

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

*Pedro Aguirre**

*“Si tuviésemos una cámara baja perfecta,
la presencia de una cámara alta sería inútil.
Pero reconozcamos que éste es un ideal
que no se cumple”.*

Walter Bagehot

En los últimos lustros han surgido en diversos países, tanto federales como unitarios y tanto parlamentarios como presidenciales, iniciativas para la reforma de las cámaras altas, en algunos casos como parte de una reforma integral del sistema de gobierno y en otros con el propósito de reforzar la autonomía de regiones y provincias.

El tema de la reforma del Senado ha sido causa de enconadas polémicas en varias democracias consolidadas. El Reino Unido ha modificado las fórmulas de integración de la Cámara de los Lores, auténtica reminiscencia de la Edad Media, como consecuencia de la urgente necesidad que tiene esta nación de transformar sus instituciones políticas. En España, Canadá, Francia e Italia

* Analista Político.

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

se debate actualmente sobre las formas de reforzar el papel institucional del Senado ante el creciente poder que han cobrado las corrientes regionalistas. También en Japón y Bélgica la cámara alta ha experimentado modificaciones trascendentes. El debate no es menos intenso en varias naciones de democratización reciente. Reformas para reforzar el papel de las cámaras altas han sido efectuadas en Rusia, Polonia, Argentina y Brasil, mientras que la discusión alrededor del tema se mantiene en Chile, Indonesia, Uruguay, Sudáfrica, Paraguay y Rumania, por citar algunos casos.

Dentro de este contexto resulta significativo que las voces a favor de suprimir las cámaras altas han perdido fuerza en casi todo el mundo. Únicamente en Venezuela y Perú, naciones que padecen en la actualidad de caudillajes anti-democráticos, el Senado ha desaparecido como consecuencia de la adopción de nuevas constituciones. A pesar de que no faltan quienes acusan a las segundas cámaras de ser inútiles organismos que solamente redundan la labor legislativa, la realidad es que hoy se efectúa una revalorización de los senados y del papel que pueden desempeñar como factores para reforzar un tema que se ha vuelto clave en los sistemas políticos contemporáneos: la gobernabilidad democrática.

La crítica a las cámaras altas ha sido característica del marxismo y del populismo latinoamericano tanto de izquierda como de derecha. En Europa y naciones industrializadas los partidos socialistas y laboristas han abandonado su inicial postura abolicionista por una actitud reformista hacia la cámara alta. En este sentido, muy elocuente ha resultado la reforma a la Cámara de los Lores implementada por el gobierno de Blair, que se ha limitado a la supresión de los denominados "lores hereditarios".

Yacasi nadie discute que la utilidad de los senados es significativamente mayor en los Estados federales, en virtud a que es en ellos donde mejor se ven representados los intereses específicos de las entidades que integran a una federación; ni de su pertinencia en los regímenes presidenciales, en los que la presencia de una cámara alta ayuda a atemperar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, que de otra manera podrían llegar a polarizarse demasiado. Asimismo, se considera que una "segunda vista" a la legislación aprobada en la cámara baja siempre es útil como filtro que corrija eventuales errores y precipitaciones. La revalorización de la función política de la cámara alta que se verifica en la actualidad ha provocado que muchos especialistas recuerden la definición clásica de James Bryce de las cuatro funciones básicas de un

-----*Pedro Aguirre*

Senado: "revisión de la legislación, iniciación de proposiciones de ley en algunas áreas específicas, aplazamiento de la legislación de importancia constitucional y el fomento del debate público".¹

El unicameralismo suele limitarse a pequeñas democracias. De hecho, hasta 1993 era Portugal, con sus casi 10 millones de habitantes, la mayor democracia unicameral del mundo. Como ya hemos apuntado, recientemente el Senado ha sido suprimido en Perú y en Venezuela aunque sobran indicios que nos permiten pensar en el declive de la democracia en estas dos naciones latinoamericanas. La dimisión de Alberto Fujimori ha dado lugar a esperanzas de rectificación en el caso peruano. Según la Unión Interparlamentaria Mundial, en el orbe hay un total de 60 estados bicamerales, lo que incluye a todas las democracias mayores,"

La reforma de la cámara alta es indispensable en México ya que, contra lo que algunos piensan, el Senado puede llegar a ser una pieza clave del sistema político, sobre todo en lo que concierne a tres renglones fundamentales en la vida pública nacional: procurar un óptimo funcionamiento del sistema federal, participar en el diseño de estrategias efectivas para nuestras relaciones exteriores y contribuir al perfeccionamiento de nuestro sistema de justicia.

