

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

Víctor Montoya Ayala (México)*

En esta obra, el ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), académico y analista mexicano Luis Carlos Ugalde presenta una serie de reflexiones que, con apoyo de datos estadísticos y porcentuales sólidos, así como de diversos ejemplos, intenta demostrar por qué la democracia mexicana hoy en día tiene baja calidad. A su vez, se hace un balance acerca de los aciertos y desatinos del sistema político del país, desde su Independencia hasta el cambio político que inicia en 1970 y que continúa.

Se trata de un polémico libro que pretende generar debate respecto de los principales problemas sistémicos de México, pero, además, propone distintas líneas de acción para combatirlos de manera efectiva.

En la primera parte de la obra, de carácter introductorio y dividida en dos capítulos, se explica que, como nación independiente, México ha tenido tres procesos modernizadores: el liberalismo en el siglo XIX y su transformación en orden, estabilidad y progreso económico durante el régimen de Porfirio Díaz; el periodo de desarrollo estabilizador entre 1940 y 1970,

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y secretario auxiliar adscrito a la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. victor.montoya@te.gob.mx.

y por último la etapa que inicia a finales de la década de 1970, la cual modifica el papel del Estado en la economía, y abre los cauces para la democracia electoral y el pluralismo.

En esta tesitura, el concepto de *modernización* puede ser entendido como el proceso que emprenden los países para transitar hacia economías industrializadas y de servicios con tradiciones seculares. En general, la modernización en un país significa construir sociedades políticas que privilegien la libertad y la igualdad, y economías que estimulen la innovación, el libre intercambio y la prosperidad material. Ahora bien, es importante mencionar que el autor hace especial énfasis en los procesos modernizadores de México en materia política.

El capítulo uno reseña los dos primeros procesos modernizadores del país. El primer ciclo modernizador de la nación mexicana inicia con el triunfo simbólico y militar liberal de Benito Juárez contra los franceses en 1867, el cual restaura el gobierno con base en la Constitución de 1857. No obstante, años más tarde sería Porfirio Díaz quien implantara parte de la ideología liberal y, durante los 30 años de su gobierno, México se modernizaría; sin embargo, si bien el régimen de Díaz emanó cronológicamente del movimiento liberal, durante su gestión el credo liberal fue desplazado por el positivismo, una ideología que promulgaba el orden y el progreso, para la cual los valores supremos no eran la legalidad, la igualdad o las libertades individuales.

A pesar de que la historia oficial califica el porfiriato como dictatorial, opresivo y causante de la enorme desigualdad, lo cierto es que permitió por primera vez un conjunto de factores que pusieron al país en la senda del orden, la estabilidad y el progreso económico, aunque fuera de modo parcial e inequitativo.

El segundo ciclo de modernización nacional tuvo su origen en la hegemonía del partido político oficial, a partir de los años treinta del siglo XX, cuando el instrumento político del presidencialismo mexicano generó la estabilidad política que sustentó el proceso de modernización ocurrido entre

1940 y 1970, en el que se dio paso a una economía con un mayor papel de los particulares, pero en un entorno regulatorio incipiente que aún protegía a diversos mercados monopólicos. Una característica muy importante de este periodo fue el gran poder que se concentró en la figura del presidente de la República.

La crisis de 1968 fue el precedente del cambio político que México experimentarí en las décadas siguientes. Como resultado, en la década de 1970 el gobierno reaccionaría con una política de apertura e inclusión de grupos antes marginados, como los universitarios y los líderes sindicales y de izquierda, para que en 1977 se aprobara la reforma política más importante para el país hasta ese momento, la cual abriría las puertas de la vida institucional a la izquierda y las del Congreso a la oposición.

El capítulo dos está dedicado al tercer ciclo modernizador de México que inicia, precisamente, con la reforma política de 1977. Ésta buscaba, entre otras cosas, expandir el pluralismo político, gestar un sistema incluyente de partidos de derecha y de izquierda, y dotar de derechos a las minorías. Se crearon, entonces, 100 diputaciones plurinominales que fueron ocupadas por partidos de la oposición, se sentaron las bases constitucionales de los partidos políticos como “entes de interés público” y se establecieron reglas para formar nuevos partidos. Después, en 1986, hubo otra reforma electoral cuyo principal elemento fue el aumento de los diputados de representación proporcional a 200, de los cuales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) participó en su repartición. Esa ruta reformista acabaría 18 años más tarde con la mayoría legislativa de dicho partido político, cuando en 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que dio lugar a un gobierno dividido. En síntesis, se estimuló el pluralismo político.

Como respuesta a la crisis de credibilidad que se dio en la elección presidencial de 1988, hubo un segundo bloque reformista en 1990 que fundó al IFE y creó una nueva ley electoral que pretendió dotar de certeza e imparcialidad a la organización de las elecciones. El Consejo General del

Víctor Montoya Ayala

nuevo instituto se integró con el secretario de Gobernación y seis magistrados ciudadanos; asimismo, se sentaron las bases de la justicia electoral mediante la creación del Tribunal Federal Electoral.

