

INTRODUCCIÓN

EL

CORAZÓN

**DE NUESTRO
DESAFÍO**

L U I S R U B I O

Luis Rubio es presidente de México Evalúa.

El inicio de una nueva administración constituye una oportunidad excepcional para revisar lo que ha funcionado y lo que debe cambiar. En el país hay un vasto consenso sobre la urgencia de elevar la tasa promedio de crecimiento económico, objetivo al que se han dedicado toda clase de proyectos, programas y recursos a lo largo del tiempo. Menor atención se le pone al bienestar, que constituye una medida menos precisa, pero igualmente relevante, de desarrollo, pues incluye factores cruciales como educación, salud, igualdad, seguridad, corrupción y el contexto institucional en que se da el desarrollo, lo que incorpora la forma en que se administran las cuentas nacionales, los procesos electorales y, en general, la convivencia social.

A pesar de muchos intentos, la tasa de crecimiento económico promedio sigue siendo menor a la deseable y el desempeño de los principales indicadores de bienestar inferior a lo que corresponde a un país con las características y potencial de México, incluso en muchas de las regiones y entidades que experimentan niveles verdaderamente extraordinarios de crecimiento. Es decir, el potencial de transformación del país es grande, pero ese potencial se ve mermado por las limitaciones estructurales que lo caracterizan.

Este texto reúne una serie de propuestas que tratan los temas centrales de la agenda pública, tanto aquellos que se discuten con frecuencia en los círculos políticos como aquellos que le preocupan a la población y que se manifiestan en cada encuesta, debate y reunión. Parte del problema de México radica precisamente ahí, en la diferencia de expectativas de la población y las manifestaciones de la política pública que lleva a cabo el Gobierno; esa diferencia no es sino un síntoma del problema de legitimidad que aqueja al sistema político y que se vive no sólo en la pobre percepción que tiene la población del sistema político en su conjunto, sino también en la incapacidad del propio Gobierno para actuar, sea esto por limitaciones autoimpuestas o por la existencia de criterios y objetivos distintos a los anunciados públicamente.

El objetivo del texto es aportar a la discusión pública -y a los propios contendientes en el momento electoral que se avecina- propuestas claras, concisas y debidamente sustentadas. Lo hacemos como una contribución al debate pero también como una forma de obligar a los candidatos a considerar ideas distintas a las tradicionales para resolver los problemas del país.

El diagnóstico que subyace a lo largo de las propuestas contenidas en este texto es que el país enfrenta un problema sistémico de pobres capacidades institucionales para llevar a cabo sus proyectos, lo que impide que éstos, por buenos que sean, lleguen a buen puerto.

Antes de analizar con más detalle el problema que está al centro de este libro, es importante explicar el enfoque que escogimos. En concepto, existen dos formas de atender la problemática que enfrenta el país y que aquí identificamos, de manera genérica, como “debilidad institucional,” entendiéndolo por esto la poca profundidad de las instituciones públicas, los cambios súbitos de políticas y decisiones gubernamentales dependiendo de la persona que se encuentra a cargo y, por consiguiente, la falta de legitimidad de que gozan entre la población. Una forma de enfocar la solución consistiría en eliminar lo existente para construir algo nuevo en su lugar, es decir, una

transformación radical de las estructuras gubernamentales. La otra forma de atacar la problemática sería con acciones concretas sobre lo existente, es decir, un proceso incremental que, poco a poco, acaba transformando al conjunto. Algunos países han logrado aprovechar momentos de crisis para transformar a sus instituciones de manera radical y su condición de éxito consistió, en casi todos los casos, en un reconocimiento social de que lo existente era inviable. Colombia es un caso ejemplar en este sentido, pues su Gobierno ni siquiera tenía presencia en todo el territorio y, en muchos casos, no lograba proveer los servicios municipales básicos. México no cae bajo esa premisa, por lo que, en las condiciones actuales, un cambio radical sería producto de una decisión política y entrañaría enormes riesgos de dislocación de todo lo que funciona en la actualidad.

