

# LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1989: ANÁLISIS DE PROPUESTAS A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE LOS PODERES

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *El barón de Montesquieu y la teoría de la separación de los poderes.* III. *Consideraciones generales.* IV. *Los nuevos retos.* V. *Propuesta de adición al artículo 117 constitucional, para hacer procedente el juicio de amparo en materia política.* VI. *Consecuencias de la judicialización del proceso de calificación electoral.* VII. *Propuesta para adicionar y reformar los artículos 41 y 60 de la Constitución, a fin de que la Comisión Federal Electoral constituya un organismo confiable que ponga en práctica y asegure la recepción y debida contabilización del voto público.* VIII. *Propuesta para adicionar y reformar el artículo 36 de la Constitución, para elevar a rango constitucional, como servicios de interés público, la organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos.* IX. *Comentarios finales.*

## I. INTRODUCCIÓN

A menudo, con motivo de la celebración del acontecer de algún evento histórico de trascendencia universal como es el caso de la Revolución francesa, se convocan congresos y coloquios académicos donde la meta inmediata del investigador participante consiste en vincular dicho evento con alguna temática de actualidad. Cuando menos, es así como he enfocado la presente tarea. Sería inútil, y repetitivo, desempolvar los textos de la historia política de dicho movimiento para establecer consideraciones que seguramente ya han sido expuestas exhaustivamente con anterioridad. Por ello, resulta más provechoso, en especial para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, construir un puente que vincule los principios perennes de la Revolución francesa con los temas de actualidad para México. De esta manera, en el presente ensayo analizaré algunas de las propuestas de reforma constitucional en materia político-electoral que se han presentado en el seno de la Cámara de Diputados, en tanto se vinculan con un principio fundamental que emanó y se solidificó durante el desarrollo del multicitado movimiento emancipador del espíritu humano.

Nos referimos al principio de la división de poderes, que en la actualidad continúa siendo, claro está, con las peculiaridades propias de cada sistema político que lo ha adoptado, una piedra angular del funcionamiento eficaz de una gran cantidad de gobiernos democráticos a lo largo y ancho del mundo, al evitar la concentración y por tanto el abuso del poder político, función que originalmente motivó a Montesquieu a idear dicho principio.

## II. EL BARÓN DE MONTESQUIEU Y LA TEORÍA DE LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES

A continuación nos referiremos brevemente al surgimiento de la idea de la división de poderes en el pensamiento de Montesquieu, con el fin de ubicar el contenido esencial de esta idea, para posteriormente vincularla con algunas propuestas presentadas recientemente para la reforma constitucional en materia político-electoral en México. Por último, cabe aclarar que si bien en múltiples obras se establece que en la historia constitucional mexicana la idea original de Montesquieu sólo fue adoptada con pureza por la Constitución de Apatzingán de 1824, y que en posteriores textos fundamentales lo que se establece es una colaboración de poderes, para nosotros, la idea de Montesquieu es como un brillante con distintas facetas de gran sutileza, una de las cuales radica en que el concepto de la separación de poderes conduce a un sistema de frenos y contrafrenos entre los tres poderes, en el que cada poder atendiendo y vigilando con celo las actividades de los actos de los otros, asegura a la ciudadanía una conducción correcta de las actividades de gobierno, sin abusos de poder, ocasionados por la concentración del mismo.

Es así como Montesquieu ha sido recordado entre los constitucionalistas principalmente debido a su idea de la necesaria separación de los poderes, como —al decir de Mario de la Cueva— el único camino para poner fin a los absolutismos y despotismos y para asegurar la libertad de los hombres”, si bien Charles de Secondat obtuvo inspiración indudable de ingleses ilustres como Harrington, Locke y Bolingbroke. Cabe resaltar, además, que los autores citados no tenían en cuenta la separación e independencia del Poder Judicial frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, por lo que Montesquieu al hacer de la rama judicial un poder diverso, mientras que Locke la consideraba una extensión más del Ejecutivo, vino a perfeccionar una idea política de enorme trascendencia práctica. Citando nuevamente a De la Cueva, se deduce que:

la doctrina del *Espíritu de las Leyes*, constituyó en el siglo XVIII la versión final, más humana y más completa y la más difundida en Europa y en América; y fue también su pensamiento el que se elevó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 a la categoría de uno de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, según se desprende del artículo 16 de la propia Declaración: “La sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución”.