Posteriormente, resultó relevante la reforma de 1996 que generó tres logros importantes: primero, la independencia y autonomía constitucional del IFE; segundo, un sistema de financiamiento que nivelaba los recursos de los partidos políticos para que compitieran con mayor equidad; y tercero, la adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial y la creación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) para dirimir controversias y dar certeza a los procesos electorales.

Es preciso apuntar que, aun cuando desde 1994 las elecciones federales en México se pueden calificar como transparentes, es hasta el año 2000, al ganar Vicente Fox la presidencia de la República, cuando en términos simbólicos nace la democracia mexicana y se consolida la confianza en el sistema electoral. Desafortunadamente, la elección federal de 2006 comenzó a desgastarla. Aunque los estándares de organización fueron los mismos, el contexto en la contienda fue muy diferente: el candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador, perdió contra el candidato del partido en el poder —Partido Acción Nacional (PAN)—, Felipe Calderón Hinojosa, por una diferencia de sólo 233 mil votos (0.56%). El candidato perdedor rechazó el resultado y denunció un presunto fraude que generó un conflicto poselectoral, por la sospecha de que se presentaron irregularidades.

Seis años más tarde ocurrió una historia similar. Nuevamente Andrés Manuel López Obrador fue candidato a la presidencia y perdió frente al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, aunque por una diferencia de 3.3 millones de votos (6.6%). Una vez más López Obrador desconoció el resultado, pero en esa ocasión con el argumento de que la elección había sido “comprada” mediante prácticas de coacción de votantes y por medio del apoyo de las televisoras al candidato del PRI. De nueva cuenta se sembró duda entre un segmento de la población y, por ende, se afectó la confianza en la vía electoral como fuente de legitimidad política.

De esta manera, el tema central de la obra es la vertiente política del tercer ciclo modernizador. Así también, en la segunda parte del libro, titulada “Los problemas sistémicos” —compuesta por cinco capítulos—, se enumeran, a juicio del autor, los principales problemas del sistema político mexicano: la rendición de cuentas limitada, la impunidad, el clientelismo, la escasa cultura de la legalidad y de la participación ciudadana, así como la fragilidad fiscal.

El capítulo tres versa acerca de la rendición de cuentas limitada. Se hace hincapié en la rendición de cuentas como elemento central de la democracia representativa, pues no sólo implica la obligación de todos los servidores públicos a explicar y justificar sus actos ante la población, sino también las sanciones que se deberían aplicar cuando el gobernante incumple. Si bien el Poder Ejecutivo hace efectiva su obligación política y legal de rendir cuentas, además de que el país ha concretado avances significativos en la materia, como la promulgación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental o la fundación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), lo cierto es que el Congreso y los gobiernos locales han escapado, por diferentes razones, de una rendición de cuentas efectiva.

El capítulo cuatro aborda el tema de la impunidad como el principal problema de la política mexicana, esto es, un sistema en el que los políticos y funcionarios públicos no pagan las consecuencias de sus actos u omisiones. La impunidad se encuentra en la corrupción, como su manifestación más clara, y desemboca en diversas modalidades, como el ámbito del narcotráfico, el soborno en contratos de obra pública o adquisiciones del gobierno y el peculado. Asimismo, se afirma que los linchamientos son una de las consecuencias más extremas y dramáticas de la impunidad.

Un apartado interesante en este capítulo es el referente a la impunidad retórica de la que gozan los políticos populistas, los políticos tecnócratas y los críticos intelectuales. En opinión del autor, aunque algunas de las facetas más activas de la democracia son la libertad de expresión y la di-

Víctor Montoya Ayala

versidad de puntos de vista, el uso indebido de la crítica y el abuso de la opinión y de la palabra deberían ser castigados.

El capítulo cinco expone el problema del clientelismo. Desde su evolución histórica y con apoyo en diferentes ejemplos, como el trato privilegiado a múltiples sindicatos, se describe al clientelismo como el sistema de intercambio entre políticos que dan prebendas, cargos públicos y presupuestos a cambio de apoyo político o económico.

El siguiente capítulo se titula “Escasa cultura de la legalidad y de la participación”. Aquí se explica que la cultura política de los mexicanos ha sido un obstáculo para tener un país más democrático por tres particularidades: primero, por una limitada cultura de la legalidad debido a que la población cree que las leyes no provienen de procesos deliberativos e incluyentes con la intención de beneficiar al pueblo, sino que buscan favorecer a los poderosos y que, además, no se aplican igual para todos; segundo, por una baja participación ciudadana en asuntos políticos y actividades comunitarias; y tercero, por la elevada desconfianza hacia la autoridad e instituciones de gobierno, que puede ocasionar desacato a la ley o resistencia a cumplirla. Esto genera que se eleven los gastos de operación del gobierno, como sucede en el sistema electoral, y México cuenta con uno de los mejores del mundo, pero también es uno de los más caros. En otras palabras, el costo es proporcional a la desconfianza de la población.

