

# *Ciudadanizar la práctica legislativa\**

\* Béjar Algazi, Luisa, *El proceso legislativo en México la participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / issn: 1870-6916 / Nueva Época, año 12, núm. 44, abril-septiembre 2018, pp. 266-270.

La política en las democracias mundiales enfrenta la mayor crisis de legitimidad en la historia moderna, este tema ha sido tratado abundantemente como un fenómeno que afecta la gobernabilidad y la eficacia del poder público<sup>1</sup>. El poder legislativo en nuestro país no es la excepción. De ahí que el libro que reseño centre su estudio en propuestas para crear mecanismos institucionales para fortalecer la participación política de la sociedad en el congreso de la unión, tema que ha sido descuidado por la politología mexicana.

La obra *El proceso legislativo en México la participación de la sociedad civil en el congreso de la unión* es coordinada por la doctora Luisa Béjar Algazi, la edita el departamento de publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El primer apartado del libro consta de dos investigaciones. En la primera, a cargo de Béjar Algazi, se responde a la pregunta ¿qué alcances tiene la participación de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada en la agenda legislativa del congreso en México?

Durante el presidencialismo, el poder legislativo tenía nulo debate y un respaldo total a las iniciativas presidenciales. La transición democrática adaptó al sistema político de México un sistema de partidos donde no hay mayorías en el congreso y complejizó el proceso de creación de leyes. Con ello, se hicieron necesarios los acuerdos parlamentarios, no sólo en la aprobación, modificación o derogación de leyes, sino también en el establecimiento de la agenda legislativa.

Los coordinadores de las bancadas de los partidos son los que consensan los puntos que se tratarán y los legisladores que participarán en la discusión. Estas decisiones, en definitiva, no contemplan a la sociedad, sino a los intereses de las cúpulas partidistas, aunque se consideren los temas de relevancia para la opinión pública y los intereses de los poderes fácticos.

En los últimos años, la sociedad civil se ha organizado para tener la suficiente fuerza para marcar un rumbo en la agenda legislativa y el congreso ha respondido de manera tímida. Prueba de ello es el estudio que hace Béjar Algazi de las reuniones llevadas a cabo por las 141 comisiones permanentes

---

\* Alumno de la Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (Padu\_isaac@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-4002-8174

<sup>1</sup> Arbós Xavier, Giner, Salvador, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, España, Siglo XXI, 1998.

de la Cámara de diputados durante la LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015) legislaturas. En su análisis, encontró un constante interés de la sociedad civil en la discusión legislativa en materia de educación, salud, desarrollo social, economía, gobernación, y de un público más seleccionado (especialistas, cabilderos, empresarios) enfocados en tópicos como práctica parlamentaria, turismo, defensa nacional. Es un estudio imprescindible para conocer el comportamiento de las comisiones políticas y la manera en la que incluyen a la sociedad en la práctica legislativa. Lo alarmante es la poca apertura de los procesos que se encuentran registrados.

El segundo estudio del primer apartado lo realiza Khemvirg Puente Martínez. Plantea la necesidad de un parlamento abierto —y lo que por esto se entiende—, y de alternativas para que el congreso de la unión transite hacia procesos incluyentes y rompan las solemnidades de la representación en este espacio político. En otras palabras, habla de acercar la práctica legislativa a la sociedad de México. El autor es constante en la crítica al agotamiento de la tradición política que contempla al ciudadano como ajeno a su función y explica de manera teórica la crisis de legitimidad que hoy vive este recinto parlamentario.

El académico asevera que “el poder legislativo mexicano es un foro de debate con escasa calidad técnica y una pobre capacidad transformadora”. Las propuestas que el autor considera para acercar a la ciudadanía al encargo de sus representantes son dos. La primera es modificar la arquitectura de manera que el diseño del congreso muestre transparencia y cercanía con la sociedad, donde puedan convivir representantes y representados. La segunda propuesta es incluir en el proceso legislativo a través de consultas, estudios especializados, foros y debates a la sociedad civil.

En la segunda parte del texto, se delimita el estudio a casos empíricos. Entre ellos destacan algunas reformas constitucionales logradas a través del “Pacto por México” y otras que tímidamente abrieron el cabildeo a algunas organizaciones civiles, como la unificación del mando policial, o la del impuesto al refresco en 2013.

Raúl Trejo Delarbe estudia la reforma constitucional para telecomunicaciones y radiodifusión emanada del “Pacto por México” (constituido por las coordinaciones legislativas del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, y el apoyo del presidente de la república Enrique Peña Nieto). El autor califica a esta reforma en particular como exitosa, pues apunta que desde 1960 no se actualizaba la normatividad al respecto y que en 2005 la presión en el congreso de la unión llevó a la aprobación de una ley que hacía más cómoda la situación jurídica a las empresas televisivas (como la Ley Televisa, reforma por cuya intención fue abrogada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2006).