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

Una de las principales interrogantes surgidas con motivo de la nueva reforma política-electoral de este año es el hecho de que dicha fase se abre a tan sólo poco más de un año de que se publicó el Código Federal Electoral de 1987. Lo anterior llama la atención en razón de que analizando la historia electoral de México, se puede observar que en épocas recientes los intervalos entre la estructuras de leyes electorales federales usualmente ha sido de cinco años a una década aproximadamente. Esta periodicidad obedecía al proceso de maduración política por el que ha pasado la sociedad mexicana. Es fácil observar que el Estado mexicano ha respondido ante la presión de la sociedad civil —reflejada en crisis políticas y económicas— con dosis medidas de apertura política-electoral.

Sin embargo, la anterior situación se modificó a raíz de las elecciones del 6 de julio de 1988, en que ya no sólo las diversas oposiciones reclaman reformas electorales, sino que también el partido mayoritario, a través de sus representantes, demanda cambios en una legislación comicial que encauzó las elecciones más competitidas del México contemporáneo. De esta forma, la brevedad del lapso transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral y su reforma a petición pluripartidista tiene su explicación principalmente en los siguientes factores: en primer término, el acceso —por parte de las oposiciones políticas— a un poder político en la Cámara de Diputados que no tiene antecedentes en el México moderno, de tal forma que con 240 diputaciones contra 260 del PRI, ya no sólo emitirán una frágil voz de oposición, sino que en múltiples ocasiones determinarán la estructura y el contenido de muchos de los textos legislativos del futuro. Esta fuerte oposición reclama modificaciones electorales para eliminar obstáculos estructurales y procedimentales que según las declaraciones de sus propios militantes impidieron su conversión en mayoría absoluta. Por otro lado, el partido mayoritario busca conjugar

un reagrupamiento interno con reformas electorales que le vuelvan a dar la hegemonía de anteriores décadas. Con toda objetividad es claro que ambas posiciones son legítimas dentro de un régimen de partidos que avanza en su democratización paulatinamente.

#### IV. LOS NUEVOS RETOS

Una de las características fundamentales de los sistemas políticos democráticos es la competencia real por el poder de distintos partidos políticos. En México se da ya dicha competencia. Así, a partir de las últimas elecciones del 2 de julio de 1989 en Baja California Norte, se abren nuevas puertas al sistema político mexicano, nuevas puertas que le presentan nuevos retos. Sin embargo, dichos retos no están exentos de riesgos. Es en este sentido que para evitar dichos riesgos los partidos políticos deben actuar cooperando en la medida de lo posible en beneficio del interés nacional. La competencia partidaria por el poder es saludable para un sistema político, pero implica a la vez un cambio de actitudes que sustentan monopolios exclusivos de poder político.

Los partidos políticos desempeñan distintos papeles y funciones en las sociedades según sean la mayoría en el poder o la o las oposiciones. Así, en el caso mexicano, tanto el PAN como el PRI deberán realizar ajustes en sus estrategias y funciones en términos de que ambos partidos llevarán a cabo en Baja California, papeles distintos a los acostumbrados. Baja California es, de esta manera, un laboratorio político de gran importancia para el país. La oposición política madura busca la crítica constructiva y el control mediante dicha crítica de la gestión de la mayoría. La nueva mayoría, a su vez, se verá obligada a probar en los hechos que sus plataformas, proyectos y hombres en realidad responden a las necesidades sociales. Por otro lado, una oposición que únicamente obstruye, a largo plazo sólo detiene el desarrollo del país. Igualmente, una nueva mayoría que fracase en el ejercicio del poder, no puede argumentar que se debe a la novatez. El ejercicio del poder requiere, de inicio, responsabilidad madura, y no hay espacio ni justificación para la negligencia o la incompetencia.

