

## PARTIDOS, CONGRESO Y GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN (DE 1977 A LA FECHA)

José WOLDENBERG

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Partidos*. III. *Congreso*. IV. *Gobierno*.

### I. PRESENTACIÓN

Tres rasgos fundamentales le imprimieron su perfil al longevo régimen autoritario mexicano. Un partido hegemónico que se pensó a sí mismo como la desembocadura de la Revolución, un Congreso habitado por una supra mayoría de un solo partido y un “gobierno unificado”, es decir, un gobierno que contaba con un apoyo “sobrado” en ambas Cámaras. Los tres estaban imbricados, los tres pueden explicarse por la historia singular que los forjó, pero los tres fueron modificados, de manera radical, en el último cuarto del siglo XX.

El rastro de esa transformación puede reconstruirse a través de los cambios que sufrió la Constitución. Porque la llamada carta magna fue impactada por las mutaciones que se vivían en la sociedad y en específico en la esfera de la política y al mismo tiempo modeló e influyó en muchas de esas transformaciones. Se trató de una espiral de ida y vuelta: la expansión de la pluralidad en la sociedad no cabía bajo el formato de un sistema de “partido casi único”, lo que demandaba reconocer y ofrecer cauce a nuevas realidades; y al incorporar a nuevos sujetos al escenario político-electoral, la correlación de fuerzas en el Congreso paulatinamente se modificó hasta construir un espacio habitado por un pluralismo equilibrado que a su vez transformó las rutinas del Legislativo, lo que ha conducido a que México cuente desde hace un buen rato (1997) con “gobiernos divididos” o “gobiernos de minoría”.<sup>1</sup> (Es decir, cuando el titular del Ejecutivo y su partido —o partidos— no cuentan con el respaldo mayoritario en las Cámaras del Congreso).

---

<sup>1</sup> Los interesados en el tema pueden consultar el libro de Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000.

JOSÉ WOLDENBERG

Ese trayecto —descrito de manera más que sucinta— reclamó cambios constitucionales y, a la vez, esos cambios modificaron los sistemas de partidos, electoral y (en menor medida) de gobierno. Eso es lo que pretende ilustrar el presente trabajo.

## II. PARTIDOS

La primera ola que desató el movimiento armado de la segunda década del siglo pasado fue centrífuga. De 1917 a 1929 se multiplicaron los partidos. Los hubo municipales, regionales, estatales y por supuesto, nacionales. Pero cada elección, cada necesidad del hombre fuerte de la región, de los caudillos militares, de las agrupaciones sociales (sindicatos, organizaciones campesinas), ponía en acto un “partido” que servía como plataforma para contender por los cargos electivos. Muchos resultaron efímeros y otros lograron una cierta permanencia, los hubo que giraron en torno a una personalidad y algunos encarnaron proyectos no carentes de ambición. Pero esa onda centrífuga fue revertida, con muy buenas razones, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.<sup>2</sup>

El asesinato del presidente electo, Álvaro Obregón, fue el catalizador. La necesidad de fondo era la de construir una institución capaz de procesar las ambiciones de los grupos militares que habían surgido con el movimiento armado. Recordemos que cada coyuntura pre-electoral se convertía en el momento en el que los caudillos militares disputaban en el campo de batalla su supremacía, luego de lo cual formalizaban, en las elecciones, su triunfo. En 1920, los generales de Sonora se levantan en armas contra Carranza —antes su “Primer Jefe”—, y luego de su asesinato, se celebran elecciones de las cuales surge triunfador el general Obregón. De cara a las elecciones que debían celebrarse en 1924, Adolfo de la Huerta se levanta en armas (1923), contra sus antiguos aliados y luego de ser derrotado, entonces sí se llevan a cabo elecciones de las que emerge triunfante Plutarco Elías Calles. En 1927, los generales Francisco Serrano y Arnulfo Treviño son asesinados al encabezar —o presuntamente encabezar— un levantamiento abortado, después del cual Álvaro Obregón es reelecto. Luego del asesinato del presidente electo (Obregón), varios generales, capitaneados por José Gonzalo Escobar toman las armas y no será sino hasta que sean derrotados en el campo de batalla, cuando se celebren los comicios que colocarán en la presidencia a Pascual Ortiz Rubio. Era, por supuesto, un método costoso.

En respuesta a esa situación, Plutarco Elías Calles promueve la creación de un partido encargado de dar cobijo a todas las personalidades, corrientes y partidos que se reivindicuen a sí mismas como herederas de la Revolución. Se crea así el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que significó un salto significativo para dirimir, por vías pacíficas, las diferencias que pudieran existir entre la coalición gobernante.

