

EL SURGIMIENTO Y LA CONSOLIDACIÓN DEL TRIPARTIDISMO

V. EL CONGRESO DE 1988 A 1991: *EL FIN DEL MONOPOLIO UNIPARTIDISTA DE LA MAYORÍA CALIFICADA NECESARIA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN*

1. *Contexto histórico*

Nuestro análisis de la reforma político-electoral de 1989-1990 —discutida y aprobada por la LIV Legislatura— gira en torno a la consideración general de que quizá una de las principales interrogantes que existían respecto a la etapa de reforma que se dio en el citado bienio, fue el hecho de que dicha fase se abrió a tan sólo poco más de un año de que se publicó el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987. Lo breve de dicho lapso llama la atención porque retrocediendo en la historia electoral del país, se puede observar que en la época contemporánea los intervalos entre la promulgación de nuevas leyes electorales federales usualmente ha-

bía sido de cinco años a una década, aproximadamente. Esta periodicidad, sin duda, era sintomática del proceso de maduración política del Congreso y de la sociedad mexicana de la época.

En otras palabras, el Estado mexicano reaccionaba ante la presión de la sociedad civil —reflejada en crisis políticas y económicas— con dosis deliberadamente medidas de apertura política-electoral en el acceso al Congreso. Sin embargo, la anterior situación varió en México, después de las elecciones del 6 de julio de 1988, en que ya no solamente las diversas oposiciones reclamaron reformas electorales, sino que a partir de entonces también el partido mayoritario a través de sus representantes políticos reclamó enfáticamente cambios en la legislación comicial que normó las elecciones —hasta esa fecha— más competidas del México contemporáneo.

A. Causas impulsoras de la reforma

La brevedad del lapso transcurrido entre la publicación del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, y su reforma a petición pluri-partidista, obedece, a nuestro modo de ver, principalmente a los siguientes hechos.

En primer término debe destacarse el acceso —por parte de las oposiciones políticas— a un estadio de poder político en la Cámara de Diputados, que no tie-

ne antecedentes en el México moderno, de tal forma que con 239 diputados de la oposición, contra 261 del PRI, parecía que la oposición ya no sólo influiría, sino que en múltiples ocasiones podría esperarse que determinaría la estructura y el contenido de muchos de los textos legislativos por venir y que el PRI perdía así —al quedar a una “distancia” de 72 diputados de obtener las dos terceras partes de la Cámara— una de sus prendas políticas más preciadas y que fue suya por décadas: la fuerza parlamentaria para reformar por sí solo la Constitución.

Ésta fuerte oposición reclamó modificaciones electorales para eliminar obstáculos estructurales y procedimentales que —según sus propias declaraciones— impidieron su conversión en una mayoría absoluta en dicho foro.

Por otro lado, resulta claro que el partido aún mayoritario (PRI) —aunque ya sólo por 10 diputaciones— buscó conjugar un reagrupamiento interno con reformas electorales que le volvieran a dar el predominio político de antaño. Ambas posiciones eran y son legítimas bajo un régimen de partidos políticos que se democratiza paulatinamente.

B. Evaluación de los efectos de la reforma

Las esperanzas creadas por el proceso electoral de 1988 para la oposición política mexicana se des-

vanecieron en los siguientes tres años, y la Reforma Política de 1989-1990 no fue aprovechada cabalmente ni por el partido en el poder ni por la oposición en general en el Congreso de la Unión, si bien por motivos enteramente distintos y que a continuación analizaremos brevemente.

En primer término, el PRI, reagrupándose, logró, como era de esperarse, bajo la lógica eterna del poder político, fraguar un marco electoral menos amenazante para su *status* de mayoría aún absoluta.

La posición de la bancada del PAN fue más compleja, puesto que en la aprobación de la reforma constitucional de 1989 y del nuevo Código Electoral de 1990 demostró, por un lado, lo que algunos podrían considerar como “madurez política” al preferir el debate y la concertación con el partido mayoritario, en lugar de la abierta desobediencia civil a la que se pudo haber convocado a parte importante del país en una alianza parlamentaria con el PRD que, numéricamente, podría haber congelado cualquier esfuerzo de reforma constitucional proveniente del PRI.

C. La dinámica de los sistemas político-electorales

Como se aprecia en las anteriores afirmaciones, la dinámica de un sistema político electoral no es

constante ni unidireccional, las variables sociales son múltiples y complejas y el derecho en general debe responder y adecuarse de ser necesario a los fenómenos sociales. Ciertamente es que en ocasiones un X régimen jurídico de los procesos electorales, así como el de cualquier otra temática, puede estructurarse para hacer obra de “ingeniería social”, para de hecho conducir y provocar el cambio por cauces buscados *a priori*. Pero cuando la dinámica social desboca los cauces de los tiempos aletargados, entonces el derecho no es ya la herramienta para proyectar el futuro sino la fórmula para evitar el naufragio colectivo.