La derrota electoral es, por regla general, señal de una disfunción orgánica de un partido. Así, o los programas, plataformas o candidatos no responden a las necesidades locales del electorado, o la ideología sustentada no concuerda con la del cuerpo electoral. No se discute que en otras democracias la derrota electoral puede obedecer a móviles más capricho-

sos del electorado sin vinculación con la actividad propia de un partido, sino más bien con un movimiento pendular que busca el cambio por el cambio. Sin embargo, en las jóvenes democracias la derrota electoral está vinculada con las estructuras del órgano partidario y su proyección hacia el exterior. Pensamos que este es el caso de las elecciones en Baja California. De lo anterior se concluye que el PRI deberá autoanalizarse seria y profundamente para concluir si sus estructuras internas responden a las necesidades dinámicas de la sociedad mexicana. Partido que se estanca, declina. Partido que se renueva, perdura.

Quizá uno de los rubros que más urgentemente requiere de reforma respecto al sistema político mexicano es el relativo a los sistemas utilizados para seleccionar internamente —por cada partido— a los candidatos de los partidos a los diversos puestos de elección popular que existen en México. Resulta claro que en el pasado reciente dichos procesos de selección no han dado siempre como resultado la selección de los mejores hombres del país. De ahí la necesidad de establecer un sistema de selección interna que permita desechar a los candidatos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes, que son un lujo que un México, en proceso de recuperación de una crisis económica de gran envergadura, no puede darse.

Hechas las anteriores consideraciones de tipo general, a continuación analizaremos someramente algunos de los rubros electorales principales que se pretende reformar a nivel constitucional, vinculando dichas consideraciones con el principio de la división de poderes.

## V. PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 107 CONSTITUCIONAL, PARA HACER PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLÍTICA

### 1. Consideraciones generales

La propuesta que pretende la adición de una fracción XIX al artículo 107 de la Constitución, para hacer procedente el juicio de amparo en contra de determinaciones de trámite o de fondo que pongan fin a un procedimiento y que sean dictadas por tribunales electorales u otros organismos comiciales, no es viable debido básicamente a los mismos argumentos que justifican por otro lado, la conservación del sistema de autocalificación electoral. No es conveniente abrir posibilidades de enfrentamiento entre poderes del gobierno federal, como sería el caso si se hiciera procedente el juicio de amparo en materia política o se dejara la

calificación electoral en manos de un órgano judicial. La medida provocaría un desgaste de energías entre los poderes Legislativo y Judicial que debilitaría al aparato del sistema político mexicano y por ende al país. La materia política no debe ser competencia del Poder Judicial por su esencia misma. Por más que se buscase definir claramente los límites de actuación del Poder Judicial, los actores, facultades, recursos, medios probatorios y demás elementos, la volatilidad política abriría siempre las puertas a las valoraciones “en conciencia” y no de derecho. La materia política, pues, y especialmente en nuestro país, es por su naturaleza polémica, proclive al conflicto social en gran escala y por ello sólo propia del Poder Legislativo mismo. Los riesgos de discusiones paralizantes, discusiones sobre “quórum” y los enfrentamientos verbales entre presuntos diputados son riesgos de las democracias auténticas. La materia política, sólo puede ser legítimamente tratada por la rama política del gobierno con la representación popular. Reza, pues, el dicho popular que la ropa sucia se lava en casa. El proceso de calificación electoral incumbe tan sólo a los representantes políticos mismos. La seguridad y el control de su conducta está asegurada cuando el cuerpo es plural. Las dudas y necesidad de cambio se justificarían sólo en caso de una mayoría abrumadora que manejase el proceso a su antojo y en su favor. Sin embargo, como ya establecimos, la actual composición de la cámara baja asegura por su misma pluralidad que la autocalificación es el menos malo de los sistemas a disposición del sistema político mexicano. Si el desarrollo y configuración de nuestro Poder Judicial fuesen distintos, quizá cabría pensar en un órgano judicial para la calificación. En la actualidad dicha posibilidad en nuestro país redundaría en perjuicios para la nación entera.

