

Hacia un Nuevo Liderazgo Nacional: El caso del Senado

Jacqueline Peschard

En la actual coyuntura de transmisión de poderes, el sistema político mexicano se enfrenta al reto de consolidar un nuevo liderazgo nacional, como condición necesaria para reparar sus gastados engranajes y dinamizar sus deterioradas instituciones.

“Tecnócratas” y “políticos tradicionales”, dos grandes grupos representantes de modos distintos de hacer política, se encuentran hoy enfrascados en una lucha por definir su hegemonía. Lucha que ha provocado fuertes tensiones y desgarramientos en el aparato gubernamental y que ha minado la clásica cohesión de la élite política, uno de los pilares esenciales de la estabilidad política en México.

El sistema mexicano tiene en el Senado de la República a una institución que por sus características y funcionamiento constituye un lugar privilegiado para experimentar en el futuro fórmulas de convivencia y reacomodo entre esas dos corrientes de la élite gobernante. En efecto, las funciones esenciales que hasta ahora ha desempeñado el Senado como equilibrador de fuerzas y moderador de tendencias, sugieren la posibilidad de que en los próximos años el Senado juegue un papel destacado en la integración de un nuevo liderazgo nacional donde se combinen la experiencia política con el conocimiento técnico.

1.- Conflicto interburocrático y deterioro institucional

A lo largo del proceso de formación del Estado mexicano contemporáneo, fue cobrando vida una élite gobernante cuya concepción del quehacer político se caracterizó por un acendrado pragmatismo y un afán de control y continuidad. Este grupo gobernante que fincó sus canales de reclutamiento en el desempeño de tareas de movilización y control políticos, constituyó durante más de 40 años una clase política con un alto grado de cohesión y disciplina y con una probada capacidad para ofrecer respuestas a los diversos intereses sociales.

En la década de los 40, el crecimiento de los sectores medios, beneficiados por las políticas de industrialización y urbanización, permitió la formación de cuadros surgidos de las instituciones de educación superior que se incorporaron a la actividad política, introduciendo una concepción moderna sobre el arte de gobernar que ponía énfasis ya no en el control, sino en la eficacia y racionalidad de la acción pública.

Durante el régimen echeverrista, irrumpió declarada-

mente en las filas de la burocracia política este nuevo grupo, el de los llamados “tecnócratas”, formados en el conocimiento técnico y en las bondades de la planeación estatal y que ha tenido en la administración pública su canal de acceso privilegiado, distinguiéndose de los “políticos” formados directamente en el oficio. Este nuevo grupo que ha inaugurado formas de ingreso y promoción política, ha ido ganando terreno en detrimento de los políticos tradicionales, al controlar la cúspide de la administración pública. En contrapartida, las prácticas de corrupción y complicidad de los políticos tradicionales que han alcanzado ya niveles escandalosos, han lesionado la credibilidad y eficacia de sus estilos y manejos así como de sus normas de reclutamiento.

Los esfuerzos de cada uno por ensanchar sus espacios políticos a costa del otro han generado tensiones interburocráticas que se evidenciaron en el momento de mayor efervescencia política: el de la sucesión presidencial.

En esta ocasión, a diferencia de hace 6 años, no hubo una lista abierta de precandidatos, dejando simplemente el manejo público de varios nombres: Ojeda Paullada y García Paniagua se reconocían en el viejo estilo, mientras De la Madrid encabezaba el bando de los técnicos.

Las expectativas abiertas por la circunstancia del relevo, y la lucha de ambos grupos por alcanzar la postulación, dificultaron la acostumbrada aceptación indiscutida por parte del grupo desplazado. La indisciplina afloró en el “apoyo condicionado” que opusiera el entonces presidente del PRI, abriendo el enfrentamiento entre el candidato y el organizador de su campaña. La disciplina primero fue negociada en el “enroque” de García Paniagua con Ojeda Paullada y dos meses después, se impuso con la remoción del hijo de García Barragán.

La marginación que sufrieron, en el proceso de designación del candidato presidencial, los políticos que como dijera Fidel Velázquez, hacen carrera “desde abajo”, hizo patente el progreso alcanzado por el grupo “tecnócrata”. A pesar de que este grupo se ha ido entrenando en las artes de la política mexicana, los cauces y mecanismos de mediación, instrumentos probados del control político, siguen estando en manos del viejo liderazgo y no existe hasta el momento un grupo capaz de sustituirlo. Es por ello que, al menos a mediano plazo, las diferencias y roces entre estas dos corrientes tendrán que resolverse por la vía de la complementación más que del desplazamiento. La permanencia de Ojeda Paullada en la jefatura priísta da cuenta de que la solución ha sido la coexistencia.

