

## SIGNIFICADOS POLÍTICOS DE LAS ELECCIONES INTERMEDIAS DE MÉXICO EN 2003

Hugo A. CONCHA CANTÚ\*

SUMARIO: I. *El diagnóstico*; II. *Las perspectivas. Democracia estructural y democracia social.*

### I. EL DIAGNÓSTICO

A partir de la existencia de una auténtica competencia entre fuerzas políticas, la existencia de una elección intermedia se vuelve, sin lugar a dudas, un tema relevante y controversial. En México, las elecciones federales intermedias constituyen un proceso que no sólo cambia la correlación de fuerzas políticas a partir de las autoridades electas, sino que genera expectativas en la carrera de la elección presidencial sexenal y fortalece o debilita al gobierno en turno.

En este proceso se somete al voto ciudadano un total de 1,246 autoridades de distintos niveles de gobierno, incluyendo a los 500 representantes populares federales, seis gobernadores, y de un universo de 10 entidades, 381 presidencias municipales y 359 diputados locales, incluyendo en esta cuenta las 16 delegaciones y el total de las curules de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se trata, como es evidente, de un momento que representa posibilidades y desafíos para los distintos actores políticos que buscan

\* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de derecho constitucional y sociología constitucional. Profesor de las facultades de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

reforzar y ampliar, o cuando menos mantener su presencia en los distintos espacios políticos, pero al mismo tiempo lo que pudiera parecer una ventaja de la dinámica republicana-democrática acarrea un problema de irrupción a la continuidad de políticas y programas, así como la estabilidad política del gobierno en turno. El gobierno no tiene opción ni incentivos distintos a los de concentrar sus energías para hacer frente al desafío electoral intermedio, en donde su legitimidad y fuerza se pone a prueba, no sólo como una fuerza política más, sino como el gobierno constituido que no ve con claridad sus posibilidades para actuar en los siguientes años. Del resultado de la elección intermedia, el gobierno se verá comprometido a fijar más o menos su atención en la lucha electoral por venir, o bien concentrar sus energías en la continuidad de sus programas si éstos han sido exitosos y así son percibidos por el voto público.

Los resultados del proceso electoral de 2003 no sólo corroboraron la magnitud de los riesgos de esta elección, sino que simultáneamente acarrearón un cuestionamiento profundo al sistema de partidos y a diversos aspectos de la organización electoral que se ven precisadas a ser modificadas de cara a los retos electorales del futuro y, lo que es más, revelaron las necesidades de reconstituir todo el engranaje institucional a fin de conformar una auténtica democracia social y no sólo una democracia formal (electoral). En otras palabras, los resultados electorales del 2003 no nada más implican significados importantes en el contexto político del país, sino que precisamente debido a ese particular momento histórico, el proceso electoral acarrea también significados importantes sobre el estado del sistema político mexicano en general. En este breve estudio intentaremos abordar ambos significados.

### *1. Corroborando las ausencias. Opinión pública y voto*

El primer dato que hay que apuntar en el análisis de los resultados electorales, tal y como ha sido ampliamente discutido, es el re-

lativo al abstencionismo electoral. La media nacional apunta a un 58.2% si bien resulta útil analizar como se desagrega este fenómeno entidad por entidad.

La diferencia entre los 26'968,371 votos que se presentaron el 6 de julio de 2003, y el total de 64.5 millones, corroboraron la desconfianza de la población tal y como las encuestas de opinión ya lo habían presentado. En estas encuestas, 60% de la población entrevistada al inicio del año mostraba su insatisfacción con el sistema democrático existente en México.<sup>1</sup> Esta cifra no puede ser interpretada simplemente como un problema de representación, coyuntural o contingente al proceso electoral del 2003, aun cuando la primera lectura es el hecho de que la ciudadanía no considera necesario presentarse a ejercer su derecho de participación más importante. Este dato debe necesariamente ser asociado con lo que las mismas encuestas de opinión marcan respecto a la confianza en las instituciones y respecto a la identificación del electorado con los partidos políticos. Por lo que toca al primer caso, llama la atención que los representantes populares, los diputados, marcan los niveles más bajos en la confianza pública, 4.7 (en una escala del 1 al 10, siendo 10 la calificación más alta),<sup>2</sup> en una encuesta, 23% de confianza en la Encuesta Mundial de Valores, al igual que los partidos políticos marcando tan sólo arriba de la policía en otro instrumento,<sup>3</sup> o un 25% en la Encuesta Mundial de Valores.

