

### III. EL CONGRESO DE 1994 A 1997: *CONSTRUCCIÓN DE LA PLATAFORMA CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL NECESARIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA TRANSICIÓN*

#### 1. *Contexto histórico*

El lapso que corre de 1994 a 1997, y durante el cual operó la LVI Legislatura, se caracterizó por la señalización de una especie de “compás de espera” en el tránsito hacia la alternancia y por lo que parecía ser una suerte de “reconstrucción” inesperada del partido hegemónico que con base en una redistribución territorial lo que en realidad había hecho era la “optimización” de la eficiencia de su clientela electoral; en realidad, y aunque muchos no lo pudieron ver en su momento, los legisladores del Congreso durante la LVI Legislatura serían los encargados —algunos concientemente, otros de manera automática— de realizar los ajustes electorales y constitucionales necesarios para “levantar el ancla” que permitiría —a través fundamentalmente de las reformas de 1996— que el barco de la alternancia partiera con seguridad de llegar a

buen puerto en el año 2000, haciendo una escala en la elección de 1997. Así, el Decreto de Reforma y Adiciones a la Constitución Política Mexicana publicado el 22 de agosto de 1996 contiene reformas, adiciones y derogaciones de 17 artículos constitucionales torales, por lo que de entrada cabe decir que tan solo por el contenido y la naturaleza de los cambios propuestos, estamos sin duda en presencia de la reforma política más ambiciosa y trascendental de la historia electoral de México desde 1977.

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

Respecto de la integración de la cámara baja del Congreso de la Unión, las novedades aportadas por la reforma de 1996, fueron: 1) disminución de 315 a 300 del número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pueda tener un partido, y 2) la prohibición para que ningún partido pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la cámara baja exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida en su favor.

La reducción del porcentaje de sobrerrepresentación constituye en primera instancia un triunfo para

los partidos minoritarios en México, y se acercaba a un ideal numérico de correspondencia entre el porcentaje de votos y el número de escaños legislativos, lo cual parece auspiciar un Poder Legislativo más acorde con la realidad nacional. Sin embargo, existe siempre el riesgo latente de que en una elección legislativa futura el Poder Legislativo Federal pudiera quedar en manos de un partido distinto de aquél al que pertenece el titular del Ejecutivo, pero bajo un sistema presidencial carente de los mecanismos promoventes de la gobernabilidad que existen, por ejemplo, en otros países.

En cuanto al Senado, dos fueron las principales innovaciones: 1) conservación de 128 senadores, dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con otros 32 electos por el sistema de representación que comprendería todo el territorio nacional, y 2) la renovación de la totalidad del Senado cada seis años, durando los electos en 1997 mediante el sistema de representación proporcional dos años y diez meses en el cargo.

La extensión de la representación proporcional al Senado, idea del PRD, con la existencia de un senador de representación proporcional por entidad, aseguró un mosaico ideológico más amplio en la cámara alta, lo que benefició la riqueza del debate en dicha Cámara en el lapso citado.

### 3. *Debates y legislación*

Habiendo perdido a las dos terceras partes de la Cámara de Diputados en 1988, y habiéndose quedado a 14 diputaciones de dicha mayoría calificada en 1991, en la LVI Legislatura —1994-1997— el PRI necesitaba 32 diputaciones para alcanzar el umbral mágico de la capacidad unipartidista para reformar la Constitución, por lo que una vez más si bien conservaba —por última vez— la mayoría absoluta de la cámara baja (en la cámara alta el PRI conservaría la mayoría absoluta en 1997 con 76 senadores aunque ya no las 2/3 partes que sí tenía en 1994 con 95 de 128 senadores), era necesario conseguir mediante negociaciones, discusiones y debates genuinos el porcentaje de voluntades parlamentarias necesarias para concretar la reforma de 1996 y que a continuación referiremos en sus grandes rubros temáticos legislativos.