En este sentido, la reforma político-electoral de 1989-1990 debió ser el producto de la negociación parlamentaria honesta, del diálogo y del consenso verdaderamente pluripartidista más que la herramienta de la gran mayoría que quiere construir sin presiones y sin cesiones significativas el futuro.

2. Organización, funcionamiento, facultades y regulación interna

Respecto a la organización e integración del Poder Legislativo cabe establecer que aunque en tratándose de este tema la reforma de 1989-1990 no tuvo el alcance de las reformas de 1977 y de

1986-1887, si se dieron, no obstante, cambios importantes respecto a la elección de los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional. En primer lugar, para tener derecho a registrar listas regionales y que en su caso se le asignasen diputados conforme a este principio en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes, un partido tenía que acreditar que participaba con candidatos a diputados de mayoría relativa cuando menos en 200 distritos uninominales y haber tenido por lo menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Por otro lado, para el otorgamiento de las constancias de asignación se debían observar los siguientes lineamientos: ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos mediante ambos principios, lo cual garantizaba, cuando menos el 30% de las curules para la oposición; si ningún partido político lograba obtener al menos el 35% la votación nacional, a todos los partidos que cumplieran con lo dispuesto en el párrafo anterior se les otorgaba constancia de asignación por el número de diputados que se requiriera para que su representación en la Cámara por ambos principios correspondiera con el porcentaje de votos obtenidos. Al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% o más de la vota-

ción nacional, le sería otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, asignándosele también dos diputados adicionales de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%. Por último, el partido político que obtuviera entre el 60 y el 70% la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara inferior su porcentaje de votos, tenía derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. De esta manera, la reforma constitucional de 1990 conservó la llamada “cláusula de gobernabilidad”.

Respecto al sistema de calificación electoral, cabe establecer que en cuanto a la Cámara de Diputados se reformó el artículo número 60 de la Constitución para establecerse que el Colegio Electoral de dicha Cámara se conformaría con sólo 100 presuntos legisladores con un carácter pluralista en tanto que eran nombrados por los partidos políticos en la proporción que les correspondía respecto al total de las constancias otorgadas en la elección respectiva. Por su parte, el Co-

legio Electoral de la Cámara de Senadores continuó integrándose de la misma manera que en 1986. La anterior reforma obedeció, en parte, a la crisis constitucional que estuvo a punto de darse en el proceso de la calificación electoral de la elección de 1988, en el que las pugnas y discusiones interminables impidieron durante un tiempo angustioso “cerrar” el ciclo normal del proceso de dicha elección.

Por otro lado, cabe establecer que el sistema de la autocalificación existente durante décadas en México se fue matizando con la creación de un nuevo Tribunal Federal Electoral, aunque cabe destacar que sus resoluciones eventualmente podrían ser modificadas por una mayoría calificada de los propios colegios electorales bajo ciertas condiciones, lo cual no hacía definitiva esta instancia.

3. Debates y legislación

Independientemente de que las reformas constitucionales citadas en el anterior apartado sí constituyeron una reforma política de importancia considerable —aunque no de la magnitud de la de 1977 o de la de 1986-1987— cabe destacar que la LIV Legislatura tuvo el privilegio, a la postre histórico, de haber discutido y aprobado una reforma clave para la eventual transición del sistema políti-

co mexicano: nos referimos a la adición de 6 párrafos al contenido del artículo 41 constitucional para establecer que las elecciones serían una función estatal ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo con la participación de los partidos políticos a través del organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad de profesionalismo. Fue de esta manera cómo nació el IFE institución que se constituyó como el “garante” final de la conducción tersa y democrática de los procesos electorales de 1994, 1997 y 2000.

4. Protagonistas

Participaron de forma destacada en las discusiones de la reforma política de 1989-1990: José Luis Lamadrid, Porfirio Muñoz Ledo, Sergio Quiroz Miranda, Antonio Martínez Báez, Socorro Díaz Palacios, Artemio Iglesias Miramontes, Dionisio Pérez Jácome, Javier López Moreno, Alfredo Reyes Contreras, Modesto Cárdenas García, Armando Ybarra Garza, Pedro Etienne, Alberto Pérez y Miguel Montes García.

5. *Estadísticas esenciales*

Los resultados de la elección de 1988 otorgaron al PRI 261 diputados (234 de mayoría relativa y 27 de representación proporcional), al PAN 101 diputados (38 de mayoría relativa y 63 de representación proporcional), al PMS/PRD 34 diputados (15 de mayoría relativa y 19 de representación proporcional), al PFCRN 39 diputados (5 de mayoría relativa y 34 de representación proporcional), al PARM 30 diputados (5 de mayoría relativa y 25 de representación proporcional), y al PPS 36 diputados (4 de mayoría relativa y 32 de representación proporcional). Con estas cifras, el PRI quedó a 72 diputados de conservar por sí solo las 2/3 partes de la Cámara necesarias para reformar la Constitución, y únicamente por un margen de 10 diputaciones superó el umbral de la mayoría absoluta de la Cámara.