Si la colaboración es indispensable para evitar res-

quebrajamientos, ésta deberá ser la pauta de la integración de un nuevo liderazgo de dimensión nacional y con vocación de estabilidad. El nuevo liderazgo que tome el lugar del tradicional y desgastado tendrá que conservar las dotes de control y manipulación, conjugándolas con el conocimiento y habilidad técnicas. (1)

La construcción de este nuevo liderazgo corre paralela a la exigencia de recuperar la creencia en las instituciones moldeadas por los viejos patrones de dirección y desgastadas por su perpetuada inamovilidad.

El deterioro de las instituciones políticas que han sido el sostén básico del sistema mexicano se ha patentizado en su falta de flexibilidad y disponibilidad al cambio, lo cual ha derivado en la mengua de su capacidad de respuesta a las demandas de los diversos grupos sociales.

Durante la década de los 70, este deterioro provocó una explosión de manifestaciones variadas de descontento social. El florecimiento de organizaciones obreras y campesinas independientes, la proliferación de asociaciones y partidos de izquierda y la aparición de focos de insurrección más allá de los canales institucionales, como las guerrillas urbana y rural, pusieron al sistema ante la disyuntiva de ampliar sus canales de expresión y participación o bien de echar mano de la coerción indiscriminada. La respuesta fue la puesta en marcha del proyecto de reforma política hace 5 años.

La pretensión original de la reforma política de modernizar y hacer más participativo el sistema tiene una gran limitante. Sólo ha alcanzado la incorporación limitada de las minorías políticas al juego electoral, en el marco estrecho de las diputaciones, dejando sin solución institucional los problemas que motivaron su surgimiento, o sea la posibilidad de renovación y ampliación de los mecanismos de control: el PRI, el Senado y la propia Administración Pública.

Excepción hecha de las guerrillas que fueron sofocadas, la situación de hace diez años no sólo no ha desaparecido, sino persiste y quizá con mayor ímpetu. Las coordinadoras campesinas y el movimiento sindical independiente han incrementado su capacidad de movilización, no sólo a nivel regional, sino nacional, como en el caso de los movimientos magisteriales y universitarios. Ante esto, los organismos oficiales, lejos de hacerse elásticos para dar cabida a estas presiones, han respondido cerrándose cada vez más a soluciones institucionales. Por otra parte, además de la diversidad de los grupos disidentes, se refleja también en sus métodos de lucha un elemento más que dificulta la formula-

ción de respuestas únicas por parte del sistema. Así, observamos que mientras el sindicalismo independiente se ha vinculado a la acción y hasta dirección de los partidos de izquierda, el movimiento campesino se ha mantenido celoso de su independencia, rechazando toda conexión con partidos políticos.

A esta situación de crisis institucional ha venido a sumarse la desfavorable situación económica. La profundización de la crisis económica que se evidenció en la devaluación de febrero y sus efectos sobre la asignación presupuestaria, la generación de empleos y el nivel de crecimiento, ha empezado a acentuar las manifestaciones de conflicto social, manifestaciones que provienen no sólo de las masas trabajadoras, sino de los grandes intereses económicos entregados a la búsqueda de nuevos patrones de ganancia y de injerencia en la toma de decisiones políticas.

Todo esto obliga al futuro gobierno a volver los ojos sobre la reforma política para rescatar su vigencia, lo cual sólo es posible por vía de su extensión a otros cuerpos e instancias, particularmente a aquéllos que más se han resistido al cambio y por ello han visto mayormente mermada su eficacia y legitimidad.

En los últimos meses de campaña, en que radicalizara su discurso, Miguel de la Madrid hizo explícito su compromiso con la reforma política entendida como la ampliación de canales de participación social sobre todo, por un lado a nivel de las entidades municipales donde las pugnas político-electorales han llegado a explosiones violentas, y por otro, en instituciones como el gobierno del D.F., el PRI y el Senado cuyo común denominador es haberse mantenido al margen de todas las reformas encaminadas a dar vigor a la representación plural.

Frente a este compromiso de impulsar la participación, asumido por el futuro presidente, los políticos tradicionales han contrapuesto argumentos para mantener cerradas dichas instituciones, pues ven en ello la manera de preservar no sólo su hegemonía, sino la viabilidad de sus métodos de hacer política.

