

REFORMA DEL ESTADO PARA LA GOBERNABILIDAD*

Manuel BARTLETT

Primero, mis felicitaciones a los organizadores de este foro por crear una auténtica oportunidad para el diálogo en torno de una indiscutible preocupación general sobre la gobernabilidad en nuestro país.

En el desarrollo de este foro hemos encontrado valiosas propuestas sobre temas puntuales. Por mi parte, quisiera ir al entorno de la materia, pues considero que si se proponen reformas sin tomar en consideración el entorno político, económico y social, tanto nacional como internacional, su viabilidad es hipotética.

La reforma del Estado para la gobernabilidad en la democracia es la trilogía que pone en marcha el Banco Mundial, producto de su toma de posición neoliberal. Si no nos situáramos en los orígenes de este planteamiento se nos escaparía el sentido del impulso mundial de estas tesis y su promoción en nuestro país.

Se trata, en principio, de la terminología que el Banco Mundial implantó en los años ochenta, para promover una reforma del Estado de acuerdo con los objetivos que junto con el Fondo Monetario Internacional implementaron en toda América Latina.

Desde entonces, estamos dándole vueltas al tema. La idea de la reforma del Estado se generaliza, se trata de la “modernidad”, y en realidad sus resultados son el origen de la actual “ingobernabilidad” y de la devaluación de la idea democrática.

Los objetivos de estas reformas son básicamente dos, según lo plantea el Banco: sanear la economía de los países emergentes —léase todos los periféricos— y promover la democratización del régimen político.

El cambio que se propuso está centrado en un ataque al Estado; ese ha sido el pilar central de los sistemas que se pretende construir. Reducción del déficit presupuestal, regular la política monetaria, liberalización del

* Versión estenográfica.

comercio, acrecentar las fuerzas del mercado y del sector privado, modificar la arquitectura administrativa y política, y una nueva modalidad de gobierno que el Banco Mundial denomina “*gobernanza*”.

La “*gobernanza*” tiene como objetivo fortalecer a las fuerzas del mercado, despolitizar el proceso de conducción e incorporar nuevos actores, básicamente privados, al manejo de la administración pública en favor de la “*eficiencia*”, que significaría, en concreto, el control del proceso político por los técnicos, o sea, la expropiación de la política por la tecnocracia.

Este modelo se aplica en México. El impulsor inicial es Carlos Salinas de Gortari, el segundo Ernesto Zedillo y el tercero Vicente Fox. La misma línea de la reforma del Estado del signo descrito.

Según se le crea a uno o a otro, el sexenio de Salinas termina o el de Ernesto Zedillo empieza con un desastre económico; en 1994 regresamos súbitamente al tercer mundo; estábamos ya supuestamente en el primero. La continuación fue el acendramiento del neoliberalismo hasta la fecha.

¿Qué ha pasado con este modelo de reforma del Estado? Por lo pronto habrá que reconocer que la preocupación de toda la sociedad mexicana, y obviamente de quienes han impulsado este foro, es precisamente la ingobernabilidad manifiesta, la disfuncionalidad del Estado, la pobreza creciente y la concentración escandalosa de la renta nacional; en suma, la antidemocracia.

Se le atribuye lo anterior a las instituciones y políticas mexicanas pasadas, al supuesto agotamiento del presidencialismo, a la imposibilidad de generar “*consensos*” por la “*incompetencia*” de la clase política o su egoísmo intransigente. O tal vez, dirían otros más osados, a la colosal ineptitud del gobierno en turno.

¡Hay parálisis!, no se avanza, requerimos acuerdos, cambiemos algo. ¿Parlamentarismo?, ¿primer ministro?

El modelo ha fracasado y no lo afirmamos algunos descalificados; es un fracaso que se ha expuesto a nivel mundial, a la vista del mundo, nada menos que por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó recientemente un documento denominado *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*,** que fue

** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, ONU, 21 de abril de 2004, en <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProddal.html>.

presentado por el secretario general de la ONU, Kofi Anann, el pasado 14 de septiembre en México. El estudio demuestra que la democracia que se ha impuesto, la democracia formal de la reforma neoliberal, la reforma del Estado fruto del consenso de Washington, es un fracaso.