---

<sup>2</sup> Se puede consultar el primer capítulo del libro de Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. Medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado, 1928-1945*, México, Siglo XXI, 1991.

El presidente Lázaro Cárdenas impulsará la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (1938), que ahora incorporará a los grandes sectores organizados de la sociedad (sindicatos, agrupaciones agrarias, populares y a los militares). Con posterioridad, en 1946 bajo la presidencia de Miguel Alemán, el PRM se transformará en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que a lo largo de varias décadas fue el partido hegemónico en México. Se trató de un proceso que no sólo contuvo la ola centrífuga original, sino que centralizó la cadena de mando y organización.<sup>3</sup>

Formalmente el PRI jamás estuvo solo en el escenario político. Invariablemente existieron otras opciones y sin dilación alguna se celebraron elecciones para renovar los cargos en los ejecutivos y legislativos. Pero la hegemonía del tricolor, las asimetrías marcadas en las condiciones de la competencia y el precario arraigo de las oposiciones, construyeron lo que un ex presidente llamó un “sistema de partido casi único”. Es decir, un partido que procesaba lo fundamental de la política y a cuyos flancos existían referentes testimoniales o si se quiere germinales. Se trataba de un sistema no competitivo.

Pero procesos combinados de urbanización, industrialización, alfabetización, fueron conformando una sociedad diferenciada, con distintas sensibilidades y expectativas, que no sólo se fueron apartando del “ideario de la Revolución”, sino que forjaron opciones distintas y en ocasiones enfrentadas a las del PRI. Una sociedad plural, desigual, modernizada, no cabía bajo el manto de un solo partido, una sola “ideología”, una sola forma de procesar los asuntos de la política. Quizá el momento emblemático de esa ruptura y de la emergencia de actores independientes lo sea el movimiento estudiantil de 1968 que no enarboló una sola reivindicación escolar, sino un pliego que concentraba la aspiración de ampliar las libertades democráticas. Y pese a la brutal represión que recibió como respuesta, las movilizaciones sociales no cesaron en los siguientes años.<sup>4</sup>

En las universidades públicas, en distintos sindicatos, en el campo, entre los empresarios, aparecieron movilizaciones que además de su carácter gremial empujaban hacia una nueva fórmula de organización política capaz de ofrecer cauce al pluralismo instalado en la sociedad. Son los años en los que también surgen publicaciones y partidos con diferente signo ideológico, pero alejados del ideario oficial. E incluso, grupos guerrilleros en algunas ciudades y estados. A partir del diagnóstico de que las vías pacíficas del quehacer político se encontraban canceladas, toman las armas y declaran la guerra al gobierno.<sup>5</sup>

Así, una sociedad convulsionada asiste a unas elecciones (las de 1976) en las que aparece en la boleta una sola opción para la presidencia de la República: la del li-

---

<sup>3</sup> Para la reconstrucción de ese proceso se pueden consultar los tres capítulos de Pedro Salmerón en el libro González Compeán, Miguel y Lomelí, Leonardo (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

<sup>4</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

<sup>5</sup> Huacuja, Mario y Woldenberg, José, *Estado y lucha política en el México actual*, México, El Caballito, 1976.

JOSÉ WOLDENBERG

cenciado, José López Portillo, postulado por el PRI, el Partido Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana. El PAN —la oposición tradicional— no logra acordar una candidatura porque en su Convención ninguno de los precandidatos alcanza el porcentaje de votos necesario para serlo (80%) y el Partido Comunista Mexicano presenta como candidato al respetado sindicalista Valentín Campa, pero dicho partido carece de registro. Fue esa situación —un país cruzado por conflictos sociales y políticos de muy diversa índole frente a un espacio electoral de supuestas unanimidades— lo que se convirtió en el acicate de una primera reforma política. Se buscaba tender puentes entre el “México real” —plagado de tensiones— y el “México institucional”, hasta entonces refractario a la pluralidad.

