Transiciones inconexas: democracia y desarrollo económico de México

MANUEL PALMA RANGEL

Nunca en la historia de México ha existido un periodo en el que democracia y desarrollo económico hayan coincidido. Durante los breves momentos en los cuales el país ha vivido bajo un régimen democrático, durante la República Restaurada en el siglo XIX y después durante el sueño maderista, a principios del siglo pasado, el desarrollo económico sólo fue, en el mejor de los casos, una aspiración. La reforma liberal pretendía crear una generación de pequeños propietarios urbanos y rurales que ampliaran las clases medias, en las cuales se haría residir todo el progreso del país. Sin embargo, dicho esfuerzo resultó conflictivo debido a que las clases emergentes debieron previamente romper la resistencia de estructuras e intereses heredados de la colonia. Por su parte, en los quince meses de la presidencia de Madero, el país se encontraba enfrascado en el inicio de lo que sería la parte más sangrienta de la guerra de la Revolución. En ambos casos, y suponiendo que efectivamente fueron periodos democráticos –sobre todo en lo que a la etapa de la reforma liberal se refiere–, es muy claro que la economía no creció, ni el país se desarrolló económicamente sino más bien al contrario.

Por lo que toca al desarrollo económico, en el siglo pasado se vivieron dos momentos de expansión. Primero, durante el porfiriato, el país creció gracias al impulso de la inversión extranjera, la cual se orientó a las industrias más provechosas en relación con el mercado externo. Como sabemos, la expansión económica no se trasformó en beneficios para la mayoría del país.[1]

Posteriormente, durante el llamado desarrollo estabilizador (1950-70), el país conoció el periodo de expansión económica más importante de su historia, con un crecimiento promedio de 6.7% y una inflación promedio de 4.2%. De hecho, durante ese periodo hubo crecimiento económico, aún más, desarrollo, seguridad social y ciertas libertades, pero no democracia. Fue a partir de la crisis de 1968 en que el modelo económico y político (desarrollo estabilizador y autoritarismo) que guió a México por muchos años comenzó a declinar. En fin, en la historia de México ha habido muy pocos momentos, instantes casi, en los cuales el país ha vivido bajo un régimen democrático y algunos otros en los cuales ha habido expansión económica, pero no hemos asistido todavía a un periodo en el que estas dos aspiraciones hayan concurrido.

Durante los años ochenta, México vivió inmerso en dos transiciones, la económica que inició en 1982 y la política que comenzó su fase más intensa a partir de 1988. Hoy, después de un largo y costoso proceso de transformación político-económica, el país ha "cumplido" con el recetario. Por un lado, cada uno de los puntos enumerados en el llamado Consenso de Washington fueron establecidos para generar desarrollo económico. Por otro, el país cuenta hoy con el entramado institucional necesario para decir con todas sus letras que es una democracia. Una democracia procedimental y minimalista si se quiere, pero, sin lugar a dudas, una democracia.

Sin embargo, la insatisfacción ciudadana es creciente. Según el Latinobarómetro 2004, México tiene diferencia cero en el apoyo a la democracia entre antes de la alternancia y después de ella, "el apoyo logra aumentar significativamente entre 2001 de un 46% a un 63% como el primer impulso del gobierno de Fox, pero después se disipa ese impacto volviendo a los niveles de mucho antes del cambio, en 1996, 53%". Al preguntar si a los mexicanos les importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos, un muy preocupante 67% contestó que no, mostrando uno de los niveles más elevados de actitudes no democráticas frente a la solución de problemas económicos en Latinoamérica, sólo detrás de Paraguay, Nicaragua y Honduras. Tal pareciera, a los ojos de muchos ciudadanos, que después de 20 años de sacrificios todo ha cambiado para seguir igual.

La pregunta entonces es si democracia y desarrollo económico son compatibles o no. Si la primera es consecuencia de lo segundo o viceversa y, al final del día, si las dos transiciones tenderán a converger. En concreto: ¿la reforma económica propició o potenció la transición democrática? ¿Es la democracia condición suficiente para alcanzar el desarrollo económico? ¿El régimen político está relacionado con el proceso de desarrollo económico? En lo que sigue intentaré argumentar que, *contrario sensu* a la extendida creencia que sostiene que la reforma económica potenció la transición democrática, en el caso mexicano se estableció un régimen democrático independientemente del desarrollo económico y que la salud de nuestra democracia dependerá en buena medida de la consolidación política de la reforma económica. Tenemos entonces dos variables (las dos transiciones) que corrieron por caminos esencialmente separados, pero que, en el mediano plazo y para que una pueda sobrevivir, una será dependiente de la otra. Veamos por qué.