En esta lógica, la incorporación del pluralismo en esas agencias plantea, en su opinión, el dilema de ampliar la participación sin perder el control vertical; de fortalecer instituciones sin debilitar la estructura jerarquizada del sistema. Y no deja de haber razón en este argumento, puesto que un sistema, cuya permanencia y eficacia se han fincado en la supremacía de la institución presidencial y en una red de engranajes de control que al perfeccionarse se fueron compactando, pone en peligro su supervivencia, al extenderse para dar acogida a un mayor número de grupos e intereses se particulariza a tal grado el poder de suerte que escape a los mecanismos de control existentes.

(1) Esta exigencia ha sido apuntada por diversos estudiosos, cfr. Héctor Aguilar Camín, "Transición política", *Nexos*, No. 51, marzo 1982, p. 9-15.

Está claro que la subsistencia del sistema exige su apertura a todas esas demandas que han ido ganando presencia en la sociedad civil. Sin embargo, este cometido que persigue revitalizar las instituciones políticas queda circunscrito a la necesidad de resguardar la verticalidad y preponderancia del presidencialismo.

Consideramos que el Senado constituye un campo de observación ejemplar para comprender los intentos de solución a la actual problemática de falta de ductilidad de ciertas piezas centrales del sistema, de pérdida de credibilidad en las técnicas tradicionales de dirección y en los viejos métodos de hacer política.

El desafío radica en cómo impulsar el cambio sin provocar el rompimiento; cómo lograr la complementariedad en la "familia revolucionaria" entre técnicos y políticos y por último cómo lograr la aceptación de la pluralidad sin poner en peligro la hegemonía.

2. Estructura y funcionamiento del Senado.

Independientemente del régimen de gobierno en el que se inscriba, el Senado ha actuado siempre como cuerpo de equilibrio, contrapeso y moderación, ya sea entre poderes, entre fuerzas sociales, o entre entidades. En aquellos sistemas donde la Cámara Baja tiene amplias facultades, el Senado frena sus excesos; en aquellos donde el Ejecutivo es preponderante, el Senado limita sus amplias facultades. Ahí donde el peso de la Federación es desproporcionado, el Senado asume la voz de las regiones y viceversa. Finalmente, ahí donde la Cámara de Diputados no da cabida a la representación de ciertos intereses sociales, como los de antiguas corporaciones, la Cámara Alta se las proporciona.

Detrás de las funciones de equilibrio que responden al principio liberal de impedir la concentración del poder y sus abusos, se esconde el verdadero sentido de la disposición que es el de ejercer el control a través de la distribución de funciones.

En México, el Senado de la República, es una institución que históricamente ha desempeñado ese papel equilibrador para garantizar el control sobre el reparto del poder.

Cuando en 1874, la reforma constitucional restableció el Senado y el bicameralismo en México, el argumento formal que se esgrimió fue el de contraponer al elemento popular en el Congreso, el elemento federativo. La razón política que se impuso fue la de frenar los abusos del Legislativo concentrado en una Cámara unitaria y mitigar el enfrentamiento que había surgido entre ésta y el Ejecutivo, al ser ambos igualmente representativos de la voluntad popular pero con competencias y facultades diferentes.

Los conflictos entre los dos poderes que se suscitaron bajo el amparo de la Constitución liberal de 1857, provocaron que el Ejecutivo echara mano permanentemente de las facultades extraordinarias para contravenir las disposiciones del Legislativo que paralizaban la acción gubernamental. La intervención del Senado estaba prevista para coadyuvar a dar agilidad y efectividad a las decisiones del gobierno central, imprescindible para neutralizar el peso e influencia de los caciques regionales. No se trataba de un problema de principios, sino la necesidad política (2), en el marco del proceso formativo del Estado Nacional.

En esa última parte del siglo XIX el Senado fungió como moderador de los actos de la Cámara llamada popular, que al representar a distintas porciones de la población ciudadana, daba cabida a variados grupos, portavoces de intereses locales ansiosos por imponerse, lo cual convertía a la Cámara en sitio privilegiado de conflicto. El Senado, al representar paritariamente a todos los estados independientemente de su tamaño, riqueza o número de habitantes, servía de elemento compensador. Además, el hecho de que los senadores fueran menores en número, pero mayores en edad que los diputados contribuía al carácter de mediador responsable y prudente del Senado (3).

De esta manera, el Senado resolvía el dilema de incorporar políticamente a las distintas fuerzas distribuidas regionalmente dentro de un Congreso con mecanismos de contrapeso.

Lo que estaba en juego era la necesidad de fundamentar la unidad de la federación frente a la diversidad regional. La estructura y composición del Senado lo erigían en organismo combinador de unidad y diversidad.

