

ALONSO LUJAMBIO

FEDERALISMO Y CONGRESO  
EN EL CAMBIO POLÍTICO  
DE MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México, 1995

## ÍNDICE

Prólogo	
Diego VALADÉS . . . . .	IX
Prefacio . . . . .	1
Capítulo primero. Presidencialismo, federalismo y los dilemas de la transición a la democracia en México . . .	9
1. Introducción . . . . .	9
2. Los peligros del presidencialismo . . . . .	13
3. Federalismo integrador vs. presidencialismo excluyente . . . . .	20
4. El presidencialismo, el federalismo y la transición mexicana a la democracia . . . . .	27
5. Conclusión . . . . .	50
Capítulo segundo. Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano	55
1. Introducción . . . . .	55
2. ¿Por qué es gobernable el sistema presidencial norteamericano? . . . . .	67
3. La experiencia latinoamericana . . . . .	76
4. El futuro mexicano . . . . .	93
5. Conclusión . . . . .	104

Capítulo tercero. La presidencia, las gubernaturas, los escaños. La evolución del sistema de partidos mexicano (1988-1994) . . . . .	107
1. Introducción . . . . .	107
2. El sistema de partidos en la crisis de 1988 . . . . .	109
3. Nuevos equilibrios en el Congreso: clave institucional del cambio . . . . .	113
4. La línea política del Partido Acción Nacional: decisiones y escisiones . . . . .	116
5. El Partido de la Revolución Democrática: acoso gubernamental e "intransigencia democrática" . . . . .	121
6. El Partido Revolucionario Institucional: la XIV Asamblea . . . . .	128
7. Sistema de partidos, leyes electorales y elecciones entre 1988 y 1994 . . . . .	133
8. Conclusión: las elecciones de 1994 y el futuro del sistema de partidos . . . . .	147
Capítulo cuarto. La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y proceso político . . . . .	159
1. Introducción . . . . .	159
2. Partido hegemónico, Ejecutivo Federal y sistema electoral . . . . .	165
3. La reelección legislativa: profesionalización y responsabilidad pública . . . . .	174
4. Sistema de comisiones y sistema de partidos . . . . .	183
5. El apoyo técnico de <i>staff</i> y las fracciones parlamentarias . . . . .	205
6. Conclusión . . . . .	210
Bibliografía . . . . .	215

## PRÓLOGO

Hace años José Ortega y Gasset afirmó que la política es un sistema de soluciones para un sistema de problemas. Por más tiempo que haya transcurrido, la afirmación no ha perdido vigencia. Y precisamente a ese propósito corresponde la obra que nos ofrece Alonso Lujambio: al de presentar soluciones para los problemas del México actual.

Corresponde al lector sacar sus propias conclusiones acerca de la idoneidad de las respuestas que el autor propone para los problemas de la democracia en México. Por mi parte coincido con los postulados de la obra, que básicamente se encaminan a buscar, en la renovación del federalismo, en la transformación del Congreso y en la modificación de las relaciones del Ejecutivo con los demás órganos del poder, las rutas de acceso al cambio político en México.

Esta obra constituye una singular aportación al debate de las ideas en México. Parte de la conjugación de dos enfoques: el político y el constitucional, lo que resulta especialmente útil en tanto que el propósito del autor no es sólo realizar un diagnóstico, sino formular opciones precisas para el cambio. Para este objeto, además de los enunciados conceptuales, Alonso Lujambio presenta propuestas concretas de adecuación institucional.

Entre los méritos de la obra sobresale que la aproximación a los problemas se hace desde una perspectiva de objetividad. Las dificultades reales de la transición son lo suficientemente profundas, como para adicionarles crecientes cargas de subjetivismo.

Es posible encontrar a quienes se oponen al cambio político, pero no parece que esa posición sea la dominante. Por el contrario,

las condiciones ambientales de México son favorables, como no la habían sido en largas décadas, a la realización de cambios profundos.

La tradición del cambio político en México está vinculada con procesos graduales que, demostradamente, han dado resultado. A partir de reformas constitucionales que han abierto las puertas a una cada vez mayor participación electoral, los procesos de cambio han sido constantes. Nuestra experiencia, que no debe desestimarse, permite advertir los puntos de resistencia y la forma de superarlos. Un buen ejemplo es la reforma constitucional promovida por Lázaro Cárdenas para otorgar derechos de ciudadanía a la mujer, en 1936. Sabemos que el endurecimiento político en la época bloqueó la modificación constitucional, que sólo pudo ser retomada, y de manera elíptica, por Miguel Alemán hasta 1948, con la reforma al artículo 115. Se requirió luego que Adolfo Ruiz Cortines continuara con la idea, que sólo se consolidó en 1953, ¡casi veinte años después!