Por ello, este texto propone soluciones incrementales a problemas existentes. Lo hace porque hay larga evidencia de que cambios y reformas debidamente implementados pueden transformar y fortalecer a las instituciones, confiriéndole a la ciudadanía confianza en el proceso. No somos ingenuos en esta propuesta: reconocemos que las instituciones y entidades gubernamentales bien establecidas no siempre ven con benevolencia propuestas de reforma que vienen del exterior. Sin embargo, los avances que ha experimentado el país en las pasadas décadas se deben, casi universalmente, a modificaciones graduales que lograron transformar procesos o entidades enteras. Al mismo tiempo, es claro que una crisis puede crear una oportunidad para cambiar, pero también constituye un enorme riesgo de producir peores resultados y regresiones de enorme costo para el país y para la población en general.

También queda claro a lo largo de estos textos que el país se encuentra en un momento delicado que requiere atención en asuntos vitales que van desde la seguridad hasta la justicia y que, de no atenderse, podrían llevar a una crisis mucho más profunda de la que se ha experimentado en esos ámbitos en el pasado reciente. Por todo esto, presentamos este texto como un conjunto de propuestas orientadas a resolver problemas y transformar al país de manera gradual, pero certera.

Dicho esto, tenemos que analizar con más detenimiento el problema que identificamos como prioritario resolver. La debilidad institucional, o la baja capacidad de acción del Gobierno, se refleja en la inoperancia de las políticas de combate a la pobreza, los agudos contrastes en el desarrollo económico entre regiones del país, la persistencia de problemas de inseguridad en todo el territorio y, en general, en la baja efectividad de los programas gubernamentales. A su vez, el crecimiento promedio de la productividad en el país -medida clave porque determina el potencial de crecimiento económico- sigue siendo extraordinariamente bajo, lo que explica el magro desempeño. Los logros y limitaciones que ilustran estos indicadores no dependen de personas sino de estructuras que se han conformado en el curso del tiempo y que impiden el cumplimiento de los objetivos centrales de desarrollo.

Debilidad institucional no es lo mismo que baja capacidad de acción gubernamental, pero se retroalimentan. Las instituciones son mecanismos a través de los cuales las sociedades procesan sus prioridades, dirimen sus diferencias y estructuran sus decisiones. Las instituciones pueden ser formales, como los tribunales o el Poder Legislativo, o informales, como son, por ejemplo, mecanismos arbitrales a los que las partes en una disputa se someten voluntariamente. La clave de una institución es que no dependa, ni esté sometida, a acciones y decisiones de una sola parte, así sea un partido político, el presidente de la República o un grupo de interés particular (como una empresa o un sindicato). Para cumplir su cometido, las instituciones -como las leyes en un Estado de derecho- deben ser conocidas por todos, predecibles en su forma de actuar e independientes respecto a la estructura de poder. Es decir, son parte de la red de pesos y contrapesos que tienen todas las sociedades desarrolladas y democráticas. Por su parte, la capacidad de acción del Gobierno depende de su propia funcionalidad (la estructura de su organización y el grado en que grupos de interés afecten sus procesos de decisión) y de la legitimidad con que cuenta. La legitimidad se deriva de la fortaleza de las instituciones y la credibilidad del Gobierno es el punto en que ambas cosas se vinculan. A mediados del siglo XX, el Gobierno mexicano ejercía un profundo control sobre las instituciones públicas pero era percibido

como legítimo porque arrojaba buenos resultados en términos tanto económicos como de estabilidad política. Su capacidad de acción era muy extensa por la combinación de esa legitimidad y de su propia estructura administrativa.

El contexto post revolucionario permitió a los sucesivos Gobiernos mantener un amplio control sobre los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas en el país tanto por la enorme legitimidad de la que gozaba el régimen emanado de la gesta revolucionaria como por la pacificación y estabilidad que, luego de años de destrucción y violencia, había permitido la reactivación económica. Desde esta perspectiva, el país experimentó décadas de lo que se solía llamar “governabilidad” y que ahora se denomina “governanza,” que no es otra cosa sino la capacidad de acción del Gobierno. El término gobernanza proviene del verbo gobernar e implica la capacidad de ejercer esa función medular de un Gobierno. Sin embargo, en los últimos años el término ha cobrado diferentes matices. En particular, existe la percepción que antes era más fácil para el Gobierno mexicano tomar decisiones -y, sobre todo, implementarlas- de lo que es ahora. Sin duda, la toma de decisiones era más simple antes por varias razones: un control político sumamente profundo, una burocracia más joven y sujeta a reglas de desempeño derivadas de la estructura político-partidista y, sobre todo a una gran legitimidad, ésta derivada no sólo de los resultados económicos antes mencionados, sino también de los mecanismos de generación de lealtad (muchos de ellos ligados al uso de la corrupción) que garantizaban eficacia en el comportamiento de los actores tanto políticos como burocráticos.

