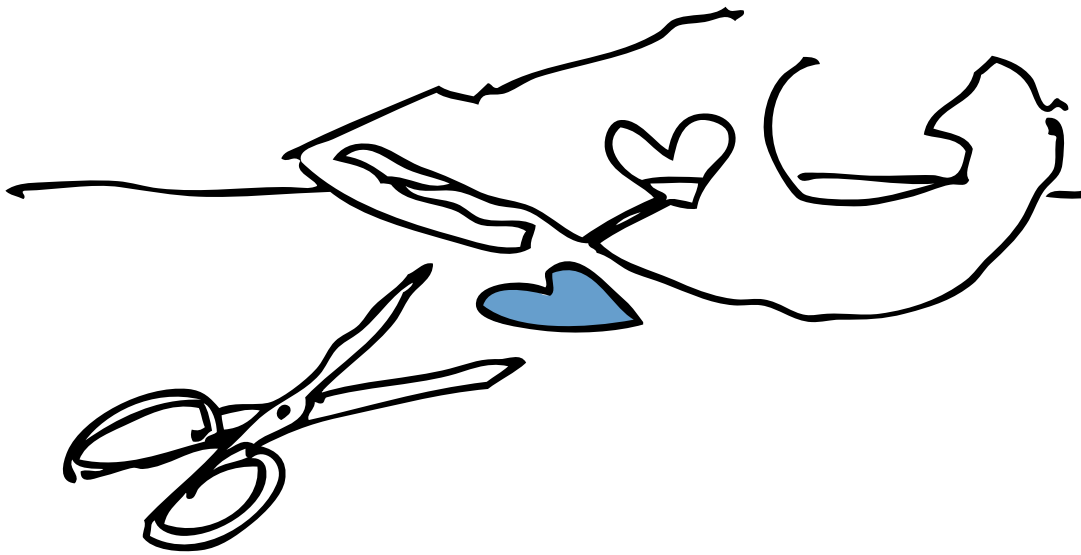


# *Reforma del Estado y visiones de la democracia:*

## *Entrevista a José Antonio Aguilar Rivera*

*Ninnet Torres Villarreal*



**B** ¿Cómo se debe concebir la reforma del Estado, qué cambios comprende o debiera comprender en las leyes?

**José Antonio Aguilar Rivera:** la reforma del Estado es un término en realidad muy amplio, muy vago que ha querido decir cosas distintas a lo largo de los últimos veinte años. A últimas fechas tiene que ver tanto con ordenamientos de tipo estructural del régimen político –algunos han hablado de cambio del sistema en curso a un régimen parlamentario–, así como con la reforma de leyes secundarias que ordenan cosas como la contienda electoral. Entonces hay dos niveles, uno macro de grandes cambios políticos al régimen, y otros muchos que tienen que ver con diferentes aspectos de la vida institucional del país.

**B** ¿Cuáles considera que son los alcances y límites de la propuesta de reforma?

**JAAR:** Uno de los problemas es que es muy raro que una propuesta muy ambiciosa estructural pueda cuajar rápidamente y eso no es del todo malo, hace unas semanas estaba en México el politólogo de la Universidad de Nueva York, Adam Przeworski y una de las cosas que decía es que tenemos realmente pocas relaciones empíricamente comprobadas de funcionamiento institucional, hay muchas instituciones sobre las que tenemos indicios de cómo operarían si las instauráramos en México. Entonces estos esquemas que son muy ambiciosos, que quieren cambios realmente profundos en el régimen político no creo que vayan muy lejos.

## B ¿Qué se requeriría para llegar a ellos?

**JAAR:** Tendría que partir de una reforma gradual, moderada y que tome en cuenta que a pesar de lo defectuosas que son muchas de las instituciones de la democracia mexicana, no son completamente disfuncionales, es decir, no estamos en un escenario en el cual no tenemos una Constitución, un orden político democrático operacional como algunos países de Europa oriental a la caída del comunismo, sino que tenemos un aparato estatal heredado del antiguo régimen autoritario pero que tiene los resortes básicos de un régimen democrático; ahora, hay que ir con mucha prudencia, la palabra acá es prudencia y es tal vez tomar estas reformas de segundo orden primero, que es de hecho lo que ha ocurrido. Es decir, el único elemento de los que comprendía la reforma del Estado y que se tomó fue el de la reforma electoral, y eso es importante porque no creo que el resultado de ese primer intento de reforma del Estado haya sido del todo exitoso, es decir, nos debería de alertar sobre los riesgos de abrir el motor democrático con demasiada prisa para meterle mano.



