

LA REFORMA DEL ESTADO

David IBARRA

Habría que comenzar por precisar las principales líneas orientadoras de la reforma inacabada del Estado mexicano. Hay múltiples necesidades que llevan a planteamientos razonables pero que acaso impidan desbrozar el verdadero camino a seguir. Desde luego, el país necesita remodelar casi todo, las políticas educativas, laborales, fiscales, de relacionamiento exterior, de inversión extranjera y de seguridad social. La adopción de un régimen semiparlamentario, la reelección de legisladores, la incorporación de mecanismos como el veto presidencial, el plebiscito o el referéndum y la modernización del federalismo constituyen un cuerpo multifacético de iniciativas difíciles de tratar en pocos minutos. Sin soslayar esos problemas me referiré a la reforma del Estado vista desde la perspectiva económica y social.

Los trastornos principales que padecemos nacen al haberse cambiado los paradigmas ordenadores de la vida social y al ser lanzado el país, con los últimos arrestos del presidencialismo autoritario, a una transición compleja, difícil, con avances, retrocesos y lagunas. El Estado se ha transformado y comprometido con políticas, procedimientos y decisiones que tienen poca relación con las estrategias anteriores para reflejar las de los paradigmas del nuevo orden universal. Las dislocaciones consecuentes han llevado a la ruptura y transformación del curso evolutivo del país.

En efecto, de un sistema político de presidencialismo autoritario, de partido hegemónico, se pasa a formar un régimen también presidencial con aspiraciones democráticas, con multiplicidad de partidos políticos, alternancia, ausencia de control mayoritario en las cámaras, separación cada vez más real de poderes. Sin duda, el sistema electoral ha ganado en transparencia y equidad. Pero las elecciones pasan a depender no de la movilización ciudadana en torno a demandas de carácter colectivo, sino

de campañas a través de los grandes medios de comunicación que privatizan la política al incorporar individualmente a los votantes. Además, la obsolescencia de las instituciones que unificaban criterios y acciones —soberanía económica, nacionalismo, presidencialismo— no se ha equilibrado con mecanismos democráticos de reemplazo, que, en el mejor de los casos, se desarrollan con extrema lentitud.

El sistema económico ha cambiado y se encuentra trastocado. Del nacionalismo protector de empresarios y trabajadores se ha pasado sin escalas al cosmopolitismo de mercados abiertos con cesión acusada de la soberanía del país. Con ventajas y problemas, casi todo se ha desregulado y casi todo se ha privatizado para formar nuevos linderos entre Estado y empresariado. La competitividad y la eficiencia se han convertido en los valores más altos de la vida económica.

Tanto la Revolución mexicana como la instauración silenciosa del neoliberalismo han causado destrucción económica y trastornos en las jerarquías sociales. La diferencia reside en que la segunda, hasta ahora, sólo beneficia a grupos minoritarios de la población. Se esfuma buena parte de la alta y baja burocracia y también de los empresarios nacionales. Sin contar el despido de grupos importantes de empleados de las dependencias gubernamentales, el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos se ha reducido dramáticamente de 1175 a 173 entre 1982 y 2003. Por tal razón, la participación en el sector público en el producto se ha reducido casi 50%. En lo que toca al sector privado han desaparecido el grueso de los banqueros mexicanos; y otro tanto ocurre con las compañías de seguros, afores y diversas instituciones financieras; la mayoría de las grandes empresas constructoras han cerrado o tropiezan con problemas graves; las industrias de bienes de capital, madera y juguetes casi han desaparecido; una parte de la industria textil ha cerrado y las cadenas comerciales transnacionales desplazan o compran a grandes y pequeños comercios, fenómeno que también está presente en el transporte ferroviario, la industria automotriz y la hotelera. El auge exportador e importador ha abierto puertas a la nueva clase empresarial, pero no compensa el efecto destructivo del cambio en las elites económicas del país.

