

LA REFORMA POLÍTICA DEL SENADO Y EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Francisco Javier OSORNIO C.

SUMARIO: *Introducción. I. El Sistema Nacional de Planeación y la participación democrática. II. La reforma política en la Cámara de Diputados. III. La reforma política en la Cámara de Senadores. IV. Naturaleza y justificación del Senado. V. Revisión de las bases de integración del Senado. VI. El Senado de la República: nueva asamblea económica y social.*

INTRODUCCIÓN

Quizá resulte un poco extraño asociar el proceso de reforma política en la Cámara de Senadores, al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sin embargo en este análisis trataremos de hacer destacar el vínculo que los une.

El Senado de la República es una institución que cuenta con una gran tradición histórica cuyos orígenes se remontan al Senado romano. Hablar de Cámara de Senadores implicar hablar de un Poder Legislativo bicamaral; forma de organización que surge con el Parlamento británico integrado por la Cámara de los Comunes o Cámara Baja y la Cámara de los Lores o Cámara Alta.

En nuestro país, el bicamarismo se asocia indefectiblemente al sistema federal, aunque no siempre fue así: bajo el régimen unitario el Poder Legislativo era bicamaral y, obviamente, el Senado no representaba a las entidades federativas, pues éstas no existían. Por su parte, el sistema que originalmente organizó la Constitución de 1857, para la composición del Poder Legislativo federal, preveía una sola cámara la de Representantes.¹

En 1874, se reinstaura el Senado y la Constitución de 1917 retoma la institución del Senado como la cámara representativa de los estados de la Federación.

Desde su publicación en 1917, el texto del artículo 56 de la Constitución ha permanecido prácticamente sin modificaciones sustanciales.² En efecto, el texto que redactó el Constituyente de Querétaro decía:

¹ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 269 y ss.

² La única reforma que ha tenido esta disposición constitucional fue publicada en el

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo el que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Por su parte, la forma de integración de la Cámara de Diputados ha sido reformada en diversas ocasiones. El artículo 52 ha sufrido siete reformas desde 1928 hasta 1977,³ mientras que el artículo 54 ha sufrido tres muy importantes modificaciones.⁴ Estas últimas reformas han tenido por objeto favorecer la entrada de los partidos de la oposición a la Cámara de representantes; primero, a través del sistema de Diputados de Partido (reformas de 1963 y 1972) y posteriormente, en lo que se llamó la "Reforma Política", la cual establece un sistema mixto de escrutinio que prevé 300 diputados electos por el principio de mayoría simple y hasta 100 diputados electos por el principio de representación proporcional.⁵

Ahora bien, la importancia decreciente del rol del Senado hace necesario revisar a fondo sus bases de integración y funcionamiento para incorporarlo a la dinámica de la evolución jurídica del Estado mexicano.

Desde el inicio de la década de los 70, el derecho público mexicano ha seguido una dinámica de evolución impresionante. Cada vez se hace más necesario reconocer que la evolución de las sociedades contemporáneas sólo puede ser el resultado de la acción conjunta y solidaria de la comunidad coordinada por el Estado, responsable de velar por el bien común y garantizar la cohesión social.

Así pues esta dinámica del derecho público se refleja en la subordinación de la propiedad y los intereses particulares al interés social,⁶ y sobre todo en la creciente intervención del Estado, en la economía, que culmina recientemente con el reconocimiento de la rectoría estatal de la economía⁷ y la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación.⁸

D.O., el 29 de abril de 1933, y sólo se trata de una precisión de redacción y no de una reforma de fondo.

³ D.O. 20 de agosto de 1928.

D.O. 30 de diciembre de 1942.

D.O. 11 de junio de 1951.

D.O. 20 de diciembre de 1960.

D.O. 14 de febrero de 1972.

D.O. 8 de octubre de 1974.

D.O. 6 de diciembre de 1977.

⁴ D.O. 22 de junio de 1963.

D.O. 14 de febrero de 1972.

D.O. 6 de diciembre de 1977.

⁵ Ver artículo 52 de la Constitución política de los E.U.M.

⁶ En este sentido, ver la Ley general de asentamientos humanos. D.O. 26 de mayo de 1976, reformas en D.O. 29 de diciembre de 1981.

⁷ Ver reformas a la Constitución, D.O., 3 de febrero de 1983.

⁸ Ver Ley de planeación, D.O. 5 de enero de 1983.

Esta nueva legislación reglamenta un nuevo rol social del Estado y habrá de producir un nuevo esquema de relaciones de éste con la sociedad. La operatividad propia del derecho se modifica, olvidando cada vez más a las normas imperativas y coactivas, cediendo su lugar a las normas "convencionales" o indicativas, que pretenden regir con mayor eficacia las actividades de la sociedad. Así pues las relaciones Estado-sociedad se estrechan, empezando a sustituir las normas imperativas y unilaterales dictadas por el Estado, por nuevos sistemas y métodos de colaboración recíproca entre éste y los agentes sociales.

Este cambio en el funcionamiento y estructura de la norma jurídica deberá producir cambios en las estructuras y funciones del Estado.

Es dentro de este marco de evolución jurídica y de organización estatal que enmarcamos la reforma del Senado de la República, asociado este proceso, con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En estos comentarios trataremos de destacar la importancia de vincular la acción del Poder Legislativo —y en particular de la Cámara de Senadores— con la operación del sistema de planeación, entendido, este último como marco normativo de la acción económica, social y cultural, de los sectores público, social y privado en pro del desarrollo nacional, bajo al coordinación del Estado.

En consecuencia analizaremos la organización de la participación social en el sistema de planeación y, concretamente, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que lo desagregan, subrayando la importancia de acentuar esta participación social en el sistema de planeación, para hacerlo efectivamente democrático y favorecer el cumplimiento de los objetivos del plan nacional.