En la medida en que se fue deteriorando la capacidad de acción gubernamental (por causas que se explican más adelante), comenzó a sufrir la gobernanza. Esto ocurrió por diversas razones: ante todo, no es que la burocracia súbitamente dejara de ser efectiva, sino que el Gobierno -y el sistema político en general- fueron perdiendo legitimidad, pues los mecanismos generadores de lealtad (acceso a puestos de elección popular y acceso a la corrupción) dejaron de estar garantizados (por la competencia electoral) y, sobre todo, que la sociedad se

fue fragmentando de manera natural, en la medida en que fue evolucionando y madurando. Por otra parte, la descentralización del poder, la democratización y la crítica pública (fenómeno que se acrecienta con las redes sociales) generaron niveles previamente inconcebibles de conocimiento de lo que ocurre en otras latitudes, creando expectativas de solución de problemas muchas veces imposibles de ser satisfechas, y menos por una burocracia actuando con criterios distintos a los pertinentes a sus objetivos públicamente anunciados.

De esta manera, cuando se dice que está en riesgo la gobernanza, es frecuente que se empleen dos definiciones del término: para unos, quienes recuerdan y en ocasiones añoran al viejo sistema, la erosión de la gobernanza implica la pérdida de capacidad de decidir y actuar de manera vertical; para otros, esencialmente para quienes proponen la necesidad de estabilizar al sistema de gobierno y construir una mayor capacidad de respuesta y acción en un contexto de legitimidad democrática, la erosión de la gobernanza implica la ausencia de instituciones que consoliden y legitimen la acción gubernamental, ésta misma producto de negociaciones, acuerdos e inclusión de los diversos componentes de la sociedad o de las partes involucradas en un determinado asunto.

Vista la gobernanza en perspectiva, el país ha logrado enormes avances en una gran diversidad de indicadores, pero esos avances no se han traducido en una mejora general de la población. Más exactamente, el país ha experimentado un desempeño muy desigual en el territorio: algunas regiones -prácticamente todo el norte a partir de la ciudad de México- crecen a tasas superiores al 6% anual, en tanto que otras, sobre todo en el sur, experimentan un estancamiento, cuando no una contracción. Este patrón no es nuevo, pero se ha agudizado en las últimas décadas debido a las oportunidades que algunos estados han tenido capacidad de asir. Si uno compara el desempeño tanto de la economía en general como de los indicadores socioeconómicos de la mitad del siglo pasado con los actuales, la mejoría es sustantiva, tanto en los niveles absolutos como relativos de bienestar. Sin embargo, es igualmente patente la enorme incapacidad de aprovechar,

cuando no de crear, oportunidades que se presentan en el entorno, todo ello debido a la debilidad institucional que caracteriza al país en general y en mucha mayor medida en el sur.

El hecho del desigual desempeño económico y de los contrastes entre el sur y el norte no es nuevo y no es distinto a lo que ocurría a mediados del siglo XX; lo que ha cambiado es el verdadero despegue del norte frente al estancamiento del sur. Incluso en el norte, las debilidades institucionales son patentes y constituyen un lastre para el desarrollo integral de la región y del país en general. Desde esta perspectiva, la noción de que antes, bajo un régimen centralista, el país lograba mejores resultados no se sustenta en las cifras. Pero se trata de una creencia arraigada que amerita un análisis detallado.

El régimen político que se instauró a partir del fin de la Revolución Mexicana tuvo dos éxitos notables: en primer lugar, logró la pacificación del país luego de más de una década cruenta y violenta, creando una estructura institucional centralizada y con fuertes rasgos autoritarios que respondía a las circunstancias de la época. En segundo lugar, tanto la estabilidad política como la centralización del poder facilitaron un mejor funcionamiento de la economía, al hacerse predecibles las decisiones en esa materia. La economía mexicana dejó de ser fundamentalmente rural y extractiva para convertirse en urbana e industrial, con todo lo que eso implicó en términos de la gestación de una clase media urbana, la aparición de centros de estudios superiores y la profesionalización de las actividades tanto públicas como privadas. Sin embargo, en el corazón del “viejo” sistema existía una aguda contradicción: a pesar de la fortaleza aparente de sus instituciones y estructuras, en realidad, esa fortaleza se derivaba de la concentración de poder y del control político que se ejercía de manera vertical.