A partir de una encuesta amplísima en América Latina se llega a la conclusión de que los ciudadanos están totalmente desencantados de esa democracia. Que existe el riesgo del abandono de los principios democráticos. “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja... presenta con orgullo dos décadas de gobiernos democráticos, por otro lado enfrenta una creciente crisis social”, nos dice en el prólogo Mark Malloch Brown, administrador del PNUD.

Esa es la realidad; el entorno de la ingobernabilidad es el resultado de esa reforma del Estado. En efecto, continúa Malloch, “se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente... [y] un extendido descontento popular”.

Resulta que esa democracia formal no ha funcionado; el ataque al Estado y su reducción han generado una serie de limitantes para llevar a cabo las políticas sociales indispensables. Los resultados son alarmantes.

La democracia no es la democracia electoral —se descubre—, la democracia real ha de comprender todas sus dimensiones, como lo señala Marshall en su célebre definición: si no hay democracia social no hay democracia. Y, desde luego, en México no la hay, y el modelo neoliberal la empeora cotidianamente.

El empobrecimiento es general, lo reconoce también el Banco Mundial. El mismo Banco que, pese a todo, manda a sus acólitos sistemáticamente a convencernos o presionarnos para privatizar la electricidad y el petróleo; las llamadas reformas estructurales a cuya ausencia le atribuye el rezago del país.

Preguntémosle a Argentina si esa es la solución. Sometida al más brutal saqueo que desató una crisis social sin precedentes, misma que generó la ingobernabilidad que actualmente padece ese país sudamericano.

En el estudio mencionado sobre *La democracia en América Latina* se define la estructura de poder que se ha construido en la región con la reforma del Estado neoliberal.

El periódico *El País* presenta una síntesis de esta estructura que nos ofrece importantes datos sobre el tema de la reforma del Estado. En un cuadro que les confiere valores a los actores políticos, se dan los siguientes datos:

En una escala ascendente, coloca en el nivel más bajo a la policía, con 2.7%; las empresas transnacionales y multinacionales, que luego se repiten arriba, con el 4.8%; el factor internacional, el factor externo, los políticos y líderes políticos, el 6.9%; el Poder Judicial, 8.5%; el Poder Legislativo, 12.8%; organismos multilaterales de crédito, 16.6%; fuerzas armadas, 21.4%; Estados Unidos, su embajada, 22.9%; partidos políticos, 29.9%; Poder Ejecutivo, 36.4%; en las posiciones más altas, los medios de comunicación, con el 65.2% y los grupos económicos, empresarios y el sector financiero, con el 79.7%.***

Ésta es la estructura del poder en América Latina, y desde luego somos parte del estudio, por eso me refería a la necesidad de revisar el entorno de la reforma del Estado. En este entorno debemos preguntarnos: ¿cuál reforma del Estado?

Ante esta estructura del poder, la reforma del Estado que busque realmente la gobernabilidad democrática debe asegurar que se dé el respeto absoluto de la Constitución en todo el sistema; devolver la capacidad al Estado, y reordenar esta estructura de poder. La democracia no implica que los grupos económicos, empresarios y el sector financiero estén fuera de control, por ejemplo: venden un banco rescatado, se llevan miles de millones de dólares y sigue pagando el pueblo por los siguientes cincuenta años.

Tampoco hay gobernabilidad democrática cuando los medios de comunicación tienen más poder que los tres poderes del Estado y pueden hacer presidente al candidato que pague más, así como definir, según su interés, quién existe y quién no, y determinen a su antojo la imagen nacional.

Un primer ministro en las condiciones actuales sería lo que quisieran los medios de comunicación. La acción del sector financiero y de los medios determina el “consenso” legislativo deseado por ellos.

Sí, urge el fortalecimiento del Estado. La reforma neoliberal lo que ha hecho es derruir al Estado, única fuerza capaz de organizar a nuestras naciones y permitir coexistir a lado de los grandes poderes económicos y sociales del mundo.

La reforma del Estado y la gobernabilidad democrática deben lograr un equilibrio real de poderes. El Legislativo no tiene capacidad o facultades

*** Estefanía, Joaquín, “Las nuevas venas abiertas de América Latina”, *El País*, Suplemento dominical, 25 de abril de 2004, p. 2.

des necesarias para equilibrar a los otros poderes mejor dotados técnicamente que las comisiones legislativas.