Uno de los enfoques principales del pacto por México fue consultar a la ciudadanía en el proceso legislativo. En particular, a esta reforma se le daba una importancia de 7 de 49 rubros del pacto. El PRD condicionó su permanencia en el acuerdo legislativo a una reforma ambiciosa y se contemplaron demandas de organizaciones civiles como la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) y de movimientos sociales como el “#yosoy132”. Aunque se contemplaron sus solicitudes, las negociaciones permanecieron en la secretaría, y se especuló en la opinión pública respecto a sus alcances, mismos que, aunque fueron exitosos, no consiguieron el reconocimiento esperado por su nula interacción con la sociedad.

Destaca la participación de la académica Jaqueline Peschard Mariscal, pues al ser una especialista en temas de transparencia y corrupción, es candidata a representar el sistema nacional anticorrupción. En este compendio, reflexiona sobre la reforma constitucional de transparencia de 2015 desde la perspectiva de un ejercicio de parlamento abierto. Las causas de esta reforma constitucional son diversas, pero primordialmente es la constante práctica de corrupción en todas las esferas de gobierno, que tiene por efecto un descontento generalizado de la población y un reclamo por que haya mejores controles y vigilancia respecto a los representantes. Es decir, reviste la importancia de una cultura de rendición de cuentas.

Precisamente por este ánimo social es que se configuraron diversos organismos ciudadanos, que a través de la crítica mediática presionaron a los legisladores para que se contemplaran las propuestas de especialistas en el tema. El campo fue fértil y dejó el antecedente de una incorporación continua en el proceso legislativo de esta ley en el senado de la república. Aunque hubo resistencias de partidos, se logró en todo momento priorizar la participación de los organismos por encima de las resistencias que querían mantener el *statu quo*. Sin embargo, en la cámara de diputados los alcances del parlamento abierto no se concretaron y los avances fueron mínimos.

Aunque los mecanismos institucionales con los que se procesó esta ley fueron tradicionales, el resultado fue benéfico, porque no hubo puntos regresivos, aunque sí controvertidos, principalmente las resistencias del PRI y del Partido Verde Ecologista de México. En este estudio se encuentra un ejemplo detallado de las resistencias y alcances del parlamento abierto que, en palabras de Peschard, “es una manera de hacer frente a la gran desconfianza social que padecen nuestras autoridades y nuestros legisladores”.

Se viene diciendo que es muy importante acercar a la sociedad a la práctica legislativa. Precisamente la retórica en torno a la ciudadanización de la política en México es muy fuerte en la mayor parte de la sociedad. La sociedad toma por sentado que esto es positivo e incluso confía plenamente en organizaciones de la sociedad civil, en políticos apartidistas y apuestan en general por crear mecanismos institucionales que permitan el procesamiento de sus demandas.

En el libro que reseño, me parece una brillante conclusión la de los académicos Sergio Bárcena Juárez y Julio Téllez del Río a los planteamientos ya expuestos. Analizan los factores contextuales, políticos e institucionales que facilitaron la aprobación del impuesto especial sobre producción y servicio (IEPS) a los refrescos, además de las estrategias que siguieron las empresas de cabildeo y la organizaciones de la sociedad civil para incidir en la votación en las cámaras del congreso de la unión.

El análisis parte de la construcción de un marco teórico en torno a los conceptos de sociedad civil y de cabilderos, de sus características, diferencias, estrategias directas e indirectas para presionar o influir en los legisladores. Incrementar los impuestos es un tema impopular: “El fondo del tema podría parecer paradójico: ciudadanos pidiendo un impuesto y empresarios oponiéndose”. Sin embargo, la reforma legislativa se planteó como una política pública para disminuir la obesidad y la diabetes, lo que permitió el apoyo de grupos legislativos de oposición (PRD) e incluso de organizaciones de la sociedad civil. Estos últimos emprendieron una estrategia doble: *a*) presión mediática, que redujo los costos de votar a favor de un impuesto a los consumidores (no a los empresarios), *b*) interacción directa con los legisladores y estrategias de cabilderos, sin los obstáculos legales que se imponen a estas empresas de especialistas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel de contrapeso peculiar que demostró la facilidad con la que se pueden pervertir estos organismos y demostraron la necesidad de regular con más reserva a estas instituciones.

El panorama al que se enfrentan los legisladores se hace cada vez más complejo. En México, desde 1997, ninguna fuerza política cuenta con mayoría absoluta en el congreso de la unión. La necesidad de acuerdos y negociaciones es constante; sin embargo, el costo político de esas alianzas es determinante. A pesar de esto, la presencia de la sociedad civil en la vida parlamentaria se mantiene prácticamente ausente. En esta reseña expusimos de manera sintética una obra con una excelente redacción y diseño, que hacen la lectura amena y enriquecedora, de tal suerte que el lector no puede limitarse a esta exposición, ya que de ninguna manera una síntesis podrá superar los argumentos vertidos en esta obra.