

ELEMENTOS PARA HABLAR DE INGOVERNABILIDAD

Miguel BASÁÑEZ

Quiero agradecer la invitación a participar en este foro que me hicieron mis compañeros, colegas y amigos Manuel Camacho y Diego Valadés. Porque sé de su inteligencia, preparación y capacidad, me queda claro que su participación en este tema no es accidental. Manuel anticipó en 1977 su preocupación sobre el punto en un excelente artículo adelantado para su época: “Los nudos históricos del sistema político mexicano”. Cuando muchos hablábamos de éxitos del sistema, él empezaba a ver el arribo de sus límites, los *nudos*. Diego ha sido, desde nuestros años en la Facultad de Derecho, uno de los más acuciosos analistas de la realidad jurídico-política nacional en una gran variedad de temas. Sobre el que hoy nos convoca, evidencia sus conocimientos en varios textos, entre otros el libro *Democracia y gobernabilidad* que publicó con motivo del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional de 2001.

Por estas razones comparezco a este foro con modestia. No soy un especialista en este tema. Soy un lego. Participo como profesor de ciencia política comparada, enfocado a encuestas de opinión pública y sin ninguna filiación ni afinidad partidista, pero con muchos entrañables amigos en todas las formaciones. Debo decir que tuve la oportunidad de servir veinte años al gobierno mexicano entre 1968 y 1988. Esa experiencia está, desde luego, presente en mis reflexiones de hoy. Sin embargo, una convicción de supremacía de la influencia de las ideas para la transformación social de México, por encima de la capacidad de influencia de la acción política y gubernamental, me trasladó al mundo de las encuestas, donde estoy desde entonces. *La Jornada* publicó el testimonio de esa convicción a su tiempo.

Conozco, aprecio y respeto el esfuerzo de muchos mexicanos en la formación del sistema de partidos que hoy tenemos. ¿Cómo negar cin-

cuenta años de desarrollo ininterrumpido entre 1933 y 1982 que lograron los regímenes del Partido Revolucionario Institucional?, ¿cómo soslayar el esfuerzo tenaz de sesenta años para que el Partido Acción Nacional pudiera finalmente traer la alternancia a un sistema que por las buenas o por las malas lo impedía?, ¿y cómo desconocer la visión, oportunidad y arrojo de lo que es hoy el Partido de la Revolución Democrática para arrancar la etapa final de la transición democrática a partir de 1988? El país les debe un reconocimiento a sus hazañas del pasado. Pero también la sociedad les recuerda que no sólo deben ver para atrás, sino que deben centrar su atención en ver para adelante. Las encuestas de hoy nos muestran que los segmentos de la sociedad con valores más modernizantes no se identifican con los tres partidos principales. Su identidad está con los partidos nuevos y pequeños.

I. ¿QUÉ ES LA GOBERNABILIDAD?

Sé de las frustraciones y desencantos para impulsar la transición democrática del país, porque tuve la suerte de vivirlas en carne propia. Pero igual con la satisfacción por los logros. En alguna forma, el tema que hoy tratamos habla de las primeras. En los días actuales es común oír, sobre todo en los círculos en que la mayoría de los presentes nos movemos, que es importante recuperar la *governabilidad* del país. Pero ¿a qué nos referimos? Como dije antes, mi conocimiento sobre el tema es precario, así que sólo puedo ofrecerles algunas reflexiones, con la esperanza de que en ellas encuentren alguna nota útil. Cuantifico mi ignorancia. Una búsqueda cibernética del término arroja 124 mil páginas electrónicas en español y 8 millones en inglés. Imposible conocerlas.

No obstante, vale la pena mencionar que aunque el tema adquirió relevancia al parecer en 1973 con el Informe de la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad, hoy en día no aparece entre ninguna de las 296 especialidades y sub-especialidades registradas en la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA) entre los casi 35 mil politólogos de ese país. Sin embargo, la atención que las Naciones Unidas, el Banco Mundial y Transparencia Internacional le están dando al tema, al menos desde hace diez años, subraya su importancia. Evidentemente, hoy la ingobernabilidad es más relevante en las nuevas democracias y en los países en desarrollo que en los avanzados, donde originalmente surgió. Adicionalmen-

te, adquiere una dimensión diferente si se piensa a menos de tres años que a más de diez.