Los secretarios de Estado acuden, comparecen, no responden, contestan lo que quieren y se retiran con su canda mediática y no pasa nada.

Otra reforma indispensable es acotar en realidad al Ejecutivo, no hay rendición auténtica de cuentas. Es fundamental que haya rendición de cuentas del Ejecutivo y asunción de responsabilidades.

El fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación (promovida por la oposición de entonces: PRD y PAN) es indispensable para ello. El presidente elude todas las recomendaciones de cada auditoría, le molesta ser auditado. Él, el de la transparencia, en lugar de aceptar y ajustarse a la ley, demanda ante la Suprema Corte a la Auditoría Superior de la Federación para no cumplir con sus recomendaciones.

La Suprema Corte sentencia, califica un reglamento del Ejecutivo en materia de electricidad, de manera inconstitucional. ¿Qué hace el gobierno? Sigue privatizando.

¿Reforma del Estado? Sí, fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y reformar a la Secretaría de la Función Pública. Poner coto a la dictadura de la Secretaría de Hacienda, que es quien manda en el país. Mencionaré un ejemplo: la Secretaría de Energía no decide, le ordenan del sector hacienda, lo cual me consta en virtud de que llevo casi cuatro años litigando con este sector.

La Secretaría de Hacienda actúa en la opacidad; Fobaproas, no hay culpables. El peor fraude que ha sufrido este país y no hay culpables. La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto y no se cumple, se modifica y no pasa nada. ¿Dónde está el excedente de petróleo? Se evaporó. La reforma del Estado es restaurar el federalismo hacendario.

También es necesario fortalecer al Poder Judicial. Hoy por hoy, la Suprema Corte de Justicia es el equilibrio del país. Es grave que la arrastren con chismes y “filtraciones” a la lucha por el poder.

Hay en la Constitución mandatos que no están protegidos por ningún procedimiento. Una reforma del Estado será crear un *ombudsman* del pueblo que defienda los llamados intereses difusos.

Si la preocupación general es la gobernabilidad, la violación al Estado de derecho es precisamente ingobernabilidad. Si el presidente no respeta la Constitución, si se emiten leyes inconstitucionales y se evita su impugnación, si se toman decisiones y se definen contratos y políticas inconstitucionales, se arriesga la gobernabilidad. Y es que, según los diri-

gentes, la reforma del Estado que propone el Banco Mundial tiene que hacerse, aun cuando se pase por encima de las leyes. Se genera así ingobernabilidad.

Las recomendaciones de las instituciones internacionales, piensan sus creyentes, deben realizarse a toda costa; pasamos entonces al golpe de Estado. Norberto Bobbio nos aclara el término: “Es un concepto que viene desde siglos pasados, con diferentes connotaciones, pero la línea de unión que lo conduce en el tiempo es que el golpe de Estado se da cuando un órgano del Estado viola la Constitución que lo sostiene”. ¿Quisiéramos mayor ingobernabilidad democrática?

En el entorno actual es indispensable una reforma electoral. ¿Qué pasó con la reforma electoral que estaba prácticamente lista? Si no se hace vamos a vivir lo mismo de la elección pasada: el dinero se va imponer, los medios van a definir a su conveniencia al ganador. La reforma tiene que controlar las precampañas y las pre-precampañas, ya que en esas etapas se construyen las candidaturas con dinero oscuro, ilegal.

Pero se paralizó la reforma. ¿Por qué? Porque toca a los medios de comunicación; el dinero es lo que la paralizó, el terror a los medios de comunicación. Recuérdese que en la estructura de poder que hemos descrito, los medios están en la cúspide, el Congreso hasta abajo. ¿Será así? Confirmaremos esta jerarquía del poder que describe el PNUD.

Si no hacemos esa reforma electoral, que tenemos a nuestro alcance, vamos a lo mismo, no habrá democracia en este país mientras se pueda comprar la Presidencia de la República y los gobiernos de los estados.

Finalmente, la reforma de hoy reclama una nueva Ley de Radiodifusión, se trata de un poder y ningún poder puede estar sin controles en una democracia. No lo digo yo, lo dice la ONU, no se olvide.