

PRÓLOGO

Con un sentido claramente establecido desde las primeras líneas, este trabajo de Amador Rodríguez Lozano propone la transformación de la representación política en México. No es una tarea fácil, pero sí posible; para su consecución se requiere la suma de muchos elementos: perseverancia en la aspiración, viabilidad en las propuestas, oportunidad en la acción. El senador Rodríguez Lozano ha tenido en cuenta las circunstancias suyas y del país, y presenta en esta obra un proyecto maduro, adecuado para su discusión y, espero, su adopción.

No se trata de un proyecto improvisado. El autor lleva años dedicado, en la academia y en la función pública, a reflexionar y actuar a propósito del Congreso mexicano. Una de sus virtudes es que no se oculta a sí mismo las carencias que esa actividad ha tenido; sólo ve las soluciones quien advierte los problemas. Pero además de conocer y reconocer los problemas que aquejan al Congreso, el autor ha externado públicamente sus inquietudes en el aula y en la tribuna; en ensayos académicos y en artículos periodísticos.

Hay autores que no requieren de presentación alguna, porque son tan bien conocidas su personalidad y su obra; este es el caso de Amador Rodríguez Lozano. Presentar un trabajo suyo no es sino una oportunidad para expresar un reconocimiento más a su labor, y muchas coincidencias con sus planteamientos. Por otra parte la obra es de una diafanidad tal que no requiere de interpretaciones ni explicaciones previas. La invitación a ser leída resulta del tema mismo que se aborda.

El trabajo que ahora nos ofrece Amador Rodríguez Lozano significa una nueva dimensión de otra obra que lo precedió: *Lo claroscuro de la representación política*. En ésta, como en trabajos anteriores, el autor ya había presentado los problemas que aquejan al sistema representativo mexicano y en especial al Congreso de la Unión. En esos estudios encontramos también sugerentes planteamientos que apuntan en el sentido de fortalecer la función congresional. Hay un aspecto que debe subrayarse: el congresista (diputado y senador) Rodríguez Lozano ha sido congruente con su responsabilidad. En ambas cámaras existe el registro de sus intervenciones en la tribuna, de sus iniciativas de ley, y de las enmiendas propuestas, muchas de ellas con éxito, a iniciativas presidenciales.

A veces tiende a generalizaciones que, por su propia naturaleza, impiden apreciar los valiosos esfuerzos individuales para cumplir un deber y dignificar una misión. Por mucho que se menosprecie la función que el Congreso ha tenido, es injusto desconocer los casos en que diputados y senadores han ejercido sus responsabilidades, desde la mayoría o desde la oposición, con importantes resultados para el país. De ahí que sea merecido un reconocimiento a quien, como Amador Rodríguez Lozano, ha dado ejemplo de fidelidad a sus ideas y a los compromisos electorales contraídos.

En la trayectoria del autor un lugar relevante ocupa la formación que recibió en la Universidad Nacional Autónoma de México. En este aspecto es oportuno mencionar la importancia de la universidad en la forja de ciudadanos comprometidos y de temperamentos con vocación independiente. Se trata de una de las grandes contribuciones que esas instituciones han hecho para el cambio democrático en México. Su influencia se ejerce de múltiples formas: a través de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de los sindicatos, de las organizaciones ciudadanas, de los órganos de representación profesional. Los millares de universitarios que actúan en los ámbitos social, económico, cultural y político, en todos los lugares del país, han enriquecido la calidad de la vida nacional. A lo largo de décadas la sociedad invirtió

considerables recursos y esperanzas en sus universidades, y el resultado corresponde a ese esfuerzo.

Fue en el medio universitario donde, como alumno, como profesor y como funcionario, Amador Rodríguez Lozano tuvo el primer contacto con la realidad mexicana. La Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas son centros de análisis, de reflexión y, en términos generales, de inconformidad. No de una inconformidad nihilista, sino de una inconformidad propositiva. La naturaleza de las discusiones se orienta, todavía conforme al pensamiento moderno, en el sentido de lo que es y de lo que debe ser. En este deber ser no se considera sólo el contenido de la norma vigente; se incluye también al derecho por hacer. Y una de las grandes motivaciones profesionales de los integrantes de la comunidad jurídica universitaria es contribuir a mejorar el orden normativo del país. Unos se interesan por el derecho privado, otros por el público, pero en su mayoría alientan preocupaciones e intenciones que conciernen a la depuración del orden jurídico.

El afán renovador, sin embargo, no siempre tiene buen público. Las presiones inhibitorias son muchas, sobre todo en épocas relativamente bonancibles. Suele entonces posponerse la vocación del cambio. Se requiere de un enorme temple para, en circunstancias así, proceder como hizo en diferentes ocasiones Amador Rodríguez Lozano: proponer cambios en la estructura y en el funcionamiento del Congreso, para sacarlo de la rutina y para transformarlo en un verdadero centro de poder político nacional. Al salir del ámbito académico e intervenir en el de la política nacional, la magnitud de su compromiso se multiplicó no sólo por la convicción; también por la experiencia adquirida y por la oportunidad alcanzada. Cada quien es responsable de conquistar su propia oportunidad. El de Rodríguez Lozano es un caso elocuente.

