

## ESCENARIOS DE INGOBERNABILIDAD EN EL FUTURO DE MÉXICO

Víctor Batta Fonseca

Hablar del problema de gobernabilidad en México y de los escenarios a los que se enfrentará en el futuro, se ha vuelto un tema urgente para discutir dada la gravedad de la situación del país. Abordaré la situación de gobernabilidad desde el enfoque de la prospectiva crítica, ya que a partir de un diagnóstico del presente, se plantearan escenarios y algunas alternativas de solución a los problemas.

La hipótesis de inicio es que a medida en que el país se acerca a las elecciones del 2012, la situación de ingobernabilidad se volverá cada vez más crítica, al grado de que cualquier pequeño evento puede provocar un cambio drástico en el estado del sistema político.

Para ponderar la situación de gobernabilidad en México hay que definir previamente con claridad el contenido del concepto.

Algunos autores identifican la gobernabilidad con la estabilidad, pero no son equivalentes ni significan lo mismo. La **estabilidad** se asocia con la duración del gobierno (un gobierno estable es en principio el que termina sin mayores problemas su sexenio). La estabilidad implica cierta normalidad o regularidad de los comportamientos políticos de los actores. Pero la estabilidad es condición **necesaria** pero **no suficiente** para ponderar la situación de gobernabilidad de un sistema político.

También a menudo se cree que la gobernabilidad describe simplemente un estado de equilibrio entre dos factores: la actividad gubernamental y las demandas y expectativas de los ciudadanos, enfatizando con este enfoque la **gestión gubernamental** como clave del problema.

La gobernabilidad si implica un **equilibrio**, pero entre el nivel de las demandas de la sociedad y la capacidad de **todo el sistema político** para responderlas de manera eficaz y legítima. Esta definición pone el acento en las relaciones complejas que se producen en todo el sistema y todos sus actores, no exclusivamente entre aquellas que se dan entre gobernantes-gobernados.

El concepto de gobernabilidad se asocia con la **eficiencia institucional** de los actores que **dominan** un sistema político (principalmente las instituciones del Estado, el gobierno, la autoridad en sus diferentes niveles, las cuales son eficientes en la medida en que responden a las demandas de la población); también se asocia con **la legitimidad política** que emana no sólo del hecho de que las autoridades hayan sido electas mediante procedimientos democráticos, sino también de la aceptación tácita de su desempeño.

Desde esta perspectiva, alcanzar un nivel aceptable de gobernabilidad es tarea **fundamentalmente del gobierno**, pero es una tarea a la que **contribuyen** la oposición, los partidos, los grupos de presión y demás actores políticos, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil.

Así es que resumiendo: la gobernabilidad es un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobernar, entre ellas estabilidad, eficacia, legitimidad. Por el contrario, **la Ingovernabilidad** es un conjunto de condiciones disfuncionales que dificulta la capacidad de gobernar, que se agudizan cuando las instituciones y actores políticos fundamentales (léase las autoridades de todos los niveles) han perdido o no tienen ya el apoyo de la sociedad.

Pero, qué factores provocan la **ingovernabilidad o qué variables debemos tomar en cuenta para describir una situación de ingovernabilidad?** : la crisis del sistema político; b) la crisis del modelo de desarrollo; c) la vulnerabilidad externa.

Un sistema político puede entrar en crisis por la conjunción de varias circunstancias, entre ellas las siguientes:

1. Porque el régimen de partidos ya no es funcional para expresar los intereses y aspiraciones de los diversos grupos sociales.
2. Por que afloran conflictos entre grupos o subgrupos de la clase política y empresarial, que sienten amenazados sus privilegios y dominios;
3. Por la ineficacia gubernamental que quiere resolver nuevos problemas con viejos mecanismos políticos;
4. Porque la corrupción ha permeado a toda la sociedad en todos sus estratos y grupos.
5. Porque las clases subalternas no se sienten representadas por los partidos existentes y eso se manifiesta en el creciente abstencionismo electoral.
6. Por la multiplicación de grupos que evaden la ley, no respetan las instituciones y desafían abiertamente la fuerza del Estado, el cual deja de tener el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la seguridad a los ciudadanos.
7. Porque la burocracia en turno tiene escaso liderazgo político y hay una ruptura entre los intereses de esa burocracia y los intereses del Estado;
8. Porque hay mayor participación de la sociedad civil y esa participación se da en forma independiente y al margen de los partidos.
9. **Pero fundamentalmente** porque hay un desbordamiento de las demandas sociales, a las que el Estado y sus instituciones no logra dar respuesta. (Estos son los típicos ingredientes de una crisis del sistema político)