Propuesta por primera vez en 1959 por Lipset, la hipótesis de que el desarrollo económico es una causal directa de la democracia ha generado toda una línea de investigación que a su vez, utilizando las más diversas metodologías, ha confirmado y extendido tal argumento. La "corriente principal" de los estudiosos de la política comparada sostiene ampliamente esta visión conocida como "teoría económica de la democracia" o "teoría de la modernización".[2] De acuerdo con este argumento, existen dos razones principales por las que el desarrollo económico es conducente a un régimen democrático. Primero, porque la demanda por democracia crece en la medida en que el desarrollo económico desestabiliza a los regímenes autoritarios al disminuir la influencia económica de grupos de interés. Segundo, porque al elevar los niveles de educación, el desarrollo económico modifica los valores personales de satisfacción, tolerancia y confianza, fortaleciendo a los grupos de la sociedad independientes del Estado.

Hasta hace relativamente poco tiempo, sólo algunos cuestionaban la teoría de la modernización. Empíricamente, la relación entre democracia y desarrollo efectivamente es fuerte. Países ricos generalmente son democráticos y viceversa. Sin embargo, la causalidad no es tan clara y aunque la correlación es evidente, investigaciones recientes han sugerido que no es posible establecer una relación lineal y simple entre dos conceptos tan complicados y ricos en matices. En particular, Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi han confrontado dicha visión al concluir, mediante un análisis estadístico, que el crecimiento económico tiene un efecto positivo sobre la estabilidad de un régimen democrático, pero no en la emergencia de éste.[3] Proponen una teoría exógena de la democracia según la cual incrementos en riqueza no necesariamente conducen a la instauración de un régimen democrático. Empero, el efecto de la riqueza sobre la estabilidad de un régimen democrático es muy poderoso: la probabilidad de colapso de una democracia es inversamente proporcional a la riqueza de un país medida en ingreso per cápita.

La relación entre desarrollo y democracia es, entonces, mucho más compleja de lo que aceptan los teóricos de la modernización. En la hipótesis contraria, se han basado los argumentos de quienes sostienen que una economía de mercado tiende a florecer en ambientes democráticos. Sin embargo, a finales del siglo pasado, la idea de que regímenes autoritarios tienen una ventaja comparativa respecto de los democráticos para implementar políticas de mercado fue también muy extendida. En el caso de la reforma económica en México existen evidencias para sostener lo anterior. Esto es, no para argumentar que democracia y desarrollo son incompatibles sino para sugerir que, en el caso de México, la transición económica y la democrática corrieron por vías separadas, ya que la primera se implementó en buena medida gracias a los amarres autoritarios del antiguo régimen.

Si suponemos que la transición económica comenzó en 1982 y terminó en 1994 y el periodo central de la transición democrática abarca de 1988 al año 2000, tenemos entonces que ambas coincidieron en tiempo durante el periodo presidencial de Salinas (1988-1994).[4] Durante ese sexenio la lógica principal fue precisamente supeditar la reforma democrática a la reforma económica. El cambio de modelo económico era, en el fondo, un instrumento con el cual, a mediano plazo, se iba a legitimar el sistema político vigente. El desarrollo económico no pudo inducir la transición democrática porque para lograr el primero era condición *sine qua non* no realizar la segunda.