Debemos estar conscientes de la importancia política de la cámara alta y del papel que ésta puede jugar en la consolidación de un régimen democrático en México. Repensar al Senado es uno de los temas axiales de la reforma del Estado. Es por ello que resulta urgente empezar a considerar ideas que conviertan al Senado en un órgano superior de Estado capaz de trabajar en forma eficaz a favor de la gobernabilidad democrática, y que corrijan algunos errores que se han cometido en el pasado reciente y que han atentado contra el carácter eminentemente federal que debe tener la cámara alta. En efecto, la reforma aprobada en 1996 está propiciando una preocupante tendencia a reducir la importancia de las facultades exclusivas del Senado, el cual, de seguir así, puede limitarse a ser una especie de Cámara de Diputados *compacta* que únicamente redunde el trabajo legislativo. Es inaplazable reforzar las facultades exclusivas del Senado de la República y devolverle a plenitud su carácter federal.

¹ Como está citado en Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989, p.37.

Samllel C. Pancrson y Anlhony Mughan. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999, p. 4.

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

El origen: "la Cámara de la cordura"

En su origen, las cámaras altas fueron instituciones dedicadas a la defensa y representación de los intereses de la aristocracia frente a la Corona, en la que los señores feudales y el poder eclesiástico se reunían periódicamente para plantearle al Rey sus opiniones y demandas. Es decir, su conformación responde a la idea medieval de representación por órdenes o estamentos." Tal era la función de la Cámara de los Lores británica, históricamente la primera cámara alta del mundo al ser creada a finales del siglo XIII y que, como hemos visto, a la fecha sigue siendo un legado medieval.

Con el tiempo, las naciones del resto de Europa imitaron a los británicos y de esta forma fueron creándose por todo el viejo continente cámaras altas aristocráticas. Más tarde llegó el Tercer Estado (la burguesía urbana y las clases medias emergentes) y con él la Revolución Francesa y la decadencia de la aristocracia. Fue precisamente Sieyès el primero en cuestionar duramente la utilidad de las cámaras altas al afirmar que "si la segunda cámara difiere de la primera, entonces es nociva; si esta de acuerdo, entonces es superflua".⁴ En el siglo XIX, la utilidad de las cámaras altas parecía haberse evaporado. Sin embargo, la eclosión del poder del proletariado y la aparición del socialismo salvaron de la desaparición a los senados europeos, los cuales se mantuvieron como órganos de las nuevas clases dominantes frente a la creciente presencia de los partidos socialistas y socialdemócratas en los parlamentos. La cámara alta se erigió en defensor de las posiciones conservadoras, al constituir un órgano de representación comunal, la mayor parte de los casos electos de manera indirecta, que garantizaba una sobrerrepresentación de las comunidades rurales sobre las urbanas.

Los políticos conservadores definieron a los senados como cámaras de reflexión y moderación destinadas a evitar que se adoptaran decisiones legislativas precipitadas, descuidadas o mal intencionadas, y lucharon denodadamente por su preservación. La función política de los senados, argumentaban los conservadores, debía evitar que creciera demasiado el poder de las cámaras bajas e impedir la entronización de un régimen de asamblea que diera lugar a una dictadura de la mayoría.

³ Ver Karl Lowensrein, *Tcoris de la Constitución*, Barcelona, España, Ariel, tercera edición, 1983, p. 246.

⁴ Como (stá citado en Roger Scruton, *A Dictionaries of Political Thought*, London, Macmillan, 1996, p. 44.

Pero a la larga, con la extensión del voto universal, las posturas de los conservadores no evitaron la decadencia de las cámaras altas frente a la extensión de la democracia. A lo largo del siglo XX casi todas las cámaras altas europeas sufrieron la pérdida de un número considerable de facultades, al grado que los senados subsisten como instituciones casi de ornato. Incluso se dieron casos de países poco poblados que optaron por suprimir al Senado, como sucedió en Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. ¿Qué fue, entonces, lo que permitió la permanencia generalizada de los senados en el siglo XX?

Federalismo y cámaras altas

La aparición en escena del federalismo dio una nueva y poderosa razón de ser a los senados. El pacto federal norteamericano incluyó la formación de una cámara alta donde todos los estados integrantes tuvieran derecho a una representación paritaria, como una garantía a las entidades menos pobladas de que no serían rehenes de la voluntad de los grandes estados. El Senado Estadounidense estaría destinado a ser la cámara deliberativa más importante del mundo y los senadores dejarían con el tiempo de ser meros embajadores de sus respectivos estados para convertirse, desde mediados del siglo pasado, en personajes políticos de primer orden, dueños de un enorme poder y prestigio.

Evidentemente, cabe señalar que la fortaleza del Senado en los Estados Unidos se debe más que a la eficacia del sistema federal, a las características inherentes del sistema de partidos. El hecho de que los partidos Demócrata y Republicano sean organizaciones flexibles y descentralizadas que no imponen ningún tipo de disciplina de voto a sus legisladores, ha otorgado a los senadores márgenes de maniobra considerables y les ha permitido engrandecer sus posiciones personales. Es por ello que un senador que destaca se convierte de inmediato en una figura política de dimensión nacional, con posibilidades incluso de llegar a la Presidencia.