## B ¿Se está generando en México una partidocracia?

**JAAR:** Las democracias modernas consolidadas todas son democracias de partidos políticos, eso es una cosa que no se nos debe olvidar, los ciudadanos se expresan de muchas maneras, pero fundamentalmente en el ejercicio del poder es a través de los partidos políticos. Cuando los partidos políticos ponen al árbitro electoral estamos en un problema no de partidocracia, sino de autocontrol del régimen político, y creo que es lo que ocurre en México, básicamente la desmantelación del IFE que observamos a lo largo de este año y del pasado tiene

que ver con eso, tiene que ver con un régimen que había encontrado una fórmula para solucionar el gran problema histórico de la transición mexicana, que era la confianza y la certeza en la contienda electoral y que esa confianza se quebró y acabó siendo completamente fracturada por esta última reforma electoral que removió a los consejeros electorales.

Ahora, a mí lo que más me preocupa de los intentos o de las propuestas de reforma electoral es que muchas de ellas no parten de una visión realista de lo que es la democracia, para ponerlo en pocas palabras, y eso se puede ver de manera muy clara en la reforma electoral; es decir, desde el siglo XIX tenemos una imagen más bien falsa, fantástica de lo que es la democracia, de lo que son los partidos en la democracia y de lo que son los ciudadanos en una democracia. Tenemos una idea de ciudadanos súper virtuosos, amables unos con otros, muy civiles que se saludan de mano, que intercambian interesantes propuestas, debaten sin subir la voz y se toman un café, y esa democracia no existe en ninguna parte del mundo.

La última reforma en la cual se prohíbe agraviar, denostar a los partidos políticos y a los candidatos me parece una aberración absoluta, es no entender cómo funciona la democracia, es parte de nuestra historia de creer que la democracia es una cosa y luego frustrarnos porque no llegamos allí, porque resulta que los partidos políticos no son damas de la caridad, porque los candidatos no son académicos modositos en el aula, pero el problema no es la realidad, el problema es nuestra imagen de la realidad.

Por qué es un problema, es un problema porque si tenemos esta imagen idealizada de la de-

mocracia, siempre vamos a tener descontento e insatisfacción, porque la realidad no ocurre así. De hecho, en la sociedad política contemporánea uno de los teóricos más importantes de la democracia moderna, la democracia liberal, es Robert Dahl, un hombre mayor, profesor de la Universidad de Yale, quien había hecho una distinción fundamental entre democracia y poliarquía. Él pensaba que la poliarquía era lo que realmente existía, lo que denominamos democracias liberales eran regímenes poliárquicos y el ideal ético, moral, lo reservaba para la democracia.

Yo creo que en México, aunque la palabra poliarquía nunca ha tenido mucho éxito, en lugar de estar buscando poliarquías estamos buscando un tipo de democracia que ni siquiera es ideal, porque yo no sé qué tan ideal sea un régimen en donde no haya realmente libertad de expresión, pero sobre todo un régimen que no se adecúa a la forma en que realmente son los seres humanos. Ése es también el problema total desde la fundación de este país. Es decir, si comparamos por ejemplo con la visión de los padres fundadores de la democracia norteamericana del siglo XVIII, con los llamados federalistas, Madison, Hamilton y Jay, ellos tenían una idea nada edulcorada, nada idealizada de lo que eran los seres humanos y cómo se comportaban, uno de ellos escribió por ejemplo “si los hombres fueran ágiles no necesitarían gobierno”, otro retomó la idea al decir que “lo único que compensa la ambición es la misión”; por qué es importante eso, porque entonces se construyen instituciones, a partir de supuestos realistas de cómo operarán, mientras que en la otra gran tradición de la función del gobierno representativo había mucha más esperanza en que los ciudadanos pudieran ser contruidos como ciudadanos virtuosos y a su vez esto tenía un reflejo en los mecanismos e instituciones. Por ejemplo, los federalistas en

Estados Unidos forjaron un sistema cuya ingeniería institucional era de tal manera que para garantizar la división de poderes lo que hacían era darles facultades cruzadas a los tres poderes para poderse balancear unos con otros, en el entendido de que si un poder podía abusar a costa del otro lo iba a hacer, no se hacían ilusiones de que iban a ser todos virtuosos, si un poder puede abusar y exceder su esfera de competencia, lo va a hacer.