Si bien es cierto que en 1997 el abstencionismo fue relativamente similar, marcando 57% del total del voto recibido, los resultados apuntan a algo más que un problema de recuperación de la confianza ciudadana. Se trata de la inminente necesidad de encontrar una nueva vinculación entre la ciudadanía y los actores políti-

<sup>1</sup> *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, INEGI, 2003, p. 10.

<sup>2</sup> Concha, Hugo A., Fix Fierro, Héctor, Flores, Julia y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Federal de Mejora regulatoria y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

<sup>3</sup> *Encuesta Nacional sobre Cultura Política...*, *op. cit.*, nota 1, p. 18.

cos, la necesidad de dotar de cohesión a la sociedad mexicana que se encuentra en un claro estado de escepticismo y frustración frente a sus autoridades. La creciente distancia entre la realidad que vive la sociedad y el mundo político puede, en cualquier momento llevar a situaciones de ingobernabilidad. Otros ejemplos latinoamericanos ilustran este peligro sobre todo cuando este distanciamiento se combina con problemas de corrupción por parte de partidos y representantes.

Por lo que toca a la vinculación de los electores con los partidos políticos, ninguna de las principales fuerzas puede realmente pensar en una situación de victoria frente al alto nivel de abstención. El castigo impuesto al partido gobernante es hasta cierto punto fácilmente explicable por la propia naturaleza de la frustración ante el nivel de expectativas generadas. No obstante, la relativa recuperación de las otras dos fuerzas políticas difícilmente explica algo más que la contrapartida con votos de castigo a la fuerza gobernante, en especial si se examinan con detalle la composición y los lugares donde estos partidos ganaron. En realidad, los resultados apuntan más a un problema en el funcionamiento y eficacia del sistema de partidos, que al triunfo contundente de alguna fuerza en lo particular.

En tal sentido, son múltiples las lecturas posibles de los resultados donde coinciden la mayor parte de los analistas, en lo referente a los significados políticos inmediatos y de un futuro próximo (proceso electoral del 2006):

- La debilidad del sistema de partidos frente al electorado. Existe distancia preocupante entre representados y representantes. Las causas de esta situación pueden ser numerosas, desde el tipo de apoyos publicitarios de los medios de comunicación a auténticos problemas de eficacia en el funcionamiento de las autoridades constituidas y los efectos negativos que esto produce en el electorado.
- La derrota del partido gobernante y del presidente. Este dato puede ser más o menos grave dependiendo de la forma en que

el electorado atribuye responsabilidades directas a un partido político y al presidente en turno, o bien se las atribuye a las instituciones en lo general.

- La aparente recuperación del PRI como fuerza predominante en el Congreso federal y en algunos estados de importancia. Aunque en realidad disminuyó también la votación que este partido captó. Resulta claro que el PRI varía poco la composición de su voto consolidado o “voto duro”, al no haber sido capaz de emprender una auténtica transformación interna en la búsqueda de nuevos simpatizantes.
- La relativa fortaleza del sistema plural, ya que fue el PRD y partidos más pequeños los que obtuvieron un incremento en su votación, al menos con respecto a la elección de 2000. Es paradójico y digno de un análisis más profundo el que en México, los partidos pequeños sean los más beneficiados en un proceso electoral, cuando en realidad son fuerzas políticas muy marginales en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas. Parecería que la pluralidad del sistema político tiene que ser resguardada pero no llevada a extremos que beneficien a partidos pequeños sin mayor fuerza que la del erario que los respalda.
- La recomposición de fuerzas en el segundo trienio y frente al proceso electoral del 2006. Aquí destacan los cambios en las alianzas estratégicas. Lo sucedido con el PRD, quien se presentó sin alianza y recuperó porcentaje del voto, marca también que las alianzas no necesariamente son el mejor camino para captar el voto.
- Aun cuando el PRI ganó una diputación en el Distrito Federal, la elección corroboró el éxito de las políticas del perredismo en la ciudad, y su consolidación como espacio de proyección para el 2006. Esto implica que la ciudad de México será un escenario fundamental de confrontación política tanto al interior del PRD, como entre los distintos partidos, al ser el único espacio de proyección para un candidato del PRD a la Presidencia de la República.