Existen al menos tres variables que explican cómo el sistema político apoyó debidamente la reforma económica. Primero, las extraordinarias capacidades informales del Ejecutivo dotaron al gobierno de una herramienta fundamental para enfrentar los avatares de la reforma. Estos poderes permitieron centralizar y agilizar el proceso deciso-

rio para la realización de la reforma. Segundo, la reforma económica fue posible también gracias a la estructura política basada en el corporativismo. Tercero, el control gubernamental sobre el proceso electoral fue también un insumo fundamental para la reforma. Este control le permitió al gobierno responder a las presiones de los partidos de oposición, al tiempo que le dio la libertad de olvidarse de la inherente tensión entre el ciclo político y la maduración de las reformas.[5]

El cambio que se vivió en ese periodo consistió, por una parte, en la implementación unilateral de la reforma económica, basándose en los poderes autoritarios del sistema político, y por otra, en la negociación de las reglas del juego en la arena electoral. Si asumimos que en el ciclo de las reformas electorales (1977-96) se concentró buena parte del cambio político, es posible afirmar que la lógica de negociación fue posible gracias a que partidos de oposición y organizaciones sociales presionaron para que dichos cambios ocurrieran y que las reformas más importantes, en términos democratizadores, se dieron precisamente cuando el gobierno asumió que enfrentaba un problema de legitimidad.

La primera gran reforma (1977), se dio en un contexto de estancamiento económico de varios años, y respondió a la necesidad de cerrar la brecha entre el sistema político formal y la vida política real que el país vivía desde 1968; la segunda gran reforma (1991), con la que comenzó la construcción del andamiaje electoral que hoy conocemos, con la creación del IFE, ocurrió casi diez años después de iniciada la primera parte de la reforma económica –la estabilización–, y cuando los costos de la crisis –reflejados en las elecciones de 1988– hicieron evidente la necesidad de tomar seriamente el reclamo democrático. La última reforma electoral de envergadura (1996), ocurrió después de terminado el segundo periodo de la reforma económica –el cambio estructural–, poco después de la crisis económica más severa de todos los tiempos en 1994-1995.

Ninguna de estas reformas electorales que, insisto, fueron los motores del cambio democrático, se produjeron como consecuencia de un aumento de riqueza en la población que desestabilizara a grupos de interés asociados al régimen. Más aún, en el sexenio de Carlos Salinas hubo una política deliberada para incrementar la concentración del poder económico.[6] La crisis económica detonó, primero, el cambio del modelo económico a partir de 1982, y posteriormente y como consecuencia de esto último, el desencuentro en el interior del PRI lo cual, como sabemos, fue la semilla que generó la crisis de legitimidad en 1988. En la experiencia mexicana el desarrollo económico no condujo a la democracia simple y sencillamente porque la transición democrática ocurrió, y fue precedida, por un contexto de crisis y reforma económica.[7] La ausencia de determinación mutua entre ambas transiciones, en el sentido en que lo esperaría la teoría de la modernización, explica en buena medida por qué la joven democracia mexicana ha sido incapaz de producir los resultados económicos que muchos presumieron se darían en automático. Irónicamente, el sistema político excepcional que apoyó decididamente la implementación de la reforma económica en México se ha constituido como uno de los principales obstáculos para su consolidación.

Ello no implica, sin embargo, que ambas esferas, el desarrollo económico y la democracia, no puedan converger o que sean incompatibles. De hecho, la salud de nuestra democracia dependerá cada vez más del desempeño de la economía. En este sentido, el sistema político mexicano no está preparado para sentar las bases de un crecimiento económico largo y sostenido. La disminución de los poderes discrecionales del Ejecutivo, buena en sí misma, ha dejado en claro sus escasos poderes constitucionales en un contexto de nulos incentivos para la cooperación multipartidista, dificultando la creación de los consensos políticos necesarios para sacar adelante políticas que le den vialidad a los cambios ya emprendidos. La democratización, como se ha hecho también evidente, no necesariamente mejora la gobernabilidad. Internacionalmente las democracias más jóvenes suelen tener aumentos en los indicadores de derechos políticos pero decrementos en los indicadores de gobernabilidad.

El sistema político necesita entonces encontrar un nuevo equilibrio que le permita ser suficientemente flexible para realizar los cambios de políticas necesarios, y al mismo tiempo, ser lo suficientemente sólido para que las políticas implementadas sean sustentables. Para que las dos transiciones puedan realizar sinergias es menester, además, contar con instituciones que garanticen que los acuerdos se cumplan y se respeten. En efecto, uno de los eslabones perdidos para la convergencia entre democracia y desarrollo parece ubicarse en la relación entre Estado de derecho, derechos de propiedad y régimen político.