En este sentido, el éxito del llamado “desarrollo estabilizador” se derivó de la conjunción de circunstancias excepcionales, tanto políticas como económicas e internacionales, que no son repetibles. Para comenzar, la población del país en aquella era la quinta parte de la actual (25 millones en 1950 vs 123 millones en la actualidad) y se

concentraba mayoritariamente en una serie de regiones. Hoy la dispersión es enorme, tanto geográficamente como en cuanto a sus actividades, vínculos con el resto del país y con el mundo y, sobre todo, preferencias políticas. La capacidad centralizadora de un régimen recién emanado de un movimiento revolucionario no guarda parangón alguno con las circunstancias que hoy caracterizan al país.

Desde esta perspectiva, el debilitamiento de las capacidades institucionales del Estado mexicano ha sido producto de la evolución del país a lo largo de las últimas cinco décadas y se manifiesta en todos los niveles de gobierno. No hay una sola causa de este proceso, pero algunas de sus principales razones son muy claras: el crecimiento demográfico; la diversidad de actividades, profesiones y niveles educativos; la dispersión geográfica; la adopción de tecnologías cada vez más sofisticadas; y la diversificación de afiliaciones políticas y sociales, además de la aparición de nuevos medios de comunicación e información que son, por su naturaleza, descentralizados. Es decir, las fuentes de centralización y control que constituyeron la esencia del sistema político de mediados del siglo XX ya no existen.

Específicamente, la descentralización ocurrió por tres razones, cada una en su momento y circunstancia: primero por la erosión gradual de las estructuras centralistas post-revolucionarias, todo ello producto del progreso del país. En la medida en que avanzaban sectores o regiones del país, estos iban adoptando mayores funciones, lo que fortalecía al país en general, pero erosionaba las estructuras de control central. La segunda razón fue la descentralización consciente de programas gubernamentales, bajo el propósito de mejorar su funcionalidad, como ocurrió con la educación y, eventualmente, algunos programas de salud. Finalmente, la tercera razón de la descentralización se deriva del fin del monopolio del PRI en el poder en 2000, lo que fortaleció a los liderazgos partidistas y legislativos, a los gobernadores y a diversos grupos de poder en la sociedad.

La evolución política del país ilustra otro fenómeno que también explica la debilidad institucional: la fortaleza de antaño se debía a fac-

tores no institucionales, como lealtades políticas y mecanismos de control sindical y político que eran propios de una sociedad rural e industrial, no de una con creciente importancia de los servicios y con las características antes descritas. En este sentido, ese debilitamiento ha avanzado en paralelo con la descentralización que experimentaron tanto las estructuras políticas como los programas del Gobierno, aunque no guardan una relación de causalidad. La seguridad, para citar el ejemplo más evidente, era, en términos formales, responsabilidad de las autoridades locales; sin embargo, el peso del Gobierno federal era tan grande que se constituyó en el factor dominante en la conducción de las estrategias y operaciones dedicadas a la seguridad. Sin embargo, en la medida en que se debilitaron las instituciones federales, toda la estructura de seguridad se colapsó. Las manifestaciones de esta debilidad son observables tanto a nivel federal como estatal y municipal, pero se exacerban en estos últimos por diversas razones, que van desde lo financiero (dependencia fiscal respecto a la federación) hasta el tamaño y correlación de las fuerzas políticas de cada localidad.

La centralización político-económica que caracterizó a buena parte del siglo XX no fue, estrictamente hablando, producto de una decisión consciente; más bien, resultó de la estructura política con que concluyó la etapa revolucionaria, misma que, de nacimiento, fue centralista y concentradora de poder. Su éxito produjo nuevas realidades que, poco a poco, fueron erosionando la capacidad centralizadora, circunstancia que no condujo a un proceso planeado de transición hacia un nuevo estadio político. Por ejemplo, el movimiento estudiantil de 1968 evidenció el nuevo tipo de demandas que emergían de la sociedad y para las cuales el sistema político no tenía capacidad de respuesta; esa inflexibilidad llevó a que la descentralización que se fue dando ocurriera sin plan, proceso o conducción.

