

ACTOR SOCIAL COMO ACTOR LEGISLATIVO

Elio Villaseñor Gómez
Ponencia presentada en el Foro
Interamericano de Organizaciones Civiles
Dedicadas al Monitoreo e Interacción
Con los Congresos
15 de noviembre de 2005

En el proceso de la alternancia en nuestro país uno de sus avances ha sido que el mapa político es plural, donde se terminó la hegemonía de un partido de Estado para dar paso al surgimiento de varias fuerzas políticas.

Una de esas manifestaciones ha sido el Congreso, donde ninguna fuerza tiene la mayoría y eso hace que dicho poder vaya adquiriendo autonomía frente a otros poderes.

Esta nueva cultura política de la pluralidad ha hecho que, tanto al interior como al exterior, el Congreso se convierta en un actor donde se elaboran y se deciden las políticas públicas de nuestro país.

Además, por parte de la sociedad civil hemos ido abriendo nuevos diálogos para ir colocando nuestros temas y también ir enriqueciendo las distintas iniciativas legislativas o de presupuesto para orientarlo a los intereses comunitarios.

Hemos ido aprendiendo que la relación de las organizaciones de la sociedad civil no es sólo con el poder Ejecutivo o Judicial, sino que hemos ido construyendo una presencia ciudadana al interior del Congreso, para que nuestra voz no sólo sea escuchada, sino que nuestras propuestas puedan pasar a ser parte de los cambios legislativos.

Este proceso ha sido posible ya que hemos pasado por construir la democracia electoral, para que paralelamente se de la democracia en las políticas públicas.

Este desafío se ha ido tejiendo a partir de nuestras experiencias micro, tanto en el ámbito local o regional, para ir vinculándolo a los espacios macro de toma de decisiones de las políticas públicas.

Hemos ido aprendiendo que no podemos conformarnos con que nuestros proyectos de autodesarrollo y de construcción de ciudadanía se queden solamente en un plano de la experiencia y de la calidad, sino tenemos que trascender que nuestros laboratorios ciudadanos se conviertan en proyectos de políticas públicas.

Cualquier proyecto o iniciativa la tenemos que convertir en una experiencia de una nueva relación entre los ciudadanos y los gobernantes con un eje central de la corresponsabilidad.

Además, consideramos que el Congreso es “la casa del pueblo”, por lo tanto tiene que ser la voz y la propuesta de los ciudadanos que tiene que estar a nivel cotidiano, haciéndose presente en la tribuna del pueblo.

Por eso consideramos que tiene que haber un reencuentro donde los representantes populares se conviertan permanentemente en los instrumentos para hacer valer y sentir las iniciativas de sus representados, que somos los ciudadanos y ciudadanas.

Tenemos que cambiar la cultura de la representación popular como representación del