La reforma política de 1976-1977 tuvo como uno de sus pilares lo que se llamó la “constitucionalización” de los partidos políticos. A pesar de que el texto de la Constitución de 1917 establecía una República democrática, representativa y federal, los partidos no aparecían siquiera mencionados. Fue en 1977 cuando al artículo 41 se le agregó lo siguiente:

(...) los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Se trató de un reconocimiento fundamental. A partir de entonces la Constitución cobijaría a los partidos considerándolos “entidades de interés público”. Se les suponía pieza clave para promover la participación popular, medios para integrar los órganos de representación y gobierno y engranajes necesarios para ofrecer sentido a la mecánica electoral. Para ello tendrían el derecho de usufructuar los medios de comunicación y contarían “con un mínimo de elementos” para desempeñarse en los procesos comiciales. Si lograban su reconocimiento como partidos políticos nacionales tendrían, además, el derecho de contender en las “elecciones estatales y municipales”.

Es en esa operación reformadora en la que la Ley establece como vía de acceso al mundo electoral el llamado registro condicionado para los eventuales nuevos partidos. Sin necesidad de probar que contaban con un número determinado de afiliados, bastaba contar con documentos básicos (estatutos, programa de acción y declaración de principios) y una presencia pública de más de cuatro años, para alcanzar

un registro que les permitía contender en las elecciones federales, y si obtenían el 1.5% de la votación entonces el registro era refrendado.

La reforma, encargada por el presidente López Portillo a su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, quizá fue pensada desde el gobierno como una válvula de escape a las presiones sociales, como una fórmula para integrar y desactivar, como una medida preventiva. Pero, por supuesto, los actores beneficiados por la misma asumieron otra perspectiva: era la vía para crecer, para hacer política a la luz pública, para establecer nexos con diversos grupos y personas, para aparecer como opciones legítimas, en una palabra, para robustecerse y empezar a ocupar cargos legislativos y de gobierno.

Los partidos eran una realidad en acto. Pero fueron reconocidos y protegidos desde la Constitución. Un país masivo, modernizado, contradictorio y desigual no cabía ni quería encuadrarse bajo el manto de una sola organización partidista. Y en los años posteriores lo que sucedió fue el tránsito paulatino, y si se quiere zigzagueante, de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos equilibrados que modificaron el mundo de la representación política: de un espacio habitado por una sola organización a otro colonizado por una diversidad de agrupaciones partidistas.<sup>6</sup> Baste señalar que en 1976 el 100% de los senadores, el 100% de los gobernadores y el 82% de los diputados eran del mismo partido (PRI), mientras que 40 años después en ninguna de las Cámaras existe mayoría absoluta de algún partido y de 32 entidades el PRI gobierna 15.

En sucesivas reformas (1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014), la regulación de los partidos desde la Constitución no hizo sino sofisticarse y abarcar cada vez más campos. Reconocidos como actores fundamentales y estratégicos en un régimen democrático, fueron apuntalados sus derechos, redefinidas sus obligaciones, engrosadas sus prerrogativas. Y hoy no sólo en el artículo 41 de la Constitución existe un desarrollo de su regulación, sino que a partir de 2014 existe una Ley General de Partidos Políticos.

Hoy, en la Constitución los partidos políticos tienen no sólo reconocimiento, sino normas para apuntalar la paridad entre los sexos y reglamentados algunos de sus derechos y obligaciones fundamentales. El artículo 41 establece:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

...Tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y...hacer posible el acceso (de los ciudadanos) al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la

<sup>6</sup> Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

JOSÉ WOLDENBERG

intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro... se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 30% de la cantidad que resulte... se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año que se elija Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando solo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento para actividades ordinarias.

c) El financiamiento público para actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias...

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará el procedimiento para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo dispondrá las sanciones que deben imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social...

A continuación la Constitución reglamenta el acceso de los partidos a la radio y la televisión y establece que el Instituto Nacional Electoral es la “autoridad única para la administración del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televi-

sión”, durante los procesos de campaña y pre-campaña electorales. Se trata de una reglamentación precisa y profusa que se llevó a la Constitución para robustecer la certeza jurídica. Cabe señalar que la única taxativa constitucional a la propaganda política o electoral de los partidos y candidatos es la de “abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.

En síntesis, en materia de regulación de los partidos políticos, pasamos de cero en 1976 a una reglamentación pródiga que se encuentra en la propia Constitución y que es desarrollada por una Ley general. Y no fue casual: en el proceso de tránsito democrático los partidos fueron los motores y usufructuarios de dicho cambio, y resultó nítido que esos sujetos políticos requerían de una regulación extensa en diferentes campos, porque de ello, en buena medida, dependía la salud de la política pluralista.

