

2. UNA REFORMA INSTITUCIONAL

I. LA REFORMA POLÍTICA DE 1977

En 1977 se llevó a cabo una importante actualización de la organización política mexicana a la que se denominó reforma política. Esa reforma se tradujo en múltiples modificaciones a la Constitución Federal, pero en substancia el propósito perseguido consistía en ampliar los cauces de la participación ciudadana a través de la Cámara de Diputados. Tal ampliación se produjo en el aumento del número de representantes populares, en los procedimientos electorales adoptados para traducir la opinión de los ciudadanos y en la oportunidad que se brindó a nuevos partidos políticos para que participaran en el proceso electoral.

Es evidente el interés que la reforma política suscitó, como lo son las importantes repercusiones que en el panorama nacional ha tenido la incorporación a la legalidad de organizaciones políticas como el Partido Comunista, que desde 1919 había venido actuando de manera clandestina.

Una exploración muy sucinta de las causas que llevaron a esa reforma permite establecer que el Estado vio la conveniencia de hacer más flexibles las estructuras del poder, que por diferentes razones habían adquirido progresivamente mayores características de rigidez. No escapa también que, dentro de una crisis económica tan aguda como la que se ha configurado en México en los últimos años, una reforma de orden político, a más del interés natural que podía despertar, y que de hecho despertó, significa adoptar una estrategia diversionista para atraer la atención de la opinión pública hacia aspectos políticos y paliar los efectos de una deteriorada situación económica nacional, de cuya magnitud dan cuenta las altas cifras de inflación y de desempleo alcanzadas en la década de 1970.

Con todo, la reforma política no oculta la circunstancia de que en México se ha suscitado una preocupación desproporcionada referida a una realidad más o menos inducida: la de los partidos políticos, en tanto que se corre un velo sobre otra realidad que no siempre es admitida de manera pública: la importancia de los grupos de presión. Para-

dóxicamente, así como se consideró adecuado institucionalizar incluso a los partidos políticos que actuaban en la clandestinidad, para comprometerlos con el sistema y para hacer aflorar a la luz pública sus verdaderas posiciones, sometiéndolas, por lo mismo, a un amplio debate nacional, se ha dejado en el ocultamiento la verdadera negociación que dentro del sistema político mexicano se produce: aquella en que participan como interlocutores, recíprocamente, el Estado y los grupos de presión.

No se puede discutir que los gobiernos tienen la obligación y el derecho de gobernar. Por más que esto parezca una verdad de Perogrullo, lo cierto es que se trata de un principio que en ningún momento deben olvidar sobre todo los gobernantes. Es por eso que con la reforma llevada a cabo en 1977, lo que en el fondo se planteó no fue el fortalecimiento de los grupos de oposición, cuya precaria capacidad de acción política se evidenció en las elecciones y se demuestra en los debates parlamentarios; lo que se procuró fue la legitimidad del propio Estado. El poder se fortalece en la medida misma que de él participe un más amplio número de individuos y agrupaciones. No se trató de dividir el poder. Dividir el poder es diluir la responsabilidad. Se trató —y se ha conseguido— comprometer con los destinos del poder incluso a sus tradicionales impugnadores. En esta medida la reforma política en México ha sido un acierto.

Otro aspecto importante de la reforma política se tradujo en la reforma constitucional al artículo 60., para garantizar el derecho a la información. Sin embargo, toda vez que las disposiciones reglamentarias correspondientes no se han producido aún, ha quedado trunco el propósito perseguido por el Estado en esa materia. Es de presumir que, al tiempo de garantizarse la libertad plena por parte de los informadores para comunicarse con la opinión pública, se perseguía también el propósito de responsabilizarlos por el contenido de los mensajes que pudieran emitir. Ha sido tradicional la irresponsabilidad de quienes manejan las fuentes de información, con el consiguiente deterioro del manejo de los asuntos públicos. Empero, la necesidad de reglamentar las formas de expresión, particularmente para establecer también formas de responsabilidad por lo que se expresa, parece común a todo sistema democrático.

Ya en el siglo XIX, al abordar este mismo problema en Estados Unidos, James Lowell habló de un "gobierno por declamación" para denotar que la voz crítica de la sociedad puede ser manipulada por los editores de la prensa, si éstos, como entonces era costumbre —y no parece que la costumbre haya cambiado— utilizan las tribunas de que

disponen para medrar o para hacer proselitismo partidista. Un periodismo que pudiera ser calificado por su rigor, objetividad y sentido responsable en el ejercicio, no parece fácil ni frecuente. Es común registrar, en muchos lugares, que se produce un círculo vicioso de acuerdo con el cual, si los gobernantes se muestran flexibles ante la opinión pública y ésta es manipulada por los editores, en última instancia una buena parte de la responsabilidad de los asuntos públicos descansa en los editores, si bien en el orden político su irresponsabilidad es total. No pocas decisiones, cuyo interés para la comunidad pudiera ser muy grande, se aplazan o modifican sólo por no desagradar a algunos medios de difusión. Por otra parte, si los gobernantes se desentienden de la opinión pública y por lo mismo atenúan la relevancia social de la información, quedan expuestos a múltiples presiones que no trascienden y deben orientar sus actos por la condescendencia, por la intransigencia o por la intuición.

Así pues, a pesar de constituir una parte medular dentro de lo que puede considerarse como una sociedad democrática, el capítulo de la reforma política correspondiente al derecho de la información ha quedado en punto y coma.