Posteriormente haremos una rápida referencia a la estructura, y funciones actuales y deseables del Senado, para, sobre estas bases, hacer una propuesta de reformar al Senado que le permita incorporarse y apoyar la evolución de las estructuras jurídicas y orgánicas del Estado mexicano de los albores del siglo XXI.

I. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

A principios de 1983, se sentaron las bases jurídicas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En efecto, el 3 de febrero de ese año se publicó en el *Diario Oficial*, el decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución, entre los que destacan los artículos 25, 26, 73 y 115.

Estas nuevas disposiciones constitucionales, revisten una gran trascendencia para nuestra organización política y social. En ellas se contiene lo que muchos llamaron "el capítulo económico de la Constitución".

Así pues, la nueva redacción del artículo 25 constitucional establece que al Estado le corresponde la rectoría de la economía nacional y sienta las bases de organización de la economía mixta, definiendo el campo de acción económica de los sectores público, social y privado.

Por su parte, el artículo 26 constitucional, define la vía a través de la cual el Estado debe de instrumentar la intervención en la economía; para tal efecto le ordena actuar conforme a un sistema nacional de planeación democrática, cuyas principales características de organización y funcionamiento define el propio precepto constitucional.

En las acciones de este Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) concurrirán los agentes de los sectores público, social y privado de todo el país, respetando, desde luego los ámbitos de competencias de las autoridades estatales y municipales.

Justamente es esta participación nacional, y globalizadora la que permite caracterizar a este sistema de planeación, de democrático, pues en las acciones de su elaboración y ejecución, deberán participar representantes de los principales agentes económicos y sociales de todo el país, así como de las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Por lo que se refiere a la instrumentación legal del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el 5 de enero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley de planeación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene como su principal instrumento de acción el "Plan Nacional de Desarrollo" que deberá publicarse dentro de los primeros seis meses siguientes a la toma de posesión de cada nuevo titular del Poder Ejecutivo federal; quien es el responsable de su elaboración, publicación, ejecución y evaluación (artículos 21 y 3º Ley de planeación).

De esta manera, el presidente de la República es el principal responsable del funcionamiento y operación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, auxiliándose en esta labor por la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 14).

El plan aprobado por el presidente de la República (artículo 29), es de cumplimiento obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal (artículo 32). El carácter obligatorio del plan respecto de ésta resulta fácil de explicar, pues es su jefe, el presidente de la República, quien lo manda integrar, lo aprueba y coordina su ejecución y evaluación.

Por lo que se refiere a los niveles estatal y municipal, y dado que es imprescindible respetar sus esferas autónomas de poder, la ley prevé un instrumento de coordinación entre la federación, y los estados y municipios: el Convenio Único para el Desarrollo (artículo 33). Este convenio, al tiempo que respeta los ámbitos competenciales de las autoridades de los

distintos niveles de gobierno, permite que éstas se comuniquen sus requerimientos y proyectos de desarrollo económico y social y convengan la realización de los objetivos de desarrollo de la federación, de los estados y de los municipios.

Finalmente, la participación de los sectores social y privado se realiza a través de las políticas de inducción con que cuenta el Estado: subsidios, impuestos, exenciones fiscales, estímulos y apoyos técnicos y financieros (artículos 37 a 41). Dichas medidas —que instrumenta unilateralmente el Estado— buscan orientar la actividad particular en la dirección que marca el plan nacional y los demás instrumentos de la planeación.

Así mismo, la ley prevé la posibilidad de “concertar” la acción de los particulares, a través de convenios que éstos celebren con la administración pública federal y en los cuales se precisen las acciones a realizar dentro de las políticas y objetivos de la planeación. Así como los derechos y obligaciones que con motivo de dichos convenios surjan para las partes (artículo 38).

En la elaboración del Plan, participan las autoridades estatales y municipales, a través, básicamente de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES), y del Convenio Único del Desarrollo (CUD).

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, envían —a través de las instancias sectoriales correspondientes— a la Secretaría de Programación y Presupuesto sus requerimientos y proyectos de desarrollo (artículo 14-II).

Finalmente, la participación de los particulares se organiza en unos “foros de consulta popular”, convocados expresamente por la administración pública para escuchar la opinión de la ciudadanía en temas de importancia central en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 20).

Del análisis de la participación democrática que organiza la ley, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), podemos observar una endeble y poco sistemática participación de los particulares; así como una participación ineficaz e intrascendente del Poder Legislativo federal, debido al singular sistema que adopta la ley:

El artículo 5º de la Ley de Planeación prescribe:

“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión...”

Esto significa que el Poder Legislativo federal, máximo órgano representativo del país, y que encarna la soberanía de la nación, conoce el Plan Nacional de Desarrollo una vez que éste ha sido aprobado y publicado por el presidente de la República y con el solo fin de emitir su opinión sobre este documento.

Este sistema contraviene a la naturaleza propia del Poder Legislativo, que no es un órgano consultivo, sino que encarna el máximo poder de decisión y que en materia de planeación se ve constreñido a emitir su opinión sobre

el documento que habrá de normar la actividad económica, social y cultural del país, durante poco más de cinco años.

En este sentido, Rodolfo Echeverría Ruiz considera que:

Las Cámaras deben de ser los lugares donde "se haga y se diga" no sólo el derecho sino también la "política". De esta manera los recintos parlamentarios son las tribunas donde los diferentes y contrapuestos sectores del pueblo hacen sentir su presencia, otorgan su asentimiento o manifiestan su disensión. Así, el Congreso de la Unión es el sitio de donde parten las grandes definiciones políticas. Así, el legislador es éso y algo más: es un conductor y un crítico, un vigilante y un guía político, un moderador de credos, exigencias y convicciones.⁹

Es claro que el Poder Legislativo es un órgano de decisión y control y no un simple órgano consultivo como lo quiere hacer aparecer la Ley de planeación.