Los cambios constitucionales fueron el producto de una nueva realidad pero al mismo tiempo modelaron la misma. El tránsito de un partido hegemónico, como lo llamó Giovanni Sartori,<sup>7</sup> a un sistema de partidos competitivos y equilibrados, no se puede comprender sin esa dimensión. Fue la diversidad política latente en la sociedad la que forjó una pluralidad de partidos y fueron éstos los que reclamaron y redefinieron los alcances y límites de esos sujetos centrales de la democracia en la Constitución.

### III. CONGRESO

En la misma operación legislativa (1976-1977) en que se “constitucionalizaron” a los partidos políticos, se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Su objetivo: inyectarle un cierto pluralismo.

Hay que recordar que desde la primera Constitución de la naciente República el criterio para la conformación de la llamada Cámara baja fue el uninominal. Es decir, se dividía el territorio nacional en distritos y en cada uno de ellos se elegía un representante. Ese criterio se mantuvo intocado por casi un siglo y medio. Las Constituciones de 1857 y 1917 lo refrendaron, aunque por supuesto las diferencias entre ambos ordenamientos fueron muchas (por sólo mencionar una, mientras en 1857 el voto seguía siendo restringido en 1917 se convirtió en universal para los varones mayores de 21 años).

No obstante, en la segunda mitad del siglo XX se pudo constatar que el sistema uninominal (o de mayoría relativa) combinado con un sistema de partido hegemónico, propiciaba una sobre-representación de la mayoría doblemente lacerante. En primer lugar, porque las condiciones de la competencia eran marcadamente favorables al partido oficial y en segundo, porque este último, además, se beneficiaba de una fórmula de traducción de votos en escaños que abultaba el porcentaje de su presencia en la Cámara. Con el 70 u 80% de los votos, lograba más del 90% de los

---

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, I, Madrid, Alianza Universal, 1980.



JOSÉ WOLDENBERG

diputados. Las desviaciones de sobre y subrepresentación de la receta uninominal derivan del efecto acumulado que arroja el que sólo los votos ganadores generen representación, mientras los perdedores quedan sin ella.<sup>8</sup>

La primera “corrección” se produjo en 1963 con la introducción de los llamados diputados de partido. Se estableció que por cada 2.5% de la votación obtenida, independientemente de los distritos ganados, los partidos minoritarios tendrían derecho a cinco diputados. Con ello se fomentó la postulación de candidatos opositores en (casi) todos los distritos, porque aunque el partido contendiente no fuera competitivo en esa circunscripción, los votos serían tomados en cuenta como parte del porcentaje necesario para el reparto de los diputados de partido.<sup>9</sup>

Pero en 1977 se dio un paso más y se transformó de manera radical la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, dando paso a un sistema mixto “con dominante mayoritario” de 300 diputados uninominales y 100 plurinominales. Sobre decir que el país se dividía en 300 distritos siguiendo un criterio poblacional y que en cada uno de ellos el candidato ganador se convertía en diputado. Y el triunfador era quien obtenía la mayoría de votos y punto. La novedad fue la introducción de los llamados diputados plurinominales. La Constitución establecía que serían 100, divididos en tres, cuatro o cinco circunscripciones (en cada elección esa decisión quedaba en manos de la Comisión Federal Electoral) y todos los partidos que hubiesen obtenido por lo menos el 1.5% de la votación podrían participar en su reparto (artículo 53). Para tener derecho a registrar listas de diputados plurinominales, el Partido estaba obligado a registrar “por lo menos la tercera parte de los distritos uninominales” (artículo 54). Además, aquel partido que obtuviera 60 constancias de mayoría o más por la vía uninominal no participaría en el reparto de los plurinominales (artículo 54).<sup>10</sup>

Con ello se garantizaba que por lo menos el 25% de la representación sería de partidos distintos al PRI. Porque por aquel entonces el único partido que ganaba 60 distritos o más era precisamente el tricolor. Fue una medida para inyectar pluralismo a la Cámara y correctora de las desviaciones de sobre y subrepresentación que de manera “natural” arroja el sistema de mayoría relativa aplicado en distritos.

Puede afirmarse que con esas dos reformas, el fomento y protección a los partidos desde la Constitución, permitiendo el ingreso de fuerzas políticas hasta las que entonces se les mantenía artificialmente marginadas de la lid electoral, y con la modificación en las reglas de integración de la Cámara de Diputados, propiciando un cierto pluralismo —todavía muy desequilibrado—, se inicia un proceso incremental que algunos hemos llamado de transición democrática: un proceso que visto en retrospectiva logró desmontar un sistema autoritario (cuasi-monopartidista) y construir una germinal democracia, asentada en un sistema pluripartidista más o menos equilibrado.