Desarrollos teóricos y empíricos sugieren enfáticamente que una adecuada definición y protección

de los derechos de propiedad es una condición necesaria para el desarrollo económico.[8] Asumiendo que efectivamente esta relación es positiva, la pregunta radica en saber si la conclusión de la transición democrática puede generar una mejor definición y cumplimiento de estos derechos. Desafortunadamente, la relación entre derechos de propiedad y tipo de régimen es todavía poco clara.[9] Eso significa que la transición del autoritarismo a la democracia –en términos procedimentales– no necesariamente significa un cambio hacia la consolidación extendida del Estado de derecho.

Como se ha dicho hasta la saciedad, no es suficiente que existan reglas formales claras si el Estado es incapaz de cumplirlas y hacerlas cumplir. En México existen reglas y normas casi para todo. Empero, ello no significa contar con una adecuada definición y protección de los derechos de propiedad, y mucho menos, por supuesto, la existencia de un verdadero Estado de derecho. Esta distinción, aunque muy conocida, no carece de pertinencia actual. En una investigación reciente, en la cual se comparó estadísticamente la relación entre crecimiento económico e independencia del poder Judicial en 57 países, se encontró que la independencia de este último, utilizando como medida las reglas formales –un indicador de independencia *de iure*–, no tiene un impacto en el crecimiento económico. Sin embargo, utilizando una medida alterna de independencia judicial, que toma en consideración la manera en que en realidad la ley es implementada –indicador *de facto*–, se encontró que este último indicador tiene una influencia positiva en el crecimiento del producto per cápita.[10]

De lo anterior podemos afirmar primero que los sistemas legales son sólo una parte de un marco institucional que contribuye a la definición de los derechos de propiedad; un mecanismo complementario para garantizar tales derechos es el diseño de las instituciones políticas. Segundo, los arreglos políticos específicos en la democracia –esto es, cómo se interrelacionan los sistemas electoral y de partidos con el régimen de gobierno– más que la democracia en sí, explica por qué nuestras dos transiciones no han realizado sinergias.

La solución, por tanto, para que ambas transiciones se aproximen, no se encuentra en la implementación de un diseño institucional "óptimo" hacia el cual se deba converger tanto en materia política como económica. El problema reside en la coordinación entre dichas arenas. Esto significa que, por ejemplo, ni las reformas estructurales ni el parlamentarismo solucionaran nuestros problemas. Por más que se quiera insistir en determinados diseños institucionales "exitosos", las transformaciones político-económicas constituyen un salto a lo desconocido.

Lo anterior es evidente cuando se revisa, por ejemplo, lo sucedido con el Consenso de Washington. Éste fue presentado como la solución a los problemas económicos de los países en desarrollo. Sin embargo, nunca existió un acuerdo entre los proponentes de las reformas, ni respecto a la velocidad de las mismas, ni mucho menos acerca de su contenido.[11] A la postre, el Consenso de Washington se convirtió en un formato de gobierno, en parte del discurso políticamente correcto de una serie de objetivos de política carentes de un contenido específico que cada país interpretó e implementó como pudo. Se ha convertido en moneda corriente, tanto en la academia como en el discurso político, referirse a la necesidad de contar con "buenas instituciones". Sin embargo, en muchos de estos casos, se confunden medios con objetivos.

Por ello, las antiguas coordenadas entre sistema presidencial o parlamentario, intervención del Estado o más mercado, pudieran no ser las más adecuadas para poner en sintonía nuestras transiciones. La diferencia fundamental entre distintos regímenes políticos (más allá de si es presidencial o parlamentario) parece situarse en la medida en que el poder se encuentra dividido. En otras palabras, en el número de actores políticos cuyo acuerdo es imprescindible para llevar a cabo un cambio de política.[12] Mientras más actores políticos puedan vetar un acuerdo más estable será el régimen, pero al mismo tiempo, será más rígido para llevar adelante políticas necesarias para modificar el *statu quo* y satisfacer las demandas de los votantes. Justo cuando el sistema político mexicano requiere de mayor flexibilidad, todas las discusiones y decisiones que tienen lugar en la esfera pública van en sentido contrario. ¿Por qué el Congreso ha rechazado reformas con las cuales teóricamente todo mundo concuerda como necesarias, ideológicamente cercanas a los principios de estos partidos y que incluso los favorecerían estando en el poder?