Bajo el rubro de los derechos políticos constitucionales, las reformas de 1996 de los artículos 35, 36 y 41 de la ley fundamental, contemplaron:

1) El derecho constitucional de los mexicanos de libre asociación con fines políticos de naturaleza individual; 2) la afiliación a partidos políticos libre e individual, y 3) votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

En primer término, el uso de la palabra “individual” en el artículo 35 constitucional, fracción III, buscó dar fin a una añeja demanda de las oposiciones (PAN, PRD) en México, en el sentido de terminar con el llamado “corporativismo” en materia de asociación política que se daba en favor del PRI, puesto que los integrantes de sus sectores eran incorporados al PRI “en bloque”, a veces en contra de su voluntad, según alegaron siempre los partidos de oposición (esta temática sería abordada nuevamente con reformas al tema de la famosa “cláusula de exclusión laboral” en el año 2001).

Bajo el rubro de derechos políticos también se dio la reforma al artículo 41, que estableció que la afiliación a los partidos políticos sería libre e individual, con lo que se prohibía el uso, por ejemplo, de cláusulas de exclusión o inclusión laborales en los sindicatos para incorporar bloques de trabajadores a partidos políticos.

Por último, la reforma del artículo 36, fracción III, obedece a las presiones del PRD y PT, que buscaron engrosar sus porcentajes de votación mediante el voto de los mexicanos en el exterior, reforma que quedó pendiente de detallarse e implantarse en la realidad y que por razones logísticas, políticas y de falta de condiciones propicias se congeló en 1997 y en el 2000.

Por otro lado, la LVI Legislatura aprobó cruciales reformas a la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, que visto en retrospectiva constituyeron la palanca necesaria para impulsar en su último trecho la alternancia política. Las nueve innovaciones en esta materia, contempladas por la reforma electoral constitucional de 1996 fueron: 1) exclusión del secretario de gobernación, representante del Poder Ejecutivo, del Consejo General del IFE; 2) los consejeros del Poder Legislativo integrarán el Consejo General con voz, pero sin voto; 3) ampliación del número de consejeros del Poder Legislativo; 4) modificación de integración del Consejo General con toma de decisiones de ocho consejeros electorales que sustituyen a los consejeros ciudadanos y el presidente del Consejo; 5) la Cámara de Diputados designará a los consejeros electorales y al presidente del Consejo con el voto de dos tercios de los miembros presentes a propuesta de los grupos parlamentarios; 6) incompatibilidad del cargo de consejero electoral con otro empleo, cargo o comisión con excepción de los vinculados a su representación del Consejo y asociaciones docentes, culturales, científicas, de investigación o beneficencia no remunerados; 7) presencia en el Consejo General de Representantes de los partidos con voz, pero sin voto; 8) creación de la figura del secretario ejecutivo con voz pero sin voto,

nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente y 9) sujeción del presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

La exclusión del Poder Ejecutivo —vía el secretario de gobernación— del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) fue otra más de las añejas demandas del PRD, secundada en parte por el PT, y opuesta por el PAN y el PRI, puesto que se argumentaba la ejecución de la voluntad presidencial a través del secretario de gobernación en las negociaciones, debates y actividades diversas del IFE (antes CFE), lo cual, según la oposición, manipulaba, distorsionaba e intimidaba a los participantes en el cuerpo colegiado electoral supremo. La consolidación del proceso de “ciudadanización” del Consejo General iniciada en 1993, y su consecuente “despartidización” y “ciudadanización”, surgió como respuesta al escepticismo ciudadano respecto a la partidocracia desbordada de las décadas de los setenta y ochenta, que llevó a las élites partidarias a tomar decisiones que traicionaban y adulteraban la voluntad ciudadana.