El país se ha descentralizado de una manera desorganizada y sin mecanismos de contrapeso, lo que se ha traducido en un desorden fiscal, enorme debilidad de los Gobiernos municipales y una extraordinaria disfuncionalidad gubernamental. Desde que inició este proceso a fi-

nales de los sesenta, la descentralización ha avanzado de manera diferenciada, respondiendo más a circunstancias específicas o negociaciones particulares que a un súbito incremento de demandas ciudadanas. Quizá el momento neurálgico del proceso fue en el año 2000 cuando, con la derrota del PRI, la estructura que antes coaligaba de manera estructural a la presidencia con el PRI en su carácter de sistema de control se colapsó.

A lo largo de estas décadas, ha habido innumerables proyectos tanto de centralización como de descentralización, pero ninguno ha gozado de un consenso político ni ha sido abrazado por el Ejecutivo federal. En este contexto, en la discusión pública se plantean disyuntivas sobre la forma ideal de conducir los asuntos públicos: si se requiere re-centralizar el poder para recuperar la eficacia que tenía el Gobierno federal a mediados del siglo pasado o si la descentralización es inevitable y debe ser promovida, avanzada y consolidada. Mucha de esta discusión es nostálgica por el lado de los miembros del partido tradicional y sus derivados, pero nunca ha habido un planteamiento alternativo serio por parte de otras fuerzas políticas, incluyendo al PAN en sus doce años en el Gobierno federal.

Estos planteamientos, esfuerzos y discusiones a lo largo de las últimas décadas han demostrado que es imposible retornar a la era de la centralización porque esta fue función de circunstancias que ya no existen. De hecho, una vez que se liberalizó la conducción de la economía en los ochenta, el proceso de descentralización cobró nuevas formas, toda vez que con eso desapareció el control sobre dos de los pilares del sistema político tradicional: los empresarios y los sindicatos. Una vez modificado ese factor, la economía mexicana ha cobrado formas que hubieran sido imposibles e impensables bajo el régimen anterior, además de que anuló definitivamente la estructura de control sobre los dos factores clave de la producción. Además, a todo esto se han sumado factores que aparecieron más adelante, como la ubicuidad de la información y las redes sociales. El cambio que ha experimentado el país en sus estructuras internas y, sobre todo, las fuentes de crecimiento y progreso que se han consolidado, responden en buena

medida a la diversificación de la planta productiva, los intercambios con el exterior y la ubicuidad de la información.

El Gobierno que está por concluir este año llegó a la presidencia con el proyecto de intentar restaurar las estructuras verticales que habían sido típicas de los años sesenta. Su racionalidad no era absurda: su proyecto partía de comparar lo que había existido en los años cincuenta (orden, crecimiento económico y estabilidad política) con la problemática de la segunda década del siglo XXI y concluía que la diferencia en el (supuesto) éxito anterior frente a la percepción de mal desempeño actual, radicaba en la centralización del poder que había existido entonces. Su intento de volver a centralizar acabó fracasando porque el Gobierno ya no cuenta con los mecanismos y circunstancias que habían favorecido esa concentración de poder del siglo XX. Es decir, falló no por falta de intentos, sino porque las circunstancias lo hacen imposible en la actualidad.

En consecuencia, la disyuntiva verdadera no radica en re-centralizar sino en construir un modelo viable de descentralización que permita el surgimiento de un Gobierno funcional, que rinda cuentas. Es decir, romper con la inercia que ha caracterizado al país desde los sesenta para construir nuevas estructuras, idóneas para el siglo XXI. En la medida en que esto no ocurra, el Gobierno mexicano seguirá siendo muy poco efectivo en la consecución de sus programas; por esa razón, lograr una mayor efectividad debe ser su imperativo y esto sólo se puede lograr consolidando y reorganizando la descentralización que ha tenido lugar.

