

[Imprimir Página Web](#)

Vicente Fox y el problema de la gobernabilidad en México

Fernando Escalante

ARI Nº 21-2002 - 15.7.2002

El hecho político de mayor importancia en la coyuntura actual en México es la debilidad del gobierno del presidente Vicente Fox. Se trata de un gobierno *débil* en varios sentidos: no ha podido poner en práctica el programa de reformas anunciado; no ha conseguido materializar casi ninguna de las promesas fundamentales de su campaña; se ha mostrado incapaz de reactivar la economía; carece de recursos políticos para controlar los conflictos sociales que comienzan a adquirir formas violentas cada vez con mayor frecuencia. Dicha debilidad obedece a varios factores: inexperiencia y falta de capacidad administrativa del equipo de gobierno; falta de mayoría en el Congreso; desaparición de los mecanismos tradicionales de gestión política del Partido Revolucionario Institucional –PRI-. El resultado es una percepción social cada vez más negativa de la gestión del gobierno y un descenso muy considerable en su popularidad, es decir: un proceso de *desencanto* que contribuye a acentuar todavía más la debilidad, porque resta apoyo social al presidente.

La debilidad del gobierno de Vicente Fox no debería sorprender a nadie: de hecho, en sus rasgos básicos, la situación era previsible desde antes de que asumiese el poder. El progresivo debilitamiento de la institución presidencial en México y, en particular, del gobierno actual es una consecuencia de la prolongada crisis política que finalmente produjo la derrota electoral del PRI en el año 2000.

En el México posrevolucionario no llegó a consolidarse nunca un verdadero Estado de Derecho. En la práctica, el orden político dependía de un extenso sistema de intermediación cuyo eje estaba en el predominio del PRI: la autoridad del presidente formaba parte de una estructura compleja de conciliación, negociación y arbitraje de intereses sociales, cuya cohesión dependía del partido; el control del Congreso y del poder ejecutivo era resultado de los mecanismos reales de control político y, a la vez, una garantía para su operación. No se hacía cumplir la ley, pero se gobernaba mediante una serie de arreglos informales amparados, finalmente, por el Poder Ejecutivo Federal. El progresivo deterioro de ese sistema desembocó en la derrota electoral del PRI; no obstante, eso no significó su reemplazo por otro orden político de parecida eficacia.

Por otra parte, Vicente Fox triunfó en las elecciones del año 2000 impulsado por una coalición sumamente heterogénea de intereses, cuya única coincidencia real era su oposición al candidato del PRI. Aunque compitió bajo las siglas del Partido Acción Nacional –PAN-, Fox no contaba con la simpatía plena del partido y, de hecho, buena parte de su campaña la hizo con el apoyo de un aparato político, financiero y publicitario personal, "Amigos de Fox", en un intento de adoptar un liderazgo plebiscitario, al margen de los partidos. Eso le permitió sumar muchos votos que no hubiesen sido tradicionalmente para el PAN pero, a la vez, hizo muy endeble y problemática la cohesión de su base de apoyo.

Finalmente, en una larguísima campaña de casi tres años Vicente Fox creó en el electorado unas expectativas desproporcionadas con respecto a la alternancia. Para formar la coalición electoral que lo llevó a la Presidencia, tuvo que hacer promesas de todas clases, con frecuencia incompatibles entre sí y, desde luego, desmedidas; en particular, necesitó cultivar la idea de que la alternancia produciría un cambio mayor e inmediato en todos los ámbitos de la vida social. Esas expectativas gravitan ahora en su contra.

Factores de debilidad

Inexperiencia en el gobierno

Un factor básico de la debilidad del gobierno es la falta de experiencia en la administración pública, tanto del presidente Fox como de buena parte de sus colaboradores cercanos. La carrera política de Vicente Fox ha sido muy breve (su única experiencia había sido la gubernatura del Estado de Guanajuato) y hay varios secretarios de Estado y funcionarios de primer nivel que provienen directamente de empresas privadas (los secretarios de Estado de Agricultura, Trabajo, Energía, el director de PEMEX, etcétera). De hecho, descontando al secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, ningún miembro del gabinete ha tenido experiencia previa considerable en la administración pública.