La protección de los intereses de las partes constitutivas de una federación es un motivo legítimo para la existencia de las cámaras altas. Es por esta causa que todo estado federado moderno es bicameral, excepto Venezuela. Desde su fundación, casi todos los sistemas federales imitaron la idea norteamericana de contar con una cámara alta donde se vieran representados los intereses de las entidades integrantes. Incluso naciones unitarias donde existen poderosos intereses regionalistas (como Italia, España y Bélgica) han procurado establecer

El Senado como factor degobernabilidad democrática

senados con características federales; esto es, que sirvan para tratar de representar los intereses de las provincias frente al gobierno central.

En los Estados federales la representación en la segunda cámara suele basarse en las entidades que los constituyen y no ser proporcional al tamaño de su población. Los estados pueden disfrutar de igual representación en la segunda cámara, como sucede en Australia, Suiza, Argentina, Brasil y Estados Unidos, o mantener una integración que subrepresenta de forma relativa a las unidades más pequeñas, como en Austria, India y Alemania.

Asimismo, muchos analistas señalan que el papel de representación federal de la cámara alta se ha visto atenuado, si no es que nulificado en la práctica, en virtud a que en la mayor parte de los países bicamerales impera la disciplina de voto de partidos verticales y centralizados. Este tema es vasto y merece un análisis profundo. Tiene que ver con la crisis actual de los partidos políticos y con la modernización de los órganos de representación democrática. Sin embargo, en la actualidad es un hecho que los partidos tienden a descentralizarse y la disciplina de voto a ser cada vez menos rígida, lo que podría redundar, en el caso de los senados, en el fortalecimiento de su desempeño como cámara eminentemente federalista: 'Un ejemplo reciente y altamente significativo de esta tendencia se dio en Alemania, donde el actual canciller, el socialdemócrata Gerhard Schröder, logró hacer pasar un ambicioso y controvertido plan de reforma fiscal gracias al voto de varios senadores democristianos en el Bundesrat, quienes antepusieron los intereses de sus estados a la disciplina de voto de su partido.

Cámaras altas y tipo de gobierno

El federalismo permitió a las cámaras altas encontrar una nueva fuente de justificación. Sin embargo, constituye un error el pensar que los senados juegan un papel más importante en las naciones federales que en las unitarias. Contra lo que pudiera suponerse, el factor que verdaderamente ha determinado si el Senado ha de desempeñar una función trascendente dentro de un sistema democrático no es la forma de organización del Estado (federal o central), sino el tipo de gobierno: parlamentario o presidencial.

³ Un estudio interesante y relativamente reciente sobre la modificación del comportamiento de la disciplina de voto de los parlamentarios se encuentra en Cuy W. Cope Jandy Samuel C. Panerson (eds.), *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994.

-----*Pedro Aguirre*

En los regímenes parlamentarios, sean federales o unitarios, el Primer Ministro es exclusivamente responsable ante la cámara baja, ya que depender simultáneamente de la voluntad de los dos cuerpos legislativos haría sumamente complicado su trabajo. Esto quiere decir que en las naciones parlamentarias (salvo en Bélgica e Italia) el único organismo público capaz de formar y de disolver al gobierno es la cámara baja. Esto ha redundado también en la reducción de la capacidad legislativa del Senado, el cual sólo interviene como cámara revisora en un número cada vez menos significativo de las leyes que son aprobadas en la cámara baja. De hecho, la principal función de muchos senados en regímenes parlamentarios es aprobar en determinados casos un veto suspensivo sobre cierto tipo de legislación.

Tenemos entonces que la presencia del Senado estorba al desarrollo del parlamentarismo, que por su naturaleza implica una comunidad de origen entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Como lo escribió no hace mucho un analista británico: "La racionalidad de las segundas cámaras en las democracias parlamentarias puede ser cuestionada bajo la base de que tener dos centros de poder puede llevar fácilmente a confusión",

En los regímenes presidenciales, donde la división de poderes es más clara, la situación del Senado es diferente. Históricamente, la cámara alta ha impedido que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo sea demasiado tensa, ya que modera el poder de la cámara baja en beneficio del Presidente. Se considera que la presencia de una sola cámara complicaría las de por sí difíciles relaciones entre Ejecutivo y Congreso. La idea de mantener un Senado como instrumento de contención frente a la cámara baja ha sido aceptada en la mayoría de los regímenes presidenciales latinoamericanos. En México la necesidad de moderar la influencia del Poder Legislativo, cuyo poder había creado enormes problemas a la administración del presidente Juárez, fue la razón fundamental por la que en 1874 Lerdo de Tejada decidió restablecer el Senado (proscrito tras la promulgación de la Constitución del 57).

