se hubiera anticipado con lucidez que la democracia electoral, el día después de las elecciones transparentes e impecables, se desdoblaba en la acción concreta de gobernar, habrían aparecido temas y problemas que no se agotan en la aguerrida militancia política para deshacerse de gobernantes indeseables y que representan, en cambio, una precisa agenda institucional.

A esta agenda de temas descuidados, desestimados o menguados, relacionados con la gobernabilidad y, más específicamente, relacionados con la capacidad de los gobiernos democráticos para crear orden político y social, pertenecen nada menos que cuestiones fundamentales, como la operación de un sistema de procuración e impartición de justicia honesto y efectivo, la limitación y complementación de las iniciativas del Ejecutivo por la deliberación acuciosa de un Legislativo independiente, la articulación apropiada entre el gobierno federal y los órdenes de gobierno estatal y municipal, la dialéctica entre sociedad política y sociedad civil en la deliberación pública. .. La reivindicación democrática estándar pudo aquí y allá evocar discursivamente estos temas y asuntos cruciales para asegurar la capacidad de gobierno de las democracias, pero dejó sin resaltarlos conceptual y prácticamente. No constituyeron una prioridad intelectual y política. Una mirada a la producción de los democratizadores sobresalientes de nuestro país muestra que sólo muy recientemente han comenzado a prestar atención a las instituciones de la justicia y la seguridad pública, a las relaciones entre los poderes públicos, a la organización y funcionamiento de la administración pública, a la articulación entre la sociedad política y la sociedad civil. El énfasis en la alternancia bloqueó visiones y compromisos de mayor alcance.

5.- El hecho de que la cuestión de la democracia no se haya planteado correctamente en el nivel del Estado se debe también a que los democratizadores sobresalientes, a diferencia de los reformistas y *tccnos* del gobierno calificado como autoritario, no tematizaron ni problematizaron los límites y el agotamiento del modelo de desarrollo económico, estatalmente sustentado y

Democracia y transición

protegido, cuya expresión terminal más notoria había sido la crisis fiscal del Estado por endeudamiento inmanejable, la cual había sido justamente el detonador de la reivindicación democrática y del movimiento democratizador a lo largo del país. Paradójicamente, los democratizadores sobresalientes no se plantearon con claridad estratégica la necesidad de dar origen y forma a un nuevo esquema de desarrollo que, como su base material, sustentara firmemente la acción de gobierno y administrativa del régimen democrático.

En efecto, la primera generación de democratizadores, a comienzos de los ochenta, con epicentro en los estados del Norte y con el Partido Acción Nacional como catalizador, tendió a pensar que el establecimiento de la democracia -elecciones confiables, controles al presidencialismo ilimitado y autonomía de los gobiernos locales- era una condición suficiente para restablecer la dinámica del desarrollo, pues reconstruía la responsabilidad de los gobernantes mediante el acicate de la competencia y el escrutinio público. En sus batallas políticas hubo pronunciamientos a favor del libre mercado y contra el intervencionismo estatal, pero la reforma de la economía no constituyó un eje intelectual y político, a diferencia de la democracia política que representó la referencia y meta básica de su acción. La segunda generación de democratizadores militantes, a fines de los ochenta, con epicentro en el Distrito Federal y regiones del centro del país y con el Partido de la Revolución Democrática como punto de condensación, descalificó de antemano la reforma económica iniciada a mitad de los ochenta por neoliberal, antirrevolucionaria, antinacionalista y antipopular, y consideró que la lucha por elecciones libres y respetadas era la manera más eficaz para ocupar la cumbre del Estado Mexicano y así detener y revertir el cambio liberalizador y privatizador. En suma, la casi totalidad de los democratizadores destacados no se planteó ni problematizó la conexión que ha de correr entre política (democracia) y economía (mercado) o defendió simplemente la vieja economía política posrevolucionaria (cepalina, keynesiana, desarrollista...), otorgándole todavía posibilidades de levantarse de sus cenizas y crear riqueza y desarrollo. La pasión por una "democracia sin adjetivos", por la alternancia sin más, hizo que algunos democratizadores no reflexionaran cuidadosamente acerca de la calidad fundamental de la democracia, la cual o es de cuño liberal y republicano o se vuelve la forma de gobierno de una dictadura de masas. Mientras, otros democratizadores se movían deliberada o irreflexivamente hacia una democracia iliberal, sin prever los defectos de su opción.