Hay un aspecto más en la vida del Estado mexicano que la reforma política no consideró: las relaciones entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, tanto por la independencia que deben mantener cada uno de ellos con relación al otro, como por la eficacia que para la salud de las instituciones deben preservar ambos. En efecto, no se puede plantear de una manera responsable que el Ejecutivo decline o reduzca su participación en el proceso legislativo; pero dejar en manos del Ejecutivo toda la responsabilidad —entiéndase que no se habla del papel formal de la legislación— también lo expone a ser objeto de numerosas presiones que sin duda ocasionan una gran fracción y desgaste políticos, amén de la consiguiente alteración de las características constitucionales propias de un sistema democrático. Entre más evidente se haga que el Ejecutivo desempeña una mayor responsabilidad en las tareas efectivas de la legislación, mayores presiones habrán de producirse sobre él. Esto puede llevar a cualquier Estado, máxime a uno cuya estabilidad reposa en la fuerza misma que se ha conferido al Ejecutivo, a que ni el órgano Legislativo ejerza sus funciones con libertad por la dependencia política en que se encuentra con relación al Ejecutivo, ni este último cuente con un grado adecuado de libertad por el regateo a que lo sometan, de manera inadvertida para la opinión pública, los numerosos grupos de presión que actúan dentro del sistema. Una situación como la anterior puede llevar a un gobierno paralizado o a un gobier-

no contradictorio. El primero, por no hacer lo que se debe; el segundo, por negociar intereses contrapuestos entre sí. La ineficacia es el corolario de cualquiera de las dos modalidades de gobierno que se apuntan, uno porque ya no actúa y otro porque al pactar con todos contradice a todos.

En México, a partir de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, el sistema político ha transitado por tres etapas: la creativa, caracterizada por importantes innovaciones en los ámbitos político y social; la conciliatoria, caracterizada por la composición de las fuerzas dentro del propio Estado, y la dogmática, caracterizada por la afirmación contundente de dichos que no siempre corresponden a los hechos. En ese panorama, intentar una reforma política sin más, podría resultar un anacronismo. Los planteamientos de fondo deben atender a reformas de orden institucional que permitan una nueva relación entre los sectores que efectivamente ejercen el poder. Esto, desde luego, supone una previa identificación de esos factores y esa identificación supone, a su vez, no confundir los principios ideológicos con los prejuicios conceptuales (dogmáticos). La organización política de un Estado y su caracterización normativa no pueden alejarse de lo que en la realidad se produce o de lo que se intenta inducir para que se produzca en la realidad. Omitir la importancia de la empresa, de los sindicatos, de la burocracia y de los profesionales, y fincar las bases de una reforma solamente en la atención a los partidos políticos existentes o a los emergentes, es una solución insuficiente. Y lo es porque los partidos políticos en México han evidenciado, con excepción del dominante, una marcada inoperatividad. Su relación con el electorado es precaria; su capacidad de representar intereses es mínima; sus sistemas internos de control sobre sus propios componentes distan mucho de ser democráticos, y su intervención pública en los órganos deliberantes del propio Estado se inscribe en las tendencias declarativas caracterizadas más por una sistemática confrontación con el sistema o por una sistemática coincidencia con el gobierno que por su capacidad propositiva de acuerdo con las características actuales del sistema político mexicano. Debe tenerse en cuenta que en los países donde la oposición actúa, se mantiene una opinión crítica frente al gobierno, pero no una posición de confrontación frente al sistema. Confrontar al sistema no es realizar una oposición política sino intentar una revolución política y en el mundo no hay ningún sistema constitucional de acuerdo con el cual la revolución pueda provenir de las instituciones que el propio sistema establece.

A lo anterior debe agregarse que la idea de fortalecer al órgano legislativo del Estado por la sola integración plural de sus componentes,

ya no es un remedio institucional eficaz. De hace muchos años se viene hablando de la decadencia de los parlamentos y esto es un hecho objetivo a pesar de que con argumentos románticos se pretenda encontrar alguna excepción en el mundo. Esas excepciones no existen. Aun en los sistemas parlamentarios los representantes populares prefieren eludir el manejo de ciertos asuntos, dejándolos en manos del Gabinete para no comprometerse en cuestiones que puedan afectar su imagen ante los electores. Y allí donde se conserva una cierta independencia del Legislativo frente al Ejecutivo, los grupos de presión actúan sobre uno y otro, condicionando las decisiones normativas acaso con más eficacia que cuando esos grupos de presión tienen que negociar solamente con el Ejecutivo. En el mundo entero se está dando, cada vez más, un manejo privado de los asuntos públicos. Esto es un común denominador de los sistemas parlamentarios y de los sistemas presidencialistas. El llamado interés público está cada vez menos resguardado de lo que se piensa. Aun cuando en ocasiones la apariencia de fortaleza de un órgano del Estado dé la impresión de incorruptibilidad o de intransigencia, debe considerarse que la debilidad de sus diferentes componentes supone también una forma de vulnerar la autoridad del Estado y el interés de los ciudadanos.

Para ilustrar lo anterior pueden tenerse en cuenta las observaciones que sobre el congreso norteamericano hacía Woodrow Wilson cuando afirmaba que la Cámara de Diputados, más que tener discusiones públicas serias, sanciona conclusiones que los comités del propio Congreso toman prácticamente a hurtadillas. Se legisla, decía Wilson, "en las habitaciones de los comités; no por la determinación de la mayoría sino por la decisión de las comisiones minoritarias". "Por eso, agregaba, las sesiones del Congreso no son, en muchas ocasiones, más que una exhibición pública, en tanto que del trabajo efectivo del congreso sólo son testigos unos cuantos." En ese panorama, la importancia del líder de la Cámara de Representantes adquiriría una extraordinaria relevancia, por la prerrogativa de designar a las comisiones de la Cámara.

Esa opinión, sustentada por Wilson en 1884, puede confirmarse un siglo después si se examina el procedimiento actual del congreso norteamericano. De acuerdo con la capacidad que los presidentes tengan para influir en el ánimo de los miembros del congreso o con su habilidad para negociar con ellos favores de orden personal o político, la legislación que propongan tendrá mejores o peores resultados. Así por ejemplo, en 1965 el Presidente Johnson consiguió que el Congreso aprobara el 70% de sus iniciativas, en tanto que cuando se deterioraron al máximo las relaciones entre el Congreso y el Presidente Nixon sólo

fue aprobado el 32% de las iniciativas presidenciales. El promedio de iniciativas presidenciales aprobadas por el Congreso en los últimos 30 años es de una de cada doce. Ahora bien, este promedio numérico no es indicativo de la importancia de las iniciativas presidenciales que el Congreso aprueba. Por ejemplo, en materia de relaciones internacionales y de política militar el promedio es del 70%. A su vez, los presidentes suelen vetar frecuentemente las iniciativas surgidas en el Congreso o las modificaciones introducidas a las iniciativas presidenciales. En los últimos 30 años el Presidente Eisenhower utilizó el veto en 181 ocasiones y el Presidente Kennedy sólo en 21; pero fueron más las iniciativas presidenciales de Kennedy que las de Eisenhower las aprobadas por el Congreso. En el caso del Presidente Eisenhower el veto sólo fue superado en tres ocasiones y en el caso del Presidente Kennedy en ninguna.

