

II. EL CONGRESO DE 1976 A 1979: *LA PRIMERA GRAN REFORMA POLÍTICA*

1. *Contexto histórico*

No obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano de las décadas de los sesenta y de principios de los setenta por configurar un sistema de partidos competitivo, la voz de la oposición en el Congreso federal a lo largo de dichos años había sido prácticamente nula. Así, en 1976 los partidos políticos de oposición estaban en franca decadencia con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana. Esta situación, de anemia opositora, junto con la crisis económica de 1976, contribuyó fuertemente que se publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de diciembre de 1977, el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución Política de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado, y mediante la cual se constitucionalizó integralmente a los partidos políticos, estableciendo el

concepto, la naturaleza, las prerrogativas y las funciones de los partidos, y se contempló para la integración de la cámara baja del Congreso de la Unión un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.¹⁰

Para nosotros, la ya histórica reforma de 1977 constituye la primera gran reforma integral del sistema electoral mexicano. En este sentido, y sin restarle importancia a las reformas anteriores, la reforma de 1977 estableció, sin duda, los cimientos fundamentales para el comienzo de la apertura estructural real del sistema político mexicano y del Congreso de la Unión en un contexto político, económico y social que se caracterizó por elementos favorables que no se volverían a presentar con claridad sino hasta las reformas electorales de 1993-1994 y de 1996.

En primer término, hay que señalar que dada la relativa desorganización formal-estructural de las fuerzas de oposición en México, la *reforma política* de 1977 fue auspiciada —intelectual y legislativamente en el Congreso— en sus líneas fundamentales por el propio Estado, concientizado como lo estaba de que se fraguaba clandestinamente la posibilidad de un desbordamiento social. En este sentido, el Estado mexicano diseñó —en un claro ejercicio deliberado de ingeniería electoral— el andamiaje electoral con el que se buscaba reorientar institucionalmente —vía los partidos

¹⁰ *Ibidem*, pp. 105-114.

y el Congreso— la energía opositora al régimen que se estaba canalizando peligrosamente fuera de los cauces legales del marco constitucional mexicano.

Ahora bien, sin duda, fue la inconformidad social existente en México la que dio origen a la reforma política de 1977, y no únicamente un acto de inspiración graciosa la que alentó la apertura política, pero debido a que dicha inconformidad carecía de legitimación jurídica y de una forma institucionalizada, el partido hegemónico —en aquel entonces— pudo cómodamente, y casi decidiendo unilateralmente qué tan lejos llegaría, establecer un régimen jurídico-electoral que buscaba “nutrir” a las minorías, que en esa etapa no representaban una competencia electoral real para el Partido Revolucionario Institucional, que hiciera peligrar su dominio. Esta holgura y comodidad del régimen imperante en el diseño de una legislación electoral no se volverían a presentar en México.

2. *Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna*

En diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política que estableció un sistema electoral mixto con dominante mayoritario para la integración de la Cámara de Diputados. En este sentido, el artículo 52 constitucional reformado estableció que la Cámara de

Diputados estaría compuesta hasta por 400 diputados, de los cuales 300 serían elegidos a través del sistema de mayoría relativa y hasta 100 serían elegidos mediante el sistema de la representación proporcional. Para la elección de los 300 diputados de mayoría se dividía al país en 300 distritos electorales uninominales. Esto significaba que cada partido político postulaba a un solo candidato por cada distrito en que participaba —de ahí el vocablo uninominal— y por ende solamente el candidato que obtuviera la mayoría relativa de los votos emitidos en la elección obtendría la curul del distrito de que se tratase.

En segundo lugar, para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formulaban listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. Consiguientemente, en cada circunscripción plurinomial eran elegidos varios candidatos, de ahí que se utilizara el término plurinominales —significando más de uno— para identificar a dichas circunscripciones.¹¹

Por otro lado, el artículo 53 constitucional reformado establecía lo que la doctrina electoral llama las unidades territoriales electorales y en cuyo ámbito los ciudadanos de un país ejercen su derecho al voto activo. Así, para la elección de los integrantes de la

¹¹ *Ibidem*, pp. 105-128.

Cámara de Diputados el artículo establecía dos tipos de unidades territoriales electorales que en el marco mexicano correspondían a su vez a dos sistemas electorales distintos.