En la representación equilibrada de los distintos estados, el Senado se hizo símbolo de la unidad federativa, del interés general de la República. Al mediar y mediatizar la acción del Legislativo frente al Ejecutivo, el Senado se constituyó en garante de la voz y voluntad del Presidente dentro del Congreso, recuperando así la vieja tendencia al predominio del poder ejecutivo. Todo ello imprimiría al Senado cualidades que conserva hasta nuestros días como son la conciliación y el conservadurismo.

Ya en el México posrevolucionario, con un sistema constitucional que había aniquilado el principio de

(2) Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, 1967, p. 258.

(3) *Ibidem*, Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, Ed. Porrúa, 1956 p. 151.

equilibrio de poderes, sancionando el predominio del Ejecutivo, el Senado fue crisol de las distintas facciones revolucionarias. Al conjugar en su seno a zapatistas y carrancistas, obregonistas y callistas y después a cardenistas y alemanistas, enfatizaba la unidad y continuidad de la herencia revolucionaria (4). Tenía, por tanto, una fuerza simbólica que redundaba en un efecto legitimador para el sistema.

Sin embargo, la convivencia de distintas tendencias era a su vez motivo de disputa por la hegemonía en el Congreso y de enfrentamiento con el Ejecutivo cuando el bloque legislativo dominante era contrario al grupo presidencial. Estos problemas se fueron solucionando a lo largo del proceso de consolidación del partido oficial y la institución presidencial que reclamaba el sacrificio de la independencia y audacia del Congreso. A partir de entonces, las pugnas entre las distintas diputaciones serían filtradas por la alta jerarquía del partido cuyos voceros directos en las Cámaras son los jefes del control político.

A partir de la formación del PRM en 1938, las curules en ambas Cámaras, reflejando la estructura del partido, comenzaron a distribuirse entre los sectores. De esta suerte, el Congreso incorporaba a los grupos populares que eran las fuerzas sociales que el Estado buscaba conformar como sus grandes clientelas. Con el reparto sectorial, el Congreso reflejaba la clasificación y sobre todo el potencial de dichos grupos, sirviendo a la vez de elemento compensador entre dichos sectores. Esta corporativización de los grupos populares fue el gran artificio para filtrar una serie de intereses, integrándolos a un solo cuerpo o sector.

Desde entonces, el Senado abandonaría claramente sus pretensiones de Cámara federativa para adoptar plenamente el de Cámara corporativa que conserva hasta nuestros días. Su función sería la misma que en el siglo anterior: combinar unidad y diversidad. La diferencia radicaba en que los diversos intereses ya no estaban distribuidos regionalmente, sino por su ubicación en los sectores determinados por el propio partido oficial.

El gran problema de la representación corporativa era el del desequilibrio entre las distintas fuerzas que hacía predominante al sector obrero. Ante el ascenso y empuje de los grupos medios en los años 40, el sistema respondió utilizando el mismo método de incorporación corporativa.

La creación de la CNOP en 1943 cumplió con dar cauce a los nuevos grupos e intereses dentro de los márgenes de la corporación, y sirvió también para

contrarrestar la influencia de la CTM, no sólo en el Congreso, sino en el propio partido oficial que lo domina. Desde entonces, el llamado sector popular fue ganando terreno a los otros dos sobre todo gracias a que se convirtió en la corporación formadora de un liderazgo profesionalizado y de sus respectivos canales de reclutamiento, y que se abocaría a la consolidación de nuestro sistema autoritario.

Ya dentro del marco del sistema mexicano contemporáneo, la importancia del Senado radica en su carácter de institución intermedia. Y como afirma un estudioso de la élite política en México, gran parte de la estabilidad y fuerza del régimen mexicano, como de cualquier sistema autoritario, se debe en gran medida al buen desempeño de dichas instituciones que apoyan y sirven a la distribución del poder (5).

Es cierto que el Senado, al igual que su cámara compañera, ha tenido poca significación en el proceso de toma de decisiones. Su mismo impacto sobre el proceso legislativo ha sido pobre, sobre todo porque se ha dedicado a revisar y aprobar iniciativas en su gran mayoría enviadas por el Ejecutivo. (6) Y aunque esto no es privativo del caso mexicano ya que existe una tendencia generalizada en las democracias representativas, incluso las más avanzadas, a que el Ejecutivo se apropie de esta facultad, sí tiene aquí un sentido distinto por la falta de alternancia de partidos en el poder y por la presencia exclusiva del partido oficial en el Senado.

La participación del Senado en la distribución del poder se circunscribe a las fuerzas sociales dentro del partido oficial. El reparto de los escaños depende de la capacidad de presión de los diversos grupos dentro de los sectores y tiene un sentido de recompensa a la lealtad y disciplina a las reglas del juego del sistema, o reconocimiento a las tareas de control político y movilización. A esto se debe el que, ya por tradición, se reserven ciertos escaños a líderes de organismos con contingentes numéricamente significativos que han demostrado capacidad de dirección vertical. Tal es el caso, por ejemplo, de los asientos del Senado que se destinan regularmente a los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), de la Federación de Trabajadores del D.F. (FTDF) o de alguna de las confederaciones campesinas oficiales.