A esta crisis del sistema político hay que **agregarle** la existencia de una **crisis del modelo de desarrollo** económico cuya consecuencia más visible es la tremenda desigualdad socioeconómica, y en consecuencia una sobre carga de demandas de ese tipo de la mayoría de la población. Hay un insuficiente crecimiento económico, un aumento del desempleo, una inflación mayor que los salarios, pobreza generalizada, marginalidad social y educativa y todas las calamidades asociadas al modelo económico neoliberal. En este marco de crisis del modelo de desarrollo, el Estado y los empresarios no pueden

responder a las demandas de más empleo, mejores salarios, seguridad social, pensiones dignas, etc.

Un tercer elemento de la ingobernabilidad es el entorno externo al que el Estado no está preparado para hacerle frente.

La **globalización legal** (con sus tratados de libres comercio, el usos de las tecnologías de la información, los flujos migratorios y la libre circulación de capitales) y la globalización **subterránea** (con el tráfico ilícito de drogas, mercancías, armas, personas, recursos financieros), también son procesos asociados a la ingobernabilidad en tanto vulneran la soberanía y la capacidad del Estado para brindar seguridad a sus ciudadanos, ya que al aceptar transferir la toma de decisiones a ámbitos supranacionales se mina la eficacia y la legitimidad del sistema.

La imposición de políticas económicas desde las instituciones supranacionales como el FMI, BM, OMC, OCDE; o la estrategia militar contra el crimen organizado que depende en gran medida de la cooperación con los Estados Unidos, son percibidas por la población como renuncias a ejercer las atribuciones que antes eran de la exclusiva competencia del Estado.

Para el caso de México, es claro que hay una crisis del sistema político mexicano y que a ello se agrega:

1. La grave situación económica que vive la mayoría de la población del país, que se expresa en la pobreza en el campo y las ciudades;
2. Los más de 7 millones de jóvenes sin empleo y sin escuela reportados hace unos días por la OCDE;
3. Los miles de migrantes que son obligados a buscar empleo en el extranjero;
4. Los miles de jóvenes que son reclutados por las organizaciones criminales o aquellos otros que individualmente no tiene otra opción que dedicarse a actividades ilícitas (que van desde la economía informal hasta los asesinos a sueldo)

Este panorama de ingobernabilidad en México, producto de la crisis del sistema político, de la crisis del modelo de desarrollo y de la injerencia norteamericana en asuntos domésticos, **tuvo su origen** en el fraude electoral que llevó al poder al actual presidente panista (ilegitimidad), **se incrementó** con la fallida estrategia militar de combate al crimen organizado (ineficacia), y **llegó a su clímax** con los problemas sociales generados por el estancamiento de la economía mexicana, problemas a los que ni el sistema político ni el modelo económico han podido dar respuesta.

La fuerza que han adquirido las corporaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, armas, secuestros, extorciones, robos y asesinatos, hace mucho tiempo que **puso en entredicho la capacidad** del Estado para controlar porciones importantes del territorio nacional, su capacidad para hacer respetar la ley, para someter a los delincuentes a juicio o para resarcir a las miles de víctimas de la guerra contra las droga.

Muchos otros eventos, criminales o políticos como quiera verse, se han ido concatenando para llevarnos al actual estado de cosas. Les doy una muestra de los que recuerdo sin hacer una investigación exhaustiva: la muerte accidental (con fuertes comillas y negritas) de Camilo Mouriño, ex secretario de gobernación y amigo de Felipe Calderón; el secuestro por un grupo rarísimo del jefe Diego (jefe de los panistas, claro está); el asesinato del candidato a gobernador por Tamaulipas; el asesinato hace unos días de un diputado federal por Guerrero; el asesinato de decenas de periodistas, defensores de los derechos humanos, la represión de militantes sociales, y en fin, las cerca de 50 mil víctimas de todos los bandos que combaten en la guerra al crimen organizado.

¿Es tan grave la ingobernabilidad en México que se justifique hablar de Estado fallido?