2. *Fundamentos legislativos y jurisprudenciales de la improcedencia del juicio de amparo en materia política (fracciones VII y VIII) del artículo 73 de la Ley de Amparo*

El criterio que tradicionalmente se ha esgrimido en México para fundamentar la improcedencia del amparo en materia política descansa —como ya se afirmó en forma general en el rubro anterior— en la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado. La jurisprudencia de la Suprema Corte se ha sustentado en el sentido de que el amparo no procede por violación a derechos políticos, invocando como fundamentos que éstos no son garantías individuales (*Semanario Judicial de la Federación*, Ap. al tomo CXVIII, tesis 345; tesis 89 de la compilación 1917-1965, y tesis 87 del *Apéndice 1975*, materia gene-

ral). El criterio que sirve de pauta a esta conclusión jurisprudencial es correcto. Así, son de naturaleza jurídica completamente distinta los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras que los primeros son facultades que un Estado de tipo democrático da a las personas consideradas como ciudadanos, ya sea para intervenir, mediante la emisión de su parecer (voto activo), en la designación de los sujetos físicos que van a encarnar a un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación (voto pasivo), las garantías individuales; según ya lo advertimos en varias ocasiones, son obstáculos jurídicos que el propio Estado se impone (autolimitación) a su actividad del imperio en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por otro lado, el derecho público individual (garantía individual) es permanente; está siempre sujeto a una condición *sine qua non*, esto es: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional; basta que se viva dentro del territorio de la República mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etcétera, sea titular de ella.

Por otro lado, debe establecerse que existe una clara diferencia entre “derechos del hombre” y “derechos del ciudadano”. Es claro que la posición de la persona humana como gobernado y como ciudadano es esencialmente diversa, por lo que no puede identificarse a la garantía individual con la prerrogativa política del ciudadano.

A mayor abundamiento, cabe recordar algunas de las ideas de Ignacio L. Vallarta sobre el presente tema. Según Vallarta, el juicio de amparo no procede en tratándose de la materia política porque a la Suprema Corte y, en general, al Poder Judicial Federal, no les incumbe juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades, que a final de cuentas, es en lo que culmina toda violación en materia política electoral.

### *3. Excepción a la improcedencia*

No obstante las anteriores afirmaciones en las que se establece la improcedencia del juicio de amparo en materia política, debe aclararse que existe una importante regla jurisprudencial que implica una trascendental excepción a dicho caso de inejercitabilidad de la acción constitucional, que establece que:

Aun y cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar *a priori*, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes (Apéndice al tomo CXVIII, tesis 346; tesis 90 de la *Compilación 1917-1965*, y tesis 88 del *Apéndice 1975*, materia general).

#### 4. *Algunas ideas sobre la no intervención del Poder Judicial en “cuestiones políticas” en los Estados Unidos de Norteamérica*

En el derecho constitucional de los Estados Unidos existe la llamada *political question doctrine*, como institución fundamental para la preservación de una adecuada división y equilibrio de poderes, y que puede servir de inspiración para apuntalar la argumentación en favor de la improcedencia del juicio de amparo en materia política. A continuación se hará referencia a la política general de aplicación de dicha doctrina, a los criterios para su aplicación y a su aplicación mediante la “técnica discrecional”.

