

Alonso Lujambio, *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 2010, 507 pp.

el contraste más marcado de la política moderna es el que existe no entre el gobierno presidencial y el gobierno monárquico, sino entre el gobierno *congresional* y el gobierno *parlamentario*. El gobierno congresional es el gobierno por los comités; el gobierno parlamentario es el gobierno por un Consejo de Ministros responsables

ALONSO LUJAMBIO (2010: 208)

**E**studios Congresionales de Alonso Lujambio (2010) reúne catorce trabajos escritos y publicados entre 1993 y 2004, que, en opinión del autor, intentan explicar el “doble y complejo proceso político” de cambio en México, que ocurre, por un lado, en el Congreso bicameral mexicano y en las legislaturas locales de sus 31 entidades federativas y el Distrito Federal, así como en la relación entre este poder y el Ejecutivo, por el otro. Aunque los textos en sus orígenes tuvieron como destinatarios distintas audiencias, en general predomina el material académico en que se expresa una autoría rigurosa e imaginativa. Colocando en el centro al Poder Legislativo mexicano, lo relaciona con la ciencia política, los demás poderes de la Unión, la opinión pública, su sistema de comisiones, el proceso presupuestal, los congresos locales y los gobiernos divididos en las entidades de la república.

El primer trabajo es el ensayo “Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, publicado primero en la revista *Ensayos* en 1999 y posteriormente en el libro que apareció ese mismo año titulado *La ciencia política en México*. El segundo texto, “Una clave constitucional: el artículo 59”, se publicó originalmente en 1994 y se concentra, precisamente, en la reforma constitucional de 1933, los sucesivos intentos por restaurar el contenido original que no prohibía la reelección legislativa (que veremos más adelante), dada la relevancia del tema en la obra del autor.

Le sigue un artículo de 1995, “La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión de México (1964-1997)”, en el cual se enlista una agenda de conocimiento pendiente (sobre la cual también volveremos más

adelante). Después aparece un trabajo sobre los arreglos institucionales y políticos que trajo consigo la pluralización. El quinto artículo se publicó en *Foro Internacional* en 1993, "Presidentes y congresos: Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano". Posteriormente, prosigue un material dado a conocer originalmente en 2001: "1997 o adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México". El séptimo trabajo, titulado "El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México", se publicó en 2004 en la revista *Nexos*. El octavo trabajo, en coautoría con Jaime Martínez, originalmente lo publicó, en 2002, el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; se titula "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual", en el que se examina la posible estrategia presidencial de apelar al público en la promoción de sus intereses legislativos.

El material subsiguiente, también una colaboración en coautoría, lo publicó en 2001 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se intitula "Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano", en el que se expone, precisamente, la idea de gobierno congresional ya expresado en el título del volumen reseñado, así como en el epígrafe que elegimos para abrir esta recensión. El décimo texto primero se dio a conocer como documento de trabajo por parte del CIDE en 1998; su título es "Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada". La undécima colaboración proviene del libro *El poder compartido*, dado a conocer en el año 2000, con el título "25 años de pluralización de los Congresos locales de México (1974-1999)", el primero de una tríada de artículos que se ocupan de los legislativos locales; el siguiente se denomina "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", publicado ya en 2004, en un volumen de la Universidad Estatal de Nueva York; mientras que el tercero del conjunto originalmente era parte del libro *Gobernar sin mayoría* (2002), y se titula "Gobiernos divididos en 11 estados de la federación mexicana (1989-1997)".

Finalmente, el último ensayo que cierra este volumen se titula "Donceles: un recinto parlamentario para dos cámaras representativas", también publicado previamente (en 2001) por la Asamblea Legislativa del D.F.

La extensión y diversidad de temas que aborda el autor es una de las virtudes del volumen, pero también una de las dificultades para reseñarlo, por lo que nos centraremos en dos asuntos que nos parecen especialmente relevantes del trabajo: por un lado, la agenda de investigación sobre el Legislativo mexicano, identificada por Lujambio hace casi quince años, evaluando la vigencia de nuestra ignorancia y, por el otro, el problema

*mexicano* de la prohibición de la reelección legislativa y los intentos por superarla, dado el papel que el autor ha desempeñado en la discusión pública de este asunto.

## La vigencia de la ignorancia

En el artículo de 1995, “La pluralización de las Cámaras...”, Lujambio enlista los déficit de conocimiento que en ese entonces teníamos respecto del Poder Legislativo en México: por un lado, señala que ignorábamos el papel que la Cámara de Diputados desempeñó en el cambio político desde 1988; por el otro, el “papel que han jugado los coordinadores de las diputaciones estatales en la construcción de la cohesión de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la forma en que se han coordinado éstos con los gobernadores de los estados”, también menciona la forma en que, “desde 1989, la presencia de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) modificaron aquellas prácticas políticas”. Sobre este asunto, si bien nuestro conocimiento del modo en que influyen los gobernadores en el proceso legislativo es todavía incompleto, ha habido importantes avances. Ahora los gobernadores son reconocidos como actores de veto en la política nacional, entendiéndolos por esto actores cuyo acuerdo es necesario para modificar el statu quo (Lansgton, 2010), y sus estrategias de negociación presupuestal, individual y colectiva, dentro de la Cámara de Diputados y fuera de ésta, son detalladamente estudiadas (véase, por ejemplo, Olmeda citado por Loza, 2011).