Habría que subrayar también el papel mediador del Senado en Estados Unidos, país donde es común encontrar que el Congreso está dominado por el partido contrario al del Presidente en funciones. Por citar casos recientes, recuérdese que durante los gobiernos republicanos de Reagan y Bush la Cámara de Representantes tuvo, todo el tiempo, mayorías demócratas lideradas por

• Donald R. Shell, *The House of Lords*, London, Oxford University Press, 1992. p.25.

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

políticos liberales como O'Neil, Foley y Gephardt, cuyas posturas fueron considerablemente matizadas por un Senado también con mayoría demócrata, pero más moderado. El demócrata Clinton debió vérselas por algún tiempo con el ultraconservador y tormentoso Newt Gingrich como líder de la Cámara de Representantes, pero el Senado encabezado por el republicano moderado Dole mucho ayudó a atemperar las cosas. Otro buen ejemplo del papel moderador del Senado lo da la Federación Rusa, donde la influencia de los dirigentes del Congreso de los Diputados del Pueblo, nunca caracterizados por su ponderación, es suavizada por la presencia de una cámara alta más mesurada.

Formas de integración de las cámaras altas

Los senados pueden integrarse mediante sistemas indirectos, directos y mixtos de elección, La fórmula más común de integración de los senados es la elección directa, ya sea mediante métodos proporcionales (como en Australia, Bolivia, Colombia, Uruguay, Irlanda, Argentina y Japón) o de mayoría absoluta (el caso de Estados Unidos y Brasil). Sin embargo, un buen número de cámaras altas depende para su integración de mecanismos de elección indirectos: en Alemania y la India son las legislaturas locales de los estados las que designan a quienes habrán de representar a la entidad en el Senado; en Canadá es el Primer Ministro quien nombra a la totalidad de los senadores; en el Reino Unido el monarca decide personalmente cuales serán los pares destinados a la Cámara de los Lores; en Francia los senadores son electos por un colegio electoral conformado por las principales autoridades municipales y departamentales. España y Bélgica. mantienen vigente fórmulas mixtas, en virtud de las cuales parte de los senadores son electos directamente por los ciudadanos de cada provincia mediante un mecanismo proporcional y parte son designadas por las legislaturas y autoridades locales. En Australia utilizan el sistema de "voto preferencial" y en Chile la mayoría relativa en distritos binominales.

Se equivoca quien piense que los senados electos de manera directa son más influyentes que los integrados indirectamente. El *Bundesrat* alemán es sensiblemente más importante para el sistema político que la mayor parte de las cámaras altas europeas, en razón a que a él asisten como miembros la totalidad de los gobernadores (ministros-presidentes) de los estados, quienes son personajes de primer orden. Además, el Senado de Alemania ha cobrado importancia desde la reunificación, como consecuencia de las crecientes ten-

siones entre los viejos estados y los estados de reciente ingreso y como efecto de las discrepancias surgidas entre las entidades de la federación frente a los temas de la unidad europea. Por otra parte, como ya se ha visto, los senados en la mayoría de los sistemas parlamentarios carecen casi por completo de utilidad, incluso en aquellas naciones donde la cámara alta es electa de forma directa.

En la mayor parte de las democracias el método o fecha de elección de las dos cámaras es diferente para asegurar que la segunda cámara sea complementaria de la primera y no un mero duplicado. Las cámaras altas suelen disponer de un mandato más largo que los diputados y frecuentemente se renueva por partes. En las naciones donde los senadores son designados (como Canadá y el Reino Unido) los mandatos suelen ser vitalicios o casi." En los países con senadores electos los mandatos suelen ser largos, por lo general de seis años, como en Japón, México, Australia, Estados Unidos, Argentina y Austria. En muchos casos, la cámara es renovada por mitades cada tres años, o en tercios cada bienio, como en Estados Unidos. Como es lógico, las cámaras altas cuyos integrantes son nombrados por las legislaturas locales (India, Alemania Austria), se renuevan de forma continua y son reflejo de los cambios electorales que se van sucediendo en las entidades federativas.

Bicameralismo desigual y bicameralismo integral

Es poco frecuente que las dos cámaras de un parlamento disfruten de facultades idénticas. Las naciones que cuentan con Senado pueden dividirse en dos grandes campos: las que poseen un "bicameralismo integral" y las que sólo cuentan con un "bicameralismo parcial o desigual". El factor que determina el tipo de bicameralismo siempre será el número de facultades efectivas que la cámara alta desempeña, hecho que definirá el peso específico del Senado dentro del sistema político. Las cámaras altas de los gobiernos parlamentarios ven bastante limitadas sus funciones: al no contar con el derecho de revisar absolutamente toda la legislación que emana de las cámaras bajas; al poseer (en la mayor parte de los casos) atribuciones meramente suspensivas; y al no ser responsable ante este cuerpo legislativo el gobierno del país. En este renglón sólo se conocen dos excepciones: Italia y Bélgica. En ambas naciones parlamentarias los senados tienen corresponsabilidad casi absoluta de derechos con las cámaras colegisladoras, aunque cabe decir que estas facultades han

⁷ En **Canadá** la edad de retiro de los senadores es a los 75 años.

