

## AGENDA CIUDADANA

### LO QUE FALTA POR ANDAR

Lorenzo Meyer

**Indicadores.**- Al referirse a la naturaleza del actual sistema político mexicano, el discurso del poder –especialmente el presidencial--, sostiene que, finalmente, el país vive en la democracia, sobre todo desde que el partido que ha controlado ininterrumpidamente a México por más de setenta años --el PRI— modificó sus reglas internas para que haya una competencia interna real y justa por las candidaturas y que no sea sólo el presidente el que designe a su sucesor. Desde esta perspectiva, de aquí en adelante la tarea es perfeccionar lo que ya se consiguió. Sin embargo, desde el otro lado de la barrera, y sin pretender que no ha habido avances, la oposición sostiene que el concepto de democracia todavía le queda muy grande a la estructura real del poder en México y, por lo tanto, aún se requiere andar un buen trecho antes de llegar al final de la larga historia de la antidemocracia mexicana. Y no sólo eso, sino que, si finalmente logramos llegar ahí, habrá que luchar mucho antes de dar por consolidada la nueva condición. Ante posiciones que son, finalmente, excluyentes, lo mejor es recurrir a los indicadores y dejar que hablen los hechos.

En un libro publicado por dos renombrados politólogos, Juan Linz y Alfred Stepan (Problems of Democratic Transition and Consolidation, 1996), se concibe a la democracia como un sistema formado por cinco espacios o arenas interrelacionadas, que de tal forma se dan apoyo mutuo, que las debilidades y las fortalezas de cada una inciden en la calidad y funcionamiento de las otras y, por tanto, del conjunto. Los cinco espacios propuestos por Linz y Stepan, son, a la vez, otros tantos indicadores de la existencia y calidad de la democracia y son los siguientes: I) el de la sociedad civil, que debe ser libre y cargada de energía, II) el de la sociedad política, que debe ser relativamente autónoma y valorada de manera positiva por la ciudadanía en general,

III) el de la legalidad --el famoso Estado de Derecho— que debe existir y funcionar como garantía de las libertades ciudadanas y del dinamismo de las asociaciones que conjugan y encausan los esfuerzos de esos ciudadanos, IV) el de la burocracia, que debe constituir una red de instrumentos que logren un desempeño adecuado de las tareas de gobierno, V) el de la economía o, como lo llaman los autores, la “sociedad económica”, que debe ser la intermediaria efectiva entre el Estado y el mercado. Veamos como anda México en cada una de esas arenas.

**La Sociedad Civil.**- Este concepto se refiere al espacio donde emergen, se desarrollan y actúan las organizaciones, movimientos e individuos --el ciudadano normal-- de manera relativamente autónoma del Estado en un esfuerzo por articular valores e intereses propios.

Por muchos años, la esencia del sistema priísta fue justamente su capacidad para reducir al mínimo la organización y las acciones autónomas de la sociedad. El esfuerzo del PRI se encaminó a meter dentro del gran partido de Estado todo aquello que podía ser organizado, ya fuese formalmente, como en el caso de la CTM, CNC o CNOP (o el ejército, entre 1938 y 1940), o informalmente, como ocurrió con la CONCAMIN, la CONCANACO, la CNIT, etcétera. La otra cara de la moneda consistió en impedir que todo lo que estaba fuera del partido se pudiera organizar por su cuenta; a la sociedad no priísta había que atomizarla para mantenerla desmovilizada y políticamente sometida.

La debilidad de la sociedad civil mexicana es lo que explica, entre otras muchas cosas, las masacres de estudiantes del 68 y del 71. El sistema calculó entonces, y calculó bien, que frente al uso masivo y sin límites de la fuerza del Estado, la legal y la ilegal --el ejército y “los halcones”-- el resto de la sociedad simplemente no tendría capacidad de reaccionar y, por tanto, el costo de la represión no sería alto. En contraste, las masacres recientes de Aguas Blancas o Acteal, ya tuvieron un precio pues la sociedad civil había cambiado y para no pagarlo fue que en

enero de 1994 Carlos Salinas ordenó detener la ofensiva contra el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Fue una sociedad civil viva la que quitó de su puesto en Morelos a Jorge Carrillo Olea, un gobernador ligado al crimen organizado. Es en este indicador en donde el caso mexicano está mejor, pero aún así deja mucho que desear. Es la debilidad relativa que aún afecta a la sociedad civil mexicana, lo que explica que en 1988 se mantuvieran los resultados de una elección presidencial a todas luces fraudulenta; que Roberto Madrazo pudiera sostenerse como gobernador de Tabasco no obstante que las autoridades recibieron la prueba documental e irrefutable del gasto ilegal, por excesivo, de su campaña electoral en 1994. Esa misma debilidad también explica que el gobierno federal pudiera echar sobre las espaldas de la sociedad en su conjunto el pago de los fraudes que se escondieron en la colosal deuda del antiguo FOBAPROA (¡65 mil millones de dólares!). Hechos como los anteriores no hubieran sucedido en un sistema democrático, el gobierno no hubiera podido pagar el costo, pero ese no fue el caso en México.