Haberse planteado en serio la cuestión acerca de cómo el gobierno democrático iba a poder resolver el problema del crecimiento económico y del desarrollo

general -un asunto crucial de la democracia de masas en países económicamente rezagados- hubiera ayudado a entender por qué era insuficiente plantear y entender la democratización como la mera alternancia en el gobierno. Tomar el mando y seguir el viejo esquema de desarrollo y de rectoría económica gubernamental, además de improductivo, habría significado repetir o reactivar todos los dispositivos de mediación política que eran necesarios e inherentes a su funcionamiento y que contradecían directamente los valores y las prácticas constitutivas de la democracia. En cambio, haber percibido y asumido con claridad y oportunamente que la democracia no habría podido dar respuesta a las demandas de las masas por bienes, servicios y oportunidades sin proceder a revisar el esquema de desarrollo seguido por décadas y a rehacerlo y transformarlo en uno abierto y centrado en el mercado -sin caer en las exageraciones dogmáticas del mercado libre como la panacea-, hubiera llevado a descubrir la importancia y la exigencia de renovar o construir por primera vez los componentes del orden institucional que dan legitimidad y funcionalidad al gobierno democrático. Además el nuevo modelo de desarrollo, centrado en la libertad, competencia y apertura de mercados, exige también como condición necesaria para poder implantarse y desenvolverse de manera duradera.

6.- Una democracia conciente de su agenda económica y social -requisito imprescindible para su legitimidad de masas- hubiera descubierto, reivindicado y valorado más centralmente la importancia de la ley (el imperio de la ley) como principio fundamental de regulación de las relaciones sociales y como condición para que las políticas sociales distributivas no fueran sólo medidas compensatorias contra las carencias de la vida asociada sino factores de orden. Habría entonces exigido como algo inherente y no sobrepuesto a la gobernabilidad democrática un sistema de justicia (civil, penal, laboral...) efectivo e imparcial y un armado alternativo de las relaciones entre el Ejecutivo y los legisladores en el debate y la aprobación de las iniciativas de ley.

En resumen, habría descubierto y valorado que la transición democrática consiste en realidad en pasar a un orden político alternativo, cuyas instituciones ponen en las relaciones de poder, para desde ahí poner orden en las relaciones sociales asimétricas, inequitativas, injuriantes, conflictivas. Esta memoria de las instituciones republicanas y liberales, que constituyen el humus en que arraiga y del que se alimenta la democracia, hubiera ayudado a encontrar las muchas afinidades e interconexiones que corren entre democracia y libertades privadas (incluyendo las económicas), entre agenda política democratizadora y agenda económica del gobierno democrático. La vigencia y la efectividad de

Democracia y transición

esas dos tradiciones institucionales fundantes y también acotadoras de la democracia -con toda la ingeniería constitucional pertinente según las circunstancias- posibilitan y aun facilitan tanto la consolidación funcional de la democracia como la del mercado. Dos mecanismos de regulación y coordinación social que, por estar todavía en elaboración y montaje en nuestro país, no han podido desencadenar todas sus potencialidades ordenadoras y convencer acerca de ellas.

A manera de ejemplo, la tradición liberal y republicana habría ayudado a entender que el régimen democrático se sustenta y se sitúa dentro del orden legal del Estado de Derecho, que el gobierno democrático es aceptable y viable a condición que sea ante todo gobierno de leyes, que el sentido de las leyes es garantizar la coordinación de las libertades privadas y públicas y fomentar de esta manera el significado y valor de pertenecer y contribuir a una convivencia y asociación común, a una república. Obviamente al pensarse la democracia como proceso de alternancia más que como proceso de edificación de orden político institucional y como nuevo régimen, la mayoría de los democratizadores sobresalientes desvinculó a la democracia del republicanismo y del liberalismo, dos tradiciones a las que resulta propio y esencial el orden político y social de las libertades, hablar de él, valorarlo y sustentarlo. En cambio, con mucha frecuencia la democracia se enarbó como bandera de militancia contra los males del (neo)liberalismo y se regresó a reivindicar la república en los términos nacionalistas y colectivistas acostumbrados.