Esa inexperiencia se ha traducido en errores y dificultades en todos los planos, desde la operación cotidiana (como un sobregiro que deja sin fondos al Sistema Nacional de Investigadores, por ejemplo) hasta las funciones propiamente políticas (relación con sindicatos, con los medios de comunicación, con los legisladores).

Aparte de la falta de experiencia, hay que mencionar también la dificultad para controlar y dirigir a una burocracia que, en su inmensa mayoría, proviene del régimen anterior; es una nómina de más de tres millones de funcionarios federales que conservan hábitos, formas de relación y de trabajo, faltos en general de preparación y acostumbrados no al servicio público sino a la lealtad política. El resultado es el predominio de una inercia contraria a cualquier reforma sustantiva: la persistencia de la ineficacia y la corrupción (policías asociados a la delincuencia, maestros poco preparados, funcionarios venales).

Falta de coordinación política

Entre los factores que más perjudican la imagen pública del gobierno y también entorpecen su funcionamiento está la falta de cohesión y coordinación del gabinete. Los secretarios de Estado no forman un equipo homogéneo: sus trayectorias personales y profesionales son muy distintas, en su mayoría no pertenecen al PAN, carecen de un proyecto común y con facilidad manifiestan sus desacuerdos y ventilan sus conflictos a través de la prensa (por ejemplo, entre el secretario de Relaciones Exteriores y el de Economía o el de Gobernación, entre el secretario de Hacienda y el de Contraloría).

Son relativamente frecuentes las declaraciones contradictorias de altos funcionarios. También ha sucedido en varias ocasiones que utilicen el recurso de "filtrar" documentos confidenciales a los medios de comunicación, para impulsar sus intereses políticos, provocando un desconcierto considerable (por ejemplo, a los pocos días de que el presidente intentara el primer acercamiento público al PRI, se "filtró" la información de investigaciones abiertas contra priístas de primer nivel por presuntos actos de corrupción).

Tampoco ha habido, en los primeros dos años de gobierno, una coordinación eficaz entre el gobierno y el PAN. De hecho, la relación ha sido tensa y, en ocasiones, áspera entre el presidente y el liderazgo del panismo tradicional en las Cámaras, encabezado por el senador Fernández de Cevallos (acaso la expresión más nítida de dicho desencuentro haya estado en la selección de la dirigencia del PAN: el partido escogió a Luis Felipe Bravo Mena, en contra del hombre de confianza del presidente, apoyado explícitamente por dos secretarios de Estado). Fox no controla ni encabeza al PAN, no hay tampoco un predominio de panistas en el gabinete, ni siquiera hay una estrategia común para negociar con la oposición las iniciativas de ley.

Gobernar en minoría

Contribuye de modo fundamental a debilitar al gobierno el hecho de que el Partido Acción Nacional no tenga la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Contra lo que supone un prejuicio muy extendido, el presidente en México no tiene muchas facultades y su poder está estrechamente limitado por las Cámaras; de modo que, no contando con una mayoría en el poder legislativo, es relativamente poco lo que puede hacerse. En la situación actual eso significa que no se ha aprobado ninguna de las iniciativas de reforma que Fox anunció como fundamentales para su gobierno (reforma fiscal, energética, financiera, de telecomunicaciones) e incluso ha sido sumamente difícil lograr la aprobación de los presupuestos de cada año.

No obstante, a pesar de no contar con una mayoría, Fox ha mantenido una estrategia de confrontación, más o menos agresiva, con los partidos de oposición (el PRD y, sobre todo, el PRI). La razón es obvia: las necesidades cotidianas del gobierno harían recomendable la colaboración, pero en buena medida la legitimidad del presidente deriva de su oposición al PRI (el antipriísmo es el único factor de cohesión de su electorado). El resultado ha sido una relación tensa con el poder legislativo, con episodios de confrontación pública de mucho escándalo pero escasa rentabilidad política.