**La Sociedad Política.**- En las democracias la sociedad política es la serie de mecanismos que permiten al conjunto ciudadano “el derecho legítimo a ejercer su control sobre el poder público y sobre el aparato de Estado”. Un elemento fundamental de ese mecanismo de control lo constituye, sin duda, el Poder legislativo.

En su etapa clásica, el autoritarismo mexicano funcionaba tan bien justamente porque tenía un congreso falso, que carecía por entero de su esencia, es decir, de la capacidad de controlar la actividad cotidiana del gobierno presidencial. Hoy, tras una lucha prolongada y de fondo, la Cámara de Diputados es finalmente un órgano plural y relativamente independiente, pero la efectividad de esa independencia deja mucho que desear. Ante actos mayúsculos de corrupción e irresponsabilidad gubernamentales, como es, de nuevo, el caso de ex FOBAPROA, el Legislativo simplemente resultó incapaz de obligar al Ejecutivo a que aclarara lo que hay

detrás de esos 65 mil millones de dólares añadidos a la deuda pública. Y antes está el caso de la fallida investigación legislativa sobre fondos de CONASUPO durante el gobierno de Carlos Salinas, y donde el Ejecutivo también se negó a aclarar el destino de varios miles de millones de pesos y de productos no aptos para el consumo humano. Desde luego, en todo lo que se refiere al ejército, el legislativo no ha podido acabar con el fuero que, *de facto*, tienen las fuerzas armadas y que les permite, en el mejor de los casos, sólo dar cuenta de sus actos al presidente si es que dan cuenta a alguien.

**El Estado de Derecho.**- Sobre el estado de la ley en México no es necesario ahondar mucho. Es evidente que de tiempo atrás el país vive un desastre legal, y que el Estado de Derecho es una mera construcción teórica sin contraparte en la realidad. Indicadores al respecto sobran; para empezar están las cifras manejadas por Rafael Ruiz Harrell y que dejan en claro que en México se juzga en promedio sólo al 8% de los delincuentes, lo que se traduce en un “índice de impunidad” ¡del 92%! (Enfoque, N° 281, 13 de junio). La impunidad total conseguida por grandes defraudadores como Angel Isidoro Rodríguez, “El Divino” gracias a una cascada de amparos, es igualada por la impunidad de las grandes organizaciones de traficantes o por la del simple crimen organizado que ha hecho de la Ciudad de México su campo de caza.

Bajo la presidencia de Carlos Salinas perdieron la vida alrededor de 500 perredistas; se fabricaron delitos contra opositores políticos como fue el caso de Joaquín Hernández Galicia (¡al que se le plantó el cadáver desnudo de un agente del ministerio público!); un familiar del expresidente acumuló, cuando menos, cien millones de dólares que depositó en cuentas en el extranjero; el peculiar proceso de privatización que tuvo lugar durante el salinismo creó, prácticamente de la nada, “capitanes de industria” al estilo de Cabal Peniche o Roberto Hernández; bajo la responsabilidad de Salinas se desarrolló una relación de mutuo beneficio con

un grupo de grandes empresarios a los que, en febrero de 1993, pidió sin recato más de 600 millones de dólares para la campaña presidencial del PRI (el partido de Estado se convirtió entonces, también, en el partido de la gran empresa); en el 94, el gobierno de Salinas hizo todo lo posible por no llevar a cabo una investigación seria y profesional en torno a los asesinatos de alto contenido político de Luis Donald Colosio o José Francisco Ruiz Massieu y por borrar las huellas que dejaron los asesinos (¡se reconstruyó a “Lomas Taurinas” en un abrir y cerrar de ojos!). Pese a lo anterior, y a muchas cosas más, la justicia mexicana sigue sin llamar a cuentas a Carlos Salinas y sólo se lanzó sobre el eslabón más débil de su grupo interno: su hermano Raúl. La impunidad sigue como una característica central de la vida jurídica mexicana.

Es verdad que la Suprema Corte fue reformada en este sexenio, y que ese fue un paso en la dirección correcta, pero la manera como continúan operando los jueces “de a pié”, muestra que la corrupción se mantiene como el rasgo dominante de la llamada justicia mexicana y que el “Estado de Derecho” sigue estando aún muy lejos, apenas en el horizonte, de los mexicanos. Si la disminución drástica de las áreas de impunidad es una de las características de toda transición a la democracia exitosa, México sigue sin conocer la democracia.

