

## **Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Aguilar, 2012, 190 pp.**

---

El ex consejero presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, nos presenta bajo el sello de Aguilar un texto que analiza los vicios y defectos del sistema político mexicano que desde su perspectiva se encuentra estancado, y nos ofrece algunas alternativas para salir del marasmo en el que se encuentra gracias a una larga tradición que viene desde el siglo XIX con el perenne triunfo del liberalismo al fusilar a Maximiliano de Habsburgo, la consolidación del régimen de Porfirio Díaz y el positivismo a la mexicana, la construcción de un nuevo sistema al terminar la Revolución para devenir en el nacionalismo revolucionario y el desarrollo estabilizador, para llegar a las reformas que generaron pluralismo político y alternancia en el poder.

El doctor Ugalde, con rigor metodológico y científico entrega una obra para que, tanto los más versados en el conocimiento de los sistemas políticos, como los que comienzan a interesarse, puedan entender por qué la democracia mexicana no ha rendido los frutos que los adalides y heraldos prometieron, así mismo busca explicar por qué más democracia no necesariamente conduce a mejores gobiernos.

La premisa de la que se parte es que el sistema no ha cambiado fundamentalmente, la alternancia en el poder y el pluralismo político no han roto con los atavismos del pasado, haciendo un símil histológico, las cirugías han sido en la epidermis, no al cuerpo en su totalidad,

por lo que la enfermedad no ha sido curada, pues no se ha tocado ni siquiera la hipodermis.

El volumen consta de once capítulos, que a su vez se pueden englobar temáticamente en cuatro apartados, por los que se nos muestran los antecedentes del sistema que se comienza a gestar en el siglo XIX, los problemas sistémicos que se han generado, las consecuencias de dichos obstáculos y un final en el que se nos avizoran algunas soluciones y alternativas.

Entrando en materia, la primera parte (que consta de los capítulos 1 y 2) hace un análisis de dónde venimos y para entenderlo se nos ilustra con meridiana claridad una división del proceso modernizador en México. En la obra se sostiene que el país ha tenido tres procesos modernizadores (el último inconcluso y en busca de consolidar su legitimidad).

La primera modernización se refiere al triunfo intelectual y político del liberalismo en el siglo XIX, ésta se consolida cuando Porfirio Díaz logra establecer orden, estabilidad y progreso económico. La segunda modernización se da entre 1940 y 1970 con el régimen posrevolucionario que sienta las bases del desarrollo, con educación y salud incipientes, un país que está identificado y unido con símbolos patrios y una nación asentada. La tercera modernización (objeto principal del texto en su vertiente política) inicia a finales de los años setenta con las reformas que dan entrada al pluralismo político y a la impronta de la competencia por el poder; en materia económica es 1982 cuando la modernización llega al país y el estatismo comienza a desmantelarse con privatizaciones y políticas neoliberales.

Los primeros dos procesos modernizadores contaban con una ideología legitimadora muy clara, en el primero fue el positivismo que pugnaba por orden y progreso, pero con Díaz se forjaron con base en corrupción y su política de “pan o palo”, el segundo tenía al nacionalismo revolucionario que ostentaba como banderas además de la estabilidad y el progreso a la justicia social. El tercero cuenta en buena medida con una crisis de legitimidad, ya que no se ha podido construir una a través del Estado de derecho, la rendición de cuentas y los derechos humanos.

Este tercer ciclo no ha concluido y sus efectos los vivimos en 2012 todavía, porque aunque se han logrado avances sustantivos en materia electoral, no se ha cambiado el sistema en su conjunto. En 2000 con el arribo honorario de la democracia a suelo mexicano y con Vicente

Fox en la silla presidencial se pensó que la corrupción, el clientelismo, el corporativismo y los gobiernos ineficaces se irían con la salida del PRI, pero como bien señala el autor, esa es una teoría del inquilino, una tesis que sustentó equivocadamente que con alternancia en la presidencia las cosas mejorarían, pero lo que se dejó de lado es que la casa es el problema, no su habitante.