Otro elemento de juicio que permite establecer la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo en Estados Unidos se produce en el caso de la ratificación de nombramientos del Ejecutivo por parte del Senado. Tomando un periodo de 30 años se encuentran 4284 propuestas de nombramiento, de las cuales solamente 30 no fueron confirmadas por el Senado.

La circunstancial sujeción del Congreso a la política presidencial en Estados Unidos, se ha traducido en un evidente descontento electoral. Esto explica que en todas las elecciones para el Congreso, verificadas a la mitad del periodo presidencial, el partido en el poder haya perdido lugares en el Congreso y no haya ganado uno sólo en la Cámara de Representantes.

En la literatura política contemporánea norteamericana es frecuente encontrar múltiples ejemplos que revelan hasta qué punto los congresistas están dispuestos a negociar la aprobación de iniciativas presidenciales a cambio de obtener apoyo para sus propias iniciativas o el nombramiento para cargos públicos de personas allegadas a ellos.

El caso británico no parece muy diferente. En un reciente análisis, los profesores J. J. Richardson y A. G. Jordan exponen los procedimientos legislativos y de gobierno en lo que llaman una "democracia posparlamentaria". Al efecto, los autores plantean con gran realismo el impacto de las negociaciones con los grupos de presión sobre la legislación que el parlamento aprueba, controvertiendo la extendida consideración de que la política legislativa se define por las relaciones entre el electorado, el parlamento y el gabinete, para concluir que muchas de las iniciativas tienen un origen extraparlamentario y que, si bien la atención pública suele centrarse en las discusiones del parlamento,

los verdaderos acuerdos se producen en el gabinete y particularmente entre el gabinete y su propia clientela de intereses. Los autores examinan en particular el caso del impuesto al valor agregado en 1973.

El fenómeno que actualmente se produce en Gran Bretaña, de acuerdo con la investigación realizada por los autores mencionados, es el de un gobierno tripartito, en que al lado del electorado y del parlamento, y del propio gobierno, actúan los grupos de presión influyendo decisivamente en las características de la legislación que aprueban los representantes populares. A esto se suman las numerosas decisiones que, aun teniendo un carácter normativo, no se hacen efectivas a través de los canales parlamentarios.

Confirma lo anterior el análisis político de Brian Sedgemore, escritor inglés que durante muchos años ha sido prominente personaje del *Civil Service* británico y que en una reciente y muy polémica obra descubre los procedimientos internos del gobierno británico, señalando, en primer término, que el poder del primer ministro se ha expandido considerablemente como resultado de la confidencialidad, la capacidad de beneficiar a los protagonistas del proceso político y la posibilidad de adoptar decisiones de manera centralizada. Esto mismo ha traído como consecuencia que los miembros del parlamento hayan decaído en la estimación pública con relación, por ejemplo, al papel que jugaran durante el siglo XIX.

Un interesante cuestionario, presentado a los miembros del gabinete del primer ministro James Calahan, acerca de cuáles eran los temas acerca de los que se negarían a dar respuesta en el Parlamento, refleja también la indole de las relaciones existentes entre el gabinete y el cuerpo legislativo. Con toda precisión el Procurador General, el Ministro de la Defensa, el Ministro de Educación y Ciencia, el Ministro del Trabajo, el Ministro de Industria, el Ministro de Comercio, el del Tesoro y el propio Primer Ministro, apuntaron la serie de aspectos acerca de los cuales no estaban en posición de informar ni siquiera al Parlamento; entre ellos incluían todos los que involucrasen cuestiones de seguridad, de financiamiento a las empresas particulares, asuntos concernientes a la confidencialidad del comercio, a investigaciones encargadas por el gobierno, a negociaciones de orden internacional, a la situación impositiva de los individuos y de las corporaciones y a la identidad de las empresas sujetas a investigación.

Es verdad que no se puede confundir la decadencia de las legislaturas con su utilidad. Así como el papel de los congresos ha disminuido en asuntos tradicionales —fundamentalmente como cuerpos legislativos— se ha incrementado, por el contrario, en cuestiones de política

cotidiana, particularmente en los casos de crisis. Esta, desde luego, es fundamentalmente la experiencia europea y norteamericana. Por eso Wheare dice que en términos absolutos los poderes de los congresos han aumentado a pesar de que en términos relativos se vean disminuidos.

En realidad, hablar de manera indiscriminada de la decadencia de los parlamentos es casi un lugar común en la actualidad. Lo que ha ocurrido es una transferencia creciente de las facultades de legislar del Legislativo hacia el Ejecutivo y esto, de lo que hemos visto ejemplos en Gran Bretaña y en Estados Unidos, es común en todo el mundo. Sin embargo, no se puede desconocer que en materias que no son estrictamente de orden legislativo sino que corresponden propiamente a la discusión de las decisiones políticas de los gobiernos, los cuerpos colegiados siguen teniendo una función de extraordinaria importancia. Esto nos lleva, por lo mismo, a plantear hasta qué punto los congresos son en la actualidad órganos cuya función prioritaria es legislar, o bien entidades cuya responsabilidad esencial es practicar el análisis político de los actos del gobierno. Quizá pueda plantearse que así como los gobiernos han asumido muchas de las tareas legislativas cuya competencia incumbiría a las legislaturas, las legislaturas han adoptado el papel de censores políticos de los actos de gobierno. En otros términos, en la medida que la competencia legislativa demanda de conocimientos técnicos más precisos, y toda vez que las tendencias burocráticas también se traducen en una propensión tecnocrática, se ha dado un entrecruzamiento de los papeles institucionales y el gobierno legisla mientras que el congreso hace política.