La caracterización previa de la transición nacional, con ser esquemática, sirve para situar algunas consideraciones importantes. La composición de los grupos sociales ganadores y perdedores ha resultado sustancialmente alterada, así como la integración de las elites nacionales y la

distribución del poder político y económico. A la par, tiene lugar un intenso proceso de destrucción, obsolescencia y reconstrucción de instituciones que afecta y pone en jaque a toda la sociedad. Los organismos, las normas, las reglas y las costumbres de antes dejan de funcionar o no funcionan bien, mientras las instituciones de reemplazo sólo cubren algunos ámbitos de la vida social, dejando huecos y distorsiones enormes por llenar o corregir. Unido a lo anterior, se da una intensa proliferación de intereses contrapuestos que no se compadece de la capacidad empobrecida de conciliación y armonización de las políticas públicas.

Hasta ahora, el cambio se ha conducido como si la política, la economía y la sociedad formasen compartimentos estanco, sin relación entre sí. Las estrategias económicas tienen veinte años de permanecer invariables en sus orientaciones, fieles a las exigencias de la globalización. Los trastornos inevitables del acomodo económico se pensaron independientes de la modernización democrática. Sin embargo, la falla en producir resultados, crecimiento e igualdad genera costos, que supuestamente debiera absorber la alternancia política; en la práctica la desbordan, en demérito de la democracia y con alejamiento de los votantes de las urnas. Quiérase o no, hay que someter a escrutinio público las repercusiones sociales o políticas de las acciones económicas; de otra manera, la modernización democrática formal encubriría el descuido del aparato productivo, de sus empresarios y sus trabajadores.

En materia política se dan adelantos notables. Con todo, la democratización no se lleva al ámbito de las políticas socioeconómicas para no contradecir los caminos exigentes de la globalización. El objetivo social básico se desplaza del empleo y el crecimiento a la búsqueda a ultranza de la estabilidad de políticas y de precios, caras al intercambio con el exterior. La intervención estatal en favor o defensa de productores nacionales o de los grupos marginados del país se desmantela. La creación de redes de seguridad apropiadas a la libertad de mercados —seguro de desempleo, salud universal, derechos sociales exigibles— se pospone, mientras se avanza en flexibilizar precarizando las condiciones del trabajo y permitiendo la erosión casi sistemática de los salarios reales y del empleo.

Los indicadores sociales dejan mucho que desear. La pobreza afecta al 50% de las familias, el trabajo informal absorbe más del 40% de la fuerza de trabajo, los ciudadanos que viven con dos dólares o menos al día representan el 24% de las propias familias. Como consecuencia, se es-

tanca, se fracciona, el mercado interno del que depende el bienestar nacional.

La reforma del Estado, junto a procurar *la consistencia de la política y la economía, debiera orientarse a equilibrar el acomodo externo con un esmero semejante en suavizar las dislocaciones internas*. Hasta ahora, tanto empeño se ha puesto en vincularnos al exterior a cualquier costo que el país lleva más de dos décadas cuasi-estancado (el ingreso *per capita* apenas ha crecido 0.9% anual entre 1975 y 2002), hecho que explica la carencia de recursos para atender la formación de infraestructura humana y física o las demandas de las entidades federativas. Hay que crecer, democratizar todos los ámbitos de las decisiones gubernamentales, institucionalizar derechos sociales exigibles, definir los grandes objetivos nacionales y su integración conforme a consensos entre ciudadanos, empresarios y trabajadores, para luego llevarlos a los partidos políticos y las cámaras legislativas.

Son varios los requisitos a fin de progresar en el camino señalado. Primero, superar el debate ideológico entre Estado y mercado y fijar, sin prejuicios, pragmáticamente, sus nuevos linderos. No se trata de tomar partido sobre la superioridad de uno sobre el otro, sino de reconocer que ambas son instituciones indispensables: una, para elevar eficiencia y competitividad; la otra, para asegurar los grandes equilibrios sociales, así como la armonización de las demandas ciudadanas con las de la apertura.