Con los antecedentes expuestos, la segunda parte nos exhibe el abanico de los problemas sistémicos (capítulos del 3 al 7), los cuales consisten en: rendición de cuentas limitada, impunidad, clientelismo, escasa cultura de la legalidad y participación ciudadana y fragilidad fiscal.

La rendición de cuentas limitada hace referencia a un círculo incompleto, ya que rendir cuentas es una acción de doble vía en la que los gobernantes explican las acciones durante su gestión de forma periódica y en la que los gobernados pueden solicitar disquisiciones sobre los asuntos del gobierno, pero no sucede así.

Ya en 1917 la carta magna establecía un sistema de rendición de cuentas del Ejecutivo frente al Legislativo, pero no se llevó a cabo por dos razones de acuerdo al libro: porque no había competencia en el poder, lo que limitaba a que los votantes eligieran alguna otra opción y sancionaran los malos gobiernos mediante el sufragio o también llamado rendición de cuentas horizontal.

El segundo motivo por el que no servía la rendición de cuentas es porque el partido del presidente, el PRI, era la fuerza apabullante en el Congreso, por lo que el Ejecutivo controlaba lo que sucedía en las cámaras legisladoras. Las asimetrías comenzaron a corregirse cuando, en 1977, se reforma la legislación electoral y se crean 100 diputados de representación proporcional, por lo que para 1979 los partidos de oposición contaban con el 25% de la Cámara de Diputados.

A partir de este momento los legisladores comenzaron a ser más críticos del actuar del gobierno del Ejecutivo, pero no es sino hasta 1997, cuando el PRI pierde por primera ocasión la mayoría en la Cámara de Diputados y se empieza a vivir el fenómeno del gobierno dividido.

El control y el equilibrio entre poderes es el único mecanismo para combatir el abuso de alguno de ellos y así se genera la rendición de cuentas horizontal.

No debemos pasar por alto el dato que nos ofrece el doctor Ugalde cuando nos dilucida que en el léxico del debate público, el término de

rendición de cuentas no existió sino hasta finales de los años noventa con el gobierno de Ernesto Zedillo.

El régimen surgido de la Revolución pugró por la soberanía, la paz y la justicia social, pero justo como se escribe en el texto, nadie exigía una explicación de cómo lo lograba, ni cuánto se gastaba.

Con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y con la fundación del IFAI, la transparencia comenzó a ser una meta en la política mexicana, en 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y con ella se crea la Auditoría Superior de la Federación.

Han sido avances importantes, pero son desarticulados, en la obra se detalla qué es lo que hace falta en esta materia, por lo que aquí basta decir que uno de los problemas sustanciales es la carencia de sanciones cuando hay un mal gobernante, un legislador vota una ley perniciosa o simplemente no vota.

Un punto adicional es el de los gobiernos locales y su escasa rendición de cuentas, esto tiene varias explicaciones, una de ellas es que el gobierno está unificado subnacionalmente y hay cooptación de diputados por parte de gobernadores. Ha existido una política de endeudamiento, sin decir origen y destino y se ha creado un feudalismo al amparo del federalismo hacendario.

El segundo de los problemas sistémicos que son identificados por el doctor Ugalde es el de la impunidad, que es tildado como el principal de la política mexicana ya que es un sistema de irresponsabilidades en el que no hay sanciones para quien trafica con influencias, el político que endeuda a una entidad, el legislador que vota malas leyes, etcétera.

Esta falta de castigo ha generado una serie de incentivos para que los servidores públicos abusen del poder en su beneficio, lo que a su vez redundará en un sistema con un mal desempeño en lugar de uno que premie la excelencia y el buen gobierno.

Al no haber una rendición de cuentas eficaz se propicia la impunidad, pero si además sumamos la carencia de un Estado de derecho sólido y una sociedad poco exigente y con una cultura de la legalidad escasa tenemos una fórmula para la impunidad.

En estos momentos contamos con un equilibrio de poderes, pero al no tener un sólido Estado de derecho, las denuncias de uno a otro no generan castigos y se puede lucrar con el bien público sin sanción.