De la misma manera la elección dio cuenta de la manera en que la ciudadanía está participando en la vida política del país:

- La diferenciación política del país es una realidad. Los partidos políticos deben desplegar estrategias diferenciadas en cada entidad. El sistema electoral vigente debe ser actualizado recogiendo un nuevo padrón, una nueva distritación electoral de conformidad con la dinámica poblacional; asimismo, el sistema de partidos debe ser revalorado por lo que toca a los partidos políticos y alianzas locales y regionales.
- El 2003 no presenta diferencias significativas en cuanto al género de los votantes. Las mujeres son claramente la mitad del electorado. Esta situación revalora las estrategias de género en las plataformas de posibles candidatos. No obstante, queda pendiente una valoración exhaustiva de cómo se da la composición de género del electorado distrito por distrito en el país.
- Se advierte una preferencia de los jóvenes por el PAN, y particularmente de los estudiantes. Es claro que son éstos los que se someten de manera más directa al bombardeo mediático con un resultado claro. Lo interesante sin embargo es el análisis de los jóvenes que no son estudiantes y/o de aquellos que aunque no participaron todavía, lo harán en los años venideros.
- El PRI fue el partido que se benefició más con el voto de la gente con menos estudios así como de las áreas rurales. La tesis del “voto duro” o voto asegurado del PRI se fortalece al presentar al partido como aquel que logró desplegar, por años, una estrategia de persuasión y condicionamiento del voto en las zonas rurales.
- En cuanto a ocupaciones, los empleados votaron de manera equitativa entre el PAN y el PRI. Es fundamental analizar este dato y la situación tan particularmente débil que guarda la izquierda en México con estos sectores de la población, siendo que se trató de segmentos de la población que resultaron

decisivos en los momentos de mayor alcance electoral por las fuerzas de izquierda (por ejemplo en 1988, con el Frente de Reconstrucción Nacional).

## 2. *El mea-culpa: El III Informe de Gobierno*

A partir de una estrategia discursiva muy bien elaborada consistente en un primer acercamiento a los logros de la administración, el presidente Vicente Fox dirigió su tercer mensaje político a la nación, a partir de un reconocimiento de los principales problemas y áreas problemáticas que requieren de atención. Es innegable que este reconocimiento partió del análisis de los resultados electorales del 2003. Destacó de manera fundamental la referencia a la necesidad de transformaciones estructurales necesarias, con las cuales la administración se comprometió desde el inicio de su gestión, pero sobre las cuales no ha habido avances. Esto es muy importante ya que revela una interpretación importante del castigo electoral que representó el voto, aunque también la necesaria vinculación entre la reforma institucional de fondo y la satisfacción ciudadana. La pregunta que salta de inmediato es si esta vinculación es sólo una exigencia al partido gobernante, al PAN, por haberlo prometido como punto central de su campaña en el 2000, o si es ya una exigencia general, permanente del electorado, sea cual sea la fuerza política que encabece esta reforma.

Es clara la perspectiva de que el triunfo electoral obtenido en el año 2000 no será suficiente para el partido gobernante de cara al proceso electoral del 2006, si éste no se acompaña de un esfuerzo de reforma genérico que actualice el marco normativo institucional a la nueva realidad del país. No obstante, la dificultad no es menor ya que el presidente requerirá de un gran manejo con las otras fuerzas políticas en cada instancia de decisión a efecto de contar con los acuerdos necesarios para llevar a cabo estos cambios.

Por su parte, las fuerzas políticas no tienen incentivos específicos para celebrar este tipo de acuerdos con el presidente, ya que incluso es fácil pensar en la conveniencia y la consecuente capitalización política del fracaso de la administración, por parte de las otras fuerzas políticas. De hecho, esta también es una lección importante del proceso electoral intermedio que anuncia una situación de antagonismos, confrontaciones, obstaculizaciones de todas las fuerzas, apostando no a los resultados como generadores de votos sino, por el contrario, a los bloqueos a las iniciativas de los contrarios.

