

# COMUNICACIONES

## HACIA UNA REFORMA ELECTORAL PLEBISCITARIA

Enrique ARMIT COS  
Jesús RAMÍREZ GUERRERO

La considerada hospitalidad académica de la abierta comunidad jurídica, representada aquí por el esfuerzo asociado de los institutos Mexicano de Derecho Procesal, A.C. y de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, posibilitaron la presentación para lectura del trabajo elaborado sobre el tema “La reforma procesal electoral”, inscrito en los puntos de la agenda de este importante XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal.

Sería un error de nuestra parte percibir la materia electoral —en la difícil expedición académica que aquí inicia— sólo desde un punto de vista jurídico, siendo también un tema fundamentalmente de preocupación política. Resulta necesario concordar ambos: la técnica reglamentada, en forma ordenada y metódica del primero, con los clásicos valores doctrinarios e históricos del segundo.

No sólo hay que vestir el esquema de apertura del proceso de revisión e indagación de la legalidad en el ejercicio electoral, con los prestigiosos atavíos de la recapitulación de las opiniones encontradas (esto es importante, pero también lo es apreciar la voluntad de respeto a los resultados, lo cual contribuya a dar estabilidad gubernamental).

La descalificación subjetiva permanente de candidatos sin presentar pruebas suficientes de delitos tipificados electoralmente, el asedio y la radicalización de la confrontación política entre quienes se sienten y son diferentes, no es causa fundada para racionalizar el voluntarismo de uno de los contendientes de no querer aceptar el resultado del proceso. Para evitar vivir en un estado de sitio electoral, como el que se ha pretendido instaurar en los estados de Chiapas, Tabasco, Michoacán y Guerrero, y caer en la tentación de practicar un fariseísmo electoral, es urgente oponer al silencio y la mentira un diálogo partidista como posibilidad de encuentro consensual.

La democracia y sus decorados dan pretexto para abordar temas urgentes de reflexión ciudadana, sobre los cuales pareciera que se piensa mucho y avanza poco. Hay un fenómeno sociológico importante, que es el despertar comuni-

tario global, cuyos indicadores directos son: descontento, rivalidad y pérdida de identidad con los estados nacionales y los partidos políticos que en ellos actúan. Conviene recordar que cuando empieza la violencia, retrocede el reformismo democrático.

La legalidad se funda en la legitimidad fabricada, de la cual da cuenta la memoria jurídica nacional, y no en una sucesión interminable de hechos fortuitos y casuísticos. Una relectura a primera vista del fraccionamiento y competencia de las tendencias políticas en la elección de agosto de 1994 muestra nueve partidos mexicanos de desigual tamaño y peso electoral, seis de baja representación (Verde Ecologista de México, 0.93%; Demócrata Mexicano, 0.28%; Popular Socialista, 0.47%; Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, 0.85%; Partido del Trabajo 2.74%, y Auténtico de la Revolución Mexicana 0.55%) y tres de alta representatividad ciudadana (Revolucionario Institucional, 48.76%; Acción Nacional, 25.94%, y de la Revolución Democrática 16.60%)<sup>1</sup> han vuelto confusas y complejas las líneas de división ideológica.

Transitar del desacuerdo al acuerdo electoral sin exclusiones y significados divergentes, es un imperativo para evitar un empobrecido y apresurado dogmatismo de oposición autoritaria. El perturbador principio de la variable de incertidumbre revela el clima de la época, el cual debe ser rechazado por el aliento que brinda a las rivalidades al margen de la ley, entre una mayoría que está distanciándose de la frontera de los triunfos absolutos, y que contabiliza menos votos: PRI 60%, PAN 23.8%, PRD 14.2% y PT 2% y las demás minorías emergentes que estadísticamente adquieren más sufragios aun cuando no alcanzaron el 1.5% que les hubiera brindado presencia legislativa.

La democracia que México demanda puede verse satisfecha incorporando mayores márgenes ciudadanos, ampliando el umbral de representación, lo cual se podría obtener —tal vez— facilitando las alianzas partidistas, que no obtengan el mínimo porcentual establecido. Con lo anterior, el sistema se encaminaría hacia la búsqueda de un mayor equilibrio y compatibilidad para producir una reforma plebiscitada, que no debe darse contra o al margen, sino con el gobierno, dentro del marco de nuestro constitucionalismo liberal, para restaurar la paz social. Los partidos, como usuarios de la democracia, deben contribuir a su práctica y cultivo, y no convertir los conflictos en fines políticos, déficit democrático.

