

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

La pertinencia de reseñar *Por una democracia eficaz*, de Luis Carlos Ugalde, se debe a la actualidad del tema de la democracia mexicana (Emmerich 2009), y porque no se han publicado reseñas en revistas indexadas que analicen y sintetizen a profundidad su contenido, debido a su reciente publicación. Esta obra consta de una introducción y once capítulos divididos en cuatro partes. La pregunta principal que Ugalde se plantea desde el inicio es ¿por qué la democracia mexicana no ha dado los resultados esperados? O, dicho de otro modo, ¿por qué la democracia en México no ha sido eficaz?

En el primer capítulo, “¿De dónde venimos? El triunfo del liberalismo y el desarrollo estabilizador”, el autor indica que una parte de la respuesta a esa cuestión se encuentra en la historia de México, en particular en la de los siglos XIX y XX. Durante cuyo transcurso el país pasó por tres procesos modernizadores. Y define la modernización como “el proceso que los países emprenden para ser ‘modernos’, esto es, transitar de sociedades tradicionales, feudales y agrarias hacia economías industrializadas y de servicios con tradiciones seculares” (p. 19).

La primera modernización (1867-1920) comenzó con Benito Juárez y el triunfo del liberalismo, continuada por Porfirio Díaz y finalizada con Francisco I. Madero. La segunda, (1940-1970), tuvo lugar en la década de 1930, con el surgimiento del presidencialismo y la hegemonía política del partido oficial (el Revolucionario

Institucional, PRI). La premisa modernizadora en estos tres periodos fue establecer el orden social por diferentes vías; el liberalismo juarista, a través de las leyes y la división de poderes; Díaz, por medio del método científico (positivismo), que consideraba la solución a todos los problemas nacionales y Madero con los valores democráticos y la revolución, como propiciadores de un verdadero cambio político.

Tanto para la etapa del desarrollo estabilizador de Díaz como para el nacionalismo revolucionario del segundo periodo modernizador, no importaban los valores democráticos como la participación ciudadana o la libertad de expresión, sino “mantener el orden primero, generar crecimiento después y dotar de mejores oportunidades a la población de menores ingresos” (p. 24). El cambio político tendría lugar en las décadas siguientes a la crisis política de 1968. En los años setenta, el gobierno instauró una apertura a los grupos marginados, de manera que con la reforma política de 1977 se daría entrada a la izquierda en el Congreso. En el sexenio de José López Portillo tuvo lugar la crisis económica (1982), que exhibió la fragilidad del sistema político del segundo periodo. En cambio, el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) representó el arribo de la tecnocracia política al poder.

El capítulo segundo, “La tercera modernización: el cambio político, 1977-2012”, trata sobre la reforma de 1977, que fue el parteaguas del cambio que México experimentó en los años siguientes. La reforma intentaba expandir el pluralismo al incluir los partidos de izquierda en el Congreso. Para ello se crearon cien diputaciones plurinominales, junto a las 300 de mayoría relativa, y se formularon reglas para la creación de nuevos partidos, de tal modo que entre 1978 y 1985 éstos se multiplicaron. La Comisión Federal Electoral fue la encargada de la organización y el cómputo de las elecciones, y estuvo encabezada por el secretario de Gobernación del PRI.

La reforma electoral de 1990 destacó por la publicación de una nueva ley electoral, que originó al Instituto Federal Electoral. Lo anterior fue el resultado inmediato de la crisis electoral de 1988, cuando se acusó al PRI de manipular los resultados en beneficio de su candidato presidencial. En 1997, el partido oficial perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por primera vez en su historia,

y dio lugar el gobierno dividido. De esta manera se instauró un sistema de pesos y contrapesos antes inexistente.

Ugalde afirma que durante los 12 años de gobiernos panistas en la Presidencia no hubo cambios relevantes dentro del sistema político mexicano, puesto que optaron por mantener el statu quo del sistema clientelar que caracterizaba a los presidentes priistas. “La alternancia en 2000 no fue un cambio sistemático, sino sólo de manos” (p. 43). Fracásó la esperanza ciudadana de que por la vía electoral se lograría un cambio estructural en el sistema político en México. Por esta razón, “la nueva legitimidad política requiere construir gobernabilidad democrática eficaz, esto es, un gobierno incluyente y un gobierno eficaz” (p. 42).