No comprendemos por qué fue el propio Legislativo quien limitara —hasta el punto de hacerla nugatoria— su participación en la elaboración del plan, cuando el mismo Ejecutivo había propuesto en su iniciativa de ley un sistema que permitía recoger la opinión del Legislativo antes de determinar el contenido definitivo del Plan Nacional,¹⁰ inspirado, quizá en el sistema francés.¹¹

El sistema de participación del Poder Legislativo, que había propuesto el titular del Ejecutivo federal, en el proyecto de ley correspondiente, refleja la necesidad y conveniencia, de que el plan no sea exclusivamente resultado de la acción administrativa, sino de considerar en su elaboración la indispensable participación social y, de manera muy especial, del Congreso de la Unión, en su carácter de órgano legislativo, decisorio y no sólo como una instancia de consulta.

II. LA REFORMA POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El gobierno federal ha abierto un proceso de consulta popular a fin de

⁹ "El Senado: Instancia de meditación política", *Pensamiento Político*, núm. 22, vol. VI, febrero de 1971, pp. 187-192.

¹⁰ El artículo 5º del Proyecto de Ley de planeación proponía: "El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión de los criterios que sirvan de base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Las Cámaras conocerán de dichos criterios y podrán comunicar al Ejecutivo su opinión y observaciones, las que deberán ser tomadas en consideración por el propio Ejecutivo en la integración, ejecución y en su caso, revisión del plan."

¹¹ En efecto, la ley de planeación francesa de 1964 preveía que antes de culminar con la elaboración del plan, el presidente de la República enviaba al Parlamento un reporte sobre las "grandes opciones del Plan", mismas que eran discutidas por los legisladores, quienes emitían opiniones y observaciones que debían ser consideradas al momento de redactar la versión definitiva del plan.

recabar ideas sobre la necesidad y conveniencia de permitir el acceso de los partidos políticos minoritarios al Senado de la República, un poco considerando las ventajas de la reforma política que desde 1979 opera en la Cámara Federal de Diputados.

Ante tal proceso, cabe preguntarse sobre las causas que han llevado al Estado mexicano a tomar tal decisión, así como sobre el significado y trascendencia de una reforma en este sentido.

¿Cuáles son las causas que han llevado al Estado a plantearse la necesidad de expandir las bases de participación política en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión?

Para dar respuesta a esta interrogante tenemos que recordar que desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (1929) ha sido esta formación política la que ha monopolizado las curules senatoriales.

Más aún, la presencia hegemónica de este partido, alcanza el mismo porcentaje en las elecciones presidenciales y en las de gobernadores de los estados de la federación. El resto de los partidos políticos se disputan un muy reducido margen de cargos para diputados federales y estatales y presidentes municipales. "Desde 1929 en que se funda el partido del gobierno, éste no ha perdido nunca una elección presidencial, una elección de gobernador, una elección de senador."¹²

Un factor que ha jugado un papel decisivo para la determinación y sostenimiento de esta situación es el sistema de escrutinio que establece la Constitución, en la integración de la Cámara de Senadores: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años. La legislación de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos".¹³

Es decir, se trata de un sistema, de escrutinio por mayoría simple de votos; en el cual resulta electo el candidato mayoritario excluyendo así al resto de los aspirantes. Este sistema no propicia el multipartidismo, pues excluye definitivamente a los candidatos que no hayan obtenido esta mayoría simple de votos, reduciendo así el margen de participación de los partidos minoritarios, al extremo de concentrar las fuerzas políticas en uno o, máximo, en dos partidos políticos.¹⁴

¹² González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 7a. ed. México, Era, 1975, p. 24.

¹³ Artículo 56 constitucional.

¹⁴ Al respecto, desde 1945, Maurice Duverger formuló tres leyes sociológicas fundamentales: "1º El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo; 2º La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros; 3º El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas". *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 123.

En este sentido podemos decir que, en México, por lo que se refiere a la elección del presidente de la República, a los senadores y a gobernadores de los estados, en realidad no ha existido más que un sólo partido: el partido del gobierno.

Por lo que se refiere a diputados federales y locales, así como a los presidentes municipales, este unipartidismo se ve ligeramente atenuado por una exigua y marginal presencia de algunos partidos de oposición, que en realidad, muchas veces subsisten, gracias al apoyo y a la ayuda que reciben del Partido Revolucionario Institucional, a quien no convendría la desaparición definitiva de los otros partidos políticos, pues esta situación lo colocaría frente a un claro sistema unipartidista que se asocia indefectiblemente con una forma autoritaria de gobierno. Esto quiere decir que, en definitiva, el partido oficial se interesa, obviamente, en perpetuar su posición hegemónica en el escenario político nacional, pero sin llegar a provocar la desaparición de los partidos opositores, cuya presencia resulta indispensable para crear una imagen democrática y de libre participación política de las diferentes corrientes de opinión del país. Cabe recordar la relación tan estrecha que existe entre sistema de partidos y forma de gobierno, ya que tradicionalmente se asocia la democracia liberal de occidente a los sistemas multipartidistas, mientras que los regímenes autoritarios se asocian a sistemas unipartidistas; "la distinción de partido único, bipartidismo y multipartidismo tiende a convertirse en la clasificación fundamental de los regímenes contemporáneos".¹⁵

En este sentido, la mayor preocupación del Partido Revolucionario Institucional no consiste ya en ganar en cada proceso electoral al que se presenta, ya que sus modelos de operación le han garantizado, hasta la fecha, una victoria global que gira en alrededor del 95% del total de los procesos electorales federales, estatales y municipales, sino en lograr la participación, en todo proceso electoral de otras agrupaciones políticas logrando una imagen democrática en dichos procesos.¹⁶

Al respecto, el profesor González Casanova afirma que:

los partidos de oposición no sólo han carecido de la fuerza real e institucional necesaria para ganar uno solo de estos puestos (presidente de la República, senador y gobernador), o para obligar pacífica e institucionalmente a que sean reconocidos sus triunfos, . . . financiados en muchos

¹⁵ Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, México, FCE, 1972, p. 418.