De una revisión rápida me queda la impresión, tal vez equivocada, de que Naciones Unidas ve la ingobernabilidad más vinculada a los temas de legitimidad, sociedad civil, proyecto de gobierno y capacidad administrativa, en tanto que el Banco Mundial la liga a la corrupción, el liderazgo y la reforma judicial. Transparencia lo indica en su nombre. Pero independientemente de la definición operativa que pudiéramos adoptar para analizar el tema, conviene medirlo. Aún más, la cuantificación doméstica, aunque incluya los tres niveles de gobierno, no basta. Es importante completarla con la visión comparativa. Propongo como hipótesis de trabajo suponer que la gobernabilidad en México ha sido hasta hoy normal, aunque no está libre de dificultades y riesgos que han crecido en los últimos meses.

II. ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN EN MÉXICO?

En el ámbito interno, al parecer ningún especialista ha aplicado el *índice de gobernabilidad* de 12 factores y 50 indicadores propuestos por Ojeda en el libro aludido de Diego Valadés. Sin duda, tal ejercicio arrojaría un diagnóstico útil. Tomando esa propuesta y haciendo una revisión impresionista de encuestas de las distintas regiones del país, del campo y las ciudades, grandes o pequeñas, queda una sensación general de *normalidad democrática*. Al menos en la relación gobernantes-gobernados. La revista *Este País* de agosto hace una lectura de los focos amarillos de este tema. Hay problemas, sin duda, en tres áreas: inseguridad, narcotráfico y piratería. Pero son aspectos puntuales, insuficientes para hablar de ingobernabilidad generalizada.

Una revisión de los indicadores internacionales, como el *Índice de Desarrollo Humano* de la ONU, el *Índice de Democracia* de Freedom House, los datos de la *Encuesta Mundial de Valores* y los de Transparencia Mexicana apoyan también la hipótesis planteada. México está en el tercer lugar mundial en desarrollo humano; en democracia alcanzamos ya una calificación de 8.5; la corrupción está localizada, medida y se le lleva el registro, aunque su erradicación aún requiera tiempo. Pero sobre todo el cambio de valores de la sociedad hacia mayor apertura, toleran-

cia, globalidad, igualdad, transparencia, entre otros, hablan de un futuro mejor para el país, al menos en el mediano plazo.

Tuve la oportunidad de vivir fuera del país ocho años en distintos periodos y, por razones profesionales, dedicarme a las estadísticas internacionales comparadas. Duras y blandas, o sea de censos y de encuestas. No pude antes darme cuenta que es un error pensar que somos un país pequeño, pobre y marginal. No lo somos. Somos un país grande e importante: por nuestro peso demográfico, tamaño económico, situación geopolítica, presencia migratoria en los Estados Unidos y por la capacidad de *triplicar* nuestra producción de petróleo. ¿Cuánto darían tres cuartas partes de los países del mundo por tener nuestra posición? Por todo esto es importante ver el tema tanto en la perspectiva interna como en la mundial, y con estos datos tampoco hay elementos suficientes para hablar de ingobernabilidad. Simplemente comparémonos con Irak.

Tal vez la evaluación es distinta si se piensa en las relaciones *cupulares* federales entre los poderes, entre los partidos políticos y entre éstos y el Ejecutivo. Lo que al parecer sí hay es una falta de dirección y eficacia social del gobierno, provocada en gran medida por los desacuerdos en la cúspide, que impiden diagnosticar, abordar, acordar y resolver los problemas principales del país. Pero habría que preguntarnos si esos conflictos en la cúspide son distintos a los que siempre existieron, excepto que ahora están a la vista del público. Sin duda, es diferente que ahora el presidente de la República sea un actor frecuente, cuando antes se colocaba por encima del conflicto político. Pero no debe olvidarse que las cinco crisis sexenales de la transición ocurridas entre 1968 y 1994 fueron provocadas precisamente por el presidencialismo. También habría que preguntarse si estos conflictos *cupulares* son distintos a los que ocurren en la mayoría de las democracias plurales, sin que éste sea un argumento en favor de exacerbar innecesariamente las tensiones en la cúspide.