Un proyecto de descentralización implicaría redefinir las relaciones entre la federación y los estados y municipios, así como crear mecanismos de pesos y contrapesos a nivel local, estatal y federal, todos ellos aplicables de igual manera a las fuentes de financiamiento e impuestos que, por esa razón, obliguen a los Gobiernos respectivos a responsabilizarse ante la población. Desde luego, en el proceso de reordenación de la estructura tanto administrativa como de poder, algunos programas y proyectos gubernamentales podrían ser re-centralizados si eso implica una mayor funcionalidad y mayor eficacia

en la gestión gubernamental. A su vez, existen partes de lo que se ha descentralizado que ya no son reversibles, como ha ilustrado el fallido intento del Gobierno saliente de recentralizar algunos programas para recobrar control político; la noción de que es posible revertir la descentralización que ha experimentado el país es, simple y llanamente, absurda. La verdadera pregunta para el próximo Gobierno es si asume la descentralización como un hecho y, por lo tanto, como un imperativo, o si la va a combatir, sin éxito, como ocurrió en estos años.

Para ponerlo claro, el problema de México no es la descentralización de las funciones públicas sino la debilidad de las instituciones gubernamentales. Como mencioné con anterioridad, la descentralización ocurrió de una manera no planeada, producto de los cambios económicos, políticos y sociales que han caracterizado al país a lo largo del último medio siglo y, por lo tanto, no vino acompañada de un proceso paralelo de construcción institucional susceptible de darle cauce y viabilidad a las demandas de la sociedad. Todo esto creó una relación caótica entre los distintos niveles de gobierno, excesos por parte de gobernadores, ausencia de responsabilidad de los funcionarios sobre temas de su competencia (seguridad es también aquí un ejemplo claro) y grandes oportunidades de corrupción. En este sentido, la descentralización no es una de las causas de la debilidad de las instituciones, sino más bien una manifestación de la misma, un síntoma. Si uno observa la situación de seguridad en el país, resulta patente que la estrategia centralista no es susceptible de resolver el problema; sin embargo, la debilidad de las instancias estatales y locales ha hecho casi inevitable proseguirla. La pregunta para un nuevo Gobierno es si tiene sentido seguir impulsando iniciativas que no tienen posibilidad de ser exitosas o si asume la descentralización y la convierte en un instrumento para el futuro del país.

Asumir la descentralización como reconocimiento de la realidad y como objetivo del próximo Gobierno implicaría desarrollar un programa desde el Gobierno federal para modificar las estructuras del poder a nivel estatal y local, invirtiendo la lógica política que ha caracterizado al país desde fines del siglo XIX. Hay diversas formas en que el Gobierno federal podría proceder pero, en su esencia, éstas in-

volucrarían crear mecanismos de intercambio e incentivo orientadas a forzar el desarrollo de fuentes de financiamiento locales, construir instituciones municipales (desde policías hasta servicios cotidianos) y, sobre todo, dejar de tutelar a los estados y municipios o pretender controlarlos desde el centro para activamente promover su desarrollo.

Un proyecto de descentralización involucraría la redefinición de la relación entre estados, municipios y la federación, delimitando las responsabilidades y procurando el fortalecimiento de cada una de estas instancias. En lugar de partir de un diagnóstico de la debilidad de los estados y municipios, se buscaría encontrar la forma de promover su fortalecimiento. Es decir, abandonar el statu quo que no funciona para promover la construcción de un nuevo orden que permita una funcionalidad en el mediano plazo. Esto es algo que sólo un nuevo Gobierno puede realizar, antes de que su propia inercia lo rebase.

El desafío radica en construir un proceso de tránsito hacia un sistema político que sea a la vez descentralizado y funcional, es decir, que permita recobrar la legitimidad a nuestro sistema de gobierno y, por lo tanto, capacidad de acción o gobernanza. No hay desafío más grande para el país en este momento que el de reconstruir su sistema de gobierno con miras hacia el futuro no sólo para mejorar el desempeño económico, sino para generar un clima de bienestar, incluyendo bajo este rubro una sensible mejoría en la calidad de vida, y un sistema político predecible, con pesos y contrapesos efectivos que no impidan al Gobierno funcionar pero que sirvan para asegurar que las decisiones que se toman respondan a las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto.



*El libro que tiene el lector en sus manos trata los temas más importantes de la agenda nacional, asuntos sobre los que **México Evalúa** y **CIDAC** han trabajado por años y sobre los cuales tiene propuestas específicas para atender y resolver los problemas más urgentes que nos aquejan como país.*