¹⁶ Cabe hacer notar que en el proceso electoral de 1985 se registró un abstencionismo reconocido oficialmente de más del 45% de los electores empadronados; lo que nos hace pensar que en realidad son más los ciudadanos que no votan que los que lo hacen, por lo que el PRI domina el panorama político con menos del 50% de votos, con respecto al total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. *Cfr.*, *Excelsior*, del 10 de julio de 1985.

casos por el propio gobierno, han apoyado a los candidatos del gobierno o luchado provisionalmente en su contra —a cambio de concesiones para los grupos políticos que los dirigen—, y han participado así en la realización del juego político, del ceremonial electoral.¹⁷

Hasta antes de 1963, el sistema electoral para integrar la Cámara de Diputados —tanto la federal como las estatales— era el mismo que rige actualmente la integración de la Cámara de Senadores, lo que provocaba una presencia marginal y decreciente de “la oposición” en la Cámara de Representantes.

En esta fecha, se reformó la Constitución política a fin de introducir la figura de los “diputados de partido”, que facilitaría una mayor participación de los partidos minoritarios en esta asamblea.

Este nuevo sistema consistía en “acompañar” a los tradicionales diputados, electos por mayoría simple de votos, con representación de los partidos minoritarios. Cada partido que no hubiera obtenido 20 diputados por mayoría, tenía derecho a acreditar diputados de partido, siempre y cuando hubiera obtenido, por lo menos, el 2.5% de la votación total. Este porcentaje daba derecho a obtener cinco curules en la Cámara baja; por cada 0.5% adicional, se obtendría un escaño más, hasta un máximo de 20 (artículo 54 constitucional).¹⁸

Efectivamente, este sistema amplió la participación de los partidos minoritarios; sin embargo, su bajo peso electoral hizo necesario, que en 1972 se redujera el porcentaje de 2.5% a 1.5% como requisito para acreditar los primeros cinco diputados de partido, de cada formación política, hasta un máximo de 25 diputados por partido.¹⁹

La marcada insuficiencia del sistema de diputados de partido, el creciente descrédito de los partidos minoritarios provocado por su poca importancia electoral y la progresiva abstención de los electores, fueron factores que determinaron que para las elecciones de 1976 se registrara un sólo candidato para ocupar la Presidencia de la República. En teoría, el sólo voto del propio candidato oficial hubiera bastado para llevarlo a ocupar el cargo de mayor responsabilidad en nuestro país.

Por otra parte, existía un número importante de formaciones políticas cuya presencia exigía un reconocimiento para permitirles participar legítimamente en los procesos electorales del país.

Todo ello provocó que para 1976, se pusiera en evidencia lo inadecuado en nuestro sistema electoral y de partidos políticos, cuestionando seriamente la imagen democrática de nuestra organización política, que siempre se ha

¹⁷ En: *La democracia en México*, op. cit., p. 24.

¹⁸ Reforma publicada en el D.O., el 22 de junio de 1963.

¹⁹ D.O., 14 de febrero de 1972.

querido conservar. Se hacía imprescindible revisar nuestro sistema de escrutinio, así como el registro de partidos políticos, que había impedido durante largos años la renovación de las fuerzas políticas que podían participar en los procesos electorales.

Esta complicada y delicada situación determinó el contenido y alcance de la "reforma política" promovida por la administración del presidente López Portillo.

La reforma política, formó parte importante en la política gubernamental. Ahora ya no bastaba un simple reajuste del sistema electoral, se requería una reforma más profunda y que, al mismo tiempo, se abrieran las puertas de la legalidad a los partidos políticos que, por carecer de registro, estaban impedidos de participar en el juego electoral. Sin embargo, la reforma política, también debería contribuir a consolidar la fuerza del partido hegemónico, al tiempo que lo rodeaba de un trasfondo más democrático. Sólo así el triunfo del partido oficial sería doble y se garantizaría el mantenimiento de su tradición hegemónica en el ejercicio del poder.

Como programa fundamental de gobierno, la "reforma política" requería una consagración jurídica de la más alta jerarquía, en consecuencia se introdujeron reformas al capítulo segundo del título tercero de la Constitución política²⁰ y se aprobó una nueva ley electoral:

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos electorales (LOPPE).²¹

Estas nuevas disposiciones jurídicas facilitaron el registro de nuevos partidos —el desprestigio de los partidos tradicionales hubiera hecho nugatorios los efectos de casi cualquier reforma en el sistema electoral— y modificaron, de manera significativa, el modo de escrutinio al introducir por primera vez en nuestra historia, el principio de la representación proporcional.

De esta forma, a partir de la LI Legislatura (1979-1982) la Cámara de Diputados se elige a través de dos sistemas electorales: el sistema tradicional de mayoría simple de votos (300 escaños) y la representación proporcional (hasta 100 escaños).²²

A través del mantenimiento de elección por mayoría relativa, el partido oficial garantiza su hegemonía en los 300 distritos electorales uninominales, lo que le asegura, por lo menos un 75% de votos en la Cámara de Diputados. El resto será repartido proporcionalmente entre los distintos partidos nacionales con registro, en función de su importancia electoral, que se disputarán hasta 100 escaños parlamentarios, siempre y cuando hubieran obtenido como mínimo el 1.5% del total de votos emitidos para las listas regionales de los distritos plurinominales.²³

²⁰ D.O., del 6 de diciembre de 1977.

²¹ D.O., del 30 de diciembre de 1977.