Qué hicieron los franceses, los españoles y luego nosotros, pensamos que con poner en la Constitución que esas cosas no se deben de hacer y luego poner énfasis en el carácter cívico, virtuoso de los funcionarios públicos, de los políticos, esa va a ser suficiente contención para los actores políticos. Qué es este llamado del IFE sino a la buena educación de los candidatos. Es un capítulo más de esa vieja historia de fantasía política institucional que tenemos en este país, y ese es el camino por el que se ve que va la reforma política y por lo tanto tengo mis muy serias dudas no sólo sobre su deseabilidad, sino sobre todo sobre su éxito.



**B** ¿Qué clase de cultura política se promueve con estas reformas?

**JAAR:** Es el mismo asunto, de enseñarles a los niños más campañas del IFE donde todos se toman de la mano, pero eso no es cierto. Si uno ve, recordando de nuevo la historia del ejemplo norteamericano, una sociedad del siglo XIX con enorme participación ciudadana, no tiene que ver nada con lo que pensamos nosotros que es esta campaña cívica de educación de que el niño se reconozca como ciudadano, con virtudes cívicas. Alexis de Tocqueville, que era un viajero francés en el siglo XIX y que en 1830 fue a Estados Unidos y luego escribió *La democracia*

en América, vio que en efecto había mucha participación, pero no era este tipo de participación y mucho menos era alentada o provenía del esfuerzo educativo del gobierno del Estado, lo que veía era una gran cantidad de asociaciones civiles voluntarias y autónomas, que no operaba como en nuestro ideal fantasioso del ciudadano virtuoso. Lo que ocurre es que la gente, muchas veces por intereses muy estrechos y egoístas se organiza, se junta con otras personas que buscan la misma cosa y entonces empiezan a actuar en el ámbito social y político, forman una asociación, esa asociación articula intereses, vincula más personas y entonces puede llevar y representar una serie de demandas, de exigencias frente al gobierno y otros grupos de la sociedad. Nadie educó a los ciudadanos para que hicieran eso. Aquí no hay un educador cívico, un gran legislador que va a hacer virtuosos a los ciudadanos.

Los ciudadanos no eran virtuosos en ese sentido como bien se dio cuenta Tocqueville, no eran ciudadanos de Atenas ni de Esparta ni de ninguna ciudad medieval del renacimiento, sino que eran individuos básicamente egoístas, preocupados por sus intereses particulares que encontraban en su propio interés cooperar con otras personas, formar asociaciones y operar de esa manera y hacerse en buena medida cargo de los problemas que les preocupaban. Si a mí me preguntan una sociedad participativa autosustentable es una sociedad de ese tipo. Lo que tenemos en México es por un lado todas estas fantasías del ciudadano virtuoso y una ausencia brutal de organizaciones civiles autónomas. Tenemos sindicatos, tenemos algunos grupos de interés que son minoritarios y que a menudo echan mano de esta ventaja de estar organizados y la mayoría no, para tomar de rehén a la mayoría no organizada, el ejemplo de la toma de carreteras, de calles o de edificios públicos es una buena muestra de eso.



**B** ¿Tienen implicaciones las propuestas de reforma del Estado para la política social?

**JAAR:** Una parte muy presente en el debate público tiene que ver con tratar de quitar el elemento político, partidista o electoral de los programas de política social, pero creo que se puede hacer hasta cierto punto. El problema de los programas sociales, particularmente de los programas contra la pobreza, es que no la resuelven sino que la contienen, aunque los programas exitosos han hecho que no siga creciendo el número de personas en condición de pobreza extrema, las variables que realmente hacen una diferencia en la vida de las personas son variables macroeconómicas que tienen que ver con el crecimiento económico, con la estabilidad, con la mayor productividad, etcétera.