En esta función de reparto del poder que comparte con la Cámara de Diputados, el Senado se distingue por realizar esta labor bajo patrones mucho más conservadores y normas más selectivas que lo llevan frecuente-

(5) *Ibidem*.

(4) Peter Smith, *Los laberintos del poder*, El Colegio de México, 1980, p. 253.

(6) González Casanova ofrece cifras que ilustran esta tendencia. Cfr. *La Democracia en México*, Era, 1965. p. 15.

mente a alterar y depurar aquellas disposiciones de los diputados que se consideran atentadoras de ciertos cotos de poder, sobre todo de los grandes intereses económicos y de las grandes familias políticas.

Aún cuando esta actuación del Senado parece recuperar su sentido original de contrarrestar los ímpetus de la Cámara Baja, esto sólo lo hace en parte, puesto que la hegemonía del partido oficial en ambas Cámaras las hace básicamente concordantes. Además, la propia estructura constitucional y política las hacen más débiles frente al Ejecutivo.

No obstante, el tamaño, composición y amplitud de la Cámara de Diputados hace más problemático el control de sus diversos grupos integrantes, siendo menos propicia a la unanimidad que el Senado, que sólo recibe 64 miembros cada seis años.

Al servir de barrera de contención de formulaciones progresistas, por limitadas que sean, que alguna vez pasan los diputados escapando al control político, el Senado interpreta los designios más claros de la "realpolitik", mexicana, impulsando y legitimando la aplicación de decisiones tomadas en la cúpula de la pirámide política. De esta manera, el Senado refuerza la centralización del juego político y puede hacerlo gracias al patrón corporativo con que recluta sus integrantes y que los hace ajenos a cualquier compromiso con el estado que representan. La práctica ha demostrado que es más factible que progrese la defensa de las demandas de un estado en la Cámara Baja donde la capacidad de presión real de las diputaciones sí están en función de la importancia numérica de su estado de proveniencia. Sin embargo, el que los intereses de las localidades no estén representados no significa que se hayan eliminado los intereses caciquiles, sino todo lo contrario. Estos tienen cabida en las legislaturas precisamente gracias a la organización corporativa del partido oficial que protege desde el centro zonas de influencia y clientelas de caciques enclavados en regiones y ramas productivas.

Siguiendo esta línea de distribuir para reforzar la centralización, el Senado ha desempeñado la tarea de repartir protección diferenciada a la élite política. En efecto, ocupar un escaño tiene varios significados. Puede servir de asilo para ciertas figuras políticas temporalmente desplazadas ya sea por su identificación con el grupo de un Presidente saliente o de aquéllos que compitieran por el puesto máximo hasta la recta final, sin alcanzar la postulación. Por otra parte, tiene también el sentido de antesala o escalón de ascenso a puestos políticos superiores, en las paraestatales, las gubernaturas o el gabinete y vía éste, incluso la Presidencia, como fuera el caso de López Mateos y Díaz Ordaz, cargos todos éstos en que la voluntad del Presidente es

determinante. Baste recordar como caso ejemplar, 1980, año de relevo de 14 gubernaturas en que la designación de sus titulares tuvo como constante la relación personal de los candidatos con el Presidente López Portillo, con la excepción del gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, favorecido por sus lazos familiares y por la oportunidad legitimadora que ello ofrecía.

Hasta hace diez años el cumplimiento de estas tareas satisfacía y legitimaba la propia existencia del Senado. Hoy, ante la ampliación de fuerzas y grupos particulares dentro y fuera del sistema, el Senado se ha confinado a la viejas técnicas de distribución del poder, negándose a reconocer la gran diversificación social y política que se ha operado y resistiéndose, en consecuencia, a abrir sus puertas a nuevos grupos.



3.-El Senado ante la reforma política.