Durante los dos primeros años de su gobierno, en la disyuntiva, el presidente se ha inclinado por mantener la retórica del antipriísmo y confirmar la imagen pública de la ruptura con el pasado, aun a costa de no poder negociar su programa de reformas. Como alternativa, ha tratado de apoyarse en su prestigio personal en el intento de una política plebiscitaria: ha utilizado los espacios públicos de televisión para denunciar los *obstáculos* que le opone el Congreso y cargar sobre los diputados la responsabilidad de las dificultades económicas y los fracasos políticos. Ha sido una estrategia puramente declarativa: suficiente para provocar la animadversión de la clase política pero ineficaz para promover una respuesta social favorable.

La desestructuración política

La crisis del régimen posrevolucionario significó, sobre todo, la quiebra del sistema de intermediación política que mantenía el orden y una relativa cohesión social mediante la negociación del incumplimiento selectivo de la ley, dentro del partido oficial. Ya no existe el extenso mecanismo que formaban los diferentes planos y poderes de la estructura formal del Estado, junto con las redes de poder real, con la "correa de transmisión" que era el PRI y el arbitraje último del presidente. Pero sí persisten los rasgos fundamentales de la estructura social anterior: una extraordinaria desigualdad (económica, política, cultural), una enorme heterogeneidad regional y un Estado de Derecho relativamente inoperante.

Lo anterior significa que el gobierno federal ha perdido los recursos informales de control y que no hay un factor de cohesión nacional equivalente al PRI. Los nuevos arreglos políticos capaces de lograr alguna solidez son de alcance regional: los gobernadores de los Estados tienen un poder real mucho mayor. Eso de por sí es una merma para el Poder Ejecutivo Federal, sin contar que la mayoría de los gobiernos de los Estados sigue estando en manos del PRI.

Por otra parte, la desestructuración del sistema priísta ha afectado a los instrumentos tradicionales de negociación y por eso estallan numerosos conflictos que antes acaso se hubiesen resuelto mediante un arreglo informal (más o menos autoritario). Hay, por ejemplo, una buena cantidad de conflictos de tierras entre comunidades campesinas que han producido enfrentamientos armados; el más conocido es el caso de la masacre de Xochiltepec, Oaxaca, con veintitrés muertos, pero ha habido otros similares en Nayarit, en los Chimalapas (entre Oaxaca y Chiapas), en la frontera de Durango y Zacatecas (según un cálculo oficial, hay al menos 200 puntos de conflicto de "alta explosividad"). Algo similar sucede con los vecinos de San Salvador Atenco, opuestos a la construcción del nuevo aeropuerto, con sindicatos, agrupaciones urbanas de colonos, vendedores ambulantes, cuyas protestas fácilmente se tornan

violentas porque no se cuenta con recursos políticos para negociar una solución (no existe la coordinación informal necesaria entre el Ejecutivo local, el Ejecutivo federal y el Legislativo, a través del mismo partido).

El declive de la popularidad del presidente

En parte por razones ajenas al gobierno, en parte por su debilidad y su inexperiencia, el resultado de los primeros dos años de la presidencia de Vicente Fox ha sido en general negativo. Hay un prolongado estancamiento económico (dos años prácticamente de crecimiento cero), una considerable disminución de exportaciones, cierre de empresas, aumento del desempleo, todo lo cual ofrece un contraste dramático con las promesas de campaña; incluso los portavoces del empresariado han comenzado a criticar, en términos bastante duros, la falta de claridad y dirección en la política económica del gobierno. Es decir: no se dan resultados materiales positivos que puedan sostener la popularidad del presidente.

Por otro lado, la investigación del financiamiento de las campañas electorales del año 2000, iniciada con escándalo por parte del gobierno (por un presunto desvío de fondos de PEMEX hacia el PRI) ha tenido un giro inesperado: incluye ahora posibles irregularidades financieras del grupo "Amigos de Fox", cuyos representantes -Lino Korrodi y Carlota Robinson- han tramitado amparos judiciales para que el Instituto Federal Electoral no intervenga sus cuentas. Es una sombra que amenaza con deteriorar el prestigio democrático del presidente y que, junto con varios casos menores y mayores de corrupción y abusos de autoridad (presuntos delincuentes asesinados por la policía, desvío de recursos en el Banco de Crédito Rural, etcétera), contribuye a desacreditar el recurso de legitimidad y popularidad fundamental de Vicente Fox, que es encabezar el *gobierno del cambio*.