---

<sup>8</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> Lo que sigue en buena medida está tomado del libro de Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político...*, *op. cit.* Y, por supuesto, también de los textos constitucionales respectivos.



PARTIDOS, CONGRESO Y GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN (DE 1977 A LA FECHA)

En 1986 se llevó a cabo una segunda Reforma. El presidente De la Madrid llamó a unos foros para discutir una eventual reforma en materia electoral y del gobierno del D.F. En el tema que nos ocupa, las oposiciones demandaban una apertura en el Senado similar a la que se había construido para la Cámara de Diputados. Hasta entonces se elegían dos senadores por entidad y los dos eran para la mayoría. Entre 1929 y 1986 todos los senadores habían surgido de las filas del PNR-PRM-PRI. Luego de múltiples debates, la fórmula de diputados se modificó de manera sustantiva y la de senadores cambió pero para mal. Estas afirmaciones demandan aclaraciones.

En 1986 se estableció que la Cámara de Diputados estaría compuesta de 500: 300 electos a través de distritos uninominales y 200 que saldrían de las listas plurinominales. Estos últimos serían invariablemente electos en cinco circunscripciones (artículos 52 y 53). La distribución de los plurinominales seguiría las siguientes reglas: *a)* si algún partido obtenía más del 51% de la votación y el porcentaje de diputados ganadores por la vía uninominal estaba por debajo de ese porcentaje, tendría derechos a tantos diputados plurinominales hasta alcanzar su porcentaje de votos. *b)* Ningún partido podría tener más de 350 diputados (artículo 54).

La primera disposición prácticamente hacía del sistema de asignación uno de representación proporcional y la segunda ponía un tope artificial a la misma (ya para entonces resultaba muy difícil que algún partido, en singular, obtuviera el 70% de la votación). Pero el temor a que no existiera mayoría absoluta en la Cámara llevó al diseño de una mal llamada cláusula de gobernabilidad que por mandato constitucional convertía a una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de diputados. La norma decía: “Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara” (artículo 54).

Esa disposición partía del prejuicio de que la falta de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados haría ingobernable a la misma. Así, en 1986 se dieron pasos consistentes para lograr una correspondencia casi exacta entre votos y escaños, pero con la salvedad de que por mandato constitucional siempre existiría un partido con el 50% más uno de los diputados. Décadas de hegemonía, de mayorías sobradas, condicionaban el razonamiento de buena parte de los políticos de la época a los que les resultaba perturbador pensar siquiera en un Congreso sin mayoría absoluta de alguna fuerza.

Y en relación con la Cámara de Senadores se mantuvo la representación de dos legisladores por entidad, pero ahora se elegirían de manera escalonada, uno cada tres años, con duración en su encargo de seis (artículo 56). De esa manera la representación de las minorías se hacía aún más difícil, y en efecto, cuando se elige un solo cargo es imposible cualquier criterio de representación proporcional.

No obstante, las traumáticas elecciones federales de 1988 volvieron a poner en el tapete de la discusión la necesidad de una nueva reforma electoral. En aquel año fuimos testigos de un fenómeno doble: México era un país que no cabía bajo el

JOSÉ WOLDENBERG

manto de un solo partido y el pluralismo se había expresado en las urnas; pero ni las normas, ni las instituciones ni los operadores estaban capacitados para procesar con pulcritud los resultados de una elección cerrada. De tal suerte que en el centro de la discusión se colocó el tema de la necesaria imparcialidad de las autoridades electorales, necesaria para dar garantías de juego limpio a las oposiciones. Así en 1989-1990 se crean el Instituto Federal Electoral (IFE) que sustituye a la añeja y parcializada Comisión Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (Trife) que es el segundo eslabón en un proceso que paulatinamente judicializó el contencioso electoral.