**B** La administración pública influye en estas variables, ¿una reforma del Estado debiera enfocarse también en la transformación de la administración pública?

**JAAR:** Creo que ya tuvimos una, y ciertamente si el aparato de gobierno está en manos de burócratas que no es posible llamarlos a cuenta pues es un problema grande sin duda. Pero creo que ahí tenemos

buenos puntos, tenemos un banco central autónomo, que como hemos visto en semanas recientes no siempre está de acuerdo con el gobierno. Tenemos otros elementos que son defectuosos todavía, como el que no hay plena independencia y autonomía de las organizaciones gubernamentales que se encargan de la medición de cómo está el país básicamente. Es decir, sí hay una duda razonable sobre si las mediciones de la inflación son incorrectas, muchas veces lo que dice el gobierno no corresponde con lo que la gente ve en sus bolsillos cuando va a hacer las compras.

**B** ¿Qué opina sobre la reducción y reelección de los legisladores? ¿Puede esto contribuir a la rendición de cuentas?

**JAAR:** Creo que no es un asunto fundamental. Haber aumentado el Senado la última vez no fue una buena idea. Ahí el problema no es tanto el número sino el hecho de que no hay todavía reelección consecutiva de los legisladores, el problema básico del problema de la rendición de cuentas sigue siendo que no son reelegibles. Ahora, durante mucho tiempo se exageró también la importancia de esta reforma o de esta propuesta. Yo creo que sigue siendo una cosa importante, pero esa no es una llave maestra para resolver los problemas del funcionamiento del sistema político.

**B** ¿Qué considera que hace falta?

**JAAR:** Empezar a ver el mundo con los ojos abiertos, en lugar de cerrarnos en nuestras fantasías de cómo es un mundo que nunca hemos experimentado, empezar a hacernos preguntas tales como, por ejemplo, cuántos países en el mundo tienen este tipo de legislación electoral tan restringida y por qué. Tenemos una enorme preocupación por el tema de la equidad en las contiendas electorales y hay una parte de ahí que es entendible y que además es parte de un avance en el mundo de las democracias consolidadas. Con la notable excepción de Estados Unidos, se ha considerado que es bueno limitar el impacto del dinero en las contiendas electorales, pero en el sistema representativo las elecciones no son equitativas de origen. Es decir, limitamos el dinero no porque el dinero cause solamente inequidad, este es un punto muy importante. Porque hay muchos factores que no podemos limitar y que no queremos limitar, que también causan inequidad, limitamos el dinero porque creemos que el dinero no debe de ser uno de esos factores que hacen inequitativa la

contienda política, pero por ejemplo alguien podría decir “bueno, y no hay inequidad entre un candidato articulado, con experiencia, con capacidad de expresión, carismático, frente a otro que es desarticulado, tonto, sin buenas propuestas, sin experiencia”, ¿no es esa una contienda inequitativa? Por supuesto que es una contienda inequitativa. Simplemente que pensamos que el elemento que la hace inequitativa, que es la preparación de los candidatos, es un elemento legítimo para que los electores discriminen. Es decir, creer que la inequidad es un problema es un error, el sistema representativo se basa en la inequidad, no es cierto que la democracia esté peleada o sea antitética a la inequidad, lo es a la inequidad producida por un

elemento que creemos que es ilegítimamente importante y que es el dinero, pero nadie diría que deberíamos impedir que el candidato más articulado hablara porque entonces eso iba a resultar en una contienda inequitativa, por supuesto que lo haría, y no tiene nada de malo. Entonces, cosas chiquitas como esta son creo las que tenemos que empezar a pensar para bajar de la nube de nuestras fantasías de lo que es la democracia y aterrizarla y poner los pies en la tierra.

**B** ¿Podría enumerar algunas de estas prioridades?

**JAAR:** Arreglar el asunto electoral es muy importante porque es algo que nos va a presentar cada tres años, cada seis años con conflictos que pueden tener efectos colaterales en otras áreas de la política. Hay elementos en lo que hemos hecho con las leyes penales que también son importantes y que tienen claroscuros. El tema de un cambio radical del régimen es algo que prudentemente podríamos dejar hacia adelante para pensarlo, para considerarlo, para ver si realmente es algo que nos conviene. **B**