**La Burocracia.**- “La democracia moderna...necesita contar con la capacidad de, efectivamente, ordenar, reglamentar y extraer recursos”, dicen Linz y Stepan. En México esas capacidades existen sólo parcialmente. En efecto, el servicio civil de carrera sigue siendo un proyecto y el grueso de la burocracia son “despojos para el vencedor”, nombramientos por razones políticas y no de preparación. Es verdad que hay entre nosotros islas de profesionalismo con larga historia, como la Secretaría de Hacienda, la de Relaciones Exteriores o el Banco de México. También lo es que han aparecido nuevas islas, logradas tras un duro batallar de la oposición y de la sociedad civil, como es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE). Pero si el

IFE parece funcionar ya como burocracia profesional (y por ello irrita al PRI), resulta que una buena parte de los institutos electorales de los estados siguen siendo lo opuesto, organizaciones al servicio de los gobernadores donde por sistema se viola la normatividad.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus contrapartes en los estados son instituciones nuevas que ya han dejado una huella positiva. Sin embargo, otras, igualmente de creación reciente, como es la Secretaría de la Contraloría, no han hecho nada significativo para contrarrestar uno de los problemas centrales de la burocracia mexicana: su corrupción (el otro es su ineficiencia). La Contraloría ha castigado a muchas sardinas, pero dejó enteramente libres a los tiburones y si no, ¿como explicar que nunca detectara y detuviera las acciones de Raúl Salinas en CONASUPO?.

Hay cuerpos de la administración gubernamental cuyo comportamiento profesional es indispensable no sólo para el funcionamiento de la sociedad democrática, sino de la sociedad civilizada, y que en México simplemente son inservibles. El caso mas conspicuo de inutilidad es el de la policía y los cuerpos de seguridad en general. Ni el presidente, ni el Procurador General de Justicia, ni el jefe de gobierno del Distrito Federal ni los gobernadores de un buen número de estados, tienen el control efectivo de sus instituciones policiacas, sean éstas las de la preventiva, la judicial, la de caminos o cualquier otra. Hace tiempo que esas corporaciones estatales, mal pagadas, peor equipadas y entrenadas, sin espíritu cívico, escaparon al control de los responsables políticos y evolucionaron de tal manera que hoy no sólo no sirven para cumplir la función para la que se suponen fueron creadas, sino que se han convertido en lo opuesto: parte central de la vida criminal. No son parte de la solución sino del problema.

Por lo que hace a la capacidad de la burocracia mexicana de regular, es suficiente con ver el caso reciente de contaminación en gran escala de la empresa minera “Peñoles” u observar la

forma caótica como se han poblado las ciudades, para comprobar empíricamente que en muchas áreas de la vida mexicana esa función reguladora es puramente teórica, inexistente.

**La Sociedad Económica.**- Ningún país ha logrado hacer compatible la democracia con una economía centralmente planificada, pero cada vez es más claro que tampoco es posible sostener la democracia en una economía donde el mercado impone su lógica de manera aplastante. La intervención del Estado es indispensable no solo para reglamentar la competencia económica y para proveer los servicios indispensables que el mercado no le interesa dar a grupos con bajo poder de compra (salud, educación o transporte) sino para corregir sus fallas.

La democracia, para subsistir, requiere de una economía que, moderada y corregida por la acción estatal, evite que se lleven al extremo las desigualdades alentadas por el mercado. Desafortunadamente, esa no es la economía mexicana. En el capítulo I del *Panorama Social de América Latina 1998*, que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dio a conocer el 4 de mayo pasado, se señala que en los años noventa la pobreza disminuyó en la región en su conjunto, pues el porcentaje de hogares clasificados como pobres pasó de representar el 41% en 1990 al 36% del total en 1998. Sin embargo, en ese panorama positivo hubo dos excepciones, y ambas corresponden justamente a dos de los países que destacan por su riqueza petrolera y su mal manejo de ese recurso: Venezuela y México. En Venezuela, la proporción de pobres pasó de 34% en 1990 a 42% en 1997 (ahí está una de las razones por las cuales los partidos tradicionales fueron barridos en las urnas por las promesas populistas del comandante Chávez). En México, los hogares pobres e indigentes que representaban en 1989 el 39% del total, disminuyeron a 36% en 1994, pero el “error de diciembre” y otros factores los disparó de nuevo hacia arriba y en 1996 representaban el 43% del total; el subconjunto de hogares en pobreza extrema aumentó del 14% al 16%. Es claro que la economía, o más bien, la sociedad económica mexicana actual, no

es capaz de proporcionar las bases materiales para el pluralismo y la autonomía relativa de las sociedades civil y política que la democracia demanda.

**En Suma.**- El optimismo del discurso oficial sobre la naturaleza democrática de México al fin del milenio, simplemente no pasa la prueba de los indicadores. México tiene un déficit en los cinco campos donde nace y se sostiene la democracia moderna, y el que algunos de los actores políticos centrales se nieguen a reconocerlo no ayuda a resolver el problema.