##### A. *Política general de aplicación y criterios de aplicación*

La regla que establece que una “cuestión política” no es materia del conocimiento de los tribunales federales requiere de entrada el otorgamiento de un significado específico a la palabra “política”. De esta forma la doctrina no prohíbe que la Suprema Corte conozca y decida “casos políticos”. Queda claro que muchas, si no la mayoría de las decisiones constitucionales, tienen una connotación política en el sentido amplio de la palabra, puesto que tienen consecuencias políticas que incluyen, entre otras, la anulación de actos realizados por representantes políticos elegidos mediante el voto popular. Así, por ejemplo, los casos de segregación racial en el sistema escolar norteamericano han tenido un gran impacto en la política americana, pero no implicaban “cuestiones políticas” de carácter no-justiciable.

##### B. *Técnica discrecional*

La doctrina de la “cuestión política” en los Estados Unidos, opera primordialmente como una técnica discrecional por medio de la cual la Suprema Corte evita conocer y decidir sobre asuntos que se consideran

como impropios para el conocimiento y determinación judiciales. Dicha naturaleza surge de:

Una clara delegación constitucional de autoridad a alguna agencia del gobierno que no sea parte del Poder Judicial Federal para pronunciar una decisión final sobre la cuestión.

Una falta de estándares o criterios legales manejables para resolver el asunto.

La necesidad de que los tribunales respeten y brinden eficacia a las decisiones de las ramas (poderes) del gobierno en rango de igualdad que actúan dentro del área de su autoridad constitucional, con el fin de evitar situaciones embarazosas, confusiones, o frustración de la política nacional. En la aplicación de los anteriores criterios a un caso concreto, resulta claro que la doctrina de la cuestión política busca implementar y salvaguardar el principio de la división de poderes, mediante la exclusión del Poder Judicial de asuntos que pueden ser decididos más convenientemente por otras ramas (poderes) del gobierno.

## VI. CONSECUENCIAS DE LA JUDICIALIZACIÓN DEL PROCESO DE CALIFICACIÓN ELECTORAL

Con el afán de “judicializar” el proceso de calificación electoral, se entra en la posibilidad de crear más conflictos y situaciones de *impasse*, de los que pueden existir con el actual sistema de calificación electoral. Un sistema político, en su componente de régimen constitucional, debe buscar resolver los conflictos que surgen de la realidad política, con la menor fricción política posible. En esto estarán de acuerdo todos los partidos. De ahí que las fórmulas deban buscar la solución expedita, negociada y *ad hoc* al sistema político de que se trate. En México, hemos adoptado un sistema presidencial, un federalismo formal y un poder legislativo bicameral —entre otras instituciones— de los Estados Unidos, y si bien dichas instituciones tienen un sello particularmente mexicano, no es posible, por otro lado, por simple congruencia estructural, modificar el sistema de calificación electoral de nuestras elecciones a un sistema que no puede “operar”, bajo un sistema presidencial y un Poder Legislativo como los que tenemos actualmente. Para que fuera viable un sistema de calificación de corte judicial, habría que modificar la estructura entera del sistema político mexicano, de la noche a la mañana por arte de una reforma constitucional. Esto, sencillamente no es factible. Para aclarar las anteriores ideas con el uso de una analogía tomemos el caso

de un organismo vivo, al que no se le pueden extirpar ciertos órganos vitales y reemplazarlos por otros ya sea artificiales o naturales donados, sin ocasionar consecuencias negativas y a veces irreversibles en todo el funcionamiento del organismo. Para que la operación tenga posibilidades de éxito debe haber compatibilidad de estructuras genéticas, equivalencia de grupos sanguíneos, etcétera. De la misma manera, al cuerpo político no se le puede extirpar un órgano, para poner en su lugar otro que es incompatible con el sistema en general. En todo caso, los ensayos de cambio deben ser graduales y cuidadosamente meditados. Podrá parecer exagerado el uso de la anterior analogía, pero nosotros creemos que en tratándose de la “salud” del sistema político, y por tanto de la nación, cualquier modificación estructural de importancia debe realizarse con cuidado y sin apresuramientos de conveniencias superficiales. Nuestro sistema político no es el ideal; siempre aspiramos a mejorar su “salud”, pero las reformas precipitadas a veces pueden minar dicha “salud” en perjuicio de la sociedad entera.