El último capítulo de esta segunda parte presenta la fragilidad fiscal del Estado mexicano. Con base en estadísticas y datos porcentuales, afirma que México tiene baja capacidad recaudatoria, gasta poco y, además, gasta mal. Asimismo, destaca la postura a favor del cobro del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas.

La tercera parte de este libro lleva por título “Las consecuencias”. Comprende los siguientes tres capítulos, en los que Luis Carlos Ugalde expone los resultados que derivan de las características de los principales problemas que enfrenta el sistema político mexicano y cómo han restringido a la democracia electoral para formar mejores gobiernos, con más integri-

dad y mejores resultados. A saber, gobiernos deficientes, vetocracia y legitimidad erosionada.

La primera consecuencia se detalla en el capítulo ocho: “Gobiernos deficientes”. México tiene baja calidad en la democracia, lo cual ha constreñido la capacidad de los gobiernos federal y locales para funcionar con eficiencia y generar buenos resultados. La propuesta ofrecida en el presente apartado se denomina gobernabilidad democrática; esto es, poner atención a los resultados de las políticas públicas para determinar qué tan bien funcionan los gobiernos de origen democrático, mientras que la calidad de la democracia pone énfasis en los procedimientos para que el gobierno pueda alcanzar dichos resultados.

La vetocracia (denominada así por el autor) es la siguiente consecuencia que se plantea en el capítulo nueve. Distingue a los actores con poder de veto formal —como el Congreso y el Poder Judicial— de los actores con poder de veto informal, también llamados poderes fácticos —como los sindicatos y grupos empresariales—. Empero, la vetocracia se puede definir como la capacidad de los actores políticos y económicos de usar su fuerza e influencia para bloquear decisiones y políticas públicas que afecten sus intereses.

El capítulo 10 ofrece la última consecuencia: “Legitimidad erosionada”. Esto se genera por la diferenciación que existe en México entre legalidad y legitimidad, que deberían ser sinónimos en virtud de que la legalidad es condición necesaria de la legitimidad y, en consecuencia, quien gobierne lo debe hacer con suficiente autoridad y reconocimiento para que sea en nombre de todos. Pero se requiere que las leyes se construyan a partir de valores compartidos por la sociedad y que sean eficaces para los fines que persiguen. Una legitimidad cuestionada, sin duda, repercute en el funcionamiento del sistema político, así como en la autoridad del gobierno para usar la fuerza y garantizar el orden.

En la cuarta parte del libro, compuesta por un solo capítulo, el lector hallará las cuatro líneas de acción que el autor propone para alcanzar la gobernabilidad democrática que se planteó en el capítulo ocho y que

Víctor Montoya Ayala

desembocará en un mejor gobierno que dé resultados que contribuyan al bienestar de los mexicanos:

- a) Reconstruir la legitimidad del sistema político con base en un Estado de derecho. Construir un país en el que la ley impere en cualquier ámbito de la actividad; con esto, la gobernabilidad ya no descansaría en la negociación selectiva con clientelas, sino en la legalidad.
- b) Fortalecer la base fiscal del Estado y crear responsabilidad ciudadana para financiar el funcionamiento del gobierno. Mejorar los programas gubernamentales de gasto público que llevarían a reconstruir la credibilidad de la sociedad, en la que el gobierno puede funcionar mejor si cuenta con más dinero; para ello, es necesario que se explique el destino de los recursos y se amplíe la base de los contribuyentes para que todos los ciudadanos paguen en función de su ingreso y posibilidades.
- c) Mejorar la eficacia del proceso decisorio del gobierno en un entorno plural. Fomentar un gobierno más eficaz para tomar decisiones y ejecutarlas sin que sean bloqueadas por grupos de interés. Si bien es cierto que la iniciativa preferente del presidente de la República es una medida significativa al respecto, no es suficiente.
- d) Mejorar las reglas de inclusión democrática. Las reformas a la legislación electoral resultan siempre muy conflictivas; sin embargo, se requiere cambiar la sobrerregulación existente en la materia y combinar los principios de equidad en la contienda con la libertad de expresión y asociación de ciudadanos.

Desde la perspectiva de Luis Carlos Ugalde, los mexicanos se encuentran en una zona de confort, en la que les satisface el hecho de que, efectivamente, el país ha mejorado el funcionamiento de la economía y de la democracia; no obstante, ha sido un avance lento y mediocre que, sin duda, se puede acelerar. Ante tan desafiantes planteamientos, será el lector quien tenga la mejor conclusión.