Lujambio también señala que no sabíamos cómo se relacionaban los diputados con sus electores, “particularmente en labores de gestoría”, lo que tras años de elecciones competidas y pluralidad legislativa, sigue en espera de más y mejores investigaciones que recurran al trabajo de campo en distritos, entrevistas y archivo, pues cabe señalar que, incluso bajo un diseño institucional sin reelección, la gestoría es importante, pues los diputados desean escalar a otros puestos (ambición progresiva) y, en todo caso, su interés es que el partido que los nominó retenga el distrito. La supuesta inconexión electoral en México no es absoluta; probablemente la competitividad electoral haya reforzado la labor de gestoría de los diputados en sus distritos.

Otra laguna de conocimiento que identificó Lujambio es sobre la “evolución histórica de la conducta de las bancadas opositoras en su relación con el PRI y con el Ejecutivo Federal”. Al respecto, cabe mencionar que, si bien no contamos con estudios comprensivos sobre la evolución histórica

de la oposición parlamentaria, existen trabajos que intentan comprender los mecanismos de la oposición en los gobiernos sin mayoría en México (Jiménez, 2006; Béjar, 2006). Precisamente Béjar ha examinado la composición de los grupos parlamentarios, sus marcos institucionales y organizativos, así como su desempeño en el proceso legislativo, comprendiendo todo el entramado de la representación de los electores, el trabajo en las comisiones y el control de la agenda en el pleno de la asamblea.

Lujambio también señala nuestra ignorancia de los determinantes de la cohesión de los grupos parlamentarios. Sin embargo, desde entonces, sobre la cohesión y la disciplina de partidos en la Cámara de Diputados hay importantes contribuciones, como las de Weldon (2002) y Béjar (2003), cuyos estudios demuestran que, aún bajo la etapa de gobiernos sin mayoría, los grupos parlamentarios son altamente disciplinados y cohesivos, pues las dirigencias partidistas controlan los incentivos y recursos de la carrera política.

En otra línea de argumentación, el ensayo de Heller y Weldon (2002) explora las consecuencias de las reglas legislativas para la fijación de la agenda y la cohesión de los partidos en las votaciones. Su propuesta principal es que las reglas legislativas en México resultan potencialmente caóticas, ya que el Congreso de la Unión es diferente a la mayoría de las legislaturas democráticas. Sus procedimientos se basan en una agenda prospectiva (agendas que ven hacia adelante), en la cual la iniciativa propuesta primero es votada contra el statu quo y después se somete a reformas, sin que haya una votación final que contraste la iniciativa enmendada contra el *statu quo ante*. Los autores demuestran que bajo dichas reglas los niveles de cohesión legislativa son distintos cuando se trata de votaciones en lo general, respecto de las votaciones en lo particular: normalmente la indisciplina aumenta en votaciones particulares.

En el recuento de Lujambio también figura la manera en que, anteriormente, el PRI incorporó en sus iniciativas legislativas el punto de vista de las oposiciones, a lo que añadiríamos la necesidad de estudios históricos sobre el poder de agenda del presidente. Otro asunto identificado por Lujambio es el papel que han tenido, desde 1988, las comisiones encabezadas por miembros de la oposición, el papel que juega la Cámara de Diputados en la promoción de carreras políticas y “sobre la forma en que se negocia al interior de los partidos y entre ellos, la composición política de comisiones”. En estos años, sin embargo, ha habido avances importantes en el estudio de la organización y composición política de las comisiones. Uno de ellos, por ejemplo, es el artículo de Rivera (2004), en el que evalúa la capacidad de las comisiones de la Cámara de Diputados para influir en la creación de leyes y elaboración de políticas, señalando que el número y dimensión de las comi-

siones cumple un papel importante, pues éste aumentó en los últimos años, no por efectos de la profesionalización y especialización, sino por la presión interna de los grupos parlamentarios que tratan de obtener (y disponer de) una bolsa más lucrativa para repartir posiciones entre sus miembros.

En su trabajo, Lujambio también señala como pendiente en la agenda de investigación la manera en que la no reelección afecta “la profesionalización de las bancadas de distintos partidos *en el tiempo*”, lo cual es un tema presente en todos sus ensayos, y sin duda es una de sus principales aportaciones al debate público en México, que es, junto con Costa Rica, uno de los dos países en América Latina donde no hay reelección consecutiva de legisladores.

Lujambio tuvo la claridad conceptual y la perspectiva comparada necesaria para superar el tabú que dominó durante años el debate sobre la no reelección en México. Después de la publicación de sus primeros ensayos, el tema cobró importancia en la agenda política y se colocó como uno de los grandes pendientes de la reingeniería institucional de la democracia mexicana, por lo que no hay trabajo en la materia que no utilice las ideas iniciales de Lujambio, como se ejemplifica con el material compilado por Dworak, que ofrece una de las más informadas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de la reelección legislativa en México (Dworak, 2003).