Quiero acotar algo fundamental antes de explicar **qué es un Estado fallido**. En situaciones de alta ingobernabilidad es previsible esperar que pequeñas causas puedan producir muchos o muy grandes cambios, incluso catástrofes o regresiones del sistema. Pequeñas cusas pueden ser desde un magnicidio,

la elección de uno u otro candidato presidencial, una revuelta social, o un problema internacional, como el que podría presentarse si se impone la idea de los republicanos de Estados Unidos que piensan que lo que México necesita es una “estrategia de contrainsurgencia para combatir los cárteles de la droga”.

El concepto de **Estado fallido** es un invento de la academia anglosajona que ha sido muy útil al gobierno de Estados Unidos para justificar intervenciones y presiones a otros países. Se refiere a la debilidad de ciertos Estados que a los ojos de Estados Unidos amenazan la seguridad internacional, siendo ellos los garantes de tal seguridad.

Robert Rotberg, su principal exponente, ha señalado que un Estado Fallido tiene varias características:

1. Incapacidad para mantener el monopolio del uso de la fuerza del Estado.
2. Incapacidad para controlar todo su territorio.
3. La aparición de grupos armados ilegales.
4. Incapacidad para garantizar los derechos de los ciudadanos, en primer lugar el derecho a la paz y el orden.
5. Creciente debilidad ante el crimen organizado.
6. Pérdida de legitimidad política frente a la sociedad.

Hay cuando menos tres escalones que conducen hacia el Estado Fallido:

1. Crisis generalizada: Estado débil.
2. Anarquía interna: Estado fracasado.
3. Vacío de autoridad: Estado colapsado (sinónimo de estado fallido).

El concepto se ha utilizado para describir situaciones de anarquía política en algunos países de África, de Europa Oriental y de América Latina, y muchas de estas situaciones obedecen a factores externos, como la herencia colonial, el trazado artificial de fronteras, los conflictos propios de la guerra fría, la introducción forzada del modelo económico del capitalismo y el neoliberalismo y los efectos de la dependencia económica.

Muchas de las situaciones que vive México se acercan al modelo de Estado Fallido y lo peor de todo es que muchas iniciativas del gobierno panista abonan es esa dirección: por ejemplo, la Iniciativa Mérida, la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (Aspan).

¿La ingobernabilidad que vive México es irreversible y lleva al Estado fallido y de ahí a la intervención norteamericana? ¿Qué escenarios harían posible en el futuro un régimen de gobernabilidad democrática?

He escogido dos variables, que por su importancia van a convertirse en factores portadores de cambio en medio de la ingobernabilidad mexicana: el proyecto político del ganador de las elecciones presidenciales del 2012; y la actuación de los movimientos sociales de la sociedad civil, variable muy ligada con los resultados electorales y el futuro de la situación de ingobernabilidad del país.

He diseñado tres escenarios futuros posibles, con diferente grado de convertirse en realidad:

### **Escenario tendencial: hacia el Estado fallido:**

No es muy improbable que el PAN hilvane su tercer sexenio en Los Pinos, independientemente de la figura que decida mandar por delante: Vázquez Mota, Cordero o Santiago Creel.

Este escenario tendencial sería producto de dos circunstancias: Por un lado de los problemas **al interior** del PRD y las dificultades que enfrentarán las fuerzas de izquierda para promover una candidatura aceptadas incluso por los grupos autónomos de la sociedad civil del tipo de los zapatistas y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad.

Por otro lado, la crisis de la izquierda se combinaría con los problemas del PRI para construir una propuesta de gobierno atractiva que aglutine a todos los grupos de ese partido bajo el liderazgo de Peña Nieto (un precandidato formalmente destapado que ya no tiene el poder de un gobernador, que ya

no tiene presupuesto de donde echar mano, y que ya no puede acarrear militantes sin la ayuda de su partido).

El triunfo del PAN en las elecciones presidenciales de 2012 reeditaría y agudizaría el **estado de ingobernabilidad que vivimos** y un peligroso acercamiento a la idea del estado fallido, con municipios y grandes zonas del territorio nacional en poder de las organizaciones criminales y un desbordamiento de la violencia, la pobreza y la convulsión social en varias zonas del país.

Este escenario reproduciría los desacuerdos con el poder legislativo, otra vez de mayoría priista; el fortalecimiento de feudos de ese partido y del PRD en buena parte de los Estados de la República, y las alianzas con los empresarios mexicanos, los mayores beneficiados la situación económica; todo lo cual agudizaría la crisis del sistema político, la crisis del modelo de desarrollo y las posibilidades de participación directa de los cuerpos de seguridad de Estados Unidos en el combate al crimen organizado.