En el capítulo tercero, la “Rendición de cuentas limitada”, el autor define dicha rendición como la obligación de los gobernantes de dar cuenta a la ciudadanía de sus actos y decisiones. Para que el círculo de la rendición de cuentas se cierre es necesario que se apliquen sanciones a los servidores públicos que infrinjan las leyes. En una democracia representativa, la rendición de cuentas es “uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder” (p. 49).

Durante décadas, los gobiernos emanados del PRI fueron inmunes al castigo de las urnas, debido a que no existía competencia electoral. El “presidente podía gobernar sin contrapesos gracias al control que ejercía sobre el Congreso” (p. 50). En 1997 las cosas cambiaron, cuando el partido oficial perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. A partir de ese momento hubo un mayor equilibrio de poderes, y el Legislativo ejercía mayor control sobre el Ejecutivo. El concepto de rendición de cuentas adquirió importancia sólo en los años noventa, durante el Gobierno de Ernesto Zedillo, primero en el discurso y luego en la práctica.

En el año 2000, la alternancia dio inicio a un ciclo de reformas en pro de la transparencia y el mejoramiento de la rendición de cuentas. La promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002 fundó el Instituto Federal de Acceso a la Información. En los estados se legislaron leyes de transparencia; y en el año 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que creó la Auditoría Superior

de la Federación, pero los hallazgos de este organismo “raramente conducen a sanciones penales o políticas” (p. 54).

El Congreso adolece de una doble moral política, pues exige cuentas de los actos de otros sin rendir cuentas de los propios; carece de transparencia respecto de su propio presupuesto, y cuando votan malas leyes no reciben sanción alguna. Los gobiernos locales tampoco rinden cuentas, pues en la mayoría de ellos prevalece un gobierno unificado. La consecuencia es que el Ejecutivo controle al Legislativo y, a través de éste, a los órganos superiores de fiscalización. Los estados cada vez se endeudan más, refugiados en el federalismo hacendario para financiar a sus clientelas políticas (Ramírez 2012). Esto es lo que algunos autores denominan *federalismo*.

En el cuarto capítulo, “Impunidad”, Ugalde sostiene que “el principal problema sistémico de la política mexicana es la impunidad política”. Es decir, no se castiga a los políticos por sus actos y omisiones. Esto se debe a varias causas: a) a la impunidad, que se debe a la falta de un sistema eficaz de rendición de cuentas; b) a la carencia de un Estado de derecho sólido y c) a una sociedad que carece de una cultura de la legalidad y de exigencia. “Hay impunidad si los ciudadanos no ejercen su capacidad de sancionar políticamente a los malos gobernantes, ya sea mediante su voto o mediante su voz” (p. 69). Una de las manifestaciones más claras de la impunidad es la corrupción, cuyos actos principales son el soborno en los contratos de gobierno, la desviación de recursos públicos para fines particularistas y las mordidas a pequeña escala (Lagunes y Pineda 2013).

El crimen y la inseguridad también son reflejo de la impunidad. Si no se castiga a quienes trafican con drogas, asesinan o roban propiciará que éstos se extiendan aún más. Ciudad Juárez y Chihuahua, por ejemplo, fueron en 2010 las ciudades más violentas del mundo. Los casos más sonados de linchamiento en México “son una de las consecuencias más extremas y dramáticas de la impunidad” (p. 75). Finalmente está lo que el autor llama impunidad retórica, la que se da cuando un político “promete paraísos en la tierra sin pecado original [y] cabalga por el mundo sin dar cuenta de la veracidad de sus dichos ni pagar por sus consecuencias” (pp. 78 y 79).

El capítulo cinco, “Clientelismo”, el seis, “Escasa cultura de la legalidad y de la participación” y el siete “Fragilidad fiscal” se pue-

den sintetizar en que el clientelismo es una relación viciosa entre el patrón (gobierno, partido) y el cliente (corporaciones, sindicatos), en la cual los patrones “dan dinero, puestos, beneficios laborales, contratos y concesiones a diversos clientes organizados”. En México los sindicatos más poderosos son el de Trabajadores al Servicio del Estado, el Nacional de Trabajadores de la Educación, el más grande de América Latina, el de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y el del Instituto Mexicano del Seguro Social; no le rinden cuentas a nadie de sus ingresos, pues no son considerados públicos sino privados, aunque gozan de grandes sumas de dinero procedentes del gobierno. “La baja participación ciudadana ha facilitado que el poder organizado de las clientelas pese más que los derechos de individuos sin capacidad de organización” (p. 96).