•Jean-Claude Coluián, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Barcelona, Blurne, 1981, pp. 65-77.

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

sido hasta el momento meramente formales, ya que la práctica política dicta que sean las respectivas cámaras de diputados las verdaderas instancias de poder. PQR su parte, en casi la totalidad de los sistemas presidenciales encontramos bicameralismos integrales, e inclusive en algunos casos existen importantes facultades exclusivas de la cámara alta, que hacen destacar eventualmente al Senado sobre la Cámara de Diputados.

En países bicamerales se hace necesario un mecanismo para resolver las ocasionales diferencias que surjan entre ellas. El método más común es la creación de un comité parlamentario conjunto llamado en algunos lugares de mediación, conciliación o consulta y compuesto por un número igual de miembros de cada cámara. Es posible, como sucede en Australia y la India, que las cámaras diriman sus diferencias con la celebración de sesiones conjuntas especiales. También existe el sistema conocido como *navette* que consiste en un mecanismo que permite a las dos cámaras examinar de forma alternativa el proyecto de ley en cuestión, mientras mantienen una estrecha comunicación entre ellas, hasta que sean capaces de llegar a un acuerdo. Desde luego, vale la pena apuntar que en casi todos los bicameralismos, a final de cuentas, es la cámara baja la que puede superar el veto del Senado."

El Senado en México

La historia del Senado en México comienza en 1824 con la promulgación de la primera Constitución federalista, la cual disponía que hubiera dos senadores por estado, todos nombrados por las cámaras legislativas locales. México copió e incorporó en su Constitución el modelo senatorial de Estados Unidos que prescribe la representación de los intereses de las entidades federativas.

Durante el período centralista, el Senado se convirtió en un cuerpo eminentemente aristocrático integrado por 24 notables, que aumentaron a 63 con las Bases de 1843. Con el Acta de Reformas de 1847 la conformación del Senado volvió a la lógica federal, ahora con la representación de tres senadores por estado y dos por el Distrito Federal.

La Constitución de 1857 suprimió al Senado, no sin que se verificaran antes intensos debates en el Constituyente, en la que el insigne Francisco Zarco se manifestó como uno de sus principales defensores al afirmar, entre otras cosas,

• Para un estudio sobre las relaciones entre las dos cámaras ver Philip Norton, *Parliaments in Western Europe*; London, Frank Cass, 1990.

— — — — —

Pedro Aguirre

que: "En México hace falta aún una política firme, segura, tanto en lo que afecta en los negocios internos como en lo que se refiere a las relaciones exteriores... Nuestra política debe ser estable... Pues bien, aquí donde el cambio de un solo ministro equivale a veces a una revolución; aquí donde los partidos suelen no tener más plan al ascender al poder que destruir cuanto hicieron sus antecesores, el Senado puede servir como catalizador si es capaz de conservar la estabilidad de los negocios a largo plazo del Estado, y contribuir de esta forma a tener una política nacional que será la del pueblo y la consolidará sin dejarla expuesta a cambios y ataques repentinos".¹⁰ ¡Pasmosa actualidad en las palabras que Zarco pronunció hace 163 años!

El Senado fue restaurado en 1874 con la fórmula de dos senadores por estado electos en las legislaturas locales. La Constitución de 1917 recogió la representación de dos senadores por estado, pero ahora electos en comicios directos para un mandato de seis años, sistema que funcionó hasta 1988, cuando se determinó renovar por mitades al Senado cada tres años, imitando a las democracias que ya hemos apuntado.

Como bien se sabe el Senado, al igual que la Cámara de Diputados, tuvo una importancia política marginal durante todo el periodo en el que el país experimentó un presidencialismo exacerbado. Ello, a pesar de que la Constitución del 17 le concedió atribuciones exclusivas formales muy importantes, tanto en el ámbito de nuestras relaciones exteriores como en lo que concierne al orden político interno del país. Esta atrofia senatorial se debió principalmente a que la Cámara Alta mexicana padeció por décadas de un fenómeno de sobrerrepresentación aún más acusado que la experimentada por la Cámara de Diputados, en virtud de que hasta 1994 sus mecanismos de integración excluyeron cualquier forma de proporcionalidad. Los senadores eran electos exclusivamente mediante la mayoría relativa de votos. Bajo el esquema de partido hegemónico y de ausencia de verdadera competitividad electoral en el que los mexicanos vivimos por décadas, esta fórmula de integración permitió al PRI conservar el monopolio de la representación en la Cámara Alta hasta 1988, año en el que ingresaron al Senado cuatro legisladores del Frente Democrático Nacional.

La forma de integración de la Cámara de Senadores fue modificada como resultado de la reforma electoral de 1993. Entonces el número de senadores

¹⁰ Francisco Zarco, *Colección Los Imprescindibles*; México, Cal y Arena, 1996. p. 458.