Una parte de la respuesta se encuentra, como se ha señalado profusamente, en nuestro diseño presidencial y multipartidista.[13] Sin embargo, la falta de incentivos para buscar acuerdos entre los partidos no es únicamente producto de esto último. La otra parte está estrictamente relacionada con una lógica electo-

ral. Por un lado, las oposiciones tienen el incentivo a frenar una propuesta del Ejecutivo, independientemente de su contenido, cuando perciben que el gobierno puede obtener beneficios con su puesta en práctica. Esta apreciación (verdadera o falsa según el tema y los términos del acuerdo), incrementa los costos de la oposición para suscribir un arreglo. En un gobierno dividido, la evaluación del gobierno en turno depende, en buena medida, de lo que pueda acordar con la oposición. En vista de que para los electores es muy complicado delimitar responsabilidades cuando el poder se encuentra disperso, la oposición prefiere, en muchos casos, bloquear las reformas y esperar a ganar la siguiente elección. No existe una diferencia entre la separación de poderes y la separación de responsabilidades.[14]

Propiciar un balance adecuado entre la posición de los partidos políticos en las esferas electoral y parlamentaria podría aminorar este círculo vicioso. Cada espacio se encuentra asociado a una estrategia: la maximización de los votos tiene lugar en la arena electoral, mientras que la realización del programa y aumentar la influencia política tiene lugar en el Congreso: la estrategia óptima en el ámbito legislativo no es compatible con la táctica electoral. El actual arreglo propicia que los partidos y sus miembros prefieran apoyar acciones de corto plazo que los coloquen al margen del sistema, ya que pueden obtener mayores beneficios. Para resolver este dilema tiene que existir la perspectiva de que en ambas arenas tendrán la oportunidad de promover sus intereses y objetivos. Un instrumento muy poderoso para distinguir entre la separación de poderes y la separación de responsabilidades está en el sistema electoral y de partidos.

Continuar la ruta del cambio en el sistema de partidos y electoral nos puede llevar, entonces, a que nuestras transiciones converjan. Como siempre, uno de los ingredientes más importantes para el desarrollo es la calidad del liderazgo político, sin embargo, como sabemos es también uno de los más elusivos y difíciles de encontrar.

1 Conviene recordar la vieja distinción entre crecimiento y desarrollo económico. Es ampliamente aceptado que el desarrollo económico es antecedido por un crecimiento en la producción de un país; pero este último no necesariamente conduce al primero. El desarrollo es un fenómeno todavía más complejo que el crecimiento relacionado estrechamente con la equidad. Implica incrementos en el bienestar de la población, incluyendo el crecimiento del PIB real per cápita, pero también el mejoramiento de indicadores de salud, educación, esperanza de vida y mortalidad infantil, por mencionar algunos.

2 Véase, por ejemplo, Burkhart, Ross E. y Michel S. Lewis Beck, 1994. "Comparative democracy: The economic development thesis", *American Political Science Review* 88: 903-910. Luis Rubio parte de esta misma perspectiva analizando el caso de México en, "Reforma económica y el cambio político en México", en Roett Rindan (comp.), *La liberación económica y política de México*, Siglo XXI, 1993.

3 Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 2000. *Democracy and development*, Cambridge University Press.

4 Aunque formalmente la transición democrática dio inicio con la reforma política de 1977, aquí se tomará como fecha 1988 porque ahí se aceleró el proceso de cambio político a través de la vía electoral.

5 Heredia, Blanca, 1994. "Making economic reform politically viable: The Mexican experience" en, Smith, W. Acuña, C. y Gamarra (comps.), *Democracy, markets and structural reform in Latin America*, Transaction Publishers, London.

6 Heredia, Blanca, "State-business relations in contemporary Mexico" en Serrano, Mónica y Víctor Bulmer-Thomas, *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, The Institute of Latin American Studies, Londres,1996.