Sólo muy recientemente, frente a las peligrosas inconexiones de la democracia electoral con la democracia como ejercicio de gobierno y como gobierno que en las presentes condiciones no puede prescindir de contar con una precisa agenda económica y social, se han congruentemente levantado dos planteamientos. El primero se refiere a la necesidad y trascendencia de llevar a cabo la Reforma Política del Estado (en el fondo y en conclusión, definir y acordar una nueva constitución política), resaltando la dimensión de las condiciones institucionales que la democracia en formación requiere para operar satisfactoriamente y crear orden político y social. El segundo se refiere a la necesidad o conveniencia de acordar una Política Económica de Estado y resalta la dimensión de las condiciones institucionales y operativas de un sostenido crecimiento económico, socialmente incluyente y equitativo, de modo que el gobierno democrático dé respuesta a las múltiples demandas de los ciudadanos en desventaja por bienes, servicios y oportunidades. Se trata

de dos planteamientos que permanecen todavía en formato discursivo más que político e institucional, pero cuya solución vía negociación y consenso es decisiva para que el gobierno democrático no vaya a la deriva, sacudido por incompetencias, ineficacias e incumplimientos, y termine por provocar entonces la decepción social sobre las bondades y ventajas de la democracia, particularmente entre las masas que se movilizaron electoralmente con la promesa y la creencia de que su libertad política de elegir gobiernos conllevaba o facilitaba la liberación de sus necesidades económicas.

7.- Hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autoregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social. Me refiero a las relaciones de mercado, que mediante el sistema de precios regula la correspondencia entre bienes y necesidades, entre producción y consumo; a las multiformes relaciones interpersonales de comunicación que tienen lugar en todos los lugares de la sociedad civil y que acercan y enlazan la pluralidad de posiciones, preferencias, deseos y proyectos de la gente; al tejido social conectivo de la cooperación, asociación, entendimiento y confianza entre las personas y los grupos (el hoy denominado capital social), que todavía está presente en familias, vecindarios, comunidades y organizaciones civiles.

Paradójicamente la función complementaria de estos factores de regulación, coordinación y equilibrio social, que desarrollan sus actividades fuera del perímetro de la política y del gobierno, no ha sido ni destacada ni desarrollada por los que en la teoría o en la práctica se ocuparon de la democratización del régimen, a pesar de que muchos de los nutrientes para una democracia representativa vigorosa provienen de las deliberaciones de la sociedad civil sobre los asuntos públicos y de los vínculos de solidaridad presentes en los grupos sociales. Los modelos mentales de nuestros democratizadores sobresalientes los indujeron a concentrar su máxima atención en las capacidades propias del poder público y del aparato de gobierno pero no en las capacidades de la sociedad. Les ocultaron también la cuestión importante sobre el tipo de relación (central o periférica, intrínseca o incidental?) que es constitutiva del gobierno democrático con los demás factores no políticos ni gubernamentales de coordinación y autogobierno social. Y les impidieron asimismo considerar o resaltar que la capacidad del gobierno democrático se consolida y acrecienta cuando se establece la articulación adecuada (según la historia y circunstancias de una sociedad) entre gobierno y organizaciones productivas de mercado,

Democracia y transición

entre gobierno y redes sociales de mutuo apoyo, entre poder público y capital humano y social. En la perspectiva estándar la capacidad de gobierno de la democracia fue esencialmente un asunto de gobierno más que de gobernación o de acción efectiva de gobierno, la cual incluye y requiere múltiples relaciones de las autoridades con los ciudadanos para asegurar la conducción, la coordinación, la conciliación y la seguridad de la convivencia.