El Estado de derecho endeble es propiciado, de acuerdo con el autor, por un sistema penal ineficaz y discriminatorio, donde no hay un

debido proceso y se fomenta un sistema penitenciario corrupto con falta igualitaria de la ley.

Al existir falta de castigos se genera corrupción, que ha sido una constante del sistema político mexicano, incluso antes de su formación, tal y como lo podemos leer en el texto. La corrupción es la manifestación de la impunidad, no se sanciona una falta y ésta se incrementa a diversas escalas y magnitudes y quizá la más grave es la que daña el tejido social, la corrupción que aceita un trámite, que permite escapar de una multa y que ha generado un imaginario del “que no transa no avanza”.

La impunidad también genera crimen e inseguridad, puesto que los que roban, asesinan, secuestran, extorsionan, etcétera, no son castigados. Además de todo esto puede verse a través de los linchamientos, una de las consecuencias más graves de la impunidad.

Uno de los temas en el texto que más resaltan es que habla de la impunidad retórica, esto es, la falta de castigo para quien abusa de la palabra, puede ser uno de los tópicos más espinosos pues está en la barrera de la libertad de expresión, por lo que se les recomienda a los lectores ver directamente cómo no se violenta esta libertad y sí se busca que los políticos populistas, los tecnócratas y los críticos intelectuales hablen con más responsabilidad y con menos patrañas.

El tercer problema sistémico se refiere al clientelismo, es decir, un sistema de intercambio de beneficios entre políticos que ofrecen prebendas a cambio de apoyos económicos o electorales.

El tema que subyace es el del corporativismo, porque los principales clientes del sistema político han sido corporaciones como sindicatos, organizaciones agrarias, agrupaciones gremiales, universitarias, etcétera.

Bajo esta lógica se crearon sistemas de pensiones muy abultados sin pensar en los costos en un futuro cercano.

Las clientelas son de todo tipo y todos los partidos recurren a ellas porque les ofrecen votos o dinero para financiar campañas a cambio de contratos, trato especial, subsidios o cualquier moneda de cambio.

De igual forma hay clientelas empresariales que presionan al gobierno para que la regulación en su ramo productivo sea favorable ante una posible competencia o pago de impuestos.

El autor, justo como en otros puntos, hace un recorrido histórico que además de necesario, ilustra de forma transparente cómo es que se

llegó a como estamos, por lo que la evolución histórica de este tema es imprescindible para lograr un entendimiento global del tópico.

El cuarto problema sistémico es el de la escasa cultura de la legalidad y de la participación, uno de los más arraigados en los ciudadanos mexicanos, porque la escasez de demócratas en la sociedad mexicana es un asunto mayúsculo, principalmente porque se fomenta el no cumplimiento de la ley y la no contribución al financiamiento del gobierno.

El doctor Ugalde identifica tres características de la cultura política de los mexicanos que han servido de atavismo para transitar a una democracia liberal: escasa cultura de la legalidad, baja participación política y desconfianza.

Los mexicanos hemos tenido ciertas creencias sobre la ley que han hecho que no se quiera cumplir. Primero se entiende que las leyes no vienen de un proceso deliberativo que busque el bien de todos, sino que fueron hechas para favorecer a alguna minoría poderosa y en segundo término que la aplicación no es igual para todos por razones políticas.

Si realmente se quiere fomentar una cultura de la legalidad lo que se necesita es que la percepción de que la norma se cumple y se aplica sea generalizada, esto es más importante que los resultados de la aplicación misma.

La baja participación política se genera por el sistema clientelar que poseemos, no se crea ciudadanía, porque además sí tenemos una fuerte cultura de la movilización y la protesta, que en ocasiones busca trato preferencial y daña derechos de terceros.

En el tema de la desconfianza encontramos que los mexicanos no confían ni en las personas ni en las instituciones, si no confiamos en los demás no es posible construir ciudadanía que busque la mejora de la comunidad porque ésta no existe.

La democracia sin demócratas es imposible, así como insostenible es transitar a una democracia liberal sin participación política de los ciudadanos.

