

II. EL CONGRESO DE 1991 A 1994: *LA CRISIS QUE SE EVITÓ Y LOS CIMIENTOS DE LA TRANSICIÓN*

1. *Contexto histórico*

Como toda reforma electoral, la de 1993-1994 tuvo también características distintivas que la diferencian de anteriores procesos reformadores ya referidos. En primer término, debemos resaltar que dicha reforma político-electoral tiene, por primera vez en la historia electoral del país, cinco etapas claramente distintas que son el resultado, también, de cinco momentos políticos enteramente distintos en el periodo que va desde septiembre de 1993 hasta julio de 1994.

A. Primera etapa: reformas constitucionales y del Cofipe de septiembre de 1993

La primera etapa de la reforma política de 1993-1994 da como resultado las reformas constitucionales y del Cofipe publicadas en el *Diario Oficial de la Federa-*

ción el 3 y el 24 de septiembre de 1993, respectivamente. Esta primera etapa de la reforma política de 1993-1994 corporiza la concepción legislativa emanada de un sistema de partidos en que el PRI resultó la fuerza dominante, con un PAN que apoyó dicha concepción y un PRD abiertamente opuesto al tenor general de la reforma.¹⁷

Como rasgo distintivo fundamental cabe destacar que fue una reforma ideada en el clímax del poderío presidencial de la administración de Carlos Salinas de Gortari, antes de conocerse el nombre del “tapado” del PRI, antes de la aprobación del TLC, y antes del surgimiento público del EZLN.

Fue por lo tanto una etapa de la reforma auspiciada por fuerzas políticas y económicas que creían en la seguridad de un manejo prolongado e incontestado de su poder político en México.

B. *Segunda etapa: el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia*

La segunda gran etapa de la reforma electoral de 1993-1994 se dio en marzo de 1994, y tuvo como resorte principal el Acuerdo para la Paz, la Justicia y

¹⁷ Andrea Sánchez, Francisco de, *El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México*, México, UNAM, 1997, pp. 17-43.

la Democracia, firmado el 27 de enero de 1994, que tomó los principales puntos propuestos por el PRD, el PAN y el PRI —siendo candidato de este último Luis Donald Colosio, quien apoyaba en general el Acuerdo— y los decantó en siete puntos que fueron: 1) la imparcialidad de las autoridades electorales; 2) la plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales para votar y de las listas nominales; 3) las garantías de equidad en los medios de comunicación masiva; 4) impedir el uso de los recursos y programas públicos en favor de cualquier partido político o campaña electoral; 5) revisar el sistema de financiamiento para los partidos; 6) revisar aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a restricciones de los derechos políticos fundamentales; explorar, ante la Procuraduría General de la República, la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales, y 7) proceder a un periodo extraordinario del Congreso para realizar las adecuaciones legales que requieran estas decisiones.

C. Tercera etapa: ciudadanización de los órganos electorales y delitos electorales

La tercera etapa de la reforma de 1993-1994 se abre el 22 de marzo de 1994 —irónicamente en la víspera del asesinato de Colosio— fecha en que dio

comienzo el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

D. Cuarta etapa: la consolidación de la reforma

La cuarta etapa de la reforma política de 1993-1994 culmina con la publicación, el 18 de mayo de 1994 —ya en un periodo ordinario de sesiones—, de un decreto que reformó, adicionó y derogó diversos artículos del Cofipe, y que consolidó la apertura iniciada en las antes referidas segunda y tercera etapas.

E. Quinta etapa: medios masivos de comunicación y reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Por último, del 6 al 20 de julio de 1994, se dio lo que fue la quinta y última etapa de la histórica reforma política de 1993-1994, que se da después de la renuncia y el posterior regreso a su cargo del entonces secretario de gobernación, Jorge Carpizo.

Esta última etapa del proceso reformador de 1993-1994 la integraron dos iniciativas, una de naturaleza meta-legislativa y otra paradigmáticamente legislativa.

La primera “iniciativa” fue una medida tomada bajo presión por la empresa Televisa, de invitar a todos y cada uno de los candidatos presidenciales a que

desarrollaran tres programas especiales de quince minutos cada uno, los cuales se repitieron cuatro veces, del 18 de julio al 13 de agosto de 1994. Dicha iniciativa respondió a la presión social respecto de la inequidad en el manejo de los tiempos dados a los candidatos presidenciales en la televisión comercial nacional.