La contribución de otras instancias regulatorias de la sociedad para la configuración y mantenimiento del orden social debe ser recuperada, reconocida y acentuada en la teoría y práctica de la gobernabilidad democrática, en contrapunto a la tendencia pertinaz de considerar que el orden social resulta directamente por obra y gracia del Estado y de considerar que el gobierno -el gobierno democrático inclusive- se reduce exclusivamente al ámbito interno de las organizaciones, programas y procesos administrativos. Es paradójico que muchos democratizadores no hayan superado sus inclinaciones al estatismo y al gubernamentalismo, como si la democracia consistiera simplemente en otras formas de tener acceso al poder o de ejercer el poder, pero no de otras formas de relación del poder público con sus ciudadanos y sus organizaciones sociales. Síntoma de esta situación es el hecho de que, con todo y alternancia, no se han ampliado las formas de participación ciudadana en las políticas públicas, ni se han modificado sustancialmente las relaciones del gobierno con las organizaciones civiles, gremiales y mediáticas o con las comunidades étnicas.

8.- Sin embargo, es necesario equilibrar esta posición reivindicatoria de las capacidades (reales o imaginadas) de la sociedad civil y recordar e insistir en que -por razones históricas y sociales conocidas- han sido las normas, agentes e instrumentos y pautas de la regulación/coacción estatal y de la acción administrativa de gobierno los factores principalísimos de la construcción y reproducción del orden social mexicano. En nuestras sociedades el orden social es principalmente producto de la acción estatal. En el pasado lejano y en el cercano, la acción estatal (juicio de valor aparte) intervino sustitutiva o subsidiariamente, pactada o forzosamente, pertinente o atropelladamente, para dar origen y forma al orden social que se plasma en el Estado-nación, debido al subdesarrollo del mercado, a la frecuente incivildad de la sociedad civil y a la insuficiente producción y reproducción del capital social de las familias, etnias, vecindarios y organizaciones, que con frecuencia no logran superar su clausura particularista y, en algunos casos, hasta su aislacionismo.

----- Luis F. Aguilar

Las cosas han cambiado, pero no lo suficiente como para poder desplazar la acción estatal y la de gobierno de su sitio indispensable y fundamental para producir y reproducir el orden. En este sentido, a pesar de lo apenas reivindicado, la gobernabilidad democrática sigue siendo principalmente un asunto del gobierno mismo: de la capacidad, eficacia y calidad de su acción directiva, regulatoria y administrativa. Y esto obedece al bajo desempeño y al insuficiente rendimiento que caracteriza todavía a los otros campos de coordinación y acoplamiento de la acción social, los cuales por sí mismos son incapaces o son insuficientes para lograr un equilibrio de escala (de la sociedad entera) y no sólo local, duradero y no sólo temporal. Además, las capacidades de la sociedad civil mexicana se han debilitado y desordenado debido a los impactos de la liberalización de la economía y de la misma democratización del régimen. Liberalización económica (con su aderezo de regionalización y globalización económica) y democratización del régimen han desestructurado y hasta desmantelado el orden político y social del siglo en varios de sus territorios, sin haber obviamente logrado aún trazar los planos, juntar los recursos y reunir los instrumentos y materiales para levantar el nuevo orden: las instituciones mediadoras de la representación, participación e influencia política, junto con las instituciones del desarrollo económico y con los recursos sociales de la cooperación social.

9.- En efecto, los años finiseculares mexicanos se caracterizan por una larga y polimorfa interfase o interregno entre el viejo orden que no acaba de morir y el orden nuevo que no acaba de gestarse y nacer. La característica del tiempo presente, que propicia iras, inquietudes y suspicacias, consiste en que la sociedad vive una situación informe y bastante improductiva, en la que ya no recibe del todo los beneficios del viejo régimen político y administrativo que le fue familiar y no recibe todavía los posibles beneficios del nuevo régimen democrático. La mayoría de los sectores sociales se encuentran en un espacio intermedio en el que se sobreponen y rivalizan -sin que nadie gane aún la batalla y defina la dirección futura- la economía estatalmente animada y los rendimientos de una economía de mercado genuina, el tieso asociacionismo corporativo y el naciente asociacionismo civil y político, la organización política centralizada y la multipolar de la sociedad pluralista, la administración pública populista y clientelar y la administración eficiente e imparcial en la provisión de los bienes y servicios públicos, el carácter uni o multicultural del Estado-nación. Y, a la raíz, como corolario de décadas de dominación patrimonial, la sociedad no logra todavía ordenarse y equilibrarse porque oscila todavía incierta e inconcluyentemente entre la ventaja o conveniencia de organizarse y actuar

Democracia y transición

conforme a reglas impersonales de leyes generales o la opción de seguir desarrollando su vida conforme al arreglo interpersonal con las autoridades y funcionarios.

