

MEYER

Tras el análisis de lo que son las características de la gobernabilidad, las alertas ámbar y rojas se encienden en México, el país reafirma males que se pensaron superados luego de la transición partidista.

## AGENDA CIUDADANA

# La gobernabilidad como problema

LORENZO MEYER

México no es aún ingobernable, pero cada vez avanza más en esa dirección.

### ◆ LA GRAN INTERROGANTE

En México, según el discurso oficial, no hay recesión económica –ni aquí ni en Estados Unidos– ni menos ingobernabilidad. Sin embargo, en el México real, la inquietud sobre estos dos temas va en aumento. En la arena económica los pronósticos son de crecimiento nulo del PIB per cápita para el 2009. Por el lado de la disminución de la capacidad del gobierno para mantener el orden, el indicador más dramático, que no el único, lo constituyen los más de 5 mil 300 asesinatos que la PGR le atribuye al narcotráfico en el 2008. Es por esa vía que la sombra de la ingobernabilidad empieza a cubrir zonas del país.

En otras épocas los mexicanos ya supieron lo que era vivir sin ley, con mucha corrupción, con una economía estancada y con la sensación de ir al garete. Ese fue el caso en buena parte del siglo XIX y en el segundo decenio del siguiente. Hoy estamos aún lejos de ese estado de cosas, pero la sensación de que la estructura de autoridad es frágil y poco confiable, que la seguridad personal depende más de la suerte que de la vigencia de la ley y que el futuro es muy incierto obligan a examinar críticamente la naturaleza del rumbo que México está tomando. Sobre todo, porque la supuesta transición a la democracia no ha llevado al cambio prometido sino que, al contrario, ha reafirmado muchos de los males pasados.

### ◆ EL CONCEPTO

La gobernabilidad es una situación a la que aspiran todos los sistemas políticos, pero un buen número de diccionarios especializados en política simplemente no registra el concepto. Sin embargo, en los últimos dos o tres lustros, se ha acumulado una copiosa literatura sobre el tema, proveniente de la academia o de las organizaciones multilaterales.

La relación entre gobernabilidad y desarrollo explica que el concepto y la preocupación por determinar maneras de conducir eficientemente los asuntos del gobierno hayan surgido en los países centrales. A mediados de los 1970 el profesor Samuel Huntington en unión de dos colegas, el francés Michel Crozier y el japonés Joji Watanuki, advirtió sobre las posibilidades de que un exceso de demandas sociales dirigidas al aparato estatal de los países industriales –educación, salud, vivienda, transporte, empleo, pensiones, protección al medio ambiente, etcétera– llevara al colapso de Estado benefactor creado después de la Segunda Guerra. El crecimiento de la burocracia pública, sus ineficiencias y el déficit fiscal podían desembocar en el colapso del buen gobierno (*The Crisis in Democracy*, Nueva York, 1975).

En ese contexto de ansiedad, la gobernabilidad fue definida como un estado de equilibrio entre poder, libertad, autoridad y democracia. La recomendación para conseguir y mantener esa armonía fue cortar por lo sano: disminuir el papel del Estado y su burocracia, privatizar y redirigir hacia el mercado la mayor parte posible de las tareas que el Estado estaba desempeñando. Como se ve, la búsqueda de la gobernabilidad fue el arranque del proyecto neoliberal.

Sin embargo, para fines de los 1980, cuando la “revolución neoconservadora” estaba ya en marcha en Estados Unidos, Europa y Japón, la gobernabilidad dejó de ser tema de preocupación en los países ricos pero reapareció en los pobres, pues era ahí donde había resurgido la parálisis del entramado institucional, combinada con la intensidad e insatisfacción de demandas que las sociedades hacían a sus gobiernos, lo que podía traducirse en Estados fallidos y en un problema para los países centrales.



Continúa en siguiente hoja

#### ◆ LAS ZONAS DE PELIGRO

En una obra editada por Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (*Constructing Democratic Governance*, The Johns Hopkins University Press, 1996) se elaboró una lista de las áreas donde podía fallar la gobernabilidad –el equilibrio en la relación entre las instituciones estatales y la sociedad– en América Latina. Pues bien, hoy prácticamente todas las facetas de esa propuesta son focos ámbar o rojos para México.