La segunda iniciativa es la referida a la reforma de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de calificación de la elección presidencial y designación de presidente de la República, interino, provisional o sustituto publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 1994. Estas reformas cerraron la quinta y última etapa de la reforma electoral de 1993-1994.

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

En cuanto a la estructura e integración del Poder Legislativo, la reforma de 1993-1994 ofreció como principales innovaciones, las siguientes: *a)* se reformó el artículo 54 constitucional para establecer —entre otras medidas importantes— que en ningún caso un partido político podría contar con más de 315 diputados por ambos principios —mayoría relativa y representación proporcional—; cabe destacar que en 1986 y en 1990 se había mantenido el tope máximo

de diputados asignables a un solo partido político en no más de 350 diputados. Conviene adelantar que la cifra de 315 diputados establecida por la reforma de 1993 se bajaría posteriormente, mediante la reforma de 1996, a no más de 300 diputados por ambos principios citados; *b*) se reformó el artículo 56 constitucional que estableció que para integrar la Cámara de Senadores en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían 4 senadores, de los cuales 3 serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratase. Por otro lado, la Cámara de Senadores se renovarían en su totalidad en elección directa cada seis años.

Debe destacar que de acuerdo con el régimen transitorio previsto en la reforma constitucional y tomando en cuenta que la mitad de los senadores que integraban la LV Legislatura fueron electos en 1991 para integrar también la LVI Legislatura hasta 1997, en el proceso electoral de 1994, por lo tanto, sólo se elegirían dos senadores por mayoría relativa y uno de la primera minoría por cada entidad federativa, en tan-

to que 1997 se elegiría un senador por cada entidad federativa para un periodo de tan sólo tres años y a partir del año 2000 ya se renovaría en su totalidad el Senado cada 6 años.

En resumen, con la reforma de 1993 se elevó a 128 número de senadores que integraban la cámara alta: 96 de mayoría relativa (3 por cada entidad) y 32 por el partido que obtuviera la primera minoría.

En vista a las anteriores enmiendas constitucionales, el número total de integrantes del Congreso general mexicano aumentó a 628 representantes en total (500 diputados y 128 senadores).

Respecto al tema del periodo de sesiones del Congreso, cabe decir que la reforma de 1993 estableció que el Congreso se reuniría a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Por otro lado, se modificó también el artículo 66 constitucional para establecer que cada periodo de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre

de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Tratándose de la normatividad interna del Poder Legislativo, cabe destacar que en 1994 finalmente se expidió un decreto que modificó y adicionó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, confeccionando, de hecho, una verdadera nueva ley —con base en la profundidad y cantidad de los cambios— con 113 artículos.

3. *Debates y legislación*

La producción legislativa de la LV Legislatura fue —en una primera etapa— una de grandes innovaciones, las modificaciones más espectaculares, fueron la citada anhelada apertura del Senado a las minorías; la eliminación de la autocalificación en las elecciones legislativas, y el rompimiento con el anacronismo de la fracción I del artículo 82 constitucional.

Ahora bien, como resultado directo legislativo de una segunda fase de actividad parlamentaria, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversos Acuerdos del Consejo General de IFE, el 23 de marzo de 1994, que contuvieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuaron como observadores durante la jornada electoral federal de 1994; sobre la

realización de una auditoría externa al padrón electoral de 1994; sobre la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral, y sobre la promoción ante la Procuraduría General de la República de la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales.

Ahora bien, la segunda etapa de la reforma arriba referida, se trató de las aportaciones de la LV Legislatura a la reforma electoral de 1993-1994, fue el resultado del dramático cambio de circunstancias que vivió el país desde la nominación de Luis Donaldo Colosio como candidato del PRI a la Presidencia de la República, en noviembre de 1993, pasando por el levantamiento armado de Chiapas de enero de 1994, hasta llegar al ya histórico discurso de Colosio pronunciado el 6 de marzo de 1993, en el Monumento a la Revolución. Es, por tanto, una etapa de apertura indispensable e incontenible que obtiene, por vez primera, el consenso inicial de las tres principales fuerzas políticas del país, PRI, PRD y PAN, en el Congreso de la Unión, hecho no visto en México desde 1978.