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

se duplicó, pasando de 64 a 128, con cuatro legisladores por entidad en vez de los dos tradicionales. Aunque la nueva fórmula representó un avance respecto al antiguo mecanismo en términos de una mayor concurrencia de los partidos de oposición, es importante subrayar que este sistema de conceder tres senadores por entidad al partido más votado y uno a la primera minoría dejaba todavía mucho que desear en lo que concierne a una auténtica representación proporcional.

Los resultados conseguidos por los partidos políticos en la contienda electoral de 1994 para senadores ilustraron claramente que la fórmula "tres a uno" seguía garantizando una sobrerrepresentación notable al PRI, organismo que consiguió aproximadamente 50% de los votos pero 74% de los senadores, es decir, una sobrerrepresentación de 21 puntos porcentuales; mientras que el PAN conquistó 26% de sufragios y apenas 19% del total de senadores y el PRD tuvo que conformarse con 6% de la representación senatorial, a pesar de haber registrado a su favor 17% de votos.

Es importante aclarar que en 1994 el nuevo sistema no funcionó a cabalidad, en virtud de que los senadores electos en 1991 (uno por entidad) debían concluir el mandato de seis años para el que fueron electos, razón por la que el 21 de agosto de 1994 los mexicanos votamos, de manera excepcional, por tres senadores por entidad en vez de cuatro y (de haber continuado vigente esta fórmula), en 1997 se hubiera hecho, también de forma excepcional, por un sólo senador en cada entidad, electo para un mandato de sólo tres años. Hubiese sido hasta el año 2000 que el sistema "tres a uno" entrara plenamente en vigor. Por otra parte, el hecho de que en 1991 el PRI únicamente haya perdido la elección senatorial en el estado de Baja California, provocó que la conformación senatorial de esos comicios fuese casi idéntica a la que hubiese resultado de haber estado funcionando el sistema "tres a uno" en 1994.

Como resultado de la Reforma Política de 1996, la fórmula de conformación del Senado volvió a ser modificada. El número total de senadores quedó en 128, pero se redujo de tres a dos el número de legisladores a elegir en cada estado por la primera mayoría, quedando uno para la segunda. Es decir, ahora tenemos que cada estado está representado en la Cámara Alta por tres legisladores, lo que hace un total de 96. Para elegir a los 32 senadores restantes se estableció un sistema en el que cada partido presenta una lista nacional única de candidatos que compiten por los escaños mediante una fórmula proporcional.

Si bien es relativamente más justa la repartición de escaños en términos proporcionales, se ha afectado la lógica de representación federal que fue básica en la creación de la Cámara Alta. El Senado debe ser fundamentalmente una cámara de representación de las entidades federativas. Su justificación reside en poseer competencias exclusivas que afecten a los temas relativos a la relación entre ellas y con el gobierno federal, más que en convertirse en una especie de Cámara de Diputados *compacta* que sólo duplique, muchas veces de forma innecesaria, las funciones legislativas.

Asimismo, a pesar de haberse logrado, ampliar la pluralidad política en su seno, aún no puede decirse que el Senado esté cumpliendo tareas fundamentales que puedan justificar su presencia en nuestro sistema político. Urge iniciar una reflexión seria sobre el destino que deberá tener el Senado dentro del incipiente régimen democrático que buscará consolidarse en los próximos años.

Senado y gobernabilidad democrática: una propuesta

El tema de la reforma al Senado ha sido descuidado de manera lamentable por la mayor parte de nuestra clase política. Debe ampliarse la naturaleza y el alcance de las facultades exclusivas del Senado, teniendo como objetivo convertir a este órgano legislativo en una instancia eficaz de gobernabilidad democrática. Por ejemplo, dar al Senado el poder de ratificar los nombramientos de algunos secretarios de Estado, de influir sobre el monto de las partidas presupuestales que la Federación otorga a los estados, de impulsar de forma efectiva un desarrollo regional equilibrado, de sancionar de manera efectiva la política exterior, de intervenir en la convocatoria de referendos y de perfeccionar los mecanismos de ratificación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia. Tendríamos entonces una institución que marcaría límites al desproporcionado poder de que ha gozado el Presidente de la República, al mismo tiempo que tendría la oportunidad de atemperar el espíritu de asamblea que a veces priva en la Cámara de Diputados.

Es fundamental instrumentar propuestas de reforma al Senado para lograr arraigarlo como un instrumento de gobernabilidad democrática. Algunas ideas podrían ser las siguientes:

Modificación de sus fórmulas de integración. Hay que encontrar fórmulas adecuadas para la conformación del Senado, con el objetivo de garantizar el

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

carácter plural de esta Cámara y evitar a toda costa la sobrerepresentación de un partido político, pero sin que con ello se atente contra su carácter eminentemente federal. De todas las opciones con las que contamos para la reforma del mecanismo de integración de la Cámara Alta debe considerarse como la más adecuada la de cociente electoral con restos mayores, en virtud a que se trata de la fórmula más versátil (permite el mayor número de combinaciones de representación), tolera rangos de sobrerepresentación mínimos y goza de cierto arraigo en México, en virtud de que ya ha sido utilizada en nuestro país para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados por la vía proporcional.