La propuesta que ahora presenta supone una toma de posición que invita al debate. Un planteamiento tan rico en contenido como el que sustenta el autor de esta obra puede dar lugar a numerosas adhesiones, pero también a la formulación de otras opciones. El momento histórico que vive México es

propicio para la generación de ideas renovadoras. Lo peor que puede ocurrirle a una sociedad política es dejar pasar las oportunidades de debatir acerca de su propio destino. El proyecto de cambios que el senador Amador Rodríguez Lozano presenta contiene una importante serie de concreciones que, formuladas por un legislador, adquieren especial relevancia. No es, en efecto, un documento académico sino un texto político. El propósito, como ya ha quedado establecido, es el de transformar la realidad institucional del país.

Todas las corrientes políticas coinciden en cuanto a la necesidad de vigorizar las instituciones, y en particular al Congreso, para definir asimismo un nuevo equilibrio en su relación con el gobierno. El senador Rodríguez Lozano propone una reforma constitucional de gran magnitud, ampliamente razonada y explicada. Se pasa así del sólo enunciado de la necesidad de cambios, a un texto que los perfila hasta en el detalle.

La función institucional de un órgano legislativo es, hoy como en otras épocas, objeto de análisis y debate. La tarea que le toca desempeñar varía según se le asigne o no la centralidad de la vida política. De ahí depende organizar al sistema constitucional como parlamentario o como presidencial. En este sentido el proyecto formulado por el senador Amador Rodríguez Lozano parte del supuesto de preservar la forma presidencial de gobierno. Lo importante, como se verá en el estudio, es que las modificaciones propuestas para la reorganización y el funcionamiento del Congreso incorporan diversos instrumentos que se aplican en los sistemas parlamentarios y que resultan compatibles con el sistema presidencial. De adoptarse esta adecuada combinación de instituciones se favorecería una nueva relación entre los órganos del poder.

El senador no elude los temas de la vida democrática. Entre los párrafos introductorios apunta que atravesamos por problemas que conciernen a la legitimidad, como él mismo desarrolló en una obra previa. Nada más cierto. De ahí la necesidad de adoptar reformas que modifiquen el ejercicio del poder. Lo importante, por otra parte, es demostrar que la relación entre los órganos del poder y la asunción de nue-

vas responsabilidades por parte del Congreso puede generar un equilibrio institucional del que ahora carecemos, sin que haya necesidad de modificar el sistema presidencial.

Es oportuno subrayar que la disyuntiva entre los sistemas presidencial y parlamentario ha atraído la atención pública en varios países, sobre todo en nuestro hemisferio. Argentina y Brasil, por ejemplo, han sido escenarios de discusión sobre el tema, y en Brasil se llegó incluso a celebrar un plebiscito para conocer la orientación dominante entre los ciudadanos, después de conocer las razones que en diferentes sentidos expresaron los partidos políticos, los medios de difusión y los centros académicos. Ninguna discusión que tenga por objeto definir las opciones de una sociedad, es estéril. Sin embargo, cuando se tienen muy bien definidos los propósitos a alcanzar, resulta preferible evitar los procesos distractivos y abordar directamente las soluciones necesarias.

Hacia la segunda década de este siglo, Max Weber publicó en la prensa alemana una serie de comentarios que precedieron a la Constitución de Weimar. Más tarde agrupó esos trabajos y los editó bajo el título de *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*. Entre los aspectos entonces desarrollados por Weber uno era central: señalaba que la estructura del Parlamento alemán había quedado amoldada a una “política negativa: crítica, quejas, enmiendas y tramitación de proposiciones de ley del gobierno”. Había necesidad de una política distinta, basada en la posibilidad “de controlar eficazmente” a los funcionarios del gobierno. Para este objeto proponía alentar el trabajo de las comisiones parlamentarias, darles amplias facultades de investigación y auspiciar la “carrera parlamentaria”. Era, entre otras cosas, lo que se requería para reorganizar Alemania.

¿Qué se requiere para reorganizar al Estado mexicano? Una buena parte de las respuestas aparecen en la presente obra. La consolidación democrática obliga a redefinir el papel del Congreso. El autor demuestra que, para este objeto, es posible adoptar una serie de instrumentos de control que tradicionalmente se han considerado propios de los sistemas parlamentarios. En este sentido es posible salir al encuentro del

dilema entre presidencialismo y parlamentarismo para demostrar que, si lo relevante es garantizar que en los órganos del poder actúen dentro de los límites que se resuelva imponerles constitucionalmente, no importa tanto el sistema cuanto los instrumentos que se utilicen para ese objeto.

