

III. EL CONGRESO DE 1985 A 1988: *LA RENOVACIÓN POLÍTICA*

1. *Contexto histórico*

La reforma política de 1986-1987, conocida también genéricamente por su nombre oficial como “la renovación política”, fue la segunda gran reforma del sistema electoral mexicano, en donde todavía se logra apreciar cierta holgura, aunque considerablemente disminuida —*vis a vis* la existente en 1977— por parte del partido mayoritario en la confección e implementación de la misma. Fue ésta una reforma que respondió a la era de la crisis económica de la década de los ochenta que generó un malestar social más agudo que el que se había presentado en la década de los setenta, y que había dado origen, en parte, a la reforma electoral ya referida de 1977.

Debe señalarse que la reforma política de 1986-1987 fue una parte importante de la reorganización estructural llevada a cabo en México en dicha época, siendo uno de los últimos eslabones de la misma, y hecha en vísperas del histórico proceso electoral del 6 de julio de 1988.

A. *Aspectos positivos*

En términos temáticos y de innovaciones institucionales, la de 1986-1987 fue una reforma ampliamente positiva para las minorías políticas en México, a pesar de lo que en su momento se comentó. Los avances en materia del sistema representativo, la creación de un sistema de financiamiento público integral de los partidos, la participación en los medios masivos de comunicación y el establecimiento de un Tribunal Electoral, fueron medidas que beneficiaron a los partidos políticos de oposición en México, en algunos casos a largo plazo, como es el del financiamiento público que, a nuestro parecer y con base en los recursos canalizados, les permitió fortalecer el andamiaje organizativo del que ahora disponen y que fue crucial para su impacto en los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000.

B. *Aspectos negativos*

Sin embargo, el rubro en donde la reforma política de 1986-1987 no rindió frutos, y por el cual se le recuerda popularmente en forma negativa y por encima de sus avances, es el de la etapa posterior a la jornada electoral, en donde “la caída” de los sistemas de infor-

mación rápida y confiable tiñeron de duda el proceso electoral de 1988.

C. Consecuencias generales

Ahora bien, para quien esto escribe, las consecuencias de algunas de las aportaciones de la reforma política-electoral de 1986-1987 que más beneficiaron a la oposición en México y que han sido —quizá indebidamente— opacadas por “la caída del sistema”, sentaron la base para la consolidación de un sistema auténticamente pluripartidista con el que cuenta México en este principio de siglo y de milenio. Lo curioso, es, que es factible afirmar, sin ser demasiado temerarios, que cuando menos una de las condiciones electorales favorables para la oposición en México, surgida de la reforma política de 1986-1987 —su virtual equilibrio de fuerzas en la Cámara de Diputados con el PRI—, fue el resultado indirecto de la ampliación de 100 a 200 escaños de representación proporcional, reforma que fue auspiciada irónicamente incluso por el propio PRI, y que en retrospectiva ocasionó la virtual crisis constitucional en la calificación del proceso electoral de 1988, la que —casi es seguro— no hubiera acontecido de haberse conservado los 100 escaños establecidos originalmente en 1977.

Otro resultado de la reforma política de 1986-1987 fue la necesidad —seguramente imprevista para el partido mayoritario— de buscar una alianza con el PAN para poder reformar el texto constitucional de 1917, puesto que ya no contaba —por sí mismo— con las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, quórum requerido por la propia Constitución.

Por otro lado, debido a que en México (salvo el caso del PAN) el financiamiento por cuotas de militantes o privado proveniente de diversas fuentes, no fluía en forma sustancial hacia los partidos políticos, el financiamiento público integral establecido por la reforma de 1986-1987, como ya lo afirmamos, fue crucial para robustecer a algunos partidos políticos en México, que si bien no deben su posición protagónica en el escenario político únicamente a esta prerrogativa, indudablemente se han beneficiado ampliamente de dicho apoyo público.

Con base en las anteriores afirmaciones es que podemos establecer que a pesar del desaseo y de las dudas que subsisten respecto al proceso electoral del 6 de julio de 1988, es posible afirmar que los frutos de largo plazo de la reforma electoral de 1986-1987 que antecedió y normó dicho proceso, han sido, paradójicamente, altamente positivos para consolidar el avance de México hacia la estructuración de un sistema político y electoral más competitivo y plural.

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

Con la reforma política de 1986, se amplió el número de las diputaciones de representación proporcional de la Cámara de Diputados a 200, manteniéndose las 300 de mayoría relativa que integraban la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Con dicha reforma se planeó un espacio mínimo para los partidos minoritarios del 30% —en tanto que ningún partido tenía derecho que le fueran reconocidos más de 350 diputados— en la Cámara de Diputados en comparación con el 25% establecido para los mismos, contemplado anteriormente por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes formularían listas regionales de varios candidatos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividía al país. Esta unidad, de las que podía haber hasta 5 bajo la LFOPPE, bajo la reforma de 1986 se estableció en exactamente 5 y constituyó la base para la elección de los 200 diputados de representación proporcional a partir de dicha reforma. Para poder tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político tenía que acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo

menos 100 distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación de aquellos partidos con penetración nacional. A diferencia del sistema anterior que limitaba el derecho tener diputados de representación proporcional a aquellos partidos que hubieran obtenido menos de 60 diputados por mayoría, bajo la reforma de 1986, incluso el partido mayoritario podía tener tal derecho, eliminándose también la doble boleta —una para el voto por mayoría relativa y otra para el de representación proporcional— al unificarse la elección por ambos principios a través de una sola boleta.¹⁶

Por otro lado, si ningún partido tenía el 51% la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le eran asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Esta disposición, que consagraba la llamada “cláusula de gobernabilidad” y propiciaba la conformación de una mayoría automática, fue muy cuestionada desde su creación.

