

Alonso Lujambio. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, 236 pp.

El ensayo parte de una premisa básica del institucionalismo en ciencia política, esto es, de la idea de que la democracia depende no sólo de condiciones económicas, sociales y culturales, sino también del diseño de sus instituciones políticas.

De acuerdo con el autor, los marcos institucionales influyen en el proceso político, proveen el marco dentro del cual los actores centrales —los partidos— interactúan, definen calendarios y estrategias, determinan cómo se organizan, qué conductas pagan políticamente y qué decisiones generan costos. Resalta que en la transición mexicana a la democracia no se crean instituciones, más bien se reforman las existentes. Todos piensan, señala Lujambio, en la democracia futura en el marco de la Constitución con la que convivió durante décadas el autoritarismo. La transición mexicana a la democracia está muy lejos de darse en un vacío institucional.

Por ello el autor se pregunta en su obra cómo los arreglos institucionales influyen en la naturaleza del cambio político en México desde 1988. Es decir, cuáles son las consecuencias de iniciar la transición en el marco de un sistema presidencial *vs.* uno parlamentario; de hacerlo en un sistema electoral mixto *vs.* uno estrictamente proporcional o mayo-

ritario; de iniciar el cambio en un sistema federal *vs.* un sistema unitario.

Se parte del supuesto de que en el presidente no está el dilema central de la transición a la democracia en México, sino en las instituciones formales (federalismo y Congreso) que ya lo acotan, no siempre con resultados cabalmente democráticos. Las ventajas de un Congreso y federalismo fuertes en un contexto democrático son varias y Lujambio las expresa magistralmente. Habría que agregar que estas instituciones pueden limitar el rango de la discrecionalidad política futura con respecto a las decisiones económicas del ejecutivo federal.

Lujambio considera que en el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México. El federalismo, al permitir la fragmentación territorial del poder, desde su perspectiva, posibilita que se atempere el carácter sumo del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. El federalismo permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la República y/o la mayoría en el Congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al con-

junto del país que son eficaces, viables y responsables. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo en niveles locales, a posiciones de poder real. El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, favoreciendo por tanto la integración de las élites políticas.

El diagnóstico del autor sobre la precariedad del federalismo resalta que el funcionamiento de éste se vio entorpecido por la presencia de un partido hegemónico que impidió un sistema viable de descentralización política, esencia del federalismo. Lujambio destaca que aunque por distintas razones, lo cierto es que en la transición mexicana a la democracia, ya todos los partidos son federalistas. El federalismo aparece para todos los actores de la oposición y para el propio presidente, como el ámbito por excelencia que trazará una ruta de transición democrática viable, mientras que para el príismo tradicional el federalismo es la bandera que les permite defender sus feudos de la intromisión del centro. Es por ello por lo que el sistema federal tiene un papel central en el proceso de transición.

La variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad. El hecho de que la creciente competencia electoral se esté dando en el marco ins-

titucional de un sistema federal tiende a estructurar un tipo de sistema de partidos que tiene que ser a la larga distinto al tradicional y que seguramente proporcionará un sistema viable de descentralización política. De ahí la insistencia del autor sobre la importancia estratégica para las oposiciones de contar con ordenamientos electorales locales similares al del nivel federal que permitan la competencia electoral en términos más equitativos.

La única manera de que el federalismo actualice plenamente su potencial integrador es contar con leyes electorales locales cabalmente democráticas, que garanticen limpieza en los comicios estatales y que permitan que los resultados sean aceptados por todas las partes involucradas.

Un aspecto omitido, que ciertamente no era el objetivo de los ensayos, pero que es fundamental cuando se analiza el federalismo, se refiere al papel del Poder Judicial para decidir en concreto, en caso de conflicto, cuáles son los límites entre los distintos ámbitos de gobierno y poderes de la Unión. Sólo en virtud de sus propias decisiones el Poder Judicial es capaz de restablecer el equilibrio entre los poderes definidos por la Constitución.