En rigor, en el fondo de la reforma política llevada a cabo en México en 1977, lo que se observa es que, a cambio de que se permita al gobierno seguir ejerciendo, de manera indirecta, atribuciones de orden legislativo, se fortalece al congreso para que lleve a cabo discusiones de orden político. Es por esto que plantea la necesidad de revisar el funcionamiento del sistema político mexicano involucrando la organización y funciones que conciernen al ámbito institucional. Es necesario, para el ejercicio de la política y para que el Estado siga disfrutando de la libertad legislativa que caracteriza su acción, que los procedimientos de elaboración legislativa queden perfectamente institucionalizados. Para esto cabría utilizar la afortunada expresión de Pablo Lucas Verdú cuando habla de la constitucionalización de las fuerzas políticas.

En un sistema presidencial donde la responsabilidad legislativa, como ya se ha dicho, incumbe no de manera formal, pero sí de acuerdo con el orden de la realidad, fundamentalmente al gobierno, es el gobierno el

que queda expuesto de manera más directa a hacer frente a las numerosas presiones del sector privado y de los demás grupos de presión que actúan en la sociedad. Un desarrollo social más intenso, con una mayor complejidad en las relaciones que se observan entre sus componentes, dará lugar a que ocurra cualquiera de dos cosas: o que se rebase la autoridad del gobierno, o que el gobierno incremente a tal punto su autoridad que virtualmente pueda aniquilar la acción política del congreso y aun bloquear la acción jurisdiccional de los órganos judiciales. Cualquiera de las dos derivaciones presentaría gravísimos inconvenientes para el actual sistema político mexicano. La primera, porque llevaría al Poder Civil al sometimiento de los grandes intereses que actúan en el país; la segunda, porque investiría al gobierno de un número tal de facultades que afectarían el ámbito de libertad de las organizaciones políticas y de los individuos.

El sistema político mexicano, con relación al cual se externan ataques inspirados, esencialmente, en posiciones ideológicas, ha cifrado su éxito en la estabilidad alcanzada y mantenida durante más de cincuenta años. Pero si esa estabilidad se tradujera en quietismo social y en inmovilismo institucional, podría convertirse en precaria en cualquier momento. Si se tiene la convicción de que el sistema político mexicano adolece de múltiples deficiencias, comparado con los otros sistemas democrático-liberales, también es cierto que presenta numerosas ventajas con relación a ese y a otros sistemas en la medida que no se ha cerrado ante los problemas de orden social y que ha podido brindarles algunas soluciones y muchos paliativos. Las posiciones polarizadas que se advierten son en el sentido de una defensa a ultranza del sistema político con sus características actuales, o de un cuestionamiento completo para ese mismo sistema político, cuyo drástico cambio se preconiza. Quizá pueda decirse, aunque esta es, por supuesto, una hipótesis discutida, que el sistema político mexicano se ha venido sosteniendo más como una reacción frente a las impugnaciones que se le dirigen, que como resultado de una acción específica encaminada a mantenerlo. En otras palabras, para la subsistencia del actual sistema han sido más importantes sus impugnadores que sus defensores. ¿Hasta qué punto es previsible que este fenómeno del equilibrio político se siga produciendo? La respuesta corresponde al campo de lo conjetural. Lo que sí es posible afirmar, porque al menos son las reglas que del pasado se desprenden, es que sólo por la vía de una modernización institucional pueden establecerse las bases para el mandato del actual sistema político.

II. LA REPRESENTACIÓN DE SECTORES

Son muchas las alternativas que se ofrecen cuando se examinan las alternativas para una reforma institucional. Por mi parte, me voy a contraer a plantear la posibilidad de introducir, dentro del sistema político mexicano, una figura análoga a la que en el derecho constitucional francés corresponde al Consejo Económico y Social y en el sistema constitucional italiano al Consejo Nacional de Economía y del Trabajo. Organos semejantes existen también en Holanda y Austria, y existieron en Checoslovaquia y Yugoslavia. En esta ocasión, y por considerarlos representativos, sólo examinaré sucintamente las características generales de estos organismos en Francia y en Italia, teniendo presente el antecedente de la constitución de Weimar, para enseguida plantear hasta qué punto, sin distorsionar el sistema constitucional mexicano, sería posible introducir una institución semejante y el efecto que tendría dentro de un proceso de indispensable reforma institucional.

A. *La práctica británica*

Finer observa que, de acuerdo con la práctica británica, la consulta con los grupos económicos y sociales se da a través de un contacto directo entre ellos con el ejecutivo y el Parlamento, y mediante las Comisiones reales de investigación. En vista del éxito de estos métodos no se ha considerado necesario un organismo consultivo adicional.

B. *La práctica norteamericana*

En Estados Unidos la aproximación más directa, en opinión de Finer, hacia un organismo consultivo, fue la Oficina de Planificación de los Recursos Nacionales, cuya composición era marcadamente diferente de otros organismos consultivos conocidos. Agrega Finer que, excepto para la reconstrucción de posguerra, los informes de la Oficina y sus consejos, contenían puntos de vista muy extensos y "un carácter básico de investigación científica (por ejemplo, los *Technological Trends*) más bien que relacionarse con los programas políticos más inmediatos".

C. *La experiencia alemana*

En Alemania existen antecedentes que se remontan a 1880, cuando Bismarck organizó el Consejo Económico Prusiano, que sólo se reunió en tres ocasiones.

El siguiente ejemplo se encuentra en la Alemania de Weimar, donde se intentó rebasar al Parlamento de base territorial, incluyendo una Asamblea corporativa: el Consejo Económico del Reich (*Reichswirtschaftsrat*). No es un accidente que este Consejo haya sido incluido en una constitución que se caracteriza por el relevante tratamiento de los problemas de orden social.

Friedrich identifica el establecimiento de este Consejo, coetáneo de uno similar en Francia, con la propensión dictatorial. Esa opinión, que no es explícita, denota la poca simpatía con que este autor contempla ese tipo de experiencias. Su punto de vista quizá se explique si es que el establecimiento del Consejo puede interpretarse como una forma de debilitar al parlamento. En todo caso, su observación sólo sería válida allí donde se diera el caso de un parlamento fuerte. De cualquier forma en Weimar el Consejo Económico Nacional, que funcionó en los términos del artículo 165 de la Constitución, no fue considerado como un órgano constitucional sino exclusivamente como un órgano técnico-consultivo.