De tal suerte, el panorama político no es alentador, ya que en el mejor de los casos, se estaría frente a una administración conciliadora en búsqueda de acuerdos, dispuesta a hacer concesiones, y fuerzas políticas que endurecen sus posturas y encuentran subterfugios para no negociar nada significativo, es decir, un panorama caracterizado por el mantenimiento de las cosas como están, a pesar de las enormes demandas y necesidades. La realidad marca además que el gobierno no ha logrado mostrar un control en sus distintas áreas administrativas para llevar a cabo un manejo eficaz y lograr acuerdos con las otras fuerzas políticas a partir de la contundencia de éxitos en sus políticas públicas. Por el contrario, la evidente falta de oficio político y manejo versátil en la administración contribuye a una percepción de parálisis gubernamental apenas a la mitad del periodo para el que fue electo.

## II. LAS PERSPECTIVAS. DEMOCRACIA ESTRUCTURAL Y DEMOCRACIA SOCIAL

Lo que las elecciones han indicado, principalmente, es la frustración de la población con el compromiso del cambio, pero también, y aquí lo importante del análisis, con el sistema político-institucional vigente. Si bien es cierto que esta hipótesis tendría que ser corroborada con el hecho de que esta demanda ciudadana es general y no sólo respecto al partido que la ofreció y no cumplió, tam-

bién es factible aventurarse a pensar que el electorado quiere una transformación que le signifique bienestar.<sup>4</sup> El cambio que la mayor parte de la ciudadanía en México quiere es el que le traiga mejores condiciones de vida. La ciudadanía en términos generales entiende poco de las esferas institucionales<sup>5</sup> y está dispuesta a apoyar los cambios y las reformas en tanto que estén vinculados con su bienestar.

Los sistemas constitucionales democráticos imperantes en países marcados por una gran desigualdad económica tienen que profundizar en una doble vertiente. Por un lado, la democracia tiene que continuar sus procesos de adecuación institucional, sus procesos de reforma y diseño de acuerdo con las demandas y la viabilidad política, pero también es necesario que se profundice en los problemas que impidan a estos sistemas convertirse en auténticos espacios de participación ciudadana. En breve, el reto es el siguiente: si ya se logró que la vida institucional sea dependiente del juego de las fuerzas políticas (democracia electoral), lo que se requiere es que la dinámica de las fuerzas políticas sea dependiente (al menos de manera parcial) de los deseos e inquietudes de la sociedad (democracia social). Lo que México necesita de manera urgente es una racionalidad política que una el juego político-electoral con una idea genérica del bienestar y mejoría de vida de la ciudadanía. Desde esa perspectiva lo que el país requiere es avanzar en lo que podría considerarse una democracia estructural así como en una democracia auténticamente social, en áreas que verdadera y directamente ofrezcan al ciudadano nuevos espacios de convivencia, de participación, o mecanismos para desahogar sus demandas y necesidades.

4 De manera por demás interesante en la encuesta sobre los valores de la Constitución, los entrevistados estuvieron divididos entre los que querían la reforma de fondo y aquellos que consideraban que ésta no era necesaria. De los partidarios por la reforma de fondo, éstos se dividían nuevamente, casi de manera equitativa, entre los que opinaban que se requería una nueva Constitución y aquellos que opinaban que el cambio podía llevarse a cabo a partir de modificaciones a la estructura constitucional vigente. Concha, Hugo y otros, *op. cit.*, nota 3.

5 Concha, Hugo y otros, *op. cit.*, nota 3.

Los resultados electorales de 2003 pueden ser interpretados de esta manera, es decir, como la manifestación de una sociedad que se siente representada, y que está desligada de todo el aparato político, al estar, este aparato, también desvinculado de las áreas más sensibles de la vida social.

A continuación y de manera muy breve se mencionan las que a mi juicio son estas áreas claves para una consolidación democrática sustantiva; reforma político-electoral, reforma de los espacios de negociación política, reforma a los mecanismos de tutela y reforma jurídica en general.