Entonces, parte medular de la reforma del Estado debiera encaminarse a ponernos de acuerdo, a erigir las instituciones que permitan convenir democráticamente los grandes acuerdos sociales y los mecanismos que les den vida cotidiana. Al propio tiempo, habría que reestructurar a fondo, democráticamente, los organismos de mediación política con varios propósitos: uno, contribuir a formar una elite empresarial corresponsable del destino del país y no sólo de la optimización de beneficios particulares; otro, apoyar la creación de sindicatos y confederaciones sindicales autónomos, modernos, capaces de defender los intereses de los agremiados y de negociar con el gobierno y las empresas compromisos desarrollistas fundamentales. Acaso fuese necesario crear una especie de Consejo Económico y Social que corresponsabilizase a trabajadores, empresarios y gobierno en los parámetros básicos de las políticas socioeconómicas en alivio y respaldo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esa podría ser la fórmula democrática de sustituir a la función aglutinadora del presidencialismo autoritario y del viejo nacionalismo defensivo en cuanto a

fijar y definir, esta vez de común acuerdo, los rumbos primarios del país. No hay justicia posible sin un principio compartido de responsabilidad nacional.

Al propio tiempo, habría que llevar a los partidos políticos a enriquecer sus propuestas hasta ofrecer soluciones susceptibles de confrontarse, ganar adeptos y rebasar los términos de una alternancia vacía que sigue fiel a las mismas estrategias socioeconómicas cualquiera que sea el gobierno en turno. Así, los partidos podrían comenzar a plantearse y plantear cómo ganar la confianza de los mercados, sin perder la de los ciudadanos.

En materia económica también habría mucho que completar o reconstruir a fin de ganar unidad de propósitos y grados de libertad para destrabar el proceso de desarrollo, como hacen otros países. La bonanza derivada de las transacciones comerciales internacionales no se gana con la simple apertura de fronteras o la firma de tratados de libre comercio. Pese al auge de las ventas foráneas, el sector exportador se ha convertido en enclave, no en locomotora del desarrollo nacional. Se requiere de una política industrial y financiera de respaldo, llevada a la reconversión de buena parte de la planta productiva nacional, a la asimilación deliberada del progreso técnico, a la celebración de convenios con empresas transnacionales, a la organización de los productores nacionales, a la elaboración de programas de elevación sistemática de la competitividad, a la inversión en infraestructura básica y educación, etcétera.

De la misma manera, la reforma del Estado debiera enfocarse a crear instrumentos y normas encaminados sistemáticamente a fortalecer el mercado interno, el empleo, la inversión y a la cura gradual de la marginación social. Se trataría de atender demandas ciudadanas y equilibrar las reformas dirigidas a la apertura globalizante con otras enderezadas a cuidar de los trabajadores y de las empresas nacionales. Esto implica poner coto al desmantelamiento del Estado, que ya se ha adelgazado al punto de quedar imposibilitado para atender exigencias sociales apremiantes y para asumir compromisos impostergables de crecimiento.

La aceptación ciudadana de la transición económica depende en mucho de sus consecuencias distributivas y de la capacidad del gobierno en atender los conflictos inevitables del cambio. La desigualdad, pese a tesis publicitadas, no promueve el desarrollo, lo estorba. A mayor abundamiento, la falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas pue-

dan compensar *a posteriori* los estragos distributivos causados por las primeras. Las redes de seguridad social no son ni deben tomarse como renglones del ajuste presupuestal, sino como un conjunto de derechos exigibles a los que puedan recurrir los ciudadanos sobre todo en tiempos de infortunio.

La reforma del Estado debiera asegurar que los objetivos sociales, junto a los de estabilidad y crecimiento, formen parte indisoluble de las políticas públicas. Hay que aprender a practicar la justicia social o económica en un mundo contingente e imprevisible, hasta ahora dirigido por fuerzas externas, no por la lógica propia. Conviene ver con suspicacia la creencia de que la historia o el mercado, por sí mismos, tienen propósito, razón y dirección. El riesgo es seguir erosionando la legitimidad democrática, abriendo cauces a la corrupción e inseguridad públicas y privadas, precisamente por ausencia de controles humanos, deliberados, sobre el destino nacional.