También Friedrich apunta que el Consejo en su fórmula provisional y según actuaba durante la Revolución de Weimar, servía esencialmente para coordinar las múltiples organizaciones que la vida económica moderna ha ido haciendo surgir, y legalizaba o constitucionalizaba su participación en las tareas legislativas y administrativas.

El destino del Consejo no correspondió a las esperanzas. Cuando los grandes capitanes de la industria participaron en las deliberaciones—dice Friedrich— las sesiones plenarias se convirtieron en algo atrofiado. A partir de 1924 nunca volvió a convocarse al Consejo para una sesión plenaria, y todo el trabajo del mismo quedó en manos de los comités.

En efecto, "tan pronto como empezaban a hablar como Asamblea adquirían pretensiones parlamentarias, y, en consecuencia, (el Consejo) se convertía en un rival del *Reichstag*. Por tanto, se limitaban a las operaciones del comité, en las que su consejo era técnicamente bueno. Pero se dividía entre los grupos de patronos, empleados y consumidores para actuación y voto, de modo que no era posible obtener un programa político mixto". Poca podía ser la utilidad de un órgano que en vez de agregar opiniones se limitaba a estimular el contubernio. Hitler abolió el Consejo y demostró que, en efecto, allí donde los órganos del poder no están dispuestos a conciliar intereses, una institución como el Consejo Económico no tiene cabida.

D. *El Consejo Económico Social francés*

En Francia la idea de crear un Consejo Económico fue sustentada por el Cartel de las Izquierdas en 1924 y más tarde, en 1936, fue desarrollada por el Frente Popular.

Cabe también considerar que en Francia los consejos económicos consultivos representando a los intereses tienen antecedente en la época de los gremios, de los Estados y de los esfuerzos mercantiles de Enrique IV.

De acuerdo con la ley de 29 de diciembre de 1958 que rige la composición, organización y funcionamiento del Consejo Económico y Social, este órgano constituye una asamblea consultiva en la que se encuentran representadas las principales actividades económicas y sociales y que favorece la colaboración entre las distintas categorías profesionales que participan dentro del propio Consejo. Corresponde a este cuerpo examinar y estudiar las adaptaciones económicas y sociales que se consideren necesarias y aprovechar las nuevas técnicas que permitan esas adaptaciones (art. 1o.).

Por lo mismo, el Consejo Económico y Social conoce de todos los proyectos de ley o planes de carácter económico y social, con excepción de las leyes sobre finanzas, y puede ser consultado acerca de cualquier problema de carácter económico o social que sea de interés para la República (art. 2o.).

Independientemente de las facultades consultivas, el Consejo puede, por iniciativa propia, llamar la atención del gobierno acerca de las reformas que desde su punto de vista puedan contribuir a la realización de los objetivos del propio Consejo, así como dar a conocer al gobierno su opinión sobre la ejecución de los planes y de los programas de acción de carácter económico o social (art. 3o.).

Para facilitar una adecuada comunicación entre el Consejo y las asambleas parlamentarias, se establece que un representante del Consejo puede exponer, ante esas asambleas, las opiniones del Consejo acerca de los proyectos o proposiciones que hayan sido sometidos a su consideración (art. 5o.).

El Consejo Económico y Social está integrado por 200 miembros, de los cuales 45 son representantes de obreros, empleados, funcionarios, técnicos, ingenieros y cuadros; 41 representan a las empresas industriales, comerciales y artesanales; 40 son designados por las organizaciones agrícolas más representativas; 15 corresponden a personalidades calificadas en los campos económicos, social, científico y cultural; 15 representan actividades sociales, tales como salud pública, cooperativas de consumo y de construcción y asociaciones familiares; 7

pertenecen a actividades diversas, tales como cooperativas de producción, actividades turísticas y de exportación y organismos de desarrollo económico regional; 2 representan a la organización más representativa de las clases medias; 25 son designados por sus conocimientos de los problemas económicos y sociales en los territorios de ultramar, particularmente de Martinica, Guadalupe y Reunión (arts. 7o. y 8o.).

Los miembros del Consejo son designados por cinco años (art. 9o.). El Consejo puede elaborar su propio reglamento, pero, en todo caso, debe tener una sesión ordinaria cada tres meses y reunirse en sesiones especiales a iniciativa del gobierno. Sus miembros son convocados por el presidente del Consejo y las sesiones no tienen carácter público (arts. 15o., 16o., 17o. y 18o.).

La doctrina acepta que, en vista del declinar de la posición del parlamentarismo francés, el papel del Consejo "ha quedado bien asentado y subrayado". Sin embargo, en opinión de Hauriou y Gicquel, el Consejo debe ser modernizado para que la capacidad de sus miembros resulte mejor utilizada.

El análisis más certero del Consejo ha sido hecho por Pierre Mèndes France. A él se deben también numerosas sugerencias para hacer de ese organismo un instrumento más flexible y dinámico. Según él, la composición actual del Consejo beneficia a ciertos medios pudientes y conservadores, y perjudica a la clase obrera, a las fuerzas de expansión de renovación y de progreso. Por lo mismo, agrega que importa revisar la distribución de puestos y asegurar a los elementos que contribuyen a la producción, una más justa representación. Así, desde su punto de vista se hace indispensable, "en la medida en que se quiera emprender mañana una política de acción y de reformas de estructura, que las fuerzas y los grupos favorables a esta política no se encuentren, por más tiempo, desfavorecidos".

Mèndes France reconoce, con todo, que la importancia de ese foro reside, fundamentalmente, en el hecho de que, gracias a él, discusiones sobre temas de interés general, a menudo mal conocidos y confusos por la intervención de los grupos de presión, gozan de publicidad. "Este papel de informador y educador popular bastaría, por sí solo, para justificar la creación de una alta asamblea económica".

Hay otro elemento más a considerar: la obligación para todos de no limitarse a exponer unilateralmente sus puntos de vista, sino de responder a las objeciones y las críticas de las otras partes, "son otros tantos elementos susceptibles de alimentar debates en el país y de ilustrar a la opinión".