La cultura política de los ciudadanos mexicanos ha sido una barrera para que el país pase de una democracia clientelista a una liberal. Esto se debe a que existe “una escasa cultura de la legalidad, una baja participación política y comunitaria y una elevada desconfianza hacia las instituciones de gobierno” (p. 99). La democracia ideal que Ugalde anhela es una en la que se mezclen tres elementos centrales, “libertad individual, igualdad ante la ley y participación en la selección y vigilancia de los gobernantes” (p. 99).

México tiene un sistema fiscal endeble; recauda poco y lo gasta mal. El autor dice que una parte importante del presupuesto es improductivo, porque no combate los principales problemas del país, como la pobreza y el bajo crecimiento de la economía. Se destinan muchos recursos al gasto corriente como salarios, sueldos y pensiones, pero pocos a la infraestructura y capital que producen riqueza. En la burocracia hay demasiadas personas que cobran sin producir riqueza, y también están “los subsidios [que] tienen un alto costo para el erario y benefician más a los ricos” (p. 113). Debe pagar más quien gana más. En México muchas empresas evaden impuestos mediante artilugios legales; el comercio informal, por ejemplo, está exento de impuestos. Se debe generar una cultura de la responsabilidad, “porque cuando la gente paga al margen del monto, se siente empoderado para exigir cuentas a sus gobiernos” (p. 120).

El capítulo ocho, “Gobiernos deficientes”, el nueve, “Vetocracia”, y el diez, “Legitimidad erosionada”, presentan a grandes rasgos los

puntos que a continuación se describen. México tiene una democracia de baja calidad, que genera gobiernos poco eficaces para alcanzar sus fines. Lo opuesto sería una democracia participativa, donde exista rendición de cuentas y un Estado de derecho consolidado. Un gobierno podrá producir buenos resultados sólo si posee gobernabilidad democrática, que pone atención en los resultados de la política pública, mientras que la calidad de la democracia pone el énfasis en los procedimientos para que un gobierno logre buenos resultados. La gobernabilidad democrática se mide según los resultados en crecimiento económico, creación de empleo, la inflación, la seguridad pública, el combate a la pobreza y la educación. México no ha tenido buenos resultados en estos rubros, debido a la baja calidad de la democracia que caracteriza al país y a su ineficaz gobernabilidad democrática.

La *vetocracia* puede definirse como “la capacidad de actores políticos y económicos para usar su fuerza e influencia para bloquear decisiones y políticas públicas que afectan sus intereses y, con ello, mantener el *status quo*” (p. 135). Los actores que tienen poder de veto son, por ejemplo, el Congreso para detener reformas del Ejecutivo; los gobernadores que, a través de sus legisladores, detienen reformas que no los benefician; los grupos empresariales, para hacer lo propio en materia de competencia; “la de los medios de comunicación que promueven candidatos al Congreso para cuidar sus intereses (las llamadas *telebancadas*); la de los sindicatos, que usan su fuerza política para amedrentar a los partidos políticos y bloquear cambios a la ley laboral” (p. 135). Ugalde concluye este capítulo diciendo que “son los *vetos*, no los *votos*, el instrumento político más poderoso de la nueva *vetocracia mexicana*” (p. 142).

El autor comienza el capítulo de la legitimidad erosionada con la definición del concepto de legitimidad. Se trata del “derecho a gobernar no sólo porque así lo decide el pueblo a través de su voto sino porque el sistema democrático está construido sobre un marco jurídico válido y suficiente para que quien gobierne tenga la autoridad y el reconocimiento para hacerlo en nombre de todos” (p. 145). El problema es que en México las leyes no son el reflejo de los valores que se comparten socialmente, no son eficaces para cumplir sus propósitos y, aparte, no se aplican en forma equitativa

para todos. Las mismas autoridades encargadas de hacerlas valer las violan, y con ello pierden toda autoridad moral para aplicarlas. El autor termina enfatizando que para construir legitimidad es necesario que el gobierno establezca una narrativa de futuro, que estuvo ausente en el de Felipe Calderón, es decir, debe saber hacia dónde quiere conducir al país.