Otro caso significativo, y que forma parte del conjunto de preocupaciones de Lujambio, es el de la reelección de los diputados. En 1965 fue aprobada una reforma, bastante tímida pero en todo caso adecuada al temperamento fabiano de nuestra política, para restablecer la reelección. Detenida sin mayor razonamiento por los senadores, el tema ha aguardado pacientemente veinte años, para ser replanteado con nuevos argumentos y tal vez en circunstancias más propicias.

La supresión de la reelección en 1933 afectó la relación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, acentuando las desventajas de este último. Ocurre, sin embargo, que hoy vivimos una racionalidad política muy diferente a la de aquella época. Si en los años treinta la naturaleza de los acontecimientos demandaban un ejercicio incontestado del poder, en el tiempo nuestro lo que se exige es exactamente lo opuesto: un ejercicio razonable, responsable y evaluable del poder. Lujambio demuestra que esto no será posible si no se amplían los niveles de decisión e influencia

de los representantes populares, y esto no se conseguirá si no se les ofrece una plataforma propia de acción: el apoyo ciudadano.

Sustentados en suficientes razones los argumentos favorables a la reelección, el autor se centra en los efectos que podría tener en las relaciones entre los órganos del poder. Resulta evidente que también los tendría en las relaciones con todos los partidos políticos, beneficiarios directos de que se les abriera una opción para relacionarse de manera eficaz y duradera con los electores.

En este punto vale la pena tener presente que los reformadores de la Constitución, en 1932-1933, tuvieron muy clara la idea de que se trataba de una modificación de circunstancia, necesariamente transitoria. El dictamen discutido en la Cámara de Diputados señalaba expresamente: "Debemos reconocer que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que, como todas las leyes de esta índole, se dan los pueblos cuando las ha menester..." Esto fue afirmado, a continuación de haber reconocido que

respecto de la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios...

El debate que se produjo fue notable. Luis L. León, por ejemplo, preguntó, con marcada ironía, si había "llegado ya el momento de poner cortapisas a nuestro exiguo poder", y denunció la "obsesión de debilitar al legislativo", cuando "se le arranca al Poder Legislativo el derecho de reelección". Gonzalo Bautista O'Farril también participó de esa opinión. Ezequiel Padilla reconoció que la reforma contrariaba "los principios de la doctrina constitucional [porque] vamos a poner cortapisas a la voluntad popular". Defendió la reforma, en los términos del dictamen, como una medida transitoria ("un sacrificio hecho a la doctrina constitucional que será transitorio"), en tanto que admitía:

con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, reeligiendo a aquellos que representan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan...

En justo reconocimiento a la decisión del Constituyente Permanente de 1932, debe tenerse presente que hubo quienes quisieron salvar la responsabilidad histórica de su decisión. Entre los argumentos que con singular valor se mencionaron, figuró el de que la reelección se veía afectada por las prácticas del fraude electoral. Esto se puede traer a colación a propósito de la fallida reforma de 1965, pues aunque siempre he estado a favor de ella, tal vez sus resultados no habrían sido tan satisfactorios como se hubiera esperado, sin una legislación electoral que garantizara pulcritud plena. El replanteamiento del tema por Alonso Lujambio es, por lo mismo, adecuado desde la perspectiva de la tradición institucional mexicana, y oportuno, en tanto que el orden legal electoral actual permite ya restablecer la reelección exclusivamente de los legisladores, única a la que se refiere el autor y única que se inscribe en la referida tradición mexicana.

Hay otro aspecto llamativo en el trabajo del profesor Lujambio: el ingrediente federalista. En este punto vale la pena también apreciar que la reelección de los representantes populares y el nuevo federalismo hacia el que inequívocamente se tendrán que orientar las readecuaciones institucionales, resultan términos complementarios. A diferencia de las décadas pasadas, cuando los procesos de designación de los candidatos a cargos de elección popular por parte del partido mayoritario estaban influidos por los gobernadores, en el actual proceso de transición —cuyo punto de arranque es localizado por Lujambio en 1988— las actitudes parecen ir cambiando. Es evidente que los intereses locales estarán mejor argumentados si quienes los representan tienen experiencia y apoyo ciudadano.

El eje de las reflexiones científicamente sustentadas de Lujambio se centra en la necesidad de acuerdos. De ellos depende que la transición por transacción pueda darse de una manera eficaz.