El resultado de todo ello ha sido una disminución lenta pero progresiva de la popularidad del Presidente y un juicio cada vez más negativo sobre su desempeño. Las encuestas de opinión empiezan a ser claramente desfavorables para el gobierno. Precisamente un año antes de las elecciones federales para renovar el Congreso.

La situación de los intereses españoles

La debilidad del gobierno es, en general, una mala noticia para todos. El estancamiento y la falta de claridad de la política económica perjudica, sin duda, a las empresas españolas; la incertidumbre con respecto a las reformas anunciadas por el presidente, agravada por su conflicto con el Legislativo, desaconseja nuevas inversiones, sobre todo de alto riesgo. Independientemente, el aumento de los conflictos sociales y el gravísimo problema de inseguridad pública representan una amenaza real para las personas, tanto empresarios como turistas; ninguno de los dos temas puede encontrar una solución a corto plazo.

Hay que contar con que no haya cambios legislativos importantes. Por otro lado, la política exterior del presidente Fox ha estado y seguirá estando centrada de manera casi exclusiva en la relación con Estados Unidos (a pesar de las declaraciones amistosas hacia Europa o hacia Mercosur); el posible acuerdo migratorio, de hecho, fue el eje de su política durante el primer año. En todo caso, cuando haya fricciones o desacuerdos en foros internacionales entre Europa y Estados Unidos, por ejemplo, Fox no ha dejado duda de cuál será su posición.

El abierto pragmatismo de la política exterior, junto con el intento reiterado de introducir reformas legales para permitir la inversión extranjera en materia de energía, por ejemplo, han provocado en los partidos de la oposición un resurgimiento de la retórica nacionalista que puede significar algún riesgo. Durante los próximos meses, incluso hasta los comicios del año 2003, la inversión extranjera será probablemente un tema sensible: lo más aconsejable para los intereses españoles

sería evitar darle demasiado relieve.

Ahora bien: hay un dato que conviene tener presente. El mayor capital político con el que todavía cuenta Vicente Fox es haber derrotado al PRI en las elecciones del año 2000 y haber iniciado el "gobierno del cambio", la "transición democrática", o como se le quiera llamar. Eso aparte de que, en términos estrictamente personales, su imagen sigue siendo buena: a pesar de todo, el juicio de la opinión es constante y lo señala como un hombre honesto, de buenas intenciones. En ese terreno, el gobierno español y la clase política española en su conjunto cuenta con una ventaja comparativa muy apreciable: España sigue siendo el modelo de una transición democrática exitosa. Cualquier acercamiento que tienda a subrayar esa afinidad, que destaque la importancia de la transición a pesar de sus dificultades, ofrecería un apoyo invaluable para un presidente tan debilitado como lo es hoy Vicente Fox.

Conjeturas sobre el futuro inmediato

No es probable que la posición del gobierno mejore mucho en los meses próximos. Los factores básicos de su debilidad persistirán inalterados: la desestructuración política y el estancamiento económico. No obstante, comienza un año de elecciones federales y eso obligará al gobierno a "cerrar filas" y, seguramente, a aproximarse más al PAN, en busca de una mayoría en el Congreso. Será, probablemente, unas elecciones a las que todos los contendientes querrán dar un carácter plebiscitario: pedirán un voto a favor de Fox o en contra de Fox; serán también, según se anuncia, unos comicios de campañas relativamente *sucias*, con acusaciones de corrupción y casos judiciales, que tensarán aún más la relación entre el gobierno y la oposición. Un año, seguramente, de inestabilidad y fricciones políticas escandalosas, donde el presidente se juega la posibilidad de concluir su mandato sin un fracaso total.

Palabras clave

México

Vicente Fox

Gobernabilidad

Consolidación democrática

Transición democrática

Inestabilidad política

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