En ese marco se reabrió el debate sobre la composición de las Cámaras del Congreso. Y al final, la fórmula de integración de la de Diputados sufrió ajustes no menores. Seguiría formándose de 300 uninominales y 200 plurinominales (artículos 52 y 53), pero ahora, para poder participar en la competencia de los plurinominales, el partido estaba obligado a registrar por lo menos 200 candidatos uninominales (artículo 54). Por supuesto eran ganadores en los distritos los candidatos que obtuvieran el mayor número de votos. Pero para participar en el reparto de los plurinominales se mantenía el mínimo de votación del 1.5%. No obstante, ahora, para que el partido mayoritario pudiese beneficiarse de la “cláusula de gobernabilidad” debería obtener por lo menos el 35% de los sufragios, y por cada punto porcentual de votación extra recibiría dos diputados más (0.4%). De esa manera, además de que la Constitución convertía a una mayoría relativa de votos en una mayoría absoluta de escaños a partir del 35%, por cada punto porcentual extra recibiría el 0.4% de representantes. En síntesis, en un extremo en el que el partido mayoritario obtuviese el 35% de los votos, habría una sobre-representación de 15 puntos porcentuales (50% más uno de diputados); y en el otro extremo —60% de los votos— los diputados corresponderían exactamente a la votación (60% de legisladores). A eso, de manera socarrona, se le llamó la escala móvil de diputados.

Resultaron fórmulas ideadas al calor de la expansión de la competitividad que empezó a generar no sólo nuevas dinámicas electorales (los ganadores y los perdedores no estaban predeterminados como en la larga etapa del partido hegemónico), sino un pluralismo más equilibrado en los órganos colegiados de representación. Digámoslo de otra manera: en el periodo del partido casi único, la receta para la integración del Congreso casi no se discutió, pero con una competitividad a la alta, las fuerzas políticas del país se dieron cuenta que las recetas de traducción de votos en escaños nunca resultaban anodinas. Y podían o no tener sesgos que beneficiaran o perjudicaran a las diferentes agrupaciones políticas.

En esa reforma, la Cámara de Senadores quedó intocada aunque vale la pena apuntar que en esa misma operación se creó la Asamblea de Representantes del D.F. (primer eslabón en el proceso de democratización del gobierno y la representación de la capital, que no es objeto de estas notas).

Pero tres años después, en 1993, bajo la presión de las oposiciones, se abrió el Senado. La Constitución estableció que se elegirían cuatro senadores por entidad, tres serían para la mayoría y uno para la primera minoría (artículo 56). Con ese método, al igual que en la Cámara de Diputados luego de la reforma de 1977, por lo

menos el 25% de los asientos serían ocupados por partidos diferentes al PRI. Era un nuevo ajuste bajo el impacto de un pluralismo que parecía imparable.

Esa fórmula, sin embargo, nunca se aplicó por completo. Porque en las elecciones de 1994, todavía se mantenían “vivos” 32 senadores electos en 1991 que finalizarían su encargo en 1997. De todas formas fue un eslabón fundamental en la transformación política de la llamada Cámara alta. El anuncio indiscutible de que el destino de la de senadores acabaría por ser similar a la de diputados.

En lo que se refiere a la de diputados, ésta sufrió un nuevo ajuste. Ahora, ya no se decía que una mayoría relativa de votos se convertía en mayoría absoluta de escaños, pero la intención y el resultado eran los mismos. Con las nuevas disposiciones, la Constitución establecía que ningún partido podría tener más de 300 diputados por ambos principios ( uninominales y plurinominales), salvo que obtuviera una votación superior a ese porcentaje y hasta el 63% (artículo 54). Fue la primera vez en la historia constitucional del país que la llamada carta magna dictó que ningún partido tendría los votos suficientes en la Cámara de Diputados para reformar por sí mismo la propia Constitución. Aunque, bueno, ya para entonces ningún partido lograba esos porcentajes de votos. No obstante, los partidos asistían al reparto de los plurinominales con todo el porcentaje de su votación —independientemente del número de curules que hubieran alcanzado por la vía uninominal—, con lo cual el efecto compensador de la sobre y subrepresentación se perdía. La fracción III del artículo 54 establecía: “Al partido político... adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubieran obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal”.

No fue entonces sino hasta la reforma de 1996 cuando se establecieron las reglas de integración de ambas Cámaras del Congreso que hasta la fecha subsisten. Veamos.

En relación con la Cámara de Diputados dos puntos de vista extremos modularon el debate y el diálogo. Quienes insistían en que debería haber algún mecanismo para que siempre existiera una mayoría absoluta (aunque no tuviese ese porcentaje de votos) y quienes reclamaban que los votos deberían traducirse de manera exacta en escaños, es decir, que el porcentaje de votos fuera idéntico al de asientos. Al final, lo que se estableció fue una convención negociada: “en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida” (artículo 54, fracción V). Eso quiere decir que si un partido logra el 42.2% de los votos (casi) de seguro tendría el 50.2% de los diputados. Y como desde las elecciones de 1997 ningún partido ha logrado ese porcentaje de votos, desde entonces la Cámara ha funcionado sin mayoría absoluta. Un cambio epocal.