El último de los problemas sistémicos que se identifican en el libro es el de la fragilidad fiscal, situación nada menor porque México recauda poco, gasta poco y además lo gasta mal, es así como el autor comienza explicando que en alguna medida la fragilidad del Estado proviene de sus arcas públicas.

La baja recaudación se debe a que los principales impuestos son el IVA y el ISR, el primero no generalizado a alimentos y medicinas, y el segundo en ocasiones resulta un paraíso fiscal para las grandes empresas. Se gasta equivocadamente porque buena parte de los recursos se utilizan en gasto corriente, como sueldos, salarios, pensiones y subsidios.

Además los subsidios están mal focalizados, pues, para poner un ejemplo que se observa en el texto, el caso de la gasolina es aprovechada 20 veces más por el 10% de la población más rica que por el 10% de la población más pobre.

El gasto utilizado se encuentra al margen de los resultados, porque en la lógica clientelar del sistema, más gasto en ciertos casos genera apoyos y popularidad política, mas no satisfacción de necesidades.

Si a lo anterior sumamos una renuencia por parte de los ciudadanos a pagar más impuestos bajo la creencia de que lo que ya se tiene es suficiente, y también de los gobernantes a cobrar más porque es una política impopular y que no suma adhesiones o votos, nos encontramos en que el déficit fiscal seguirá siendo un problema.

Pero eso no es todo, las finanzas públicas tienen un mal aún mayor, que es la renta petrolera de PEMEX. Lo que no obtiene el gobierno de los impuestos, es en la paraestatal donde lo encuentra, en lugar de ocupar ese gasto en infraestructura productiva o generación de conocimiento científico, se va a gasto corriente.

Se pide mucho y se ofrece poco en ambos lados de la moneda, los ciudadanos exigen buen gobierno y resultados pero no están dispuestos a aportar más y el gobierno pide votos y puestos a cambio de programas ineficientes y la cobardía de no cobrar más.

Si ambas partes entendieran que con unas finanzas sanas se puede generar cultura de la responsabilidad por parte de los gobernantes gracias a la exigencia más alta de los contribuyentes estaríamos en tránsito a paso veloz a una democracia de corte liberal.

Posiblemente sea necesaria una crisis fiscal para que se entienda que es necesaria una reforma profunda en este aspecto.

Es así como concluyen los problemas del sistema político mexicano que son expuestos por el doctor Ugalde, pero estos obstáculos tienen consecuencias y éstas son la materia de estudio de la tercera parte del libro (capítulos del 8 al 10).

Es reiterativo (mas no sobra decirlo consecutivamente) el hecho de que la democracia electoral es parte del sistema político, pero no el

sistema en su conjunto, y es éste el que continúa con sus características del siglo XX (problemas sistémicos) por lo que las virtudes de la democracia electoral han sido disminuidas por los vicios de antaño.

A partir del análisis de los problemas el autor llega a lo que han traído con ellos, enumera tres consecuencias: gobiernos deficientes, vetocracia y una legitimidad erosionada.

La democracia no necesariamente produce gobiernos eficientes, tal ha sido el caso de México, esto gracias a que no se han superado las perversiones políticas del sistema, con clientelismo, poca rendición de cuentas, impunidad, fragilidad fiscal y carente cultura de la legalidad y de la participación, no hay sistema electoral que remonta tal problemática.

Una de las cuestiones que se remarca es que para que un gobierno pueda proporcionar resultados se necesita de gobernabilidad democrática, es decir, inclusión y eficacia.

El segundo resultado es la vetocracia, el gobierno del veto. Hay actores políticos y económicos que utilizan su fuerza o influencia para bloquear ciertas decisiones que les afectan lo que empantana el proceso decisorio gracias a su poder de veto.

Se nos indican actores con dos tipos de veto, el formal y el informal. Los primeros son el Congreso y el Poder Judicial que se activan con el pluralismo y la pérdida de la mayoría por parte del PRI en el caso del Legislativo y con la reforma de 1994 cuando la Corte puede declarar inconstitucionales leyes aprobadas.