Es por lo anterior que Mèndes France también admite que la expe-

riencia del Consejo, tal como ha venido funcionando, es positiva. "Todos reconocen el valor de sus trabajos... , a pesar de lo cual, gobiernos y parlamentos, bajo la IV República, lo mismo que bajo la V, no han contado con él para nada en la mayoría de ocasiones".

Dos cuestiones esenciales plantea Mèndes France, relacionadas con la integración del Consejo en Francia. A propósito del modo de designar los consejeros económicos, pregunta si serán elegidos por los miembros de las categorías sociales y profesionales en cuyo nombre actúan; por los sindicatos y las organizaciones existentes; o bien si se combinarán las dos fórmulas; elecciones, por categorías socioprofesionales, de candidatos designados por ciertas agrupaciones representativas.

La tercera proposición le parece la mejor, porque "concilia la elección por sufragio universal y la investidura de los sindicatos y asociaciones responsables", Empero, admite que durante algún tiempo, y para facilitar la instauración de las nuevas instituciones, tal vez sea preferible hacer designar los miembros del Colegio Económico por las agrupaciones, como se viene haciendo hasta hoy.

La otra cuestión atañe a la representación de los consumidores. A falta de una organización incontestablemente calificada para defender sus intereses y evitar la arbitrariedad, dice Mèndes France, hay que recurrir a los organismos existentes, distinguiendo las asociaciones y agrupaciones que reunan, por una parte, a los consumidores no especializados (diversas organizaciones familiares, cooperativas de consumo, etcétera), y por la otra a los consumidores especializados.

Con todo, reconoce que estos problemas son de una índole muy compleja, y que "la distribución de los puestos en las Asambleas políticas nunca fue tampoco perfecta".

E. El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo Italiano

El constitucionalista italiano Carlo Cereti apunta que de tiempo atrás se ha venido fortaleciendo una corriente doctrinaria y política en Italia y que parte de la observación de que la nación no es una simple colectividad de individuos, sino la suma de un complejo que incluye a individuos y a grupos económicos, sociales, profesionales, sindicales, etcétera, y que es dentro esos grupos donde los individuos tienen su desarrollo personal y profesional. Por lo mismo, se sostiene la necesidad de completar la representación política de los individuos y la representación orgánica de los grupos sociales.

La importancia, siempre creciente, de los problemas laborales y la influencia de los factores económicos sobre la vida colectiva ha llevado a estudiar los medios más idóneos para conferir a los grupos profesio-

nales y económicos la posibilidad de ofrecer sus opiniones a los órganos legislativos, cuando estos órganos se encuentran en el proceso de decisión acerca de asuntos relacionados con la economía y el trabajo. De acuerdo con esa preocupación se consideró, en primer término, que no era razonable dar a esos grupos una representación orgánica o profesional dentro del organismo legislativo y menos aún constituir una tercera cámara con un carácter profesional o corporativo.

En contrapartida se estimó conveniente instituir, al lado del gobierno y del parlamento, pero sin que se formara parte de ninguno de esos órganos del Estado, y sin que pudiera vincular o condicionar la libertad de decisión ni la potestad legislativa, a un colegio con competencia meramente consultiva acerca de las cuestiones económicas y del trabajo, para facilitar la toma de decisiones por el mejor conocimiento de los problemas.

El Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo es un órgano previsto en el artículo 99 de la Constitución de la República Italiana desde su promulgación; pero no fue sino hasta 1957 que el legislador ordinario estableció la ley que organiza el Consejo. De acuerdo con esta ley el Consejo está integrado por 79 miembros, de los cuales 22 representan a trabajadores de diversos sectores de la economía, 10 son representantes de las actividades profesionales, 15 de las empresas industriales, comerciales e instituciones de crédito; 1 de las empresas municipalizadas, 2 de los entes públicos con carácter nacional y 20 expertos en materia económica y social.

Foderaro distingue entre los órganos constitucionales y los órganos no constitucionales. Los primeros se caracterizan por su autonomía, igualdad e independencia recíproca, en tanto que los segundos tienen un carácter subordinario respecto de los constitucionales. Además Foderaro encuentra que hay órganos a los que denomina de relevancia constitucional. Estos órganos de relevancia constitucional son, según el autor, "vecinos" de los órganos constitucionales, pero se distinguen de estos últimos porque no se encuentran en una posición de igualdad respecto de los órganos constitucionales ni son esenciales para caracterizar al sistema constitucional, así como se distinguen de los no constitucionales por su situación de preeminencia con relación a estos últimos. En el sistema constitucional italiano, dice este autor, existen cuatro órganos de relevancia constitucional: el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, el Consejo de Estado, la Corte de las Cuentas y el Consejo Superior de la Magistratura.

Cereti tampoco considera que el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo sea un órgano constitucional, en primer lugar porque

la constitución lo incluye entre los órganos auxiliares y deja que la ley ordinaria defina las funciones y composición del Consejo; en segundo lugar porque carece de las características propias de los órganos constitucionales, como son el poder de decisión y el derecho de iniciativa legislativa.

De acuerdo con Foderaro, desde el punto de vista jurídico el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo representa una particular forma de autonomía administrativa y contable que deroga al sistema de gestión de los órganos ordinarios del aparato público. En efecto, el Consejo establece su propio presupuesto, que administra directamente sin ser sujeto de control preventivo externo, y de su ejercicio da noticia directamente a la Corte de las Cuentas.

Las finalidades del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo no parecen haberse cumplido satisfactoriamente. A causa de sus exiguos poderes y por la falta de una eficaz vinculación con el parlamento y con el gobierno no ha podido desempeñar un papel decisivo ni en el funcionamiento del sistema de gobierno ni en la formación de las leyes, toda vez que además de que sus pareceres no son obligatorios sus puntos de vista no pueden ser sustentados por sus miembros ante el parlamento.

Es evidente que por tratarse de un órgano consultivo no puede alegarse la conveniencia de que sus pareceres vinculen al gobierno o al parlamento; pero sí procede la observación de Pietro Virga por lo que se refiere a la ausencia de una vinculación más estrecha, particularmente con el parlamento, como la que se ha seguido en Francia al permitirse que un representante del Consejo Económico y Social pueda sustentar los puntos de vista de este órgano colegiado ante las cámaras parlamentarias.