En otro renglón, la reforma de 1986 restableció la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años, mediante elección directa, volviendo a la idea original del Constituyente de 1917 —aunque

¹⁶ *Ibidem*, pp. 116-144.

en dicho tiempo la renovación era cada dos años en virtud de que el encargo duraba cuatro—.

Asimismo, se modificó la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para incluir a todos los presuntos diputados que hubieran obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral —tanto los electos por el principio de votación mayoritaria como los elegidos por el principio de representación proporcional—. Por lo que toca al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, se estableció que se integraba tanto con los presuntos senadores que hubieran obtenido la declaración de la correspondiente legislatura estatal y de la Comisión Permanente del Congreso —en el caso del Distrito Federal— como con los senadores de la anterior Legislatura que continuara en el ejercicio de su encargo.

Por lo que toca a los periodos de sesiones del Congreso, la Reforma de 1986 aprobó establecer dos periodos ordinarios de sesiones, uno partir del primero de noviembre y otro a partir del 15 de abril (15 de marzo, a partir de 1993) de cada año.

3. *Debates y legislación*

La Cámara de Diputados que aprobó las reformas constitucionales de 1986 estaba compuesta con 400 diputados de los cuales 289 pertenecían al PRI, es de-

cir, el 72.25%, lo cual aún le significaba al partido hegemónico un cómodo manejo en el desahogo de iniciativas legislativas y constitucionales sin necesidad de alianzas o negociaciones partidistas. En este sentido, si bien hubo oposición a algunas de las medidas contenidas en la reforma, la oposición carecía del “músculo parlamentario” suficiente para hacer algo al respecto, por lo que nuevamente muchas de las discusiones más interesantes y profundas sobre los temas de la reforma se dieron precisamente con motivo de los foros de consulta pública realizados previamente entre la sociedad civil y en los que se dio la participación de partidos políticos, líderes sociales, iniciativa privada y especialistas provenientes del mundo académico.

Por lo que respecta a la legislación emanada de la LIII Legislatura, debemos señalar que independientemente de las reformas al sistema representativo ya mencionadas arriba, y que constituyeron un esfuerzo de ingeniería constitucional y electoral de gran trascendencia, no debemos olvidar que la citada legislatura fue también la responsable de aprobar el primer Código Federal Electoral mexicano el 12 de febrero de 1987, lo que abrió las puertas de una nueva etapa en el desarrollo de la democracia mexicana ya que en ocho libros reguló de manera clara, integral y con teoría de vanguardia la temática electoral mexicana. El hecho de que se haya escogido la denominación Cód-

digo Federal Electoral tuvo de suyo importantes implicaciones en tanto que el uso de la palabra “código” implicaba el reconocimiento por parte legislador de que el derecho electoral había alcanzado la mayoría de edad en tanto rama autónoma del derecho a diferencia de antaño que era considerado parte accesoria del derecho constitucional.

Dos de las innovaciones más importantes contenidas en el nuevo Código Federal Electoral de 1987 fueron, en primer término, *a)* la creación de un sistema de participación de los partidos políticos en los medios masivos de comunicación que brindaba tiempo igual a todos los partidos políticos nacionales sin distinción de fuerza electoral lo que ofreció posibilidades a los partidos nuevos o débiles de crecer dentro del sistema, y en segundo lugar *b)* el establecimiento de un sistema de financiamiento público de los partidos políticos basado en la fuerza electoral de los mismos, complementario e independiente de las erogaciones que el gobierno hacía para cumplir con las demás prerrogativas establecidas a favor de los partidos políticos.

Finalmente, debemos destacar que la reforma del 15 de diciembre de 1986 derogó del artículo 60 el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, con el fin de aislarla y protegerla de conflictos y controversias de índole político. Asimismo, cabe recordar que a través de la reforma de 1986 a la Cons-

titudinación general, el Congreso contempló la creación —por primera ocasión en la historia constitucional mexicana— de un incipiente tribunal electoral que se llamó tribunal de lo contencioso electoral.

4. *Protagonistas*

Destacaron por sus participaciones y actividades en la aprobación de la reforma política de 1986-1987: Juan Maldonado Pereda, Ricardo García Cervantes, José Camilo Valenzuela, Leonardo Morán Juárez, Alejandro Gascón Mercado, Enrique Bermúdez Olvera, Carlos Arturo Acosta González, Blas Chumacero Sánchez, Gonzalo Altamirano Dimas, Ricardo Pascoe Pierce, Fernando Ortiz Arana, Genaro José López, Cuauhtémoc Amezcua, Pindaro Urióstegui, Juan de Dios Castro, César Augusto Santiago Ramírez, Diego Valadés, Graco Ramírez Garrido Abreu, Jesús González Schmall, Heberto Castillo Martínez, Santiago Oñate Laborde, Alejandro Gascón Mercado y Miguel Eduardo Valle.

5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados electorales de los comicios federales celebrados en 1985 dieron como resultado la siguiente conformación de la Cámara de Diputados: para el PRI

289 diputados de Mayoría Relativa; para el PAN 41 diputados (nueve de mayoría relativa y 32 de representación proporcional); para el PPS 11 diputados de representación proporcional; para PDM 12 diputados de representación proporcional; para el PSUM 12 diputados de representación proporcional; para el PST 12 diputados de representación proporcional; para el PRT 6 diputados de representación proporcional; para el PARM 11 diputados (2 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional); para el PMT 6 diputados de representación proporcional.