No sobra decir que esta situación de crisis generalizada seguramente que provocaría un fortalecimiento de los grupos organizados de la sociedad civil, algunos de los cuales al sufrir la represión del sistema imperante, no descartarían la posibilidad de convertirse en grupos políticos armados, abriéndose paso con ello a la intervención norteamericana. **Sería La catástrofe.**

### **Escenario probable: regreso al pasado.**

No puede descartarse que lo que hoy indican las encuestas se mantenga, para el próximo año (puntos más menos) y la ciudadanía cansada de tanto violencia e ineficacia de los gobiernos del PAN, opte por la vuelta al viejo *status quo* priista, encumbrando a Enrique Peña Nieto como presidente para el sexenio 2012-2018, con el argumento de que los priistas sí saben gobernar desde el centro; es decir con la misma política económica, pero con énfasis en una mejor política social.



Así es que una buena campaña publicitaria con ayuda de las televisoras a partir de posiciones de centro remacharían en los ciudadanos argumentos como los siguientes: el PRI si sabe como gobernar para todos los grupos sociales, sí sabe cómo negociar hasta con el narcotráfico, y sí sabe cómo mantener a raya las intromisiones de los norteamericanos.

El triunfo priista no descarta la continuidad de las protestas sociales, pues los ciudadanos organizados contra la violencia, contra el modelo económico y contra la inoperancia del régimen político saben que un presidente del PRI o un presidente del PAN no modifica el entorno de ingobernabilidad ni los peligros de que el caos social y la violencia del crimen organizado perpetúen la crisis hasta generar una revuelta social que apunte hacia otro lado. En términos del sistema político y la gobernabilidad, el escenario futuro con el PRI en la presidencia de la República apuntaría a una **ingobernabilidad controlada**.

### **Escenario deseable: gobernabilidad democrática**

Un escenario deseable, realmente alternativo, construido desde una perspectiva política que es diferente al presente panista y al pasado priista, puede convertirse en realidad si se conjugan una serie de factores y circunstancias.

Requiere de entrada repetir o superar la alta participación política ciudadana que se registró en las urnas en 2006, y de que el proceso de definición del candidato de la izquierda no termine en una ruptura que abra el camino al triunfo del PRI o el PAN.

Se escoja a Marcelo Ebrad o a López Obrados, o quizá a un tercer candidato más cercano a la ciudadanía que a la estructura perredista, la propuesta de gobierno de la izquierda debe ser lo suficientemente incluyente y clara a favor del cambio social, para de esa forma sumar a muchas agrupaciones ciudadanas independientes, algunas de las cuales no votaron por AMLO en el 2006.

La construcción de un futuro alternativo, se ha vuelto necesario para un buen número de mexicanos que aspiran a una mejor condición de vida. Pero dependerá de varias circunstancias.

De un buen arreglo entre los precandidatos de la izquierda.

De una buena campaña con propuestas de gobierno que incluyan no sólo a los pobres, sino también a pequeños empresarios, a la clase media, a los jóvenes en general.

De un cambio de política económica que fomente el mercado interno y cadenas productivas generadoras de empleo por encima de las exportaciones, que revitalice el campo, y frene la migración masiva.

Depende de un proyecto diferente para enfrentar el problema del narcotráfico, poniendo énfasis en medidas preventivas, como ofrecer alternativas educativas y de empleo a los jóvenes.

Depende fundamentalmente de una política social sólida, no coyuntural y electorera, diseñada para el largo plazo.

Depende de una política exterior que cierre la puerta a la intervención subterránea de las agencias de gobierno de Estados Unidos en asuntos nacionales como el combate al crimen organizado en territorio mexicano.

En términos de gobernabilidad, un gobierno de este tipo podría tener mayores posibilidades de atender las demandas sociales y de obtener de los ciudadanos la legitimidad desgastada después de tantos años de gobiernos del PRI y del PAN.

La gobernabilidad de este escenario deseable será producto no de la modernización de la gestión gubernamental (el uso de twitter para comunicarse con los ciudadanos), sino fundamentalmente de la participación política de las organizaciones sociales, como el movimiento que encabeza el poeta Javier Sicilia.

Las primeras medidas de un gobierno de este tipo estarían encaminadas a detener la violencia que genera la guerra contra el narcotráfico, a parar la guerra sucia contra los activistas sociales, a reivindicar a las comunidades indígenas, y a poner un alto la violación de los derechos humanos. Establecer por fin un régimen de paz, con justicia y dignidad.