7 Tan sólo como un botón de muestra vale la pena revisar las relaciones entre el sindicalismo y el Estado mexicano. La teoría de la modernización sostiene que la liberalización económica chocaba fundamentalmente con las formas centralizadas, jerárquicas y rígidas de la toma de decisiones en que se funda el corporativismo. El "nuevo sindicalismo" forjado durante el salinato en el caso, por ejemplo, de los sindicatos de Telmex y de trabajadores de la educación cuestionan tal punto de vista.

8 En este enfoque, el intercambio económico es visto como una transacción de derechos para utilizar, transformar, conservar, usufructuar o enajenar un bien o servicio. Según se configuren tales "derechos" (exigibles jurídica e incluso moralmente) es el impacto en el valor de la transacción.

9 Clague, por ejemplo, ha comenzado a estudiar la influencia del tipo de régimen político (democrático o autoritario) sobre los derechos de propiedad. Su hipótesis es que su adecuada definición y acatamiento tienden a depender del horizonte temporal del régimen político independientemente de si éste es democrático o autoritario. Clague, C., P. Keefer., S. Knack y Mancur

Olson,1997. "Democracy, autocracy and the institutions supportive of economic growth", en Clague (comp.), *Institutions and economic development*, Londres, Johns Hopkins University Press.

10 Feld P. Lars y Stefan Voigt, 2003. "Economic growth and judicial independence: Cross country evidence using a new set of indicators", *European Journal of Political Economy*, 19: 497-527.

11 De hecho, el consenso nunca fue tal, porque sólo fue un acuerdo entre la academia estadounidense, los organismos internacionales y *think tanks*.

12 Tsebelis, George, 1995. "Decision-making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicamaralism, and multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25.

13 Muchos especialistas han notado los peligros que podría tener una combinación como la mexicana, es decir, un régimen presidencial y multipartidista. Mainwaring ha ofrecido los argumentos más contundentes al notar la virtual ausencia de sistemas multipartidistas entre democracias presidenciales estables. Mainwaring, Scott, 1993. "Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination", *Comparative Politics* 26: 198-228.

14 Fernández J. y V. Lapuente, 2004. "When veto players do not agree", ECPR Joint Sessions, Uppsala.

El Congreso y la impaciencia nacional

SEMINARIO MÉXICO

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN Politólogo y jefe del Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa.

Quisiera comenzar la presente reflexión en torno a los dilemas actuales que enfrenta el poder Legislativo en México recuperando la clarividente expresión vertida por don Luis Cabrera en el banquete ofrecido el 20 de noviembre de 1912 por el recién electo presidente Madero a los poderes de la Unión, y donde en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados,[1] ponderó el momento y la responsabilidad que debía asumir el Congreso en un contexto de cambio de régimen, como el que se había operado apenas dos años atrás con la caída del porfirismo y con un mandatario electo democráticamente. Decía Cabrera: "Frente a la obra seria y meditada de reforma que constituye la tarea de la Cámara de Diputados, se presentan, como elementos de perturbación, dos impaciencias sociales que es muy difícil contener: la impaciencia por las reformas, aunque no haya paz, y la impaciencia por la paz aunque no haya reformas."

A poco más de cuatro años del relevo del PRI en la primera magistratura del país, no sólo vivimos la sensación de la impaciencia, sino también la del hartazgo ante la inconsistencia de los actores políticos del primer gobierno de la transición. El infortunado asunto del desafuero de Andrés Manuel López Obrador ha terminado por empañar a un Congreso que, pese a las 1 645 iniciativas de ley introducidas en la legislatura pasada (244 con dictamen positivo), 598 en lo que va de la actual 59 legislatura y las 139 iniciativas presidenciales, de las cuales se han aprobado apenas 68%, nos habla de las condiciones que imperan dentro de una instancia donde "el presidente propone y el Congreso dispone", como rezó la expresión inaugural del mandato foxista.[2]

Estos datos permiten la percepción existente en las encuestas de opinión de que el Congreso se encuentra de espaldas a la realidad y en conflicto constante con el Ejecutivo, debido a la lentitud de los consensos, así como la baja calidad de la legislación aprobada por ambas Cámaras legislativas, en tanto los avances demandados en temas económico-estructurales no se han visto compensados por las reformas promovidas en el terreno sociopolítico.

La insuficiencia de reformas en campos tan