### *1. Reforma político-electoral. El primer escalón: acercando a los representantes con sus representados*

Ya varios expertos han indicado con todo detalle los múltiples aspectos que una reforma político-electoral requiere, bajo las circunstancias que el país atraviesa, y a la luz de los resultados del proceso electoral del 2003. Queda claro que los sistemas electoral y de partidos que lograron el tránsito de México de un sistema presidencialista, de partido dominante, a un sistema presidencialista plural, necesitan adecuaciones a efecto de transitar a un sistema más equitativo, plural, accesible y responsable frente a la ciudadanía (incluyendo posiblemente el abandono de un sistema presidencialista a un sistema presidencial u otro). Esto implica una serie de reformas al sistema de partidos, al sistema de autoridades y organización electoral, a los medios de comunicación y a los derechos de participación política. Si bien considero que no se trata de las reformas suficientes para la consolidación de la vida democrática en México, sí creo que se trata de un conjunto de modificaciones básicas para avanzar en el perfeccionamiento de la competencia política y la rendición de cuentas.

En primer lugar, los resultados electorales dejaron claro que el sistema de partidos políticos, en sus múltiples aspectos, requiere de una adecuación a la nueva etapa de vida del país. No hay forma

de justificar la existencia de partidos pequeños que acaban convirtiéndose en negocios de grupo o familiares, así como nos hay forma de justificar los altos niveles de financiamiento que los partidos políticos reciben del erario público. Si bien es entendible que esto fue fundamental para asegurar el fortalecimiento de los mismos como portadores de un nuevo juego democrático y que para ello requerían de una serie de garantías en contra, incluso, de las fuerzas del propio Estado, en la actualidad las circunstancias son distintas. Es fundamental una revisión a fondo del tipo de partidos políticos que México requiere, del apoyo que los fondos públicos deben de otorgarles, así como del régimen de prestaciones privadas a los que éstos pueden acceder, principalmente en lo relativo a la recepción de fondos privados y el uso de medios de comunicación.

Hoy en día la democracia se expresa y se materializa, básicamente, a través de los medios de comunicación y especialmente a través de los medios de imágenes televisivas. Aquí, el tema de la financiación y el tema de la publicidad y acceso a medios van íntimamente relacionados y es fundamental que exista una regulación detallada que establezca tanto limitaciones como oportunidades en un contexto de equidad y competencia leal entre las distintas fuerzas políticas, incluidos los gobiernos.

Finalmente, parecería que una necesidad bastante apuntada y que México ya empezó a experimentar es la relativa a un redimensionamiento de sus autoridades electorales. Tanto a nivel presupuestal, como por lo que toca al régimen de responsabilidades y rendición de cuentas, es necesario que la reforma electoral avance más, tanto por lo que toca al Instituto Federal Electoral, como por lo concerniente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## 2. *Los significados del gobierno de los jueces.*

### *Redimensionamiento del espacio de negociación política*

El escenario político mexicano actual no es del todo ajeno a la literatura especializada en transiciones democráticas en condiciones similares: un gobierno que fue ya severamente castigado por el voto popular y que no se atreve a arriesgar más con decisiones y programas políticos asertivos, una nueva legislatura que se encuentra ante la necesidad de sentar acuerdos interpartidistas para renovar el ya superado marco estructural del país, así como un escenario nacional con altos niveles de división política y sin guías centrales. En estas circunstancias el único referente institucional que se erige de manera clara para recibir y resolver los conflictos políticos es aquel que por su naturaleza se había logrado quedar al margen del juego político: el Poder Judicial. A este fenómeno, presente en muchas otras latitudes, se la ha denominado la “judicialización de la política”.<sup>6</sup>

Las controversias constitucionales y, en menor medida, las acciones de inconstitucionalidad, son dos poderosos instrumentos ideados para canalizar los enfrentamientos políticos derivados de la nueva pluralidad del país. No obstante, estos controles no pueden ser las únicas herramientas utilizadas por las fuerzas políticas del país. Se trata de instrumentos jurídicos cuya finalidad es proteger la integridad y el cumplimiento de la Constitución en los momentos en que sus disposiciones entran en juego y son interpretadas de diversas formas por las distintas fuerzas políticas. Pero llegar al absurdo de que todo conflicto político debe ser entendido como un conflicto constitucional, general problemas importantes en la dinámica política y jurídica del país.