Las reformas electorales de los últimos 20 años han seguido la lógica del principio pluripartidista y de la necesaria representación de las minorías políticas. Sin embargo hasta antes de la reforma política, sólo se habían planteado como armas legitimadoras, gracias concesiones a la perseverancia de los partidos de "oposición leal"

A partir de finales de los 60, y como producto de la diferenciación social generada por el proceso de desarrollo económico, afloraron nuevos y diversos grupos en el escenario político que pugnaban por respues-

tas a sus demandas. La ampliación de grupos se hizo permanente durante la década posterior, enfrentando al sistema al mismo dilema del siglo pasado de cómo atender a esa diversidad de intereses sin menoscabar su unidad. Sin embargo, no son las regiones las que plantean hoy el problema sino la dispersión de grupos. La solución de las coporaciones sirvió para articular grupos bajo una dirección centralizada, pero ésta ha empezado a mostrar fallas en su funcionamiento ya que, además de los intentos de grupos internos por sacudirse la tutela vertical, hay muchos otros que se han organizado para luchar contra la hegemonía corporativa y obligarla a tomar en cuenta sus nuevos intereses y demandas.

La reforma política se propuso contribuir a esa apertura, abriendo espacios a la disidencia partidista, con el objeto de que esto contribuyera desde fuera a modernizar las instituciones políticas del régimen. Se insistió en la necesidad de revitalizar al PRI reestructurando sus redes de comunicación entre bases y cúpula a fin de dotarlas de nuevo vigor participativo. El planteamiento sólo contemplaba una cara de la moneda, la de impulsar la actividad de las bases, proponiendo mecanismos de participación y vigilancia internas, pero dejaba sin respuesta el problema de la adecuación de las viejas formas de dirección a esas nuevas condiciones.

Otra propuesta de la reforma política era abrir canales de participación en el gobierno del D. F. por ser esta entidad aquella donde se concentran no sólo los recursos y la gran parte de la población, sino donde se han expresado en forma más orgánica los distintos grupos sociales. La naturaleza misma del gobierno hace que la capital de la República ejerza una influencia decisiva sobre los asuntos de toda la federación, por lo que es la entidad políticamente predominante. Quebrar la verticalidad de gobierno del Distrito Federal implicaría exponerse al desmoronamiento de un pilar básico del presidencialismo mexicano. Transformar la jefatura del Distrito Federal, tutelado directamente por el jefe del Ejecutivo, en un puesto de elección popular le conferiría al titular de la dependencia cierto grado de autonomía capaz de convertirlo en un poder si no paralelo al del Presidente, si con posibilidad de ser un contrapeso a su capacidad ejecutiva.

Finalmente, la reforma política pretendía abrir el Senado a la representación plural para darle nuevos bríos a una institución que tiene poca presencia y que además ha permanecido intolerante frente a los esfuerzos de innovación. Ni siquiera prosperó la fórmula de los "diputados del partido" introducida en 1963 en la Cámara Baja, pues nunca se extendió al Senado, a pesar de que no representaba amenaza alguna a la hegemonía priísta y sí constituía, en cambio, un ele-

mento de legitimación.

El ingreso del Partido Popular Socialista al Senado en 1976 no sentó precedente alguno ya que fue un escaño de coalición PPS-PRI, negociado a cambio de que el PPS reconociera su derrota en las elecciones para gobernador de Nayarit. (7)

El viejo liderazgo priísta ha dejado clara su posición frente a la posible apertura del Senado. Durante las consultas en torno al proyecto de la reforma política en 1977, el presidente del PRI en turno, Carlos Sansores Pérez —representante indiscutible de los políticos tradicionales— sostuvo que la estructura del Senado debía conservarse intacta, pues al no representar intereses del electorado sino la potestad indivisible de los estados, no daba cabida para expresiones disidentes (8). La verdadera razón para no abrirlo estaba en el esfuerzo por resguardar una institución intermedia que prepara y protege cuadros, dignifica líderes y fomenta la disciplina de la élite política, integrándola a las labores de engrasar los ejes de comunicación autoritaria del sistema. Y resguardarla también como feudo del PRI y como constancia de la vigencia de esas formas de quehacer político.

La puesta en marcha de la reforma política y la experiencia de una primera legislatura con oposición de izquierda no alteraron esencialmente el funcionamiento clásico del proceso legislativo. Sin embargo, el debate y discusiones que caracterizaron a la LI Legislatura hicieron más contrastante el anquilosamiento y la inercia que padece el Senado.

En esta última legislatura, la actuación del Senado siguió la regla general de aprobar sin discusión o análisis las iniciativas enviadas por la otra Cámara. Los asuntos considerados de importancia se analizaron en las comisiones especiales y en sesiones secretas donde el presidente del Senado ejerce dominio decisivo.

Con todo y oposición parlamentaria en una de las Cámaras, ambas actuaron en concordancia y complicidad. No obstante, la presencia de la diputación de izquierda sirvió para que progresara la discusión de ciertos proyectos de ley, que no para su aprobación, que siguió dependiendo de la voluntad presidencial a través de su vocero directo en la Cámara: el jefe del control político.

