PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO[1]

Guillermo Ávila
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

Introducción

Durante el periodo de transición democrática, el Poder Legislativo ha tenido muestras de avances pero también de resistencias. En el Congreso se pueden ver cambios que reflejan la tendencia democrática del sistema político, como la representación multipartidista, la desaparición de la hegemonía de un partido y el ejercicio constante del control legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, los cambios no son suficientes para afirmar que las Cámaras de Diputados y Senadores son ejemplares en sus prácticas, procedimientos y marco normativo. Al interior de cada una encontramos todavía resabios de discrecionalidad y opacidad, lo que se nota, por ejemplo, porque la información disponible sobre las actividades parlamentarias es insuficiente o poco clara, lo que significa que no es accesible para la ciudadanía. Además, no hay espacios ni mecanismos constantes para la participación ciudadana de manera estable y duradera, lo que provoca que la vinculación entre representantes y representados sea débil y esporádica.

Importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el Poder Legislativo

Los tres conceptos se refieren a prácticas indispensables en cualquier sistema político democrático, en el que las instituciones políticas las reflejen y garanticen. La transparencia en las prácticas parlamentarias permite a la ciudadanía apropiarse de la información que, al ser pública, le pertenece. También facilita la incidencia y el interés por conocer y participar en el proceso legislativo y otras funciones de los parlamentos, así como la evaluación y la exigencia de rendición de cuentas sobre el trabajo de las y los representantes.

La rendición de cuentas restringe la discrecionalidad en el ejercicio del poder. Así como una de las funciones básicas del Poder Legislativo es exigir información y explicaciones al Ejecutivo sobre sus actividades y decisiones, al mismo tiempo, el Congreso y sus integrantes deben rendir cuentas e informar a quienes les eligieron porque de ahí surge su mandato para asegurarse de que su desempeño responda a los intereses y las necesidades ciudadanas.

La participación ciudadana puede tener modalidades variadas. Desde la consulta pública y generalizada, hasta el trabajo conjunto de evaluación o diseño de iniciativas de ley, por ejemplo. La participación ciudadana resulta positiva porque ofrece la posibilidad de conocer problemas o inquietudes que no son captados por las instituciones o mediante los procesos formales tradicionales y, al mismo tiempo, fomenta un mayor interés de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Avances principales (y sus matices)

En materia de transparencia y acceso a la información podemos resaltar que ambas Cámaras cuentan con marcos normativos y que, en general, publican información sobre sus actividades. Además, vale la pena señalar que la Cámara de Diputados cuenta con un Reglamento y con un Consejo de Transparencia, que aún no comienza sus actividades, por lo que no conocemos realmente cómo va a funcionar.

[1] Artículo 8, fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 10, fracción VIII del Reglamento del Senado.

Como ejercicios de rendición de cuentas podemos incluir a los informes de actividades que cada legislador y legisladora deben presentar ante las y los ciudadanos de su distrito o circunscripción. Pero este ejercicio queda incompleto porque no hay instrumentos para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de las y los representantes. Los informes no tienen una estructura definida y se limitan a describir las actividades parlamentarias sin hacer referencia a la normatividad que las rige.

Las y los congresistas están obligados a presentar sus declaraciones patrimoniales en cada año de la legislatura para la que fueron elegidos pero normalmente no las hacen públicas, pues la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece que se necesita su consentimiento expreso para convertirlas en información disponible para las y los ciudadanos.

Finalmente, entre los mecanismos de participación ciudadana podemos encontrar, a partir de 2012, la iniciativa ciudadana, con la cual los grupos organizados podrán incidir directamente en la función legislativa del Congreso ya que les da la oportunidad de proponer cambios en la legislación con una perspectiva que puede resultar más cercana a sus necesidades específicas. En la Cámara de Diputados también hay un nuevo Sistema de Consultas y Quejas por internet que servirá para concentrar las solicitudes de gestión que las y los ciudadanos envían a sus representantes. Sin embargo, hasta el momento no hay información sobre sus resultados.

Análisis por tema

Las fichas informativas que acompañan a este documento tratan los temas y problemáticas en los que hemos identificado omisiones o espacios para mejorar la calidad democrática del Poder Legislativo, en general, y de la Cámara de Diputados, en particular.

1. Transparencia legislativa. A partir de los resultados del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa se identificaron puntos críticos sobre los marcos normativos que no están homologados; la falta de información suficiente sobre el trabajo parlamentario, principalmente sobre la labor en las comisiones legislativas; la gestión administrativa, sobre todo la asignación de recursos a los grupos parlamentarios; y, en la atención y participación ciudadana.

2. Participación ciudadana. Como se menciona arriba, los mecanismos de participación ciudadana no son suficientes y no cumplen con el principio de transversalidad que debería regir en el trabajo parlamentario. Nuestra propuesta no es que todas las actividades parlamentarias incluyan la consulta y participación ciudadanas, sino que se analicen y discutan cuáles tipos de mecanismos de participación podrían implementarse y en cuáles espacios puede y debe incluirse a la ciudadanía.

3. Declaraciones patrimoniales y de intereses. Las declaraciones patrimoniales y de intereses de las y los legisladores deben ser consideradas públicas porque, tratándose de un servidor público, es legítimo argumentar que su información merece un grado mayor de exposición pública por las actividades que realiza. Principalmente, el derecho ciudadano a conocer el contenido de las declaraciones representa una forma preventiva contra la corrupción y de control por parte de la ciudadanía de los posibles malos manejos de los recursos públicos.

Conclusión

Para que nuestro país lleve a buen término su proceso de transición a la democracia es importante seguir transparentando al Poder Legislativo. Es por ello que en Fundar consideramos que hay que seguir pugnando por mejorar las prácticas, las normas y los hábitos en el Congreso para que éste cumpla con sus obligaciones, no sólo como institución de contrapeso frente a los otros poderes, sino también como representante y delegado de la soberanía popular y actor corresponsable del análisis, las discusiones, los cambios y las evaluaciones de las mismas instituciones y las políticas públicas del país.