En el último capítulo, “¿Qué hacer”, Ugalde señala que el gobierno no va a dar buenos resultados si carece de gobernabilidad democrática, de buenas políticas y excelentes ejecutores. Según él, “las buenas políticas las dicta el sentido común, el conocimiento técnico y el contexto”, mientras que la eficacia de los buenos ejecutores radica en su “formación, de sus habilidades gerenciales y de su talento político” (p. 161).

Es más, en la discusión sobre la modernización en México ha faltado tratar el tema de la estructura que da lugar a las políticas públicas y no en su contenido, como comúnmente se ha hecho. La teoría del cambio de inquilino fue falsa, las altas expectativas de que éste ocurriera con la llegada de Vicente Fox a la silla presidencial no se cumplieron. No basta cambiar las reglas electorales y el partido que arriba a la Presidencia. Para que la gobernabilidad democrática sea eficaz, el autor propone cuatro líneas de acción para mejorarla: a) dotar de legitimidad al sistema político mediante un sólido Estado de derecho; b) hacer más fuerte el sistema fiscal, y generar responsabilidad ciudadana para financiar el gasto público; c) incrementar la eficacia del proceso de toma de decisiones dentro de un ámbito plural y d) perfeccionar las reglas de inclusión democrática.

La ley debe imperar en todos los ámbitos de la vida social, y aplicarse a todos por igual; este es, sin duda, el mayor reto del sistema político vigente en México. La gobernabilidad democrática debe descansar en la legalidad y no en la negociación con clientelas particularistas. Incentivar una cultura de la legalidad para que las leyes se cumplan voluntariamente, lo cual “presupone la percepción de que éstas son justas, que provienen de procesos incluyentes y democráticos y, sobre todo, que se aplican a todos por igual” (p. 163). Para garantizar un Estado de derecho son importantes dos caminos de acción; primero, el gobierno debe poner el ejemplo en el cumplimiento de las leyes, puesto que la percepción ciudadana es que

éste no las cumple y que no se aplican a todos por igual y, segundo, se deben crear espacios donde la ley se aplique de forma estricta y equitativa, de manera que incentive su reproducción.

Otro aspecto importante de la gobernabilidad democrática es el fortalecimiento del sistema fiscal y la generación de responsabilidad ciudadana. Es fundamental fortalecer la base fiscal, para que el gobierno mejore su posición del gasto y sea más eficaz en el combate a la pobreza, mejorar la seguridad pública y estimular la construcción de infraestructura como el crecimiento económico. El gobierno debe gastar mejor los pocos recursos que tiene en programas cuyos resultados sean eficientes, además es menester que éste optimice su sistema de rendición de cuentas. Por otro lado, es “necesario crear responsabilidad gubernamental, para que quien gaste también recaude” (p. 167). En este sentido, se debe propiciar el incremento de las obligaciones recaudatorias en los estados y municipios, para fomentar una mayor responsabilidad en los contribuyentes.

El autor concluye que se necesita un proceso decisorio más eficaz dentro de un ámbito plural, para evitar que los grupos de interés o clientelas veten cualquier reforma política. “Los congresos requieren fortalecer sus sistemas de comisiones para mejorar los trabajos de dictamen y agilizar el desahogo de los asuntos legislativos” (p. 170). Para que los congresos funcionen se necesita que haya carreras parlamentarias, y que se reduzca la influencia clientelista en ellos. También es importante lograr la profesionalización de los presidentes municipales, para que recauden, gasten mejor y dependan menos de la federación.

Óscar Nicasio Lagunes López\*

## Bibliografía

Emmerich, Gustavo Ernesto (coordinador). 2009. *Situación de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

\* Estudiante del doctorado en ciencias sociales de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: oscar\_lagunes@hotmail.com



Lagunes López, Óscar Nicasio y Nicolás Pineda Pablos. 2013. El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La revisión de las cuentas públicas del Gobierno de Sonora, 2004-2010. *región y sociedad* xxv (56): 231-270.

Ramírez Camberos, Jehú Jonathan. 2012. Factores políticos e institucionales asociados al endeudamiento municipal en el noroeste de México, 1989-2007. Tesis de doctorado, El Colegio de Sonora.