²² Artículo 52 constitucional

²³ Artículo 54 constitucional.

Participan en la representación proporcional aquellos partidos políticos que hayan participado en por lo menos un tercio de los distritos uninominales y hayan obtenido un máximo de 59 constancias de mayoría. Esto quiere decir que, en el más extremo de los casos, el partido más fuerte de la oposición sólo podrá obtener un máximo de 159 escaños, sobre los 400 que integran la Cámara de Diputados, o bien tendrá que romper el monopolio que ejerce el Partido Revolucionario Institucional en los distritos uninominales. Como se ve es un sistema para institucionalizar la oposición, sin permitirle realmente tener verdadera posibilidad de competir contra el partido oficial.

De esta manera el Estado logra incorporar la oposición al juego electoral, encuadrándola dentro de los estrechos márgenes de legalidad que él mismo fija. Todo esto refuerza la imagen democrática de nuestro proceso electoral. Importa señalar, por otra parte, que la reforma política incluye, además, la recomendación a las legislaturas estatales para que adopten principios similares a los que ahora rigen para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Esto dio un alcance nacional a la reforma política.

III. LA REFORMA POLÍTICA EN LA CÁMARA DE SENADORES

El sistema de integración de la Cámara de Senadores nunca ha sido tocado; su carácter eminentemente federalista le ha impedido evolucionar y revisar su sistema de integración.

Por una parte, la Cámara de Senadores reúne la representación federal —característica fundamental de nuestra organización política— y, por otra, a imagen del Senado Romano, es la asamblea de la moderación, la experiencia y la reflexión, en contrapeso a “los impulsos vigorosos y renovadores” (*sic*) de los diputados.²⁴

Por otra parte este rol justifica el requisito de mayor edad de los senadores que para los diputados y la más larga duración de su mandato.²⁵

Un análisis superficial de la labor del Senado es suficiente para demostrar la limitada trascendencia de su labor. Por una parte, nunca ha originado una ley (las pocas iniciativas que ha elaborado han terminado, sin excepción, en los archivos) y, por otra parte, sus aportaciones a las inicia-

²⁴ Una de las razones que justifican el bicamatismo constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*.

²⁵ “En que lo que pueden y deben representar los senadores en un poco más de edad que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios y en que dicha experiencia y práctica modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra”. Tomado de *idem.*, pp. 272 y 273.

tivas que les han sido sometidas son verdaderamente insignificantes, y hasta nulas. Es decir las aportaciones que ha hecho el Senado a la evolución de nuestras instituciones son prácticamente inexistentes, lo cual cuestiona seriamente su utilidad. Para el maestro Tena Ramírez "hay que reconocer que en México esa institución (el Senado) no ha llenado sino escasamente sus fines".²⁶

Creemos que la razón principal del paupérrimo rol que ha jugado el Senado tiene origen en su integración: dos representantes por cada Estado electos por el principio de mayoría relativa de votos, lo cual se traduce en la omnipresencia del Partido Revolucionario Institucional en el Senado. La oposición, no ha tenido acceso a los escaños del Senado.

Al no existir oposición y predominar la disciplina partidista, los debates senatoriales pierden sentido y carecen de utilidad. Basta citar como ejemplo que durante el periodo de sesiones del año de 1984, el Senado sesionó menos de 100 horas, mismas que serían insuficientes para la sola lectura de las iniciativas de ley que aprobó.

La situación del Senado resulta tan delicada, que el propio gobierno ha tomado conciencia de ello y ahora abre un amplio foro de consulta popular, para discutir la manera idónea de introducir la representación de los partidos minoritarios en sus filas.

IV. NATURALEZA Y JUSTIFICACIÓN DEL SENADO

Una de las razones que explican el Poder Legislativo bicameral, consiste en la necesidad de dividirlo para propiciar su debilitamiento y que de esta manera no presente una oposición demasiado fuerte para el Ejecutivo. Así, por ejemplo, entre las ventajas de este sistema, Tena Ramírez encuentra que esta fórmula: "debilita, dividiéndolo al Poder Legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues, el equilibrio de los Poderes, dotando al Ejecutivo de una defensa frente a los amagos del Poder rival."²⁷

Desde luego, en México, esta necesidad de debilitar al Poder Legislativo no existe, pues la situación de los partidos políticos, hace que el panorama político nacional, esté dominado por un solo partido, vinculado estrechamente con el gobierno. Así pues el Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, están unidos entre sí por el partido oficial, que ha logrado imponer una disciplina que evita toda disidencia o cuestionamientos mayores entre los poderes. Esta situación se acentúa por el hecho de que el presidente de la República es considerado el jefe nato del partido.

Por otra parte y, a pesar de que el Senado en nuestro país está vinculado

²⁶ *Op. cit.*, p. 273.

²⁷ *Op. cit.*, p. 270.

a nuestra organización federal, no siempre se ha dado esta relación directa entre sistema federal y Cámara de Senadores. Evidentemente, existen países federales sin una segunda Cámara (Pakistán, Mali), así como países unitarios que sí cuentan con ella. En este sentido Dominique Rémy llega a la conclusión de que "en el plano técnico, la necesidad de una división del Poder Legislativo no se impone de manera universal".²⁸

Este tipo de consideraciones nos llevan a pensar que efectivamente la segunda cámara legislativa no es indispensable, ni para garantizar la existencia de instancias democráticas, ni para asegurar la representación de los estados miembros, en los sistemas federales: "En el Senado nunca han hallado los Estados representación de tales";²⁹ "en la actualidad los senadores se encuentran casi totalmente desligados de la población que los elige".³⁰

Esto significa que, en México el Senado no ha cumplido con su misión de cámara colegisladora, sino de manera muy pobre y que, además su existencia no es indispensable para mantener el carácter democrático, representativo y federal de nuestra organización política. Si verdaderamente se quiere reformar al Senado e incorporarlo así a la dinámica de evolución de nuestro Estado, de sus estructuras y funciones, así como a la del derecho público, existe una amplia gama de posibilidades que se pueden adoptar.