Si hablamos de la reforma del proceso electoral, debemos procurarla más que en la cumbre en la base ciudadana, a través de un pronunciamiento popular que arbitre sobre las propuestas de los partidos. Por ello, debemos tam-

<sup>1</sup> Se asienta que hubo moderada variación porcentual entre los resultados que corresponden a la elección presidencial con respecto a la de senadores y diputados.

bién pensar en estimular hábitos políticos en los electores, fuerza, movimientos, organizaciones, alianzas y partidos, los cuales deben también reformarse en cuanto a su mentalidad (a manera de ejemplo la marginación de la elección proporcional de mujeres a cargo de elección popular), procedimientos de selección interna, fisonomía, relaciones de poder y medios para conseguirlo; en suma, lo que da forma a los procesos de presión y oposición. Postulamos una teoría democrática con práctica democrática, que permita finalmente soberanizar aún más las decisiones públicas en la frontera del siglo XXI.

Seduca e inspira a los teóricos cultivar figurativamente el laborioso cambio político. Ciertamente, la imaginación desempeña un papel primordial en el mundo de las ideas, cuya fuerza influye en la agitada línea en movimiento de la realidad. Sin embargo, su conversión práctica en el dominio de la acción resulta no pocas veces contradictoria, porque la lógica de los acontecimientos niega la forma, y la práctica no ensambla tampoco en el modelo. Una de las misiones del arte político es la gran responsabilidad electoral, la cual requiere demostración de racionalidad y razonabilidad de los actores individuales y colectivos; en suma, ciudadana y partidista.

El debate electoral, el del “tiempo de lo que se pretende ofrecer”, debe consumarse como elemento estabilizador para dar paso al tiempo poselectoral “el del hacer gobierno”. Al efecto, por procedimiento, sería recomendable que los candidatos a la presidencia de la República, gobierno de los estados y ayuntamientos municipales inscribieran su programa de gobierno, para en caso de su incumplimiento en el ejercicio pudiera exigírseles constitucionalmente.

El derecho como forma, y la forma como derecho, sustentado en la imparcial razón matemática, concede el triunfo fluida y transparentemente a los candidatos elegidos, por lo que debe evitarse la manipulación de los resultados. Una cultura política electoral que cancele un perturbado estado de ánimo dominado por las pasiones y las disputas, las cuales comienzan a asemejarse al periodo de lucha de las facciones de la revolución, y a la etapa anterior al nacimiento del partido que el genio político de Calles diseñó para poner término a la lucha por el poder.

Apreciativo el tono perentorio el de este momento que opone el peso dos temporalidades: la concerniente al desarrollo científico y tecnológico, con su acumulada y desigual cosecha económica y la rezagada respuesta política a imperativos sociales. Esta situación no impide distinguir entre pensamiento crítico, y pensamiento utópico para construir las líneas de un discurso político horizontal, ajeno a la discrecionalidad particular y a los intereses predominantes de las jerarquías y corporaciones económicas, en una sociedad de mercado desregulado, con pretensiones de lograrlo en otros campos, particularmente en el social, lo cual resultaría grave.

Ciertamente, la novedad electoral ornamenta jurídicamente la sustancia material, pero antes hay que desatar los nudos en orden secuencial de una crisis sobrecargada de temas delicados. Bien decía José Francisco Ruiz Massieu, exsecretario general del PRI: “Más nos conviene cambiar que no cambiar”, y “Entendernos que no entendernos”. Al interior de todo partido la elección democrática pierde su significado si no lleva consigo la libertad de elegir, y al exterior, si la regla es no aceptar los resultados del escrutinio, que en el pasado mes de agosto fue abrumador, al arrojar cifras muy satisfactorias, de un 77.3% de votación del padrón electoral, y una instalación del 99.07% de casillas para sufragar.

La interrogación, en nuestro país —en estos momentos—, ha reemplazado a la esperanza, pero no por mucho tiempo. Será necesario, a corto plazo, con paciencia, volver a dar la palabra al sentido común, a la inteligencia, a la sensibilidad y a la tolerancia, para que éstas ocupen el lugar que merecen en el seno de toda sociedad libre e igualitaria, la cual propicia la diversidad en la reflexión ética, filosófica, teológica y política. Si volvemos a otorgar esas consideraciones de carácter prioritario fundaremos la política sobre la moral social.