El senador Rodríguez Lozano nos ofrece un esquema para racionalizar el ejercicio del poder. Una democracia consolidada requiere de órganos del poder cuyas atribuciones permitan al Estado cumplir con sus fines, y a la sociedad disfrutar de amplios márgenes de libertad, de bienestar y de seguridad jurídica. El objeto de las reformas institucionales es más amplio de lo que habitualmente se supone. Los mecanismos del poder forman parte de las definiciones constitucionales, y en este sentido la Constitución es el estatuto jurídico del poder; pero la Constitución es todavía más que eso: es el estatuto político de la sociedad. Al regular la organización y las funciones del poder la Constitución provee a la sociedad de las garantías mínimas necesarias para su preservación. La racionalización del ejercicio del poder obedece, por tanto, a ese imperativo, y así lo entiende el proyecto que aquí se presenta.

Para componer el cuadro de recomendaciones, es evidente que el autor tuvo que disponer de un conocimiento amplio de la historia constitucional mexicana y del derecho constitucional comparado. Este conocimiento, desde luego, sólo puede ser obra de un trabajo continuo, de una actualización permanente. También se hace ostensible que sus propuestas corresponden a posibilidades objetivas de adopción. No se trata de una lista de demandas imposibles, ni de opciones contradictorias. Estos problemas, que son frecuentes cuando se proponen reformas a las instituciones, son cuidadosamente superados por el autor.

Cuando no se tiene una idea muy clara de lo que quiere y de lo que puede, suelen introducirse en un mismo proyecto elementos que por su naturaleza son excluyentes o contradictorios, o que por sus características son excesivos y desproporcionados. Por esta razón la doctrina italiana acuñó la expresión “ingeniería constitucional”; porque el diseño de las

instituciones tiene que corresponder a un objetivo preciso, tiene que elaborarse con elementos compatibles y tiene que obedecer a un modelo constructivo viable. Para que funcione, entre los diferentes elementos que componen ese modelo tiene que darse una relación de complementariedad. Numerosos fracasos en el desarrollo de proyectos constitucionales se han debido al desajuste estructural de sus elementos. Éste, en general, es un problema que se manifiesta cuando un mismo texto es producto de numerosas influencias.

En los países anglosajones es común que a determinadas leyes las bauticen, informalmente, con el nombre de sus autores; en el orden constitucional también es frecuente reconocer la paternidad de quienes elaboraron por lo menos el documento rector. No se puede hablar de la Constitución de Weimar sin mencionar a Hugo Preuss, ni de la austriaca de 1920 sin recordar a Hans Kelsen, o de la francesa de 1958 sin tener en cuenta a Michel Debré, por ejemplo. Gracias a ellos los textos finalmente aprobados tuvieron una gran consistencia jurídica y política. Conforme a otras técnicas legislativas se ha recurrido a ponencias colectivas, como en los casos italianos, español y portugués. Lo importante es que se busca la congruencia de las instituciones entre sí, como requisito esencial para que funcionen todas, y sin el cual bien puede no funcionar ninguna.

El texto que nos ofrece Amador Rodríguez Lozano es de una gran exactitud técnica y de una notable concisión expositiva. No nos abruma con citas doctrinarias ni invoca más razones que las concernientes a las bondades funcionales de cada instrumento propuesto, como parte de la nueva configuración del Congreso y de sus relaciones con el gobierno, en un proceso de consolidación democrática. No se requiere de más. Es evidente que el autor se propone darnos un material de discusión, no una pieza de ornato.

Uno de los aspectos más relevantes del proyecto es que una parte de la propuesta está orientada a solucionar viejas carencias, mientras que otra está encaminada a prevenir nuevas dolencias. Esto denota, y en el caso del senador no es de llamar la atención, un dominio preciso de la realidad política

mexicana tanto como de experiencias ajenas. A manera de ejemplo, vale citar el ingenioso esquema asociado a la reelección de los legisladores, para obtener de ella las mayores ventajas posibles y reducir al máximo sus costos políticos, el más terrible de los cuales ha sido denominado por la doctrina como “partidocracia”. Los condicionamientos para la reelección de diputados y senadores, tal como los propone el autor, a más de originales es previsible que resultarían funcionales. Aunque parezca una paradoja, es necesario proteger la democracia de sí misma, sin limitarla, y esto es lo que se conseguiría en el caso de comentar.

Deliberadamente he evitado abordar cada una de las propuestas que aparecen en esta obra, porque no haría sino abundar en razones, innecesarias por otra parte, para suscribir iguales o parecidas opciones. Por lo demás, la lectura y el análisis de lo que aquí se publica seguramente dará material para nuevos pronunciamientos. México se asoma a la vida democrática plena con la clara decisión de avanzar con seriedad. La madurez cívica del país obliga a sus dirigentes a asumir la responsabilidad de encauzar el debate nacional sobre las instituciones. Seguramente aparecerán otros proyectos, apuntando coincidencias o discrepancias con el que aquí se presenta. Pero en todo caso aquí se está poniendo un ejemplo, que tan necesario resulta, para pasar de los enunciados abstractos a las propuestas concretas.

Este trabajo de un senador de la República es una estimulante demostración de que el camino para la renovación institucional está abierto y a la espera de quienes, como Amador Rodríguez Lozano, lo quieran recorrer con visión política, compromiso democrático y capacidad propositiva.

Diego VALADÉS