MEXICO - La Reforma del Congreso: un asunto pendiente para la LX Legislatura (por Genaro Lozano y David Dávila, Fundar)

Viernes 8 de septiembre de 2006, puesto en línea por Manuela Garza Ascencio

La importancia del Congreso en el desarrollo de la vida democrática de México

La pluralidad partidista del Congreso ha sido hasta ahora uno de los principales motores de la transformación democrática en México. Como en otros sistemas políticos, la función del Congreso es la de representar a los diferentes sectores de la sociedad a lo largo del proceso de creación de las leyes que inciden en la vida de los ciudadanos; aprobar y fiscalizar los recursos que dan viabilidad a las políticas públicas; y coadyuvar a un sistema de pesos que impida la concentración del poder público en una sola institución.

El entorno de competencia partidista en el Congreso mexicano, que inició desde la LVII Legislatura, ha favorecido el análisis y la viabilidad de los proyectos que ahí se discuten, así como la necesidad de generar consensos entre los grupos parlamentarios en el proceso de aprobación de leyes. Sin embargo, la competencia partidista no ha materializado las expectativas que había generado, pues al final de esta Legislatura siguen pendientes muchas de las reformas que los ciudadanos esperábamos para el desarrollo del país, incluidas la reforma del Congreso para transparentar y eficientar su labor.

La transparencia del Poder Legislativo es importante porque permite a los ciudadanos conocer el proceso de creación de leyes que les afectará de un momento a otro, contar con espacios de incidencia o participación y, así, fortalece el vínculo representativo y la rendición de cuentas.

Limitaciones en materia de transparencia en el Congreso mexicano

Siete décadas de partido hegemónico obstruyeron la eficiencia del proceso de creación de leyes y el establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas. A pesar de los importantes esfuerzos emprendidos en la LIX Legislatura para fomentar la transparencia de la función legislativa y la participación ciudadana a través de distintos proyectos de reforma, las cámaras que integran el Congreso de la Unión aún no cuentan con mecanismos estables, participativos y confiables para la rendición de cuentas. Para la ciudadanía en general sigue siendo muy difícil conocer lo que se discute al interior de las cámaras.

La información que proporciona el Poder Legislativo a través de sus medios de difusión e información en muchos casos depende más de la buena voluntad de los legisladores,
que de la existencia de medios formales de información y de la difusión. Por ejemplo, según la Ley Orgánica del Congreso, en el Senado las reuniones de comisión pueden ser públicas sólo si así lo acuerdan sus miembros.

Por su parte, en la Cámara de Diputados ni siquiera existe un mecanismo formal de audiencia. Lo deseable sería la existencia de mecanismos estables, permanentes y confiables para la transparencia, la rendición de cuentas y la vinculación con la ciudadanía. En este sentido, es indispensable que la discusión sobre la reforma del Congreso se mantenga en la siguiente Legislatura, pues los resultados de la elección federal de julio apuntan a que el Congreso observará una composición política dividida, en la que los legisladores deben estar sometidos a mecanismos de rendición de cuentas de las decisiones que tomen o, en su defecto, de la falta de éstas. El contexto de gobierno dividido seguirá siendo la constante y exigirá mayores demandas por la transparencia a todos los niveles y particularmente en el Congreso.

Asimismo, esta situación incentivará cambios significativos en la relación de los legisladores con la sociedad, los cuales traerán al mismo tiempo mecanismos para la concertación y la generación de acuerdos en contextos de gobierno dividido, que minimicen la parálisis.

La LIX Legislatura, a través de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, intentó que se aprobara un nuevo reglamento del Congreso para subsanar algunos de los problemas relacionados con la falta de audiencia en las comisiones del Congreso, así como la falta de un registro de la actividad de cabildeo, pero otros asuntos relegaron la transparencia en la agenda legislativa.

El cabildeo legislativo: sus problemas y desafíos

La ausencia de una regulación efectiva del cabildeo en el Congreso mexicano es otro de los asuntos pendientes de la Legislatura que se va. En nuestro país no existe ningún registro formal de cabilderos que permita atribuir responsabilidades e imponer sanciones de una forma efectiva, tanto a legisladores como a los representantes de los grupos de interés que interactúan con el Congreso. El incidente en torno al permiso de construcción en una zona de alto impacto ambiental en Quintana Roo, cabildeado por el mismo senador del Partido Verde Ecologista Jorge Emilio González, bajo total impunidad; el caso del aumento propuesto por la Secretaría de Hacienda al tabaco para aumentar los recursos destinados a la atención de enfermedades respiratorias, rechazado por los legisladores del PRI; y, más recientemente, la aprobación de la controversial reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión son sólo algunos ejemplos de asuntos que los ciudadanos teníamos que conocer cabalmente durante su discusión.

La experiencia de otros países en materia de regulación del cabildeo sugiere que es posible reducir el incentivo para la corrupción en esta práctica y capitalizar su potencial como insumo enriquecedor durante el proceso de creación de leyes. En el caso de México, tomar como punta de partida un Congreso más transparente y la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana han sido algunas de las propuestas más sugeridas.
Sería deseable que la Legislatura siguiente rescate las propuestas para avanzar en materia de regulación del cabildeo y la participación ciudadana en el Congreso y que ésta sea transversal al trabajo de todas las comisiones legislativas.

Adicionalmente, ha llegado la hora de discutir nuevas formas de participación ciudadana, tales como la audiencia pública y la iniciativa popular. Los esfuerzos que en la LX Legislatura se emprendan para mitigar los problemas señalados serán sólo la base para el desarrollo de un Congreso más transparente y con mecanismos efectivos de rendición de cuentas y participación ciudadana. El papel de la ciudadanía y organizaciones sociales será clave para impulsar la agenda de reforma del Congreso de forma expedita, así como para el
flujo de aportaciones al estudio y creación de nuevos mecanismos que permitan un sistema de pesos y contrapesos más efectivo.

Genaro Lozano es Maestro en Ciencia Política por la New School for Social Research y Coordinador del Proyecto de Seguimiento al Poder Legislativo en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

genaro AT fundar.org.mx

David Dávila Estefan es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador del Proyecto de Seguimiento al Poder Legislativo en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

david AT fundar.org.mx

www.fundar.org.mx