De esta manera, los proyectos que contenían propuestas progresistas como las iniciativas del sector obrero del propio PRI, apoyadas por las fracciones de iz-

(7) En contrapartida, si provocó una escisión en el PPS, creándose un nuevo partido, el PPM que vendría a sumarse a las asociaciones políticas de izquierda que se gestaron en esos años.

(8) *Gaceta Informativa de la CFE*, mayo 1977.

quiera fueron congelados en la propia Cámara de Diputados. Las iniciativas que llegaron al Senado, por más polémicas que hubiesen levantado entre los diputados, como fue el caso de la Ley de Fomento Agropecuario, habían sido filtradas previamente por el control político de la Cámara, de suerte que al Senado sólo le competía ratificarlas.

Sólo en los casos en que la propuesta escapó a la jefatura de la Cámara intentando interpretar así la voluntad presidencial, el Senado hizo su aparición para ratificarlas.

Tal fue el caso de la iniciativa presidencial para legislar sobre obsequios a funcionarios enviados en el último periodo de sesiones. La Cámara de Diputados la aprobó sin mayor problema ya que la oposición la consideró intrascendente, pero el Senado la paralizó proponiendo una variante al apartado relativo al castigo a los funcionarios que aceptasen regalos. Con esto, la iniciativa quedó congelada; su misión de reivindicar la imagen presidencial se había cumplido con la sola formulación de la iniciativa.

En conclusión, la actuación del Senado en la última legislatura se abocó a ejercer su papel simbólico de ratificar iniciativas presidenciales, sin ponerse a la altura de las nuevas realidades que exigen una revitalización y ampliación de los intereses que tradicionalmente ha representado. El Senado perpetuó su adhesión a los intereses de las oligarquías económicas y políticas.

Todo esto hace previsible que en el futuro cercano se plantee su incorporación a la reforma política, quizá por la vía de la representación proporcional. Sin embargo, esta posibilidad dependerá no sólo de la fuerza de los grupos progresistas dentro del PRI, interesados en la vigencia de la reforma política como condición de supervivencia del sistema, sino del avance que conquisten las luchas de los nuevos grupos, no sólo en la vida parlamentaria, sino en el mundo político.

Para estimar estas posibilidades, parece pertinente analizar la composición del próximo Senado y las tendencias que se apuntan.

4.- Tendencias en el próximo Senado.

Antes de que se dieran a conocer las listas definitivas de los candidatos oficiales al Senado en marzo pasado, las grandes interrogantes que se planteaban eran si se introducirían nuevos criterios de selección de los candidatos; si se innovaría la distribución de los escaños para incorporar un mayor número de los llamados "técnicos" y por último si se pondrían en práctica las promesas vertidas durante la campaña de De la Madrid de descentralizar los procesos de preselección, de cerrar el

paso a cacicazgos y sólo permitir el acceso a personas de probada autoridad moral.

La postulación definitiva desvaneció toda duda; se ratificaron viejas tradiciones y fórmulas añejas. Por un lado el Senado se mantuvo cerrado a la representación plural, triunfando sobre la reforma política. Por otro, en el proceso de designación se corroboró la tendencia a la "centralización corporativizada".

Los 15 escaños asignados al sector obrero estarán ocupados por líderes estatales de la CTM o por dirigentes de grandes sindicatos de empresa como el ferrocarrilero y el petrolero. El sector campesino estará representado por 7 senadores, todos ellos cuadros de las organizaciones campesinas oficiales, entre los que destacan el líder de la Confederación Campesina Independiente, Alfonso Garzón Santibañez y el de la recientemente creada Federación Nacional de Jornaleros Agrícolas, Heladio Ramírez, antiguo secretario de organización sindical de la CNC.

Privan en esta selección decisiones de cúpula, características de la estructura piramidal de estos dos sectores.

Sus representantes en el Senado se identifican por su experiencia en funciones de control sobre organizaciones de masas así como en las lides parlamentarias.

Por otra parte, estarán en el Senado los dirigentes de maestros, petroleros, trabajadores del Distrito Federal, hombres de confianza de los grandes caciques que dominan y se benefician de dichos sindicatos, Jonguitud, Hernández Galicia, "La Quina", y Gamboa Pascoe. De nada valió la eliminación de exgobernadores, ofrecida como medida para bloquear hegemonías locales.

Se mantuvo también la tendencia de la política mexicana, ya señalada por otros estudiosos, a la "oligarquización de las élites", esto es, a la circulación de los puestos sólo entre las grandes familias políticas. (9) Cabe añadir que entendemos que esta caracterización se refiere, no únicamente a lazos consanguíneos, sino a una pertenencia más o menos clara a ciertas "camarillas" políticas integradas tanto por lealtades jerarquizadas como por identificación formativa e incluso generacional.