## De la prohibición de la reelección a los intentos por superarla

Precisamente por la importancia que Lujambio ha concedido al estudio de la reelección, reseñamos su trabajo sobre el artículo 59 constitucional, derivado de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933, es decir, hace casi ochenta años, el cual limitaba la reelección inmediata de diputados federales y locales, senadores, alcaldes y miembros de los ayuntamientos. Se trata de un relato construido sobre fuentes secundarias que, no obstante, organiza la experiencia mexicana en el tema e identifica con claridad las contradicciones y temores, inscritos en el debate para restaurar la reelección.

En aquellos años, recuerda Lujambio, Calles iba ganando control político a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR), e intentaba, sobre todo, atajar el intento reeleccionista de Álvaro Obregón en el Ejecutivo Federal, que había logrado reformar la Constitución en 1927 para permitir una reelección presidencial no consecutiva y única. La reforma de 1933 expulsó, quizá de manera definitiva, las aspiraciones reeleccionistas en el Ejecutivo, pero, paradójicamente y en contra del espíritu del Constituyente

de 1917, también la de legisladores y autoridades municipales. Desde entonces, el Congreso ha discutido en múltiples ocasiones la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional, con el fin de restituir el sentido original de la prohibición de la reelección.

De 1989 a 2004, se presentaron veinte iniciativas para permitir distintas modalidades de reelección, por los más diversos actores, que van del PRI, PAN, PPS, incluso el PRD, a congresos locales, pero, a juicio de Alonso Lujambio, dos han sido los intentos más relevantes en esta secuencia fracasada de restaurar la reelección legislativa: el de 1965 y el de 2005.

En 1965, Vicente Lombardo Toledano, diputado federal por el Partido Popular Socialista (PPS), presentó una iniciativa de ley para permitir la reelección indefinida de diputados, mas no así de senadores. Entonces, los diputados del PRI, pero sobre todo del PAN, aprobaron la propuesta, pero fue el Senado el que, sin mayor discusión, aludiendo inmadurez política de los mexicanos e impopularidad de la medida, simplemente la desechó. Estudios de este episodio en particular atribuyen el rechazo a la reforma por parte del Senado de la República, a la oposición del entonces presidente del PRI, el senador Carlos Madrazo, que veía en la medida un obstáculo para reformar a su partido e incluso en sus ambiciones presidenciales.

En 2004, por su parte, senadores del PRI, el PAN y el PRD lograron el apoyo de dos terceras partes de la Cámara Alta para permitir la reelección por dos periodos de diputados y por uno de senadores, pero al llevarse la iniciativa al Pleno, esa misma mayoría se evaporó, ante la presión de las dirigencias partidistas y dada la impopularidad de la medida.

La reforma reeleccionista para legisladores en México, podría concluirse con este trabajo de Lujambio, han sido impulsadas en distintos momentos por diputados o senadores que encuentran en las dirigencias de sus partidos, en los intereses de un liderazgo fuerte y con ambiciones presidenciales, a su principal opositor. Además, la recepción de estas iniciativas siempre se ha contaminado del desprestigio de diputados y senadores, las figuras peor evaluadas por la opinión pública en la escalera de políticos y funcionarios. La iniciativa presidencial para lograr la reelección de diputados en 2009 transitó por el mismo camino que las reformas examinadas por Lujambio: pasó del apoyo entusiasta de un grupo numeroso de diputados y senadores, a la resistencia eficiente de la mayoría de las dirigencias partidistas, que terminaron por respaldarse en la desconexión y distancia de la mayoría del electorado con sus instituciones legislativas.

El volumen *Estudios Congresionales* de Alonso Lujambio es un aporte valioso al conocimiento de la dinámica legislativa en México, que a pesar de los años transcurridos entre su primera aparición hasta su actual com-

pilación, representa una fuente de consulta historiográfica para la constitución de problemas de investigación politológicos y para la documentación del debate público en México.

## Referencias

- Béjar Algazi, Luisa, 2006, *Los partidos en el Congreso de la Unión*, México, UNAM/Gernika.
- Dworak, Fernando, 2003, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE.
- Heller, William y Jeffrey Weldon, 2003, "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados", en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (comps.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- Jiménez Badillo, Margarita, 2006, *La oposición parlamentaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lansgton, Joy, 2010, "Governors and Their Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 35, pp. 235-257.
- Loza, Nicolás (comp.), 2011, *Realidades divergentes en la democracia latinoamericana. Tensiones y confrontaciones*, México, Flacso México/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 165-183.
- Lujambio, Alonso, 2010, *Estudios Congresionales*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 507 pp.
- Rivera Sánchez, José Abel, 2004, "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, II semestre, pp. 263-313.

**Nicolás Loza Otero\***  
**Álvaro López Lara\*\***

\* Profesor e investigador de la Flacso México y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por El Colegio de México.

\*\* Profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.