## VII. PROPUESTA PARA ADICIONAR Y REFORMAR LOS ARTÍCULOS 41 Y 60 DE LA CONSTITUCIÓN, A FIN DE QUE LA COMISIÓN FEDERAL ELECTORAL CONSTITUYA UN ORGANISMO CONFiable QUE PONGA EN PRÁCTICA Y ASEGURE LA RECEPCIÓN Y DEBIDA CONTABILIZACIÓN DEL VOTO PÚBLICO

1. *Argumentación en favor de una revalorización del concepto de responsabilidad estatal exclusiva en la conducción de las elecciones, y participación contributiva pero no corresponsable de los partidos políticos para evitar caer en la “partidocracia”*

Los procesos electorales contemporáneos deben ser conducidos por el aparato estatal en virtud de la naturaleza de los mismos. Las elecciones constituyen indiscutiblemente una actividad del más alto interés público. La actividad política de una sociedad trasciende la posibilidad de un manejo privado. Sólo el Estado mismo está legitimado para conducir las elecciones. Cualquier otra entidad abriría las puertas de la desorganización, el abuso y la parcialidad. Por otro lado, la complejidad administrativa y técnica que implica el desarrollo de un proceso electoral contemporáneo requieren de un andamiaje organizativo que sólo el Estado mismo posee.

## 2. *Evolución de los conceptos de corresponsabilidad y de exclusividad estatal en la conducción de los procesos electorales*

Según el Código Federal Electoral de 1987, se estableció que la responsabilidad estatal en la conducción de las elecciones se compartía, configurando una corresponsabilidad con los partidos políticos y con la ciudadanía. Este concepto de corresponsabilidad buscó fortalecer a los partidos políticos de oposición dentro del sistema político mexicano y hacer más participativa a la ciudadanía. Dichas metas se obtuvieron. Sin embargo, también se pudo observar el desarrollo de una patología nociva para cualquier sistema político, y que es observable en otros países en las más variadas épocas: nos referimos a la “partidocracia”, condición de los sistemas políticos en donde el exceso de participación de estas entidades en los procesos electorales conduce a una democracia entre partidos, más que a una democracia de ciudadanos individuales. Esto es, se crea una verdadera dictadura de partidos. Esta situación tiene diversas consecuencias altamente negativas. En primer término, desvincula a la ciudadanía de la política, y desvirtúa el concepto constitucional clásico de soberanía. Por otro lado, concentra en manos de las oligarquías partidistas, de las élites dirigentes, un poder amplísimo que conduce inevitablemente a manejos sectarios de la administración pública, con los consecuentes fenómenos de corrupción, mala administración y estancamiento, cuando no retroceso, de la sociedad. Es por las anteriores razones que la propuesta del PRI de establecer al Estado como responsable primario y fundamental en la conducción de las elecciones, y a los partidos como participantes en un nivel de participación contributivo pero no de igual corresponsabilidad, constituye un avance que busca consolidar al sistema político mexicano como un sistema de democracia de individuos y no como una partidocracia. Por otro lado, esta propuesta se ve sin duda complementada congruentemente con otra propuesta del PRI que busca “profesionalizar” el servicio público electoral con servidores altamente calificados que eventualmente configurarán un cuerpo neutral, objetivo y ajeno a las pasiones partidistas, dentro de lo humanamente posible.

Es por las anteriores consideraciones, que la propuesta del PRI de otorgar al Estado la exclusividad en la conducción de los procesos electorales, no es una propuesta que busque hacer retroceder al sistema político mexicano, o apuntalar intereses partidistas, antes al contrario, se busca evitar lo último. Así pues, los procesos electorales deben ser conducidos en exclusiva por el Estado con la colaboración partidaria y ciu-

dadana en sus respectivas esferas naturales de actividad, y con independencia de cuál sea el partido en el poder.