La primera unidad territorial era la del distrito electoral uninominal de los cuales habría 300. Para determinar el número de habitantes que correspondía a cada distrito se dividía la población total del país entre 300. Posteriormente se hacía una distribución de los 300 distritos uninominales entre las 31 entidades federativas y el Distrito Federal con base en el último censo general de población. Por otro lado, y en vista de que existían estados de la República mexicana con una muy baja población total, el artículo comentado estableció que bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podría ser menor de dos diputados de mayoría. De esta manera, la Constitución adoptó una medida compensatoria que aseguraba la presencia en la Cámara de Diputados federal de todas las entidades que formaban la Federación. Así pues, el mecanismo anterior implicaba que entre mayor densidad poblacional tuviera una entidad federativa mayor sería la cantidad de distritos que se le asignaría con independencia de las dimensiones geográficas que tuviese dicha entidad.¹²

¹² *Ibidem*, pp. 105-128.

La segunda unidad territorial electoral en la que se dividía al territorio nacional según el sistema electoral mixto establecido por la reforma de 1977 era la circunscripción plurinominal. Esta unidad de las que podría haber hasta 5, constituyó la base para la elección de hasta 100 diputados de representación proporcional. La determinación del ámbito y la cantidad de estas unidades correspondía —según el artículo 154 de la LFOPE— a la Comisión Federal Electoral, que era un organismo electoral autónomo, permanente y dotado de personalidad jurídica propia cuyas funciones principales eran asegurar que las normas electorales constitucionales y ordinarias se observarían y dirigía la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Como resulta de las anteriores consideraciones, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podría estar integrada hasta por un total de 400 diputados, esto implicaba un cambio radical respecto al sistema electoral vigente hasta 1977. Hasta antes de la reforma política de 1977, la Constitución establecía una cifra base mediante la cual se determinaba el número de diputados que podrían integrar la Cámara de Diputados. En virtud del acelerado crecimiento demográfico de nuestro país, dicha cifra base fue reformada en cinco ocasiones a partir de 1917, por lo que el sistema electoral mixto con dominante mayoritario

establecido abandonó la cifra base y estableció en su lugar un tope máximo de hasta 400 diputaciones.¹³

Por otro lado, la reforma constitucional de 1977 modificó el artículo 54 para establecer las bases mediante las cuales se elegiría a los diputados de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales. El primer requisito que los partidos políticos nacionales debían observar para poder registrar sus listas regionales consistía en demostrar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Ahora bien, este número de 100 se fijó con varias metas en mente. En primer lugar, se buscaba que los partidos políticos nacionales representasen una fuerza corriente de opinión importante, lo cual resulta evidente si un determinado partido tenía los suficientes candidatos y organización, para participar en 100 distritos uninominales a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, en caso de que un partido no contase con infraestructura política y administrativa suficiente para acreditar la participación comentada, entonces resultaba claro que la disposición constitucional debía ser vista por estos partidos como una meta a alcanzar, lo que constituiría un incentivo para que dichos partidos “en germinación” se desarrollasen plenamente.

¹³ *Ibidem*, pp. 115-128.

La fracción II del artículo 54, reformado en 1977, estableció que para que los partidos políticos nacionales obtuvieran derecho a que les fueran atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, éstos debían satisfacer los siguientes requisitos. En primer lugar, los partidos que obtuvieran 60 o más diputaciones de mayoría no tenían derecho a obtener diputados de representación proporcional. En segundo término, los partidos políticos que buscasen obtener las citadas diputaciones debían lograr cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

La fracción III del artículo 54 estableció los lineamientos generales que se seguían para la repartición de los diputados por representación proporcional a los partidos que hubiesen cumplido con requisitos fijados en las fracciones anteriores. Dicha repartición se haría respetando el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas. La mecánica detallada para dicha repartición fue materia de la ley electoral. Por último, la fracción IV estableció que de darse el caso en que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente 90 o más diputados de mayoría, sólo se repartiría el 50% de los escaños distribuibles mediante el sistema de representación proporcional. La

razón de ser de dicha medida era que se buscaba lograr que en la Cámara de Diputados existiese siempre una mayoría claramente definida que pudiese dirigir la maquinaria legislativa sin un exceso de obstáculos y discusiones paralizantes.¹⁴

3. *Debates y legislación*

Si tomamos en cuenta que de un total de 237 diputaciones que integraban la Cámara de Diputados en 1977, 195 de ellas pertenecían al PRI y que de los 64 senadores 62 eran también del PRI, se puede razonablemente asumir que si bien hubo debate legislativo en torno a la reforma política de 1977, éste fue más bien un debate “doméstico” —al interior del partido hegemónico— en el que sin duda hubo intervenciones y posturas de relieve que destacaban sutilezas de la legislación propuesta por la reforma, pero que en ningún momento la iniciativa —cuya semilla original había sido un discurso pronunciado en Chilpancingo por Jesús Reyes Heróles, con la venia del presidente López Portillo— corrió riesgos de descarrilarse o enfrentar oposición real.