De aplicarse el sistema de cociente electoral con restos mayores para la integración del Senado, indispensable sería considerar a cada entidad federativa como una circunscripción plurinominal, cada una con cuatro escaños, de tal forma que el total de senadores quedaría como ahora, 128 legisladores, pero desaparecería cualquier listado nacional, de tal suerte que se mantendría una representación paritaria por cada estado y se respetaría la lógica de representación federal que inspiró la creación de la Cámara Alta.

Asimismo, sería sumamente conveniente que se hiciera posible la reelección inmediata de los senadores, con el propósito de profesionalizar la labor legislativa.

Convertir al Senado en pieza clave del fortalecimiento al federalismo. La Cámara Alta debe consagrarse a promover la soberanía de los estados y la libertad de los municipios, al mismo tiempo que incrementa la cohesión nacional, la estabilidad política y el desarrollo equilibrado del país. Es por ello que es indispensable elevar a rango constitucional, mediante una reforma al artículo 76 de la Carta Magna, que el Senado sirva esencialmente como la Cámara donde las entidades federativas sean eficazmente representadas ante la Federación y que actúe de manera sistemática como un agente articulador de los gobiernos regionales y locales en el marco de un pacto nacional auténticamente federalista.

El Senado debe ser una instancia federal que asegure integridad territorial, cohesión social y desarrollo equitativo y que se empeñe en afrontar con éxito aquellos problemas y proyectos públicos y sociales que se extienden por todo el territorio y rebasan las fronteras y recursos de los gobiernos locales.

El Senado debe coadyuvar en la tarea de reordenar a la República según su naturaleza federalista. Servir como instrumento que resguarde y regule las soberanías y autonomías de los diversos órdenes de gobierno, a la vez que participa en la construcción de relaciones de concurrencia, cooperación y división de la tarea pública.

Otra reforma indispensable para acentuar el carácter federalista del Senado es hacer que la aprobación del presupuesto deje de ser atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, de manera que el Senado de la República, en su carácter de representación de las entidades federativas, intervenga de forma decisiva en la determinación del monto de las participaciones fiscales que corresponden a los estados.

El Senado deberá ssncionsr de manera efectiva la política exterior. El escenario mundial que se perfila hacia el siglo XXI como resultado del fin de la Guerra Fría y la consecuente constitución de un mundo económica, política y culturalmente globalizado, nos obliga a cuestionar a fondo nuestras concepciones tradicionales de política exterior; con el objetivo de arraigar una perspectiva estratégica estructurada y viable que sirva a los propósitos de fortalecer nuestra posición en el concierto internacional, sin perder de vista principios fundamentales que le otorguen reconocimiento a nuestra posición en el mundo. Para ello, debe quedar claro en primera instancia que las prioridades internacionales de nuestro país son, esencialmente: la protección de nuestros derechos inalienables y los de nuestros conciudadanos en el extranjero; la promoción del desarrollo económico; y la construcción de un orden internacional de carácter no hegemónico.

Los asuntos concernientes a la creciente cooperación e interdependencia entre México y el resto del mundo deben ser axiales en cualquier propuesta de política exterior.

El Senado debe participar activamente en el diseño estratégico de nuestra política exterior, cosa que, hasta la fecha, no ha podido cumplir de forma convincente a pesar de que existe un mandato constitucional expreso. Durante décadas la Cancillería ha gozado de casi total impunidad frente al Poder Legislativo. Esta situación no puede prevalecer. Es urgente reformar el párrafo 1 del artículo 76 de la Constitución para reforzar el papel del Senado en la determinación y diseño de nuestra política exterior, estableciéndose como obligatorias la comunicación y consulta permanentes entre el Senado y la

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

Secretaría de Relaciones Exteriores. La idea es convertir a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en una especie de "cancillería en la sombra", que efectúe un seguimiento puntual del desarrollo de nuestras relaciones ante el mundo.

Asimismo, la designación del secretario de Relaciones Exteriores debe ser ratificada de manera exclusiva por el Senado de la República.

Reforzar el papel del Senado ante el Sistema de Justicia. La reforma al Poder Judicial se ha convertido en uno de los temas centrales de la discusión de reforma del Estado. En nuestra época la función jurisdiccional se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad. Concebida de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo. Un amplio conjunto de factores sociales, económicos y culturales ha penetrado en una función que también tiene sentido político.