El fenómeno de judicialización de la política es recurrente en situaciones de crisis y disfuncionalidad de las legislaturas y los ór-

6 Ver el libro de Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patrizia, *Los jueces y la política*, trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa, México, Taurus, 1999.

ganos de negociación política. Los controles deben de asistir como espacios de resolución de conflictos políticos de competencia cuando ya no es posible contar con otros recursos, o bien cuando se trata de actos producidos por la legislatura que acarrear alguna disposición contraria a las disposiciones constitucionales. En síntesis, se trata de mecanismos diseñados para que intervenga el último árbitro en el juego político en asuntos donde no conviene que exista otra autoridad política, o bien por asuntos que por su relevancia constitucional deben de ser resueltos por el único intérprete de ésta.

Los riesgos de que este actor, el Poder Judicial, se ocupe de múltiples conflictos de distintos niveles son muy altos por distintas razones. En primer lugar, el riesgo existe puesto que la forma de decidir de una instancia jurisdiccional es dicotómica, donde por lo general habrá un ganador y un perdedor sin posibilidades de soluciones intermedias o conciliadoras. Pareciera que ésta no es la forma idónea de resolución de conflictos de naturaleza política, donde resulta conveniente encontrar resultados pactados o negociados, en donde ni unos ganen todo, ni otros tengan la percepción de haber perdido todo.

En segundo lugar, es un escenario de alto riesgo, puesto que la intervención del Poder Judicial se basa en una dinámica y tiempos que no necesariamente inciden en los requerimientos políticos del sistema. En otras palabras, el Poder Judicial no resuelve siempre de manera “políticamente” oportuna los conflictos. Menos aún, si la cantidad de asuntos que llegan a sus puertas aumenta de manera exponencial día con día, abarcando asuntos de los tres niveles de gobierno. El hecho de que el Poder Judicial resuelva conforme a su propio calendario y lógica operativa, significa que vuelve a traer asuntos y conflictos que podían haber perdido su potencial político, incrementando las posibilidades de enfrentamientos en lugar de disminuirlas.

Finalmente, el riesgo se eleva porque al intervenir la Suprema Corte en su incipiente papel de tribunal constitucional, como la última instancia posible, frente a la cual ya no hay recurso o actor a

quien recurrir, se corre el riesgo de politizar al órgano y eventualmente meterlo a una confrontación con algún interés partidista. Lo que le sucedió a la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso de *Gore vs. Bush*, o bien el conflicto que se desarrolló en el Distrito Federal por el pago de la expropiación del predio conocido como Paraje San Juan, en Iztapalapa, son claros ejemplos de esta situación. En el caso mexicano, ante la reducción de canales o recursos la Corte tiene que obligar al cumplimiento de una resolución aun bajo la amenaza de destitución del funcionario que se niega a obedecer la ejecución de una resolución. Tratándose del jefe de gobierno de la ciudad de México, proveniente de un partido distinto al gobernante a nivel federal, la situación era altamente explosiva. Como se puede observar, lo que puede acontecer de manera subsecuente a la “judicialización de la política” es la “politización de la justicia”, es decir, la partidización del órgano judicial y ese ya es un escenario inadecuado para el funcionamiento de un Estado de derecho.

La existencia de un Poder Judicial que cada día está más presente en la vida política, resolviendo conflictos de múltiple naturaleza no es alentador si no va acompañado de otras vías y medios políticos. La explicación de esta situación tiene poco que ver con un protagonismo excesivo del órgano jurisdiccional y más con una crisis del sistema político. El gobierno de los jueces sólo se presenta de manera reactiva cuando se le exige su intervención en la resolución de conflictos.

La pregunta entonces necesariamente apunta a cómo se puede recuperar el espacio político, el espacio de la resolución de los conflictos políticos a partir de la negociación y las concesiones políticas, sin que esto signifique la creación de espacios ocultos fuera del control que la opinión pública puede ejercer o bien fuera de la ley. Si el esquema institucional actual de supervisión de la gobernabilidad está impedido para intermediar entre los distintos conflictos políticos que se presentan en el país, entonces se tiene que pensar en espacios y actores alternativos. Lo que es un hecho, es que se requiere algo más que declaraciones públicas y una volun-

tad política ávida de ejercer sus oficios para satisfacer simplemente las necesidades de los actores políticos y no de la ciudadanía.