En relación con el Congreso y particularmente con la Cámara de Diputados en la que centra su estudio, el autor destaca que la magnitud de la delegación de las tareas legislativas en favor del Poder Ejecutivo ha estado ya cercana a la

capitulación. Esto ha sido particularmente agudo en la ausencia de un verdadero apoyo técnico y profesional de *staff* a las tareas del Poder Legislativo. El apoyo técnico de *staff* continúa siendo escaso, al mismo tiempo que está prácticamente monopolizado por el partido mayoritario. El autor ejemplifica esta situación en el sistema de comisiones. Este sistema se ha caracterizado por ser un sistema muy volátil, al mismo tiempo que el número de miembros integrantes de éstas ha sido notoriamente excesivo, hecho que contribuyó a profundizar su debilidad; aunado a la sobrerrepresentación del PRI en comisiones que obstaculiza las tareas legislativas de las oposiciones.

El profesor Lujambio concluye que la precaria institucionalidad de la Cámara de Diputados ha sido en primer lugar producto de la regla de no reelección. Pero otras reglas, formales e informales, explican asimismo el fenómeno. Entre estas últimas destaca el carácter hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, junto con el hecho de que desde 1935 dicho partido sea liderado por el presidente de la República en turno. La existencia de un gobierno partidariamente unificado en el que el mismo partido controla las arenas ejecutiva y legislativa, la vinculación entre la presidencia de la República, el liderazgo priísta, y la estricta disciplina partidista, han tenido efectos devastadores sobre el Legislativo como órgano de poder.

Por varias décadas el peso abrumador del Partido Revolucionario se reflejó en las cámaras del Congreso: con las mayorías absoluta (la mitad más uno de sus miembros) y calificada (dos tercios de sus integrantes), la diarquía presidencia de la República-PRI pudo gobernar al país en el marco de la Constitución y sin necesidad de buscar arribar a acuerdos con partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria.

El ensayo de Lujambio demuestra que la debilidad política de la Cámara de Diputados en México no se explica por la naturaleza y características de sus prerrogativas constitucionales, sino por la combinación de sus arreglos institucionales domésticos y el proceso político en el que se encuentra inmersa. Para entender el funcionamiento real de la Cámara de Diputados, señala el autor, hace falta tener una visión global que incluya la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, su Reglamento Interno, y las fuerzas políticas (peso cameral, organización interna, pautas de comportamiento) que ocupan la institución parlamentaria.

Algunos de los problemas de institucionalización del Congreso han empezado a corregirse. Desde la perspectiva del autor, ya es razonable el tamaño de las comisiones y los partidos las integran con mayor equidad. Por otro lado, el reparto interpartidario de presidencias y secretarías de comisiones es crecientemente plural. Estos cambios son positivos por-

que preparan a las comisiones para asumir con mayor pluralidad, operatividad y eficacia sus importantes funciones. Sin embargo, persisten severas limitaciones en la especificación de sus presidentes y de sus secretarios.

Qué reformas y cómo hacerlas para conducir el cambio político en México son dos preguntas que guían el ensayo del profesor Lujambio y a las cuales su estudio ofrece una propuesta, situando el debate en un doble proceso de descentralización política: la descentralización de los estados y la descentralización hacia el Congreso. Son propuestas básicas de la obra de renovación del federalismo, la transformación del Congreso y la modificación de las relaciones del ejecutivo con los demás órganos del poder, las que vislumbra como las rutas de acceso al cambio político.

Federalismo y Congreso en el cambio político de México constitu-

ye un texto que resultará de enorme interés a diversos especialistas, profesionales y estudiantes, por 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. La sistematización y el fundamento de sus afirmaciones, la claridad de su discurso y la originalidad de sus aportaciones suscitarán un fructífero debate.

El profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México enriquece, con su obra, la bibliografía política y constitucional sobre el federalismo y Congreso. El estudio es un punto de referencia obligado para entender las posibilidades de cambio que ofrecen ambas instituciones en la tortuosa transición a la democracia en México.

*Javier Mendoza**

* Oficina de enlace institucional y documentación, Dirección de Radiodifusión, IFE.