En lo sucesivo, para evitar que una elección pudiera ser calificada como una fantasía organizada, deberá eliminarse todo mecanismo que tienda a ser considerado como anticompetitivo, e invocado por quienes perdieron, de manera que se eviten argumentos electorales improcedentes y la escuela de negociar, con diferente capacidad de regateo, el reconocimiento del triunfo, facturando el favor del que lo obtuvo, por lo cual es aconsejable, por procedimiento, suprimir la participación directa del gobierno en los órganos electorales, transformando éstos en órganos con plena autonomía, funcional, patrimonial y electiva.

Alexis de Tocqueville representa una corriente interesada en historiar comparativamente los destinos políticos de los pueblos francés, inglés y norteamericano. Mucho bien nos haría a nosotros los americanos de estas latitudes, hojear nuestras constituciones y realizar un estudio comparativo, para perfeccionar, a la luz de la experiencia de cada uno, nuestra acta política fundamental. Por ejemplo, en materia electoral, la organización, funcionamiento y medios de impugnación de los procesos electivos, como la Junta de Electores (de Argentina), los Tribunales y Jueces Electorales (en Brasil), la Corte Nacional Electoral (de Bolivia), el Consejo Nacional Electoral (de Colombia), el Tribunal Superior (del Paraguay) y el Jurado Nacional de Elecciones (del Perú), etcétera.

Nosotros consideramos necesario introducir adicionalmente las figuras del plebiscito y del referéndum, ante un vacío por colmar: el de la desconfianza,

además de la creación de las instituciones como son: un Instituto o una Junta Electoral Ciudadana y una Corte Electoral, cuyos miembros deben ser elegidos democráticamente en el primer caso con las mismas previsiones exigidas para senador de la República, y en el segundo caso para ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde luego estos últimos con la excepción de la falta de injerencia del Ejecutivo de la Unión. Lo anterior favorece la confianza pública en la preparación, desarrollo y resultado del proceso electoral, así como de los medios para su impugnación.

¿Qué legitima el poder y qué lo frena? En el primer caso, el sufragio emitido en condiciones de la legalidad preestablecida; en consecuencia, el PRI gobierna bajo el principio de mayoría, en las cámaras, con doscientos setenta y siete diputados de mayoría relativa y veintitrés de representación proporcional, y treinta y ocho asambleístas también de mayoría relativa, correspondiéndole al PAN noventa y nueve, al PRD sesenta y cuatro, y al PT diez. Hablamos de un ejercicio del poder, con arreglo a la ley, lo cual no invalida considerar que con arreglo a las convicciones e ideas políticas de cada uno de los representantes políticos y populares, se ejercite el derecho legítimo también de apoyar toda iniciativa del Ejecutivo. La independencia, pues, de un poder y otro obedece más a razones subjetivas que objetivas.

El acto jurídico de enmienda, más que una decisión técnica en materia legislativa (lo cual no por ello nos califica de antiguos o modernos), es un acto político, por lo que bastaría estudiar someramente los regímenes o sistemas inglés (parlamentario) o norteamericano (presidencialista) para considerar que no hay una versión sino muchas de la democracia electoral. Es muy importante observar con cautela las pocas enmiendas que han experimentado estos modelos democráticos, para evitar que una repetida mudanza genere confusión y falta de conocimiento de la materia, y sea objeto también de inestabilidad.

Las elecciones con variadas oposiciones partidistas son un clásico indicador de solvencia democrática. Un examen detallado de los resultados de la última contienda mexicana presenta gráficamente el vigor participativo que abrió espacio electoral con un comportamiento más competitivo, dentro del cual se ejercieron de una manera concomitante otras libertades sin mediaciones para la expresión del consentimiento ciudadano, no siempre doctrinario e ideológico.

Se debe garantizar la legitimación electoral con un esquema de candidaturas múltiples en igualdad de circunstancias que eviten el atrofiamiento en la sociedad moderna, a través del impulso en el cual no se pierden sino se ganan causas. Los partidos deben parecerse más cada día a fundaciones políticas y menos a organizaciones gubernamentales, manejando recursos propios aportados por sus miembros contribuyentes, para sufragar el ejercicio de sus tareas electorales.

Hay que emancipar la verdad de la propaganda, particularmente en una edad espectacular por el desplome de las ideologías, por el retraimiento de las ideas, y por un pragmatismo generalizado. La democracia y sus versiones, en este caso la mexicana, no condujo a la actual crisis por descuido, cuyas consecuencias son producto de un cambio de reglas, de estilo, y de tiempo.