En un tercer momento, el Legislativo se ocupó de la iniciativa de reformas al artículo 41 de la Constitución y de una iniciativa que dio como resultado la publicación el 25 de marzo de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*, del decreto que reformó el Código Penal en su título vigésimo cuarto, respecto de delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos,

reforma esta última que causó una álgida polémica nacional, y concluyó el 19 de abril de 1994, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del Decreto del 15 de abril que reformó el artículo 41, en sus párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo, y que dio como resultado una verdadera “revolución” en el derecho electoral mexicano, porque después de décadas de mantener una estructura organizacional electoral que privilegiaba a los partidos políticos y que contribuía marcadamente a la existencia de una cada vez más acentuada “partidocracia” en el sistema representativo mexicano, los partidos políticos conservaron su indispensable voz en el seno del Consejo General del IFE, pero perdieron su voto en el mismo. Ahora bien, a nuestro parecer hubo dos causas fundamentales que dieron origen a esta reforma clave.

A. *Declive pasajero de la partidocracia mexicana*

En primer término tenemos la tendencia que se había dado en las últimas décadas, a hacer de la democracia mexicana una democracia de “partidos”, más que una democracia de “ciudadanos” votantes. Los derechos, prerrogativas y peso específico real de los partidos habían llevado a una situación en que las cúpulas partidarias actuaban como los personajes principales de la vida político-electoral, excluyendo de he-

cho en muchas ocasiones y distorsionando también la pureza de la voluntad popular.

Esta tendencia se reflejaba en acuerdos partidarios, en “concertaciones” entre élites partidarias y el gobierno, que adulteraban los mandatos originales del pueblo votante.

En otras palabras, se daba una situación de hecho en que los sujetos que fungían como representantes del pueblo, actuaban más allá del ámbito de su mandato, sin rendir cuentas al electorado que los llevó a ocupar su cargo de representación política.

Esta circunstancia, en parte, contribuyó a alimentar el escepticismo entre la ciudadanía votante respecto a la eficacia de los partidos como entes intermediarios entre la sociedad civil y el gobierno, lo que a su vez aumentó el porcentaje del abstencionismo electoral reduciendo la legitimidad del mandato político.

Ahora bien, los mecanismos jurídicos para responder a la anterior situación eran ciertamente limitados. Uno era la instauración detallada y el uso real en el esquema constitucional mexicano de instrumentos de democracia participativa, como son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular que se quedaron en mera quimera. Un segundo mecanismo de influencia inmediata en el proceso electoral que se vivió el 21 de agosto de 1994, era “despartidizar” la integración de los organismos electorales encargados de la con-

ducción del proceso electoral, opción por la que se optó finalmente.

B. La parcialidad de los órganos electorales

Para nosotros, la segunda causa relevante de la enmienda al artículo 41 constitucional fue el conflicto de intereses intrínseco a la antigua estructura de los organismos electorales. No es posible que un cuerpo colegiado sea “juez y parte de su propia causa” como era el caso bajo la anterior legislación electoral mexicana, en que una maraña de intereses claramente definidos hacía imposible la labor del organismo electoral cúpula.

4. Protagonistas

Sobresalieron Manuel Jiménez Guzmán, Rodolfo Echeverría Ruiz, Manuel Díaz Infante, José Guadarrama Márquez, María Esther Shermann, Rodolfo Becerril, Agustín Basave, Tomás Yarrington Ruvalcaba, Manuel Muñoz Rocha, Hugo Andrés Araujo y Gustavo Carvajal Moreno.

5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados electorales de los comicios de 1991 configuraron una Cámara de Diputados con 319 diputados para el PRI (289 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional), 89 para el PAN (10 de mayoría relativa y 79 de representación proporcional), 41 de representación proporcional para el PRD, 23 de representación proporcional para el PFCRN, 15 de representación proporcional para el PARM, y 12 de representación proporcional para el PPS. Respecto al senado, el PRI recuperó el escaño del senado del Distrito Federal y el de Michoacán que estaban en manos del PRD, y el PAN ganó por primera vez un lugar en la cámara alta por el estado de Baja California.