El primer punto que los dos editores se propusieron examinar era la situación de los partidos y las instituciones políticas. Obviamente, en México el costoso sistema de partidos –la partidocracia– funciona mal como estructurador, transmisor y gestor de demandas ciudadanas. El IFE, el TEPJF y los insti-

tutos electorales de los estados –organismos reguladores de los partidos y garantes de elecciones justas que arrojen resultados que reafirmen la legitimidad del sistema– ya perdieron su brillo y buena parte de su credibilidad, al punto que una parte de la oposición simplemente no los acepta como instituciones legítimas.

Es verdad que la relación Ejecutivo-Legislativo ha mejorado respecto del sexenio pasado y que “Los Pinos” ha logrado la aprobación de sus iniciativas pero no sin dificultades, como lo mostró la ley petrolera. Aun cuando el Ejército se mantiene subordinado a las autoridades civiles, ante la ineficacia de éstas, los militares están colonizando aceleradamente el aparato policiaco y haciéndose cada vez más necesarios.

La vigencia de la ley y la situación del Poder Judicial están muy lejos de ser aceptables. La Suprema Corte de Justicia ya funciona de manera relativamente aceptable, pero la reticencia a castigar a jueces corruptos, la incapacidad de juzgar a los “peces gordos” de la corrupción pasada y presente y el de-

sastre que es el Ministerio Público llevan a que las encuestas muestren que sólo el 16 por ciento de los mexicanos considera que el sistema de justicia sirve para defender los intereses de la sociedad. La mayoría –el 59 por ciento– sostiene que, en la realidad, la ley sólo sirve para defender los intereses de los poderosos o cometer arbitrariedades (Secretaría de Gobernación, “*Conociendo a los ciudadanos mexicanos. Principales resultados*”, 2005).

El complejo formado por los medios de comunicación, sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales es otra arena donde puede incubarse el fracaso de la gobernabilidad. Por lo que hace a sindicatos, líderes como Elba Esther Gordillo o Carlos Romero Deschamps son la personificación de su deterioro. La intervención ilegal e ilegítima del Consejo Coordinador Empresarial en las elecciones del 2006 es botón de muestra de la calidad política del gran capital privado, y el dominio del duopolio televisivo sobre la clase política es un caso extremo de captura del Estado por intereses privados.

En este esquema se contempla la desigualdad económica como un factor que incuba la ingobernabilidad. En México, donde la diferencia entre los ingresos del 10 por ciento superior de la población y el 10 por ciento inferior es de 45 veces, la concentración de la riqueza opera en contra de un buen gobierno. Y aunque la oposición armada sigue vigente, no ha vuelto a actuar desde que voló varios ductos de Pemex. Domínguez y Lowenthal ponen al final de su lista algo que, en México, se encuentra hoy encabezando la lista de focos rojos en relación con la gobernabilidad: la corrupción en gran escala y el narcotráfico.

No hay una cifra segura sobre la cantidad de dinero que mueve el narcotráfico en México, pero a finales del siglo pasado los cálculos de

las autoridades norteamericanas variaban entre los 8 y los 30 mil millones de dólares anuales (cifra citada por Luis Astorga, “*Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment*”, [www.unesco.org/most/astorga.htm](http://www.unesco.org/most/astorga.htm)). Los narcotraficantes se han organizado en siete cárteles que tienen presencia en al menos 30 estados y se calcula que ocupan a un cuarto de millón de personas como narcomenudistas (Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2008*). La corrupción asociada al narcotráfico está presente lo mismo en las policías municipales que en los altos mandos de la SSP y la PGR; estos últimos pueden recibir hasta 450 mil dólares mensuales de los cárteles. El lavado del dinero proveniente de las drogas debe involucrar a una parte sustantiva de empresas y empresarios.

El nuevo régimen prometió poner frente a un juez a los “peces gordos” de la corrupción. Han pasado ocho años y se ha multado a miles de funcionarios menores pero hasta ahora ni un solo “pez gordo” ha sido atrapado. Si en el 2007 Transparencia Internacional dio a Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda una calificación de 94 sobre 10 en materia de honestidad, México recibió un 3.5, que sólo se ve bien comparado con Somalia –ejemplo de Estado fallido–, que apenas alcanzó 1.4.

#### ◆ EN SUMA

La gobernabilidad, o falta de ella, es problema de grado. Había signos de fallas en este campo en México antes del 2000, pero la desinstitutionalización que siguió a la caída del viejo régimen no fue reemplazada por una nueva institucionalidad, democrática y vigorosa. Al contrario, se perdió el rumbo y hoy la ingobernabilidad va ganando terreno.