### VIII. PROPUESTA PARA ADICIONAR Y REFORMAR EL ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL, COMO SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO, LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

#### 1. *Argumentación en favor de la propuesta de establecer un servicio público electoral profesional*

Sólo en las más pequeñas y primitivas comunidades se da el caso de que cada familia, que no cada individuo, lleve a cabo todas las tareas que son necesarias para su bienestar, o incluso para su mera supervivencia. Conforme la comunidad va creciendo, y se desarrolla la civilización, la división del trabajo se hace indispensable. De esta manera, las familias, cuando ya no fabrican sus propios zapatos, ni construyen su propia casa ni hacen su propio pan, no tienen por qué sentirse amenazadas en su independencia o coartadas en su capacidad volitiva por el hecho de que dependen de artesanos especializados en dichas tareas. Mientras puedan conseguir el tipo de zapatos, casas o pan que requieren, el mero hecho de que alguien fuera del núcleo familiar los haga no afecta, pues, su independencia. Lo que se desea y requiere son los bienes en sí, no el esfuerzo y problemas surgidos en su producción. De hecho, la comunidad obtiene mejores zapatos, casas y pan, dejando su manufactura directa en manos de especialistas, de “profesionales”. Siempre y cuando la libertad de escoger no se limite indebidamente, la división del trabajo expande, no limita, el espectro de actividades e intereses que se encuentran a disposición de hombres y mujeres, liberándolos de una carga fastidiosa de actividades.

Ahora bien, el caso del ciudadano es muy similar en relación con las tareas de gobierno. No tiene por qué sentirse limitado en su libertad individual, o personalidad, por el mero hecho de que confía a especialistas una serie de actividades. El experto en cuestiones de gobierno —como los expertos en la manufactura de zapatos, la construcción de casas, etcétera—, llevan a cabo para el hombre o mujer común y corrientes tareas que, bajo las condiciones modernas, no podrían llevar a cabo por sí mismos. Aunque —nuevamente— debe enfatizarse que debe presuponerse

una razonable libertad individual de selección para el funcionamiento exitoso del sistema. De hecho, dicho factor es de mayor importancia en relación con cuestiones de gobierno, de lo que es en relación con los bienes antes citados.

Debe quedar claro que la argumentación sostenida en los párrafos precedentes no busca sostener que los resultados de la división del trabajo son necesariamente buenos, sino que ante todo tal división es “inevitable e indispensable”, bajo las condiciones modernas del mundo, y que no tiene por qué llevar a efectos negativos respecto de los individuos involucrados si se realiza correctamente. Es en este punto que debe preguntarse cuál es la forma correcta de organizar la citada división del trabajo. Habiendo decidido que no todos podemos participar directamente en las diversas tareas de gobierno, y que debemos confiarlas a una pequeña minoría de personas, debemos, acto seguido, establecer los mecanismos para su selección y control.

Las anteriores afirmaciones apoyan la propuesta de “profesionalizar” el servicio público electoral, puesto que la realidad práctica electoral nos ha demostrado que la actividad comicial requiere de un personal altamente calificado, honorable y de carrera, para poder asegurar que los procesos electorales se desarrolle eficiente y democráticamente. La meta propuesta es que eventualmente se configure un servicio público electoral profesional imparcial —dentro de lo humanamente posible— e independiente de los vaivenes políticos. Para lograr esto se debe buscar que exista una “carrera” de funcionario electoral, bajo un esquema en donde dicho profesional no dependa ni de partidos ni del voto popular. Cabe apuntar que también deberán contemplarse los mecanismos de control para que dicho cuerpo de profesionales no se convierta en un “cuarto poder”. Por último, debe enfatizarse que el ciudadano común y corriente continuará jugando un papel fundamental en el desarrollo de los procesos electorales a nivel de casilla electoral, en donde su presencia es indispensable e insustituible. El esquema de profesionalización propuesto se refiere a la integración de los organismos electorales superiores, en donde las características de especialización técnica y permanencia son requisitos *sine qua non* del éxito de cualquier sistema electoral democrático.