Por supuesto, la propia Constitución establece que si un partido obtiene por la vía uninominal un porcentaje de representantes por encima de ese 8% la regla no aplica, porque los uninominales son diputaciones en firme. No obstante, como se

JOSÉ WOLDENBERG

puede observar, en México estuvimos inmersos largos 20 años discutiendo la mejor fórmula para traducir los votos en escaños, y a pesar de que la técnica del 96 tiene ya 20 años, hay voces que no la consideran como definitiva. Hay que agregar que en 1996, el porcentaje mínimo de votos para concurrir al reparto de los plurinominales y mantener el registro como partido subió al 2% y que con posterioridad se elevó al 3%. No está de más señalar que en la siguiente elección federal (1997), ningún partido logró los votos para obtener el 50% más uno de los diputados y que, desde entonces, ese se ha convertido en un rasgo permanente de la Cámara.

En esa misma reforma, se pactó la nueva integración del Senado que se ha mantenido hasta la fecha. A partir de entonces el Senado se integra con 128 legisladores, tres por entidad (96) y 32 electos a través de una lista nacional con representación proporcional. Los primeros tres, se reparten de la siguiente manera: dos para la mayoría y uno para la primera minoría y los 32 de la lista con un criterio de representación proporcional estricta. Se eligen cada seis años, por lo que esa Cámara se renueva en su totalidad (artículo 56).

La receta ha servido para que en el Senado aparezca representada la pluralidad viva y equilibrada que existe en el país. No obstante, diferentes voces, con razón, han apuntado que los 32 senadores de lista rompen con la idea original del Senado, según la cual todas y cada una de las entidades, independientemente de su extensión, población o riqueza, debían estar representadas por un número igual de senadores. De hecho, los senadores de lista nacional no representan a ninguna entidad porque no fueron electos por ella, aunque han coadyuvado a equilibrar las fuerzas en la Cámara alta.

Lo cierto, sin embargo, es que a lo largo del trayecto descrito resulta fácil apreciar como el avance del pluralismo político en los cuerpos legislativos obligó a los mismos a discutir y reformar sucesivamente sus propias fórmulas de integración. Y el debate no fue anodino ni falta de sentido político. Porque los mecanismos para convertir los votos en representantes siempre están cargados de una potente intencionalidad política.

Si hubiese que hacer una síntesis del cambio en el periodo se podría decir que pasamos de un Congreso en el que una sola organización política podía hacer su voluntad a otro, en el que el pluralismo equilibrado demanda todos los días esfuerzos de acercamiento, negociación y acuerdo entre grupos parlamentarios.

#### IV. GOBIERNO

Los cambios en los sistemas de partido y electoral no podían sino impactar al sistema de gobierno. Si bien las normas constitucionales en ese sentido prácticamente no fueron tocadas en una primera etapa, en los últimos años ha resultado evidente que no pueden mantenerse intactas. Porque no es lo mismo ser Presidente de la República cuando se cuenta con el apoyo ampliamente mayoritario de los diputados y senadores que cuando no se cuenta, en principio, con él. En 1977, año en que se

inicia el ciclo reformador; el Presidente y su partido contaban con el 100% de los senadores y el 82% de los diputados. Sobra decir que en un escenario como ese los problemas de gobernabilidad en el sentido estrecho del término (la capacidad del gobierno para hacer prosperar sus propuestas en el circuito legislativo), resultaban simples. Pues bien, desde 1997 en la Cámara de Diputados y desde 2000 en la de Senadores, el Presidente y su partido no han contado con la mayoría absoluta de los legisladores, lo que los ha obligado a negociar todas y cada una de sus iniciativas.

El tránsito de un sistema de partido hegemónico a otro de partidos competitivos y la transformación del Congreso de un espacio habitado prácticamente por una sola fuerza política a uno colonizado por un pluralismo equilibrado, transformó las rutinas del quehacer político y a la propia naturaleza del régimen.

Si a ello sumamos el pluralismo en los gobiernos estatales y municipales y a los congresos locales en los que coexisten, sin mayoría, diversos partidos, entenderemos que las exigencias del gobierno federal hoy son distintas a las del pasado. Los rasgos del régimen posrevolucionario de los que hablábamos al inicio han desaparecido: no más un partido hegemónico, no más un Congreso con mayorías calificadas y no más gobiernos unificados. Ahora el sistema de partidos es plural, en el Congreso conviven y compiten grupos parlamentarios nivelados y desde 1997-2000 los gobiernos en México han sido de minoría, “divididos”.