Estas dos tendencias, relativas a los criterios de selección, se observan igualmente entre los representantes del sector popular, a pesar de que su mayor amplitud y heterogeneidad le permiten filtrar candidatos que escapan a la estructura jerarquizada de las grandes corporaciones.

(9) Cfr. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 13.

De tal suerte, los 42 escaños reservados a la CNOP se distribuyen entre líderes de sus grandes organizaciones como el SNTE, FSTSE, ANFER, que son las que dan al sector su estabilidad y fuerza, así como entre profesionistas y técnicos destacados en diferentes ramas de la administración pública. Este es el caso por ejemplo de Agustín Tellez Cruces, Hugo B. Margáin o Gonzalo Martínez Corbalá.

Estas características de la CNOP le permiten actuar como agente de ponderación y equilibrio frente a los otros dos sectores marcadamente corporativizados, al igual que como canal de incorporación para aquellos candidatos ligados al presidente en turno (Roberto Casillas y Jorge Díaz Serrano), o vinculados con el futuro mandatario (Miguel González Avelar y Adolfo Lugo Verduzco).

El predominio del sector popular (66% de los escaños) que no es privativo del Senado y se refleja también en la Cámara de Diputados, no es un fenómeno nuevo, sino una constante desde los años 50 y el ascenso de los grupos medios. En la nueva legislatura obedece, además, a la visible pérdida de la capacidad negociadora de los otros dos sectores, particularmente del obrero, motivada por la mengua en su capacidad de respuesta y por los conflictos internos. Las pugnas por la ya ineludible sucesión de Fidel Velázquez, que se han traducido en campañas de desprestigio contra uno de sus más claros herederos, Gamboa Pascoe, han mermado el potencial de presión de la gran central obrera.

La composición del próximo Senado da cuenta de la complementariedad entre el grupo técnico y los políticos tradicionales. Dos terceras partes de los futuros senadores han ocupado previamente puestos de representación popular y de los restantes, sólo dos de ellos incursionan por primera vez en la política nacional o en la administración pública, aunque son reconocidos sus méritos en campos fundamentales como la prensa o las universidades públicas (10).

La composición del Senado ofrece la imagen de una acreditada experiencia político-administrativa que puede contribuir a rescatar la credibilidad y dignidad de las funciones del Senado. La presencia de cinco distinguidos ex-embajadores bien puede impulsar un giro en la posición del Senado en materia de relaciones exteriores. Por ejemplo, puede esperarse que no vuelva a incurrir en actitudes temerosas como las de 1979 que le impidieron solidarizarse con la lucha sandinista, siendo posteriormente rebasado por la posición asumida por el Presidente López Portillo.

En suma, persiste en el Senado la representación de las

más variadas tendencias dentro del partido oficial y el gobierno. Comparten escaños desde viejos cardenistas como Raúl Castellanos, hasta representantes arquetípicos de la tecnocracia como José Antonio Padilla Segura. Más aún, se encuentran senadores con influencia en un mismo campo de actividad social, pero con trayectorias y posiciones enfrentadas, como es el caso de Miguel González Avelar, hombre del futuro Presidente, avezado en los problemas de la educación, pero totalmente ajeno a las aspiraciones caciquiles del liderazgo magisterial, frente a Ramón Martínez Marín, yerno de Carlos Jonguitud y hombre experimentado en el manejo de clientelas dentro del SNTE.

Esta composición del Senado, combinadora de corrientes y experiencias, puede servir de laboratorio para que a través de la mutua alimentación se vayan ideando nuevas formas del quehacer político en México. Esta posibilidad dependerá, por una parte, de que exista la voluntad de restituirle al Senado eficacia en sus funciones de instrumento articulador de la pluralidad en la unidad. Dependerá también de sobre quién recaiga el liderazgo del Senado y la forma como se organicen sus distintas comisiones. Por último, dependerá de la capacidad del futuro gobierno para aprovechar la movilización de nuevos grupos y reforzar sus apoyos como condición para impulsar nuevas respuestas a los conflictos internos que redunden en su mayor habilidad para hacer frente a la presión de los grandes intereses económicos nacionales y extranjeros.

En última instancia, lo que está en juego en la necesidad de crear novedosos patrones de dirección política es el reforzamiento legítimo del control oficial sobre la política, como única vía para que los conflictos sociales continúen siendo resueltos institucionalmente.

(10) Es el caso de Socorro Díaz, directora de "El Día" y de Mariano Palacios Alcocer, rector de la UAQ y vicepresidente de ANUIES.