En este sentido, Amador Rodríguez Lozano considera que

la evolución política de la nación mexicana exige se adecue y se transforme el Senado para lograr la mejor manifestación de las expresiones minoritarias. Para ello será necesario que olvidemos el federalismo histórico, y elaborar un nuevo tipo de Estado federal más acorde con la realidad nacional y con el desarrollo de nuestro país.³¹

De ello derivan tres ideas centrales:

- La reforma del Senado es una necesidad inaplazable;
- Dicha reforma no deberá necesariamente respetar el carácter estrictamente federalista de la cámara alta, y
- En la reforma se deberá garantizar el acceso de los partidos de oposición a la Cámara de Senadores.

²⁸ "L'évolution des Secondes Chambres", en: "Les parlements d'Aujourd'hui", *Les Cahiers Français*, núm. 174, enero-febrero, 1976.

²⁹ Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 273.

³⁰ Rodríguez Lozano, Amador, "La Reforma Política en el Senado: una propuesta", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, núm. 50, año XVII, mayo-agosto, 1984.

³¹ *Idem*, p. 550.

V. REVISIÓN DE LAS BASES DE INTEGRACIÓN DEL SENADO

El artículo 40 de la Constitución política establece que México es una república, representativa, democrática y federal. Esta misma disposición declara que los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En realidad, la revisión de las bases jurídicas que regulan la integración y funciones del Senado es un problema de representatividad: ¿Cómo lograr una auténtica representatividad del Senado y hacer posible la organización de una instancia más eficaz, para que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público?

Las reformas al Senado deberán acentuar su vocación democrática, reflejando más fielmente a la nación que pretende representar.

Si los partidos políticos son, justamente, la instancia que nuestra Constitución ha elegido para permitir a la ciudadanía ejercer su poder soberano, entonces esa mayor representatividad de la nación en el Senado se tendrá que operar a través de los partidos políticos.

Aun aceptando que el Partido Revolucionario Institucional represente a la mayoría del pueblo de México,³² no es razón suficiente para aceptar que ocupe monopólicamente una de las más altas instancias de la representación nacional.

El pueblo de México, no está integrado exclusivamente por miembros y simpatizantes del Partido Revolucionario Institucional. Nuestro Estado se declara democrático y pluralista y, en consecuencia, permitió la entrada de los partidos minoritarios a las cámaras de representación política de la ciudadanía; igualmente deberá promover la participación de estas corrientes políticas en la cámara colegisladora.

La evolución social ha hecho que la ciudadanía se preocupe no solamente de sus intereses políticos —debidamente representados en el Congreso de la Unión— sino también y, de una manera progresiva, de sus intereses económicos y sociales.

La representación política encuentra sus raíces en principios liberal-individualistas que exigían que los ciudadanos participaran en el ejercicio del poder para garantizar el respeto de sus derechos políticos.

La intervención del Estado en la economía, su responsabilidad como rector de esta actividad, así como en los niveles del desarrollo económico y social del país, han ampliado significativamente su esfera de atribuciones.

Recientemente han sido incorporados en el texto constitucional los principios de rectoría económica del Estado y de su responsabilidad para

³² Ver nota 15.

planear y promover el desarrollo económico y social integral del país. En consecuencia, la Constitución encarga al Estado la coordinación de el sistema Nacional de Planeación Democrática, que tenga como objetivo final el desarrollo integral del país. Sin embargo, el sistema nacional de planeación aspira a ser democrático y, en consecuencia, deberá respetar las libertades y derechos individuales que la Constitución confiere a los particulares, así como procurar la más amplia participación social en el proceso de planeación.

Las acciones de la planeación del desarrollo económico y social, demandan la participación de los sectores social y privado. La planeación no es una facultad exclusiva del Estado; éste sólo funge como coordinador del esfuerzo común de los distintos sectores y agentes cuyas actividades inciden en el desarrollo nacional.

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo no es, ni puede ser, producto exclusivo de la actividad estatal, su elaboración requiere de la conjunta y constante participación de todos los agentes económicos y sociales. El plan tiene un carácter normativo, pues es obligatorio para la administración pública federal y constituye el principal marco de referencia para orientar la actividad de los gobiernos de los estados, así como de los sectores social y privado; más aún, de él derivan derechos y obligaciones, tanto para el Estado como para los particulares.

A través del plan el Estado se compromete a definir políticas y a establecer instrumentos capaces de inducir a los particulares a actuar en el sentido previsto por el plan; en consecuencia, el Estado deberá acordar los subsidios, créditos, exenciones de impuestos, o en general todo tipo de apoyos ofrecidos a aquéllos que cumplan con las acciones previstas.

Así mismo, a partir de las disposiciones del plan, el Estado puede celebrar convenios, y contratos con los gobiernos de los estados y con particulares respectivamente, a fin de propiciar una eficaz realización de las acciones, metas y objetivos previstos por el plan; estos convenios y contratos son fuentes de obligaciones y derechos para las partes.

La planeación es integral, es decir, se refiere al conjunto de actividades económicas y sociales que ejercen los distintos sectores de la sociedad, tanto en el ámbito federal como en el local y el municipal. De la rectoría económica del Estado, deriva su responsabilidad de garantizar el derecho al desarrollo socioeconómico de la sociedad.

Todo ello significa que el Estado está obligado a respetar no solamente los derechos políticos de sus habitantes, sino también, sus derechos económicos y sociales. Situación que hace que la representación política que aglutina nuestra máxima asamblea de representantes debe garantizar, al mismo tiempo, la representación de los intereses económicos y sociales de la nación.