La ineficacia del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo ha dado lugar a que se presenten diversos proyectos para reformar su organización y funcionamiento. Entre las proposiciones se ha sugerido modificar el procedimiento de elección del presidente de ese Consejo, que actualmente es designado por el gobierno, para que la propia asamblea lo pueda elegir. También se ha planteado que el Consejo, a través de su presidente, rinda cuentas públicas de sus actos.

Por otro lado, no debe confundirse el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo con el Consejo Nacional de Corporaciones Fascistas. Nada en común hay entre ambos. Entre otras cosas, según se puede ver en el artículo 12 de la ley de 20 de marzo de 1930, No. 206, este último Consejo tenía facultades legislativas. En efecto, el

texto decía así: "Artículo 12. El Consejo Nacional de Corporaciones tiene, además, las siguientes funciones:

"1o. Formación de normas para la coordinación de la actividad de asistencia, ejercitada por las Asociaciones sindicales legalmente reconocidas, por las entidades complementarias e Institutos corporativos.

"2o. Formación de las normas para la coordinación de las varias disciplinas relacionadas con el trabajo establecido mediante contratos colectivos o de otro modo análogo, conforme a la Ley de 3 de abril de 1926, No. 563, para la coordinación de toda la actividad normativa de las Corporaciones.

"3o. Formación de normas para la reglamentación de las relaciones económicas colectivas entre las varias clases de la producción, representadas por las Asociaciones sindicales legalmente reconocidas".

III. REPRESENTACIÓN DE SECTORES Y CORPORATIVISMO

Carl Friedrich plantea dos interrogaciones cruciales acerca de la representación de intereses: 1a. ¿Estarán representando tales movimientos una estratificación rápida de nuestra moderna sociedad industrial? 2a. ¿Son capaces de una operación efectiva esos órganos, susceptibles de completar la función deliberante que en otros tiempos recayera sobre las asambleas electivas?

A las preguntas de Friedrich habría que añadir la inquietud de si la representación económico-profesional tiene algo que ver con el corporativismo, particularmente con la Cámara Corporativa portuguesa de 1933 o con el Consejo Nacional de Corporaciones Italianas, que ya se mencionó. Creo que la mejor respuesta la ofrece Mèndes France cuando, refiriéndose a sus sugerencias para actualizar el Consejo Económico y Social dice que a sus proposiciones se les podría reprochar que presentan los inconvenientes de corporatismo. Sin embargo, afirma, el corporatismo sólo es peligroso si, de una parte, se concede a las organizaciones profesionales "el derecho de tomar, por su propia autoridad, decisiones que obliguen a todos los que dependen de ellas", o si, por otra parte, "las estructuras institucionales, decididas a base de un cierto estado de echo, permanecen inmutables, en tanto que la realidad económica es cambiante". Por eso, si no se toman las precauciones convenientes, la defensa profesional desemboca en el conservatismo y sólo beneficia a intereses contrarios a los de la colectividad.

Para evitar que tal cosa ocurra, propone los siguientes principios: Uno: si es exacto que algunas organizaciones profesionales propenden

a considerar los problemas propios de manera egoísta o unilateral, resulta indispensable que no se les delegue la posibilidad de legislar por sí solas. "Nada más legítimo que el que sus delegados sean escuchados, que defiendan los intereses que representan. Pero las asociaciones especializadas no podrían tomar decisiones independientes".

Además, aclara que la acción de los grupos de intereses, de los *lobbies*, existirá en el futuro, como ha existido en el pasado. "Eso es inevitable en el régimen capitalista —y también, probablemente en el socialista—, porque los intereses, legítimos o no, tratan siempre de defenderse"; pero en la medida que el Consejo Económico lleve a la plaza pública las discusiones y los debates que se suelen desarrollar entre bastidores, se conseguirá por la publicidad, la mejor protección contra los negocios de "toma y daca".

Dos: para evitar los peligros del corporatismo, el reclutamiento del Consejo Económico siempre se debe efectuar en estrecha relación con la realidad nacional, con sus fluctuaciones y sus evoluciones. "Deberá, pues, ser revisado con periodicidad bastante frecuente (por ejemplo, después de cada censo) a fin de que los grupos traduzcan bien la importancia relativa de las categorías socioprofesionales y el peso económico de cada una de ellas. Esta adaptación periódica evitará una rigidez, conservatismo y un envejecimiento contrarios al progreso".

Tres: En caso de desacuerdo entre el Consejo Económico y Social y la Asamblea nacida del sufragio universal, "ésta siempre tendrá la última palabra".

IV. ¿ES VIABLE LA REPRESENTACIÓN DE SECTORES DENTRO DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO?

Con relación a este aspecto se plantean dos cuestiones fundamentales: una, referente a la conveniencia y posibilidades de un órgano, como el que ya se ha comentado, dentro del sistema constitucional mexicano y otra, acerca de una estrategia de implantación que haga viable la vigencia de ese órgano colegiado.

En primer término se puede asegurar que, toda vez que no se rompe el principio constitucional de separación en el ejercicio de las funciones correspondientes al Estado, el establecimiento de un órgano colegiado de carácter consultivo, en que se encuentren representados los diversos sectores que componen el panorama social, económico y cultural del país, no contraviene la organización constitucional mexicana y puede contribuir, por el contrario, a reforzar al sistema institucional que actualmente existe. Ya se ha visto que con la reforma política de

1977 el Estado procuró implantar medidas que lo legitimaran; puede decirse que con el encauzamiento de una reforma institucional el Estado dé un paso, tan necesario como el de su legitimación, que le lleve a hacerse más eficaz en la acción política. Repárese que se habla de la acción política y no sólo de la administrativa. La eficacia en ambos órdenes de la vida del Estado es de alta relevancia y no puede preferirse ninguna de ellas para dar prioridad sólo a la otra.