La pluralidad democrática implica llevar a cabo este tipo de trabajo político con el electorado y no simplemente un ejercicio del poder que confía en una especie de mercado político donde los actores por sí solos construyen acuerdos. Esta forma, tal y como demuestra en el caso mexicano, genera una serie de puntos de bloqueo en la toma de decisiones. La agenda de temas pendientes crece semana a semana sin que se vean posibilidades de solución. Se requiere de trabajo político activo de intermediación y negociación en el contexto de un régimen que requiere llevar a cabo una serie de reformas estructurales. Sin duda, una de las principales reformas es justamente el diseño de un sistema de instituciones políticas que genere incentivos para la negociación. Reformas, como habría apuntado Molinar, que generen un contexto de gobernabilidad democrática.<sup>7</sup>

Entre las múltiples reformas en este sentido que se han propuesto se encuentran:

- Un gobierno de gabinete, donde exista claramente una figura cuya misión institucional sea la coordinación de los distintos miembros del gobierno y que permita tener una dirección política uniforme. Este elemento necesariamente va acompañado de nuevas formas de rendición de cuentas de los distintos funcionarios ante los representantes políticos o ante la propia opinión pública.
- Una reforma, como ya lo mencionamos en el apartado anterior, que incentive a los partidos políticos a un trabajo más responsable y transparente.
- Un rediseño del sistema federal, en donde se descentralice la capacidad de los gobiernos locales para crear medios de ne-

<sup>7</sup> Ver su trabajo en Carbonell, Miguel y otros, *Estrategias para la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

gociación política sin que el gobierno federal renuncie a la posibilidad de intervenir en una segunda o última instancia.

- Un nuevo diseño de distribución de competencias que fortalezca la posición de las entidades federativas y mejore sus incentivos para negociar y llegar a acuerdos con las autoridades federales.
- La reelección legislativa, a efecto de generar nuevos incentivos para que los espacios de representación se sientan obligados a recurrir a sus electorados, así como ofrecerles la posibilidad de profesionalizar su trabajo y reducir los altos costos de aprendizaje e improvisación.

### 3. *Derechos y tutela estatal*

México vive una situación irónica en lo que toca a la defensa de los derechos fundamentales. No obstante haber sido uno de los Estados vanguardistas en la creación del juicio de amparo como medio jurisdiccional que garantizara la protección de los derechos fundamentales, hoy en día, la desactualización de esta figura procesal, sus limitaciones en cuanto a la cobertura que tiene y en cuanto a su alcance, la excesiva formalización procedimental que requiere, amén de los enormes costos que acarrea, convierte al juicio de amparo en una figura de protección relativamente ineficaz.<sup>8</sup>

No sólo es necesario pensar en la revitalización de esta figura a efecto de que la ciudadanía se sienta protegida en sus esferas básicas de convivencia y desarrollo, sino que se debe de pensar en la manera de ampliar los derechos que el ordenamiento jurídico protege y en una ampliación también de sus medios de protección y de su simplificación. Es un tema muy tratado por la literatura especializada, el problema que implica para los juzgadores reconocer derechos que forman parte del ordenamiento jurídico a partir de la

<sup>8</sup> Ver los múltiples trabajos del maestro e investigador emérito Héctor Fix-Zamudio sobre el origen, los efectos y la situación del juicio de amparo en México.

paulatina incorporación de de instrumentos internacionales, pero que no forman parte del orden jurídico creado y sancionado únicamente por entidades nacionales y que no forman parte de los códigos y ordenamientos conocidos. El problema no es sólo de conocimiento, pues con frecuencia los jueces, aun conociendo la existencia de ciertos derechos, plasmados en tratados formalmente válidos para el país, se ven en la paradoja de no contar con medios procesales adecuados para garantizar su protección.

Una situación marcada por la desconfianza y el abstencionismo dicen mucho de una ciudadanía poco comprometida con sus instituciones políticas que supuestamente han sido nombradas para llevar a cabo las tareas de servicio y protección que la ciudadanía requiere. Aun si el escenario político cambiara, las fuerzas políticas y los representantes estarían muy limitados en su eficacia si no se actualizan los mecanismos existentes para dar más agilidad a la protección de derechos y para enviar mensajes nuevos a esta ciudadanía en franco estado de incredulidad y escepticismo.