En este interregno se han ido desmantelando los dispositivos, los estilos, los agentes de la solución de los conflictos sociales, sin todavía construir aceptablemente los mecanismos y prácticas alternativas de un sistema impecable de justicia (procuración e impartición) y de seguridad pública. Asimismo hemos desmantelado los dispositivos y los agentes de la solución de los problemas sociales (las necesidades de masas), sin todavía poder acrecentar los rendimientos y la imparcialidad de la administración pública y, más a fondo, sin afianzar las condiciones para desplegar las potencialidades del desarrollo más centrado en la productividad y en las oportunidades de mercado.

Es arriesgada la situación de una democracia adolescente que comienza a gobernar sus sociedades en circunstancias de subdesarrollo económico y pobreza persistente, de asociacionismo civil independiente sustitutivo de las corporaciones pero de limitada representatividad social y que todavía practica la doble moral tradicional (asociaciones solidarias con sus miembros y excluyentes con los externos); de un naciente sistema de partidos y agrupaciones políticas en el que la regla dominante es por ahora el antagonismo pugnaz más que la polémica productiva; de gobierno legalmente elegido pero aún desarticulado del pleno gobierno de leyes. Por consiguiente, el foco estratégico intelectual y político ha de ser la construcción de las instituciones del Estado y gobierno democrático, que recuperen y reactualicen en la circunstancia los principios republicanos y liberales.

Se trata de estructurar el orden político y social con base y centro en la ley, mediante el establecimiento de un sistema de justicia imparcial y eficaz, mediante la puesta en práctica de un Legislativo deliberante y conocedor de los problemas públicos y mediante el establecimiento de una administración pública que es eficaz por la calidad de sus procesos y que, por su actuación conforme a leyes, ofrece además igual consideración a los ciudadanos en la prestación de sus servicios. Alrededor del eje estratégico de la ley (deliberada, aprobada y aplicada por el conjunto de los poderes públicos), se podrán asegurar mejor los intercambios fundamentales del mercado a la vez que inhibir sus abusos. Y la vigencia de la ley completará y resguardará la ética social que regula las interacciones fundamentales y cotidianas de la convivencia. Sin construir el orden estatal de derecho, en cuyo horizonte se ubique el orden

político de la democracia, los gobiernos democráticos desarrollarán muy azarosa y discontinuamente la capacidad de resolver conflictos y resolver problemas sociales, los dos planos y condiciones básicas para que la democracia cree orden social.

El logro realmente trascendente de la llamada transición democrática se ubica por encima de la alternancia gubernamental, aunque la contemple, la valide y la haga posible. Su impulso, si no es desviado o desacelerado, podrá llevarnos a la tierra prometida de la República de Leyes, pertinazmente declarada y profetizada en estos años inquietantes. Se trata entonces de una alternancia institucional de gran calado, con efectos reordenadores de la vida social y alcance histórico, que rebasa por mucho la noción popular de la transición y que va más allá del marcador cambiante de los partidos políticos en sus juegos de poder.

Bi bi liograffa

Aguilar, Luis F., "Gobemabilidad y democracia", en Esthela Gutiérrez Garza (Coord.), *El Debate Nacional*, vol.2, México, Diana, 1998.

Camou, Antonio, *Gobcmsbilidsd y Democracia*. México, IFE, 1995.

Popper, Karl, *The Opn Society snd its Enemies*, Londres, Routledge, 1991.

Schmiuer y O'Donncll, *Trnsnsicnocs desde un Oobicmo Autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1986.

Schumpeter, j. A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Barcelona, Folio, 1984.