Como una consideración marginal, es posible establecer que, en caso de no orientarse una reforma institucional en el sentido apuntado, para constituir un órgano colegiado representativo de los sectores, serán las entidades políticas existentes las que vayan progresivamente asumiendo un carácter más o menos corporativo. De hecho, este es un fenómeno que ya se presenta en la composición de la Cámara de Diputados y que puede desvirtuar el carácter político que este órgano del Estado tiene. La realidad no puede ser condicionada por modelos normativos rígidos. Si la norma no se adapta a la realidad o adopta nuevos estilos que condicionen otra realidad distinta de la imperante, la realidad acaba por permearse en la norma e impone sus propias condiciones de existencia. En otras palabras, o se procura una canalización adecuada para la manifestación institucional de los grupos de presión, o estos grupos, con un disfraz de apariencia política, acabarán por invadir a los órganos de decisión o al menos continuarán condicionando, mediante severos mecanismos que en ocasiones rayan en la extorsión, la actividad de los órganos del Estado.

Repárese que cuando se habla de un cuerpo colegiado integrado por sectores de la sociedad, se piensa en que se le atribuyan facultades de carácter estrictamente consultivo. En todo caso, será preferible analizar las inquietudes ciertas y actuales que se producen en México, dando a esos sectores voz, pero no voto, que aguardar a que paulatinamente sigan haciendo suyas las formas de representación ideadas para el pueblo.

No se plantea, pues, la constitución de un nuevo órgano del Estado. Todo lo que se sugiere es que a partir del conocimiento de cómo han funcionado los órganos colegiados de carácter consultivo, en que se da representación a los diversos sectores sociales en otros países del mundo, se pueda evaluar la conveniencia de establecer mecanismos de expresión de un carácter semejante en México. La complejidad de la vida mexicana y las ventajas de preservar un sistema político que ha garantizado progreso y estabilidad hacen recomendable el examen de todos los medios que se puedan hacer útiles para la actualización del sistema y su mejoramiento cualitativo.

El otro problema, el correspondiente a la estrategia constitucional aplicable para la implantación de un órgano como el propuesto escapa a las dimensiones de este trabajo. De cierto, está por hacerse todavía un estudio sobre la estrategia constitucional seguida en México a partir de 1917. Quizá el modelo que se planteó al introducir esa misma constitución prefiguró también lo que ha venido siendo el comportamiento más o menos sistemático del Estado en tratándose de reformar la Constitución. En sus inicios el movimiento constitucionalista, acaudillado por Venustiano Carranza, preconizaba rescatar la vigencia de la Constitución de 1857 con las reformas que le dieran actualidad en la época. El lema "Constitución y Reformas" desvió la atención de lo que finalmente se tradujo en una nueva constitución, o bien fue el catalizador para que surgieran poderosas tendencias de orden político exigiendo una nueva constitución para México. Es presumible, por lo mismo, que la posición política adoptada por el "primer jefe" de la revolución constitucionalista correspondió a una estrategia constitucional de largo alcance. En otras épocas de nuestra historia hemos visto repetirse el fenómeno de que se proponga algo distinto de aquello que finalmente se obtiene, sin que pueda dudarse acerca de que lo obtenido es lo que mayores ventajas representó para el sistema. Así, por la vía de un acercamiento lateral, el Estado mexicano ha ido dando forma a los principios característicos que actualmente le sustentan. Cuando se han roto estas formas de acercamiento lateral y se han introducido mediante el enfrentamiento, reformas como la del artículo 3o. en 1934, que estableció la educación socialista en México se ha encontrado una resistencia social y política suficiente para desvirtuar el contenido de la norma jurídica y para obligar, en un momento determinado, a su derogación formal. El costo político de reformas inoportunas, innecesarias o inadecuadas es muy alto en un país donde el equilibrio social e institucional se ha convertido en un aspecto característico del sistema. A su vez la diferición de soluciones y el aplazamiento de las expectativas también puede desencadenar procesos contrarios a la confianza política, elemento esencial para dar autoridad moral a la autoridad política.

La necesidad de una representación por sectores todavía no se ha hecho explícita en el ámbito mexicano; pero su adopción es capital para imprimir a las relaciones sociales un nuevo dinamismo. El Estado no puede polarizar todas las tensiones de la sociedad ni se debe dejar colocar en el papel de mero espectador o árbitro. Las relaciones plurilaterales entre los sectores de la sociedad y la adecuada composición de sus diferencias a través de instrumentos institucionalizados, es una opción que parece razonable.

Estimo que en México están dadas las condiciones que hacen conveniente el establecimiento de un cuerpo colegiado de carácter consultivo, integrado por representantes de las organizaciones del trabajo, del capital, de la técnica, de la cultura y de los consumidores, que brinde al sistema político constitucional mexicano una nueva oportunidad de encausar las fuerzas sociales dentro de la organización constitucional del país.

V. FUENTES CONSULTADAS

- BARRILLON, R., *Dictionnaire de la Constitution*, París, 1976.
- BISCARETTI, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965.
- CERETI, Carlo, *Diritto Costituzionale Italiano*, Turin, Italia, 1971.
- EDWARDS III, George C., *Presidential Influence in Congress*, San Francisco, Cal., 1979.
- FINER, Hermann, *Teoría y práctica del Gobierno Moderno*, Madrid, 1964.
- FODERARO, Salvatore, *Manuale di Diritto Pubblico*, Roma, 1974.
- FONER, S. A., *Five Constitutions*, Nueva York, 1979.
- FRIEDRICH, Carl J., *Gobierno Constitucional y Democracia*, Madrid, 1975.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1964.
- GARÓFALO, Pietro, *Principios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1934.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *Los partidos políticos en México y su reglamentación jurídica*, México, 1954.
- HAURIQU, André, y GICQUEL, Jean, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1950.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, *Curso de Derecho Político*, Madrid, 1975.
- MENDES FRANCE, P., *República Mexicana*, Madrid, 1963.
- RICHARDSON, J. J. y JORDAN, A. G., *Governing under Pressure*, Oxford, 1979.
- SEDGEMORE, Brian, *The Secret Constitution*, Londres, 1980.
- VIRGA, Pietro, *Diritto Costituzionale*, Milán, Italia, 1974.
- WHEARE, K. C., "The Decline of Legislatures", en *Comparative Government*, Londres, 1969.
- WILSON Woodrow, *Congressional Government*, Cambridge, 1925.
- WOODWARD, R. y ARMSTRONG, Scott, *The Brethren*, New York, 1979.