Por ello, no fue casual que en el Pacto por México, firmado por el gobierno federal, el PRI, el PAN y el PRD en 2012, se estableciera un compromiso para estudiar y legislar en torno a los eventuales gobiernos de coalición. No era una ocurrencia, sino un tema que despuntaba con fuerza dada la experiencia de los últimos años.

Los partidos, prácticamente todos, en diferentes momentos habían forjado coaliciones electorales. Sumando fuerzas intentaban multiplicar sus posibilidades de triunfo y a ese expediente recurrieron todos. No obstante, coaliciones de gobierno a nivel federal no se ha experimentado ninguna. El candidato ganador de la coalición PAN-PVEM, Vicente Fox, no pudo o no quiso reproducir esa alianza en el gobierno y se disolvió antes de su toma de posesión.

No obstante, todo lo aprobado por las Cámaras desde 1997 (la de diputados) y 2000 (la de Senadores) ha sido producto de una coalición. Desde las reformas constitucionales hasta las legales, la integración de una comisión o la aprobación de la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, los nombramientos o refrendos de funcionarios, todo, absolutamente todo, ha requerido de la suma de fuerzas para hacerse realidad. Pero esas coaliciones puntuales, circunstanciales y por ello mismo volátiles, complican eso que hemos llamado gobernabilidad. Y por ello resulta natural y expresivo de los nuevos tiempos explorar las posibilidades de coaliciones ya no sólo legislativas, sino de gobierno, permanentes, estables (o con un mayor grado de estabilidad). Por ello, desde 2014 la Constitución dice, en su artículo 89:

las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:... XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de

JOSÉ WOLDENBERG

los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Como es fácil observar, la búsqueda de un gobierno de coalición es una potestad del Presidente. Es decir, puede o no intentarlo. O puede intentarlo y si no lo logra, mantenerse al frente de un gobierno de minoría. Pero para forjarlo se requiere un convenio y un programa entre los coaligados, lo que en buena lógica daría pie a un gabinete de gobierno igualmente de coalición que debe ser aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. Es decir, dada la fragmentación política que caracteriza en los últimos años a nuestro Congreso, lo primero es integrar —negociando— una mayoría congresual y luego presentar los documentos y los nombramientos que deben ser refrendados por la Cámara alta.

Por supuesto, una norma de esa naturaleza resultaba impensable e impertinente en la dilatada etapa del partido hegemónico. Pero una vez instalado el pluralismo equilibrado en el Congreso se ha hecho evidente la necesidad de fórmulas que induzcan a la suma de fuerzas, a los pactos y negociaciones, a los eventuales gobiernos de coalición.

No resulta exagerado decir que en el último cuarto del siglo XX México transitó de un régimen autoritario a una germinal democracia. Y que en ese proceso se construyeron los dos eslabones fundamentales —un sistema de partidos competitivos y un sistema electoral imparcial y equitativo— para hacer realidad lo que la Constitución señalaba desde 1917, que México debía ser una República representativa, democrática y federal. Esa historia impactó al texto constitucional y el texto constitucional, a su vez, modeló el transcurso del proceso y a las realidades que emergieron de él. Basta revisitar —como lo hemos hecho en este artículo— las diferentes redacciones que en materia de partidos, integración de las Cámaras del Congreso y (en mucha menor medida) facultades del Poder Ejecutivo, para constatar dichos cambios. Además, hemos intentado explicar el sentido de dichas modificaciones y del proceso en su conjunto.

No se trató de un proceso lineal sino de una ruta cargada de conflictos. No lo modeló una sola intención o una sola lógica, sino intenciones y lógicas en ocasiones enfrentadas pero capaces de construir un piso común. No se le puede atribuir sólo a los gobiernos o a las oposiciones, sino a las confluencias y divergencias entre ellos. Pero al final, el marco constitucional de hoy resulta infinitamente más favorable a la recreación del pluralismo político que el de ayer. Vale la pena reconocerlo, porque un malestar creciente hacia los partidos, los congresos y los gobiernos, puede nublar la visión... y no pocos se confunden y quieren lanzar junto con el agua sucia, al niño. Ante ello, quizá valga la pena recordar algo elemental pero fundamental: no hay democracia posible sin partidos, cuerpos legislativos plurales y gobiernos.

