

## 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.

Parecería que en este punto el autor se acoge a términos estrictamente políticos y se aleja de las consideraciones constitucionales, presentes a lo largo de su estudio; pero sólo parecería. Todo depende del enfoque que se tenga de la materia constitucional. En realidad el concepto del acuerdo no es ajeno al de norma ni al de conducta jurídica. No lo fue en el pensamiento clásico griego (Platón) y latino (Cicerón), ni lo es en el contemporáneo. Norberto Bobbio y David Gauthier, con sus insalvables diferencias, son dos buenos ejemplos de esta posición en la actualidad.

Los problemas de la transición son de una abigarrada complejidad. En principio se plantean diferencias si se trata de la transición de una autocracia a una democracia, o de una democracia mayoritaria a una democracia consensual. La historia de las transiciones también registra casos como el de la IV a la V república francesa, en que la transición se produjo de una democracia no gobernada a una democracia gobernada. Estas diferencias deben tenerse en cuenta, sobre todo en el momento de buscar arquetipos, o "modelos", que sirvan como punto de referencia.

En esta materia el profesor Lujambio analiza la transición hacia la democracia y tiene que aludir a la naturaleza del sistema presidencial y a su distinción del parlamentario. Retoma, en buena medida, la argumentación de Juan J. Linz. A los sugerentes comentarios de Lujambio, habría que agregar que uno de los razonamientos de Linz deja abiertas otras interrogantes. Su tesis de que en un sistema presidencial un líder fuerte puede triunfar electoralmente incluso si es apoyado por un partido débil, lo cual restringe la posibilidad del consenso, permite plantear otra hipótesis: en un sistema parlamentario un partido fuerte puede llevar al poder a un candidato débil, lo cual tampoco favorecería el arribo a consensos.

La novedosa tesis de Alonso Lujambio con relación al federalismo tiene una doble vertiente: por un lado el funcionamiento del sistema federal se ve entorpecido por la presencia de un partido hegemónico (tesis de Harry Kantor que el autor comparte), y por otra el sistema federal tiene un papel central en el proceso de

transición. La conclusión obligada sería que el partido hegemónico también es un obstáculo para la transición. En este punto seguramente no habrá mayores discrepancias; pero en lo que habrá que aclarar dudas, más adelante, es en cuanto a qué tanta responsabilidad tiene un partido político en el funcionamiento del sistema federal. Desde luego, no se puede cuestionar la relación a que alude el autor; pero ¿el sistema constitucional no tendrá también mucho que ver en el fenómeno que se apunta?

Las razones políticas que explican, en México, la existencia de un ejecutivo muy fuerte, como las que se apuntan para determinar por qué es débil el federalismo, tal vez tengan que complementarse con otras de carácter constitucional y aun administrativo. En principio, la Constitución prevé numerosas obligaciones públicas que el Estado debe satisfacer. Atribuir responsabilidades importantes exige otorgar también facultades amplias. Esto ocurre con el ejecutivo y, en general, con los órganos del poder federal.

El sistema de prestaciones al que solemos aludir como "derechos sociales", demanda un considerable instrumental normativo y un abultado aparato administrativo. Essintomático, por ejemplo, el número de delegados federales que suelen actuar en los estados. Podría decirse que esto es susceptible de solución en la medida en que se transfieran recursos a las entidades federativas; sin embargo en tal caso habría que plantear, igualmente, cambios de naturaleza constitucional que permitan trasladar, junto con los recursos, las funciones. Todo indica que la naturaleza de un Estado al que corresponde un número elevado de obligaciones públicas favorece el centralismo político y la concentración del poder, de manera que son muchos los nudos que se deben deshacer para liberar al sistema federal.

Otro problema inteligentemente abordado por Alonso Lujambio es el de cómo consolidar un nuevo arreglo de partidos políticos y cómo reequilibrar a los órganos del poder. Pone el acento en la Cámara de Diputados, porque encuentra que es el instrumento típicamente representativo que debe ser fortalecido. Históricamente la Cámara de Diputados ha sido el espacio de negociación

para adjudicar cuotas de poder. Los conservadores que concibieron la Constitución de 1836 encontraron un mecanismo para limitar al Congreso en el llamado "poder conservador", y los liberales se escindieron entre los que deseaban un Congreso fuerte y le dieron en 1857 una estructura unicameral, y los que optaron, con Juárez y Lerdo a la cabeza, por un Congreso autocontrolado, para lo cual era necesaria la estructura bicameral. También entre los revolucionarios se presentó la disyuntiva: la reelección, sancionada en 1917, permitía que incluso con estructura bicameral el Congreso mantuviera su autonomía política, mientras que la no reelección, introducida en 1933, trajo las consecuencias que estudia Lujambio, como mencionamos más arriba.

En este contexto es oportuno hacer notar que el autor no se inscribe entre quienes consideran que el desarrollo de la democracia se consigue por la vía de desarticular al órgano Ejecutivo del poder, sino por el de dotar de nuevos y mejores instrumentos al Legislativo y de reconstituir al federalismo. Esta perspectiva corresponde a la idea, presente a lo largo del estudio, de que el nuevo arreglo institucional que se propone corresponde al de un poder eficaz, y no al de un sistema bloqueado.

Para llegar a esa propuesta, Alonso Lujambio relaciona brillantemente las razones políticas y las constitucionales y sitúa el debate en un doble proceso de descentralización política: la descentralización hacia los estados y la descentralización hacia el Congreso. Se trata de un planteamiento original, porque a un mismo tiempo retoma y conjuga los postulados centrales del constitucionalismo mexicano, pero los inscribe en un ámbito de posibilidades reales. No se trata, en este sentido, de un ejercicio académico o de un planteamiento ideológico; se trata —y ese es el punto medular de la obra— de una propuesta seria que toma las dos puntas del cabo: la utilidad para la democracia y la viabilidad para la política. El argumento del autor atiende, por tanto, a las posibilidades reales de alcanzar resultados.

Estas palabras iniciales en el libro que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas no tienen otro propósito que subrayar la

importancia de una obra que plantea el problema del cambio político en México con una perspectiva innovadora. Para incluirlo en su serie de publicaciones, el instituto tuvo en consideración la necesidad de impulsar la edición de trabajos que contengan análisis multidisciplinarios formulados por un solo autor. Además de la coherencia del trabajo, y de la uniformidad metodológica, se alcanzan resultados relevantes en la medida en que un mismo problema es abordado desde diferentes perspectivas. Tal como lo precisa el profesor Lujambio en su introducción, la ciencia política y el derecho constitucional son, en la actualidad, dos instrumentos recíprocamente complementarios del cambio político.

El distinguido profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México enriquece, con su obra, la bibliografía política y constitucional mexicana. Alonso Lujambio es un científico político que enlaza una notable formación académica con una llamativa percepción de los procesos políticos. Pero es, además, un hombre comprometido: comprometido con la juventud, a la que enseña; con el país, al que ilustra, y con sus convicciones democráticas, a las que sirve con inteligencia.

Como el lector habrá de constatar, esta es una obra para cuya realización convergieron una sólida información, una moderna visión de los problemas y una aguda capacidad analítica. La concisión en el desarrollo de los temas y la claridad de los planteamientos seguramente harán de este estudio un punto de referencia obligado en el creativo proceso del cambio mexicano.

Diego VALADÉS  
Ciudad Universitaria,  
Septiembre de 1995.