Asimismo, cabe destacar que el proceso organizado y formal de la llamada “consulta pública”, median-

¹⁴ *Ibidem*, pp. 115-128.

te audiencias abiertas a los académicos, a los partidos políticos y a la sociedad civil, y que se inauguró precisamente con la reforma electoral de 1977, fue el elemento clave con el que se le pudo dar un carácter de inclusiva a toda la reforma, puesto que el debate opositor que no se presentó en el foro legislativo sí se dio en la consulta de manera álgida e informada y como testimonio se encuentran publicadas las diversas participaciones, intervenciones y ponencias en las memorias de dicha reforma política. La práctica de realizar foros de consulta pública para conocer el sentir de la población sobre reformas jurídicas o constitucionales de gran envergadura continuaría en las siguientes reformas políticas importantes del siglo XX.

Ahora bien, en lo que toca a la producción legislativa del Congreso de 1976 a 1979, destaca, por supuesto, el paquete de modificaciones constitucionales arriba referidas conocidas en su conjunto como la Reforma Política de 1977 y la famosa Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada el 30 de diciembre de 1977, que de hecho inauguró una época en la maduración gradual del derecho electoral mexicano en tanto que ordenó y sistematizó la materia electoral y de partidos políticos como nunca antes se había hecho en una ley electoral mexicana.

Por otra parte, e independientemente de las reformas al sistema representativo ya mencionadas en el

presente apartado, la reforma política de 1977 tocó algunos otros aspectos de fundamental importancia para el desarrollo político y constitucional de México, como fueron la adición al artículo 6o. constitucional en materia de derecho a la información que sería garantizado por el Estado —reforma que permitió albergar esperanzas de una regulación detallada a futuro. Igualmente, es célebre la reforma de 1977 en tanto que constitucionalizó integralmente a los partidos políticos en México —a diferencia de la constitucionalización meramente semántica de 1963— en que se establecieron las bases generales del concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones esenciales de los partidos políticos en los párrafos II al VI del artículo 41 constitucional.

Por último, cabe recordar también que en las discusiones previas a la aprobación de la reforma de 1977, comenzaron a surgir inquietudes respecto otros temas electorales de fundamental importancia para la consolidación de un Estado democrático, tales como el sistema de autocalificación existente en México tratándose de las elecciones legislativas y respecto al cual se propusieron nuevos sistemas; igualmente surgieron opiniones en el sentido de que se debía modificar la forma de gobierno del Distrito Federal y se restableciera el municipio libre.

4. *Protagonistas*

De entre los legisladores que destacaron por la cantidad y calidad de sus participaciones en los debates previos a la aprobación de la reforma política de 1977 están: Eduardo Andrade Sánchez, José Guadalupe Cervantes Corona, Guillermo Cosío Vidaurri, Jorge Garavito Martínez, Miguel Hernández Labastida, Marcela Lombardo de Gutiérrez, Miguel Montes García, Pericles Namorado Urrutia, Francisco Ortiz Mendoza, Francisco José Peniche Bolio, Héctor Ramírez Cuéllar, Alberto Ramírez Gutiérrez, Antonio Rivapalacio López y Héctor Jiménez González.

5. *Estadísticas esenciales*

Las primeras elecciones legislativas —1979— celebradas bajo el nuevo andamiaje jurídico electoral mexicano producto de la reforma electoral de 1977, dieron como resultado que la LI Legislatura estuviera integrada así: PRI, 296¹⁵ diputados de mayoría relativa; PAN, 43 diputados (cuatro de mayoría relativa y 39 de representación proporcional), PPS, 11 diputados de representación proporcional; PDM, 10 diputados de representación proporcional; PCM, 18

¹⁵ *Ibidem*, p. 114.

diputados de representación proporcional; PST, 10 diputados de representación proporcional; PARM, 12 diputados de representación proporcional, lo que dio un total de 400 diputados que conformaron la Cámara de Diputados más grande y plural hasta esa fecha.