Bajo el crucial tema del financiamiento público y privado de los partidos políticos, el Congreso aprobó, mediante la reforma de 1996, las siguientes siete innovaciones: 1) constitucionalización de las bases me-

dian­te las cuales los partidos políticos pueden disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades; 2) preponderancia del financiamiento público sobre el privado; 3) preponderancia del financiamiento público dividido en actividades ordinarias permanentes y las desarrolladas para la obtención del voto durante los procesos electorales; 4) mayor equidad en la distribución del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes: 30% igualitaria y 70% restante, según la fuerza electoral partidaria en la elección de diputados federales; 5) conservación de financiamiento por concepto de tareas específicas de los partidos; 6) financiamiento de gastos de campaña política, y 7) establecimiento de bases constitucionales del sistema de control de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos que contengan criterios para establecer límites a las erogaciones de los partidos en las campañas, montos máximos de aportaciones de simpatizantes y sanciones en caso de violación de normas en materia de financiamiento.

La llamada “constitucionalización” integral del financiamiento público y privado de los partidos, con bases para su control y vigilancia constituye la cristalización de un anhelo del PRD, que fue posible —en parte— debido al financiamiento de la campaña de Roberto Madrazo en Tabasco. Por otro lado,



la preponderancia del financiamiento público sobre el privado —derrota del PAN— aunque se inserta en una tendencia mundial que ha considerado preferible auspiciar la participación de muchos ciudadanos con aportaciones pequeñas y de fondos públicos, para contrarrestar la influencia de los pocos con grandes capitales.

En materia de justicia electoral, la reforma político-electoral constitucional mexicana de 1996 contempló 13 innovaciones fundamentales, a saber:

- 1) La constitucionalidad de leyes electorales; 2) revisión de la constitucionalidad de actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales; 3) resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial; 4) incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial; 5) distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral; 6) eliminación de la fracción II, del artículo 105 constitucional vigente, que prohíbe el conocimiento de la Suprema Corte de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral; 7) competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal para analizar la constitucionalidad de actos y resoluciones controvertidos; 8) el Tribunal Electoral también conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse

para fines políticos; 9) el Tribunal Electoral conocería de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que violen directamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en casos trascendentales; 10) eliminación de la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, y transferencia de dicha función al Tribunal Electoral; 11) establecimiento permanente de una Sala Superior del Tribunal Electoral integrada con siete magistrados electorales; 12) mantener las salas regionales integradas cada una por tres magistrados durante los procesos electorales federales, y 13) designación de magistrados a cargo del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, la eliminación de la calificación electoral de la elección presidencial, por parte de la cámara baja, y su realización por el Tribunal Electoral, si bien pareció cortar de tajo un cáncer enquistado del sistema político mexicano, en realidad colocó dicha función crucial para la estabilidad política nacional en manos de un número más reducido de personas, por lo que también fue más reducido el espectro ideológico y filosófico de quienes colectivamente deben dar su “visto bueno” a la elección presidencial. Así, si dicha función queda en manos de un Tribunal probo, capaz e imparcial, los intereses nacionales estarán salvaguar-

dados, pero de no ser así, habría muchos que suspiren por las largas y plurales discusiones e intervenciones de cientos de diputados reunidos en colegio electoral.

#### 4. *Protagonistas*

Ricardo García Cervantes, Pedro Etienne, Primitivo Vázquez, Carmen Segura, Jorge Moreno Collado, Humberto Roque Villanueva, Leticia Calzada, Carlos Núñez, Salvador Martínez de la Rocca, Víctor Quintana, Rafael Campa Cifrián, Iram Escudero Álvarez, Patricia Garduño Morales, Leonel Godoy, Guillermo Levín Coppel, Antonio Lozano Gracia, José Narro Céspedes, Jesús Ortega Martínez y Dionisio Pérez Jácome.

#### 5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados de la elección legislativa de 1994 arrojaron los siguientes resultados: el PRI obtuvo 301 diputados (274 de mayoría relativa y 27 de representación proporcional), el PAN obtuvo 119 diputados (20 de mayoría relativa y 99 de representación proporcional), el PRD obtuvo 70 diputaciones (6 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional), el PT obtuvo 10 diputaciones de representación proporcional.