## IX. COMENTARIOS FINALES

Del cuerpo del presente trabajo se desprende que algunas de las actuales propuestas de reforma político-electoral sometidas a consideración de

la Cámara de Diputados, implican riesgos de confrontación peligrosa y estéril de poderes, así como de concentración de poder, que por ser artificial, implicaría también un desgaste inútil de un ya de por sí frágil equilibrio entre dichos poderes. Por ello, adquieren renovado vigor las ideas de Montesquieu sobre la separación de poderes como fórmula para la existencia eficaz de un sistema político. Conviene, pues, recordar sus planteamientos, antes de enfilarse por caminos desconocidos en momentos de tormenta.

Por otro lado, debe destacarse que no debe verse la próxima etapa de reforma político-electoral con suspicacia o desconfianza por acontecer ésta a tan sólo dos años de la publicación del Código actualmente vigente, porque la dinámica política y social de un sistema político no es constante ni unidireccional, las variantes sociales son múltiples y complejas y el derecho debe responder y adecuarse, de ser necesario, a la forma social. La ya próxima reforma político-electoral tendrá que ser producto de la negociación, del diálogo y del consenso pluripartidista, más que una herramienta de una gran mayoría que edifica sin presiones el poder político de un país.

Las reformas político-electORALES de 1986-1987 impulsaron a las minorías, y es de esperarse que estas mismas minorías, ahora visiblemente fortalecidas, logren contribuir a estructurar un régimen electoral aún más favorable para la mayor democratización del sistema político. Por otro lado, por ser muchos los temas electorales complejos en sus aspectos técnicos, es de esperarse que los representantes políticos que integran la actual legislatura manejen propuestas y temas realmente importantes para mejorar el actual sistema electoral. Naturalmente, la etapa legislativa deberá ser apoyada por las sugerencias del sector académico, que en variadas ocasiones ha contribuido a los procesos de reforma política con proyectos originales y estructuras electorales tomadas —cuando es viable— del derecho comparado. La atención pública y la vigilancia partidaria debe estar atenta al proceso que se dará en el Congreso, y del cual surgirá la nueva legislación electoral, porque de dicho proceso emanará un cuerpo de normas que regulará y de hecho conformará el sistema político mexicano de los próximos años.

Sería ingenuo pensar en una reforma político-electoral que no respondiera a intereses del partido mayoritario. Quizá no sea lo más justo, pero en cualquier sociedad esta situación es el común denominador. No cabría esperar que un grupo político detentador del poder no persiguiera estructurar un régimen jurídico electoral para beneficiar sus propios intereses. Cuando dicha práctica se mantiene dentro de los márgenes de

la legalidad y de la legitimidad, es lógico y natural. Lo mismo hacen las minorías al volverse mayoría. Cabe destacar aquí que una de las características que más incomodan de las ciencias sociales —la impredecibilidad de las conductas y fenómenos políticos— viene a ser un paliativo corrector de la anterior práctica cuando se abusa de ella. De esta manera, se han dado casos frecuentes, como el de Polonia, el de Chile, y en ciertos aspectos el de México, en donde la planeación electoral ha buscado obtener u orientar ciertos resultados electorales. Con base en evaluaciones de la realidad político-social de una sociedad que a la postre ha venido a comportarse de manera distinta a los supuestos que sustentaban una estructura electoral elaborada que se ve rebasada por la dinámica social. Tales son los casos del referéndum chileno, de la extensión de la representación proporcional en México y de la estructura electoral polaca. Una vez conocidos los resultados, quizá no esperados por los “cerebros” de acuerdo con sus proyecciones iniciales, el sistema entra en una nueva etapa movido por las fuerzas de la dinámica social misma.