En cualquier caso, la falta de acuerdos impacta en distinto grado y forma a los diferentes públicos mexicanos. El 5% de la cúspide recibe probablemente el impacto mayor. Se traduce en un bajo dinamismo de los negocios y la actividad económica. La perspectiva de este público es, por lo tanto, sombría y pesimista. Dentro de ese universo se cuenta la mayoría de los presentes a este encuentro. En el otro extremo se encuentran los dos tercios de las mayorías de más bajo ingreso del país: el 25% de la población rural, el 20% de la población obrera y el 20% la población sub-ocupada de las ciudades. Para ellos la situación es por lo general mu-

cho más estable: ni tan buena ni tan mala. Son los 14 millones de familias destinatarias principales de las remesas de trabajadores migratorios de los Estados Unidos. Las encuestas nos dicen una y otra vez que no ven mal al país. Finalmente, logran empleo. Aunque sea del otro lado. Por último, la clase media. Ese tercio cuya opinión buena o mala depende en qué región del país viva y a qué actividad se dedique. Aquí se forma principalmente lo que hoy conocemos como *sociedad civil*. Es importante tomar conciencia de que estamos frente a *tres Méxicos*, y esto es válido lo mismo para gobernar que para hacer negocios o para pensar al país.

III. ¿QUÉ HACER A PARTIR DE HOY?

Los gobernantes, empresarios y formadores de opinión necesitan debatiir con seriedad, intensidad y respeto, a la vista del público, los principales problemas del país. *Salir de Babel*, escribió Krauze. Conviene hacerlo ya, a partir de mañana, para darle la mayor amplitud a la discusión antes de la próxima elección presidencial.

No podrá mejorar la oferta de empleo sin crecimiento económico suficiente. No habrá crecimiento sin desatar la riqueza suficiente para generarlo. No se desatará la riqueza si los legisladores y sus partidos no hacen cuentas. Legisladores y partidos jamás harán cuentas si no empezamos a infundir desde la escuela primaria el amor a los números, a las mediciones, a las estadísticas. Es un cambio de cultura, por supuesto.

Y lo mismo ocurre con el amor a la ley. Provenimos de una tradición donde la ley no respeta al individuo. ¿Por qué nos extraña que el individuo tampoco respete a la ley? Por eso urge un cambio profundo. Sin duda la modernización del derecho y del sistema de justicia es una estación obligada del desarrollo del país. Es un cambio de cultura, no hay duda. Y ¿qué decir de la profesionalización de los hacedores de las leyes?, ¿falta algo por añadir?, ¿hay dudas aún sobre la reelección de los legisladores?, ¿hay dudas sobre llevar la transparencia al nivel municipal? Urge discutir las porque muchos beneficios se derivarán de ello.

Entretanto, el vacío gubernamental es ocupado por los medios de comunicación. Investigan e informan activamente, igual que pontifican o sentencian. Ha sido un proceso de rápido aprendizaje, que en el balance es mucho mejor que el de sus contrapartes de la *elite*. Al menos al nivel

nacional y más bien por excepción en los estados y municipios. Pero la nación debe reglamentar ese ejercicio. Deben establecerse los consensos para lograrlo.

Por encima de estas cuantas ideas, para terminar quiero enfatizar sobre la importancia del método. Todos —sociedad y gobierno— debemos involucrarnos en la búsqueda de las soluciones. Por eso mi propuesta central es la del debate público abierto, preferentemente televisado, entre los principales actores. El país lo debe. El país se lo merece.