Los derechos del hombre y del ciudadano del siglo XX no son solamente de tipo político sino también económico y social. La acción del Estado no se circunscribe únicamente al ámbito político sino también al económico y social; las relaciones existentes entre el Estado y la sociedad no se refieren exclusivamente al campo político sino también al económico y social. En consecuencia, los órganos del Estado no deben ser únicamente de naturaleza política, sino también económica y social. Tan es así, que los poderes Ejecutivo y Legislativo ejercen atribuciones no solamente de índole política, sino también económica y social.

Es imperativo que el Estado mexicano adecue sus órganos a sus nuevas funciones y responsabilidades; dichos órganos no pueden restringir su acción al ámbito político, sino alcanzar el económico y social, creemos que es indispensable constituir una asamblea nacional encargada de representar ya no solamente los intereses políticos de los ciudadanos, sino también los intereses económicos y sociales de la población.

VI. EL SENADO DE LA REPÚBLICA: NUEVA ASAMBLEA ECONÓMICA Y SOCIAL

La caracterización del Senado como asamblea económica y social vendría a complementar la representación política que asegura la Cámara de Diputados. Resulta congruente pensar que todo proyecto legislativo tenga aspectos políticos, pero dicha ley deberá producir también efectos en la vida económica y social de la población. Actualmente resulta prácticamente imposible imaginar un proyecto legislativo que no incida, de alguna manera en el campo económico y social.

Por otra parte, resulta claro que los diputados, en su calidad de representantes políticos de los ciudadanos, no están suficientemente capacitados para considerar los efectos económicos y sociales de un proyecto de ley.

Paralelamente, la planeación del desarrollo no ha encontrado aún la instancia popular y democrática que legitime, verdaderamente, el plan y que garantice que éste refleje las necesidades y expectativas de desarrollo de la población.

Es importante recordar que los partidos políticos son la instancia que la Constitución ha escogido para "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración nacional y hacer posible el acceso (de los ciudadanos) al ejercicio del poder público" (artículo 40).

Así pues, los partidos políticos deberían ampliar sus bases de acción para representar, no solamente los intereses políticos de sus simpatizantes, sino también sus intereses económicos y sociales.

Finalmente resulta imposible distinguir o separar los intereses políticos de los económicos y sociales de los ciudadanos, en última instancia éstos tienden a confundirse y a integrarse en un solo bloque de derechos. Prueba

de ello es la organización, por centrales, del partido oficial, que tiene un carácter eminentemente socioeconómico: campesinos, obreros y organizaciones populares.

Nuestro sistema actual de representación ha quedado trunco y, por ello, ha sido incapaz de defender los intereses de los distintos grupos económicos y sociales que, a pesar de su importancia fundamental, no cuentan con una instancia oficial que les permita defender sus intereses, por ello estos grupos buscan ejercer presión por medios no institucionales, a efecto de procurar la protección de sus intereses y derechos.

En este sentido, importa subrayar que la Cámara de Diputados ejerce una representación política del pueblo, pero con base en una división geográfica del territorio nacional. Así lo dispone el artículo 53 de la Constitución: "La demarcación territorial de los 300 Distritos Electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados."

Lo cual significa que la representación política que asegura la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene también un origen esencialmente geográfico. De esta manera, quedan debidamente representados los ciudadanos de todos y cada uno de los estados de la federación.

Recordemos que el Congreso de la Unión debe reunir a la representación nacional y que nuestra nación se compone de individuos y de estados. Ambos tienen, en consecuencia, que estar representados en la asamblea legislativa federal. Hasta el presente, dicha representación se ha logrado, a través de un sistema bicamaral, en el cual se separa la representación de los ciudadanos de la de las entidades federativas; sin embargo, es la misma categoría de electores quienes eligen a los legisladores de ambas cámaras y en ambos casos se busca la representación política sobre una base de demarcación territorial.

Creemos que ahora es necesario acompañar esta representación política y geográfica de una de naturaleza económica y social, que propicie la participación y permita la presencia de los diversos partidos políticos en las distintas asambleas legislativas.

En este sentido, la Cámara de Diputados lograría conjuntar la representación tanto política como geográfica de la nación y la Cámara de Senadores, la representación económica y social, considerando también una adecuada imagen territorial de nuestro país.

Esta nueva composición de la asamblea legislativa federal que aquí proponemos, lograría conjuntar una representación nacional más integral y fiel a los intereses de los ciudadanos en general, así como de los distintos sectores de actividad a que pertenecen, repartidos equilibradamente en todo el territorio nacional, a través del canal idóneo de participación política: los partidos políticos.

Nuestros órganos representativos al igual que la propia Constitución, deben reflejar "los factores reales del poder", es decir, las fuerzas y corrientes sociales que integran la nación. El ciudadano del siglo XX ya no es únicamente un "Zoon politikon", sino también un "Zoon" económico y social.

La configuración del Senado, como asamblea económica y social tendría las siguientes consecuencias que enumero con carácter enunciativo y no limitativo.

—Acabaría con la inoperatividad del Senado; lo que ha provocado que se cuestione seria y fundadamente la legitimidad de su existencia y su utilidad práctica.

—Le daría a la representación nacional el enfoque integral y totalizador que se exige a una asamblea legislativa, a través de la representación política que asegura la Cámara de Diputados y de una representación económica y social, a cargo de la Cámara de Senadores, ambas a partir de un criterio que busque la representación territorial equilibrada.

—Reforzaría la estructura, legitimidad y funciones de los partidos políticos; éstos estarían obligados a actualizar sus bases técnicas para poder representar y defender, dignamente, los intereses políticos, económicos y sociales de la población para dar un mayor contenido y alcance a su acción, haciéndolos más aptos, al mismo tiempo, para poder ejercer, en su caso, el poder estatal.