Más allá de la voluntad política necesaria para la plena vigencia del Estado democrático de Derecho, es imprescindible revisar los instrumentos públicos encargados de hacer cumplir la ley. Estimamos que es urgente un rediseño constitucional para garantizar la plena independencia del Poder Judicial, la autonomía de la fiscalía y los mecanismos de colaboración de estas instancias con el Ejecutivo. A la vez, los órganos encargados de velar por los derechos de los ciudadanos deben dejar de ser percibidos como algo remoto y extraño. La justicia debe dejar de ser la maraña burocrática que actualmente es y el Senado deberá participar en este proceso de saneamiento y fortalecimiento. La Cámara Alta debería tener la facultad de ratificar el nombramiento del titular de una eventual Secretaría de Justicia. Asimismo, es urgente perfeccionar los mecanismos de ratificación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, muchas veces sujetos a la improvisación y a las determinaciones tomadas al vapor.

También ha llegado la hora de erigir en México un Tribunal Constitucional que tenga la facultad de ser el máximo intérprete de constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, que establezca doctrina en materia de legalidad, resuelva controversias sobre competencias y se constituya como órgano supremo dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación. Los jueces que integren dicho tribunal deberán ser ratificados por el Senado.

— — — — —

Pedro Aguirre

*Fscultsdc*s referidas *al orden político interno*. Deben revisarse las facultades senatoriales en lo que concierne al orden político interno del país. En la actualidad, mucho se habla de instituir la figura del referéndum para que el electorado dirima de forma directa sobre determinados temas axiales de la vida pública, lo cual puede ser una buena idea siempre y cuando se diseñe una fórmula que exija el mayor acuerdo político posible. La Constitución podría prescribir que para la celebración de un referéndum convocado por el presidente se necesite la aprobación del Senado mediante mayoría absoluta: asimismo, una mayoría absoluta de este cuerpo legislador bastaría para convocar a un referéndum.

Por otra parte, debe suprimirse la facultad que tiene el Senado de hacer desaparecer los poderes de las entidades federativas. Esta disposición es obsoleta y no compagina con el espíritu que debe tener un auténtico régimen federal y democrático como el que se pretende consolidar en México.

Conclusión

Democracia, sí, pero con gobernabilidad. El proceso de reforma del Estado que habrá que intensificar, deberá promover modificaciones sustantivas a las normas supremas que rigen la vida de la República, siempre anteponiendo una prioridad: que la forma de gobierno y su funcionamiento repercutan favorablemente en la estabilidad política, la justicia social, la soberanía nacional y el régimen democrático.

El Senado es una institución estatal suprema que tiene un enorme potencial político. Desafortunadamente, en México se han examinado muy poco las funciones del Senado y se ha menospreciado su papel estratégico. Buena parte de los juicios emitidos sobre el Senado han tenido bases muy superficiales y han ocasionado que se concluya, erróneamente, que este cuerpo legislativo no posee un rol trascendente ni como articulador de intereses, ni como *órgano* de representación.

Urge hacer una reflexión a fondo de la Cámara Alta. Si antes era verídica la conclusión de que el Senado no tenía ninguna importancia para la política nacional (afirmación que, en última instancia, podía ser extensiva a todo el Poder Legislativo), en la actualidad estamos en la obligación de rechazar esa idea. Al principiar el siglo XXI, México es un país que se encuentra en la búsqueda de nuevos y delicados equilibrios. La mexicana es una sociedad diversa

El Senado como factor de gobernabilidad democrática

y plural con la posibilidad de consolidar un generoso horizonte incluyente y democrático. El Senado debe funcionar, para evitar la polarización estéril de diferencias y para ser garante de estabilidad política. Una vez superadas casi por completo las suspicacias en el terreno electoral, toca ahora avanzar definitivamente en una reforma del Estado que redunde en un desarrollo económico integral y equitativo y que contribuya al pleno equilibrio político y a la gobernabilidad.

Bibliografía

- Close, David (ed.), *Legislatures and New Democracies in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.
- Colliard, Jean-Claude, *Los Regímenes Parlamentarios Contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.
- Copeland, Gary W., y Samuel C. Patterson, (eds.), *Parliaments in the Modern World*, Michigan, The University of Michigan Press, 1994.
- Dox, Gary W., *Making Votes Count: Strategic Coordination in World's Electoral Systems*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- Levmore, Saul, "Bicameralism: When are two decisions better than one", en *International Review of Law and Economics*, núm. 12, pp. 145-632.
- Loewenberg, Gerhard y Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Boston, Little Brown, 1979.
- Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*; Barcelona, Ariel, tercera edición, 1983.
- Norton, Philip, *Parliaments in Western Europe*; London, Frank Cass, 1990.
- Patterson, Samuel C. y Anthony Mughan, *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.
- Riker, William H., "The justification of bicameralism", en *International Political Science Review*, núm. 13, 1992. pp 452-69.
- Shell, Donald R., *The House of Lords*, London, Oxford University Press, 1992.
- Sinclair, Barbara, *The Transformation of the US Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989.
- Tsebelis, George y Jeanne Money, *Bicameralism*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.