Los problemas de eficacia de un orden institucional están claramente vinculados a observancia y confianza de la ciudadanía. La observancia a las leyes y normas proviene de una ciudadanía que encuentra beneficios en dicha observancia. Para que esto ocurra, es decir, para que la ciudadanía se sienta comprometida con las normas e instituciones, es fundamental que éstas cumplan, de la mejor manera posible con los fines para los que fueron creadas, y de manera muy particular que existan canales para que la ciudadanía sea atendida cada vez que sufre un atropello, sea proveniente de la autoridad, sea proveniente de otros ciudadanos. Si esto falla, si la idea o percepción generalizada es que la justicia no existe, que la protección de derechos se agota en el discurso gubernamental, o que ésta es sólo para aquellos que pueden pagarla o para quienes la entienden, el sistema institucional en su conjunto pierde eficacia y posibilidades de lograr mejores niveles de convivencia.

#### 4. *La reforma jurídica. La apuesta por la ley*

Un elemento que el Estado de derecho requiere es el fortalecimiento de una cultura de la legalidad. Dificilmente podemos esperar el perfeccionamiento de nuestras instituciones públicas, si el cumplimiento y el respeto a las normas jurídicas es cada vez menor. Es probable, como lo han analizado agudos académicos e intelectuales, que nos encontremos al inicio de una nueva forma de organización social, donde la estructura basada en un orden normativo jerárquico y coercitivo, cedan su lugar a otros medios que logren la convivencia armónica y pacífica,<sup>9</sup> pero mientras eso ocurra, las sociedades sólo podrán aspirar a tener sistemas basados en el cumplimiento de sus leyes.

Para que una cultura de la legalidad florezca en México, se requiere de un trabajo coordinado, consciente y continuo de múltiples sectores, tanto públicos como también provenientes de la sociedad. Desde la academia hasta los espacios de decisión política es fundamental un apego estricto a la legalidad y la difusión de los beneficios que esto acarrea, si es que en verdad los acarrea. El país ha perdido mucho con años de autoritarismo disfrazado y con ejemplos insensatos de autoridades del más alto nivel, que menosprecian a las normas y que buscan salidas “alternativas” y de un supuesto “menor costo”. Un problema específico podrá ser solucionado de esta manera, mediante la “negociación” del cumplimiento de la ley, pero en el largo plazo, el debilitamiento de la autoridad y del Estado genera espacios de incertidumbre y vulnerabilidad social.

No se trata de un asunto menor. La pérdida de la confianza ciudadana puede desembocar en escenarios de ingobernabilidad y conflictos sociales irresolubles, tal y como ha sucedido en otros países del continente. Entre las numerosas tareas que se tienen que llevar a cabo, destaca en primer lugar, una clara visión estatal

<sup>9</sup> Ver García de Enterría, Eduardo, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1999.

que busque armonizar el océano legislativo y evite contradicciones que quebranten la idea de justicia y seguridad jurídica. Las normas, en su conjunto, deben de estar igualmente orientadas, bajo los mismos principios que se busca cumplir y como un medio de fortalecer los valores más altos de una comunidad. Esto implica la creación de espacios de evaluación normativa. Es frecuente que en los Estados contemporáneos se diseñen leyes al vapor para salir de problemas coyunturales sin contar con un análisis del impacto que las nuevas normas van a tener, tanto en el resto del andamiaje jurídico, como, sobre todo, en la vida social. Desgraciadamente los representantes políticos han consagrado su vida a la vida política y muy rara vez a ser especialistas con otro tipo de conocimientos. El trabajo legislativo tampoco está diseñado para que sus miembros piensen en una idea general del todo el sistema, en lugar de soluciones fragmentadas y específicas. Debe ser, por tanto, el Ejecutivo federal el que se encargue de este trabajo jurídico de armonización en búsqueda de mayores márgenes de seguridad jurídica.

En este ámbito de ideas, el contar con poderes judiciales eficientes y responsables constituye una piedra angular de todo este programa. Para que esto sea posible, nuevamente reitero mi convicción de que es fundamental contar con mecanismos de protección y tutela actualizados y de fácil acceso.

Las elecciones intermedias constituyen un proceso político de múltiples significados, algunos de tipo coyuntural, como a menudo se puede percibir de los estudios y análisis en los medios de comunicación, y de los estudios de opinión, pero también otros más profundos, sobre lo que una ciudadanía requiere o está buscando. A todos nos corresponde aprender a descifrar esta información tan sensible en la relación entre gobernados y gobernantes.