—La planeación nacional y democrática del desarrollo encontraría un respaldo definitivo e indispensable para el más eficaz logro de sus objetivos. Sólo así el Plan Nacional de Desarrollo podrá tener un carácter auténticamente democrático reflejando fielmente la presencia de los diversos factores reales de poder, que operan en la sociedad y cuya presencia es indispensable en el sano ejercicio de las funciones de las instituciones democráticas del país.

—La acción legislativa de la nueva asamblea de representantes adquiriría un enfoque más fiel e integral de la realidad social que pretende dirigir, al considerar no solamente sus aspectos políticos sino también los económicos y sociales, de esta forma se enriquecería substancialmente el contenido de la ley.

—Se verificaría una importante evolución de los órganos estatales. En este sentido, los órganos del Estado mostrarían su gran capacidad de adaptación a las siempre cambiantes circunstancias sociales, acercándolos a la sociedad y capacitándolos para mejor afrontar y resolver el complejo conjunto de situaciones que deben resolver. Todo ello en el marco de un reforzamiento definitivo del carácter democrático de nuestras instituciones.

—La ciudadanía encontraría una instancia más de participación y defensa de sus intereses, se incrementaría su conciencia social y se vería clara-

mente reflejada en sus instituciones. Un senado de representación económica y social significaría contar con una instancia más de comunicación y coordinación entre la sociedad civil y el Estado.

—En consecuencia se acrecentaría la conciencia y participación política de la ciudadanía en detrimento de las altas tasas de abstención que tradicionalmente se registran en todo proceso electoral en nuestro país.

Por lo que se refiere al sistema de integración de esta nueva asamblea pueden existir varias posibilidades; el requisito que se deberá cumplir, en todo caso, es el de lograr reunir la representación más vasta de los distintos sectores y agentes económicos y sociales, es decir: sindicatos, agrupaciones campesinas, asociaciones de empresarios y patrones, cooperativistas, comerciantes, artesanos, profesionistas liberales, universitarios y especialistas. Obviamente, serían los partidos políticos los encargados de presentar y sostener las candidaturas correspondientes.

En México, el caso de los Comités de Planeación del Desarrollo de los Estados (COPLADES), es un ejemplo muy claro y muy cercano de lo que podría ser una asamblea económica y social, tanto por lo que se refiere a su integración como a sus funciones.

En el extranjero podemos citar, aunque sólo sea como un punto de referencia al Consejo Económico y Social francés, con la salvedad de que sus funciones no corresponden exactamente (por limitadas) a las que aquí proponemos.

Creemos pues que es plausible la intención del Estado, en el sentido de revisar las bases de integración del Senado. Esperamos que el Estado no desperdicie, una vez más, a través de reformas tibias y poco trascendentales, la gran oportunidad histórica que representa la renovación estructural y funcional de la Cámara de Senadores de la asamblea legislativa. Sólo bajo la condición de la constante renovación de las estructuras, funciones y procedimientos de los órganos públicos, el Estado podrá adaptarse a las siempre cambiantes circunstancias del desarrollo nacional y cumplir así, eficazmente, su gran responsabilidad social.

En consecuencia la representación política de la nación —tanto de los ciudadanos como de las entidades federativas— quedarían aseguradas por la Cámara de Diputados en los términos actualmente previstos por la legislación aplicable. Por su parte, la Cámara de Senadores, debería integrarse ya no a partir de distritos electorales sino de categorías económicas y sociales (desde luego comprendiendo el número de categorías económicas suficientes para representar a los agentes económicos y sociales más importantes que operan en el conjunto del territorio nacional), con un número de escaños proporcional a la importancia cuantitativa y cualitativa de cada una de ellas. El sistema de escrutinio que se antoja idóneo sería el de la representación proporcional, por listas de partidos. De esta manera cada

partido político tendría en cada categoría económica y social un número de diputados proporcional a su importancia electoral.

Esto obligaría a los partidos a ampliar y sistematizar su penetración con los diversos agentes económicos y sociales, reforzando su carácter de partidos políticos nacionales.

De hecho, en el Partido Revolucionario Institucional existe esta organización, aunque de manera muy agregada, pero en definitiva sus tres centrales (Confederación Nacional de Organizaciones Populares, Confederación Nacional Campesina y Confederación de Trabajadores de México) agrupan a los diferentes agentes económicos y sociales, sin embargo, esta organización no se corresponde con la representación política por distritos electorales, lo cual ha dificultado sensiblemente la asignación de los candidatos de las distintas centrales a cada uno de los distritos electorales.

El esquema que aquí proponemos lograría complementar a la representación "geográfica" (vertical) del Congreso de la Unión una representación horizontal, asegurada por las distintas categorías políticas, económicas y sociales de los ciudadanos mexicanos.

Desde luego, estamos conscientes de que una asamblea con el sistema de integración que estamos proponiendo, corre el riesgo de que se puede asociar a los regímenes corporatistas y fascistas de la primera mitad del siglo. Sin embargo nos parece poco serio creer que este sistema llamado "corporativismo" esté indefectiblemente asociado con alguna forma de gobierno, tan es así que históricamente esta relación causal no siempre se ha dado (lo podemos constatar actualmente con el Consejo Económico y Social francés, que opera desde 1958).

Asimismo hay que recordar que en 1969 el presidente francés Charles De Gaulle presentó una propuesta de reforma del Senado, que incorporaría la representación socioeconómica a la segunda cámara, fusionándola con el Consejo Económico y Social. Desgraciadamente no se pudo verificar la reforma por ir acompañada de un proyecto político que la ciudadanía rechazó.³³

Por otra parte, la existencia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del resto de funcionarios de elección popular del país contrarrestarían cualquier intento de fascismo en nuestra sociedad.

³³ Ver: Hauriou, André y Jean Giquel, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, p. 1045.