En lo que atañe a los actores con veto informal o poderes fácticos que surgen a finales de los noventa, con el desmantelamiento del presidencialismo hegemónico componen un bloqueo en diversos sectores de su interés. Los más visibles están en el área de las telecomunicaciones, los sindicatos, la televisión abierta, el petróleo, y la educación.

Estos vetadores informales no son mayoría, pero han logrado manipular las políticas que dañan sus intereses amén de su influencia y chantaje para inhibir apoyos o generar inestabilidad

La tercera consecuencia es la legitimidad erosionada; se ha minado el derecho a gobernar, tanto por el mandato que se ejerce a través del sufragio, como por la construcción de un sistema sustentado en un marco jurídico válido para que los gobernantes puedan hacerlo a nombre de todos con la autoridad suficiente.

Son varias las causas por las que la legitimidad de los gobiernos es cuestionada, pero señalaremos únicamente las cuatro más importan-

tes: la divergencia entre legalidad y legitimidad, la falta de resultados de los gobiernos, falta de narrativa de futuro como país y el cuestionamiento de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la vía electoral.

En una democracia, para que exista legitimidad es menester que nazca de la legalidad, pero si se recuerda que estamos en un Estado de derecho endeble que es incapaz de cumplir algunas de las condiciones mínimas, en especial de seguridad, la obediencia no ocurre y por tanto no hay legitimidad.

Los gobiernos ineficaces son una constante, ya se ha explicado por qué es que no se dan los resultados esperados, pero no deja de mencionarse que también son parte causal de la legitimidad disminuida.

La narrativa de un futuro hace énfasis en el discurso que se utiliza para propiciar referentes, metas o un destino al país. Al no existir, la democracia sucumbe ante la desesperanza porque no hay resultados ni un mensaje esperanzador.

La cuarta razón es el cuestionamiento de AMLO frente a los comicios de 2006 y de 2012. La vía electoral se vio dañada porque un segmento de la población compró la idea de que efectivamente ocurrió un fraude que no pudo probarse y cuando las instancias dieron su última palabra, el candidato perdedor no aceptó los resultados.

Ahora la vía para acceder al poder se piensa por algunos como no adecuada, pese a que nuestro sistema electoral es elogiado a nivel internacional por las redundancias que buscan generar confianza. Pero ante el descontento alentado por AMLO, resultó un problema acrecentado.

Cuando un gobierno no es legítimo se pierde la capacidad de obediencia, lo que a su vez genera pocos resultados al no tener el consentimiento de los ciudadanos, por lo que las transformaciones de fondo que pueden ser impopulares (como una reforma fiscal) no se realizan y se ven lejos.

Ante lo ya expuesto se vislumbra un futuro sombrío, no obstante el autor nos recuerda que sí hay salida y alternativas para abatir el estanco y sostiene que con una reconstrucción de la legitimidad con base en un Estado de derecho, el fortalecimiento de la base fiscal del Estado y la subsecuente responsabilidad ciudadana que esto generaría, el mejoramiento del proceso decisorio en un ambiente plural y el mejoramiento de las reglas de inclusión democrática, es posible una democracia liberal.

Como sucede en las buenas películas el final no debe contarse, por lo que los medios para lograr los fines mencionados en el párrafo anterior se dejan en suspenso para propiciar que los lectores se acerquen directamente al libro con la recomendación de leerlo de principio a fin, pues encontrarán un texto, que además de accesible, es escrito por una persona con el conocimiento necesario para hablar del sistema político, exponer sus vicios y proponer alternativas.

México requiere más investigaciones como la que es objeto de esta reseña, que además de identificar el problema y entenderlo a cabalidad, la propuesta no queda olvidada, es muy fácil criticar sin proponer, pero proponer con base en una buena crítica es una empresa lograda por pocos, Luis Carlos Ugalde logró hacerlo.

**Edwin Atilano Robles**

Consejero Universitario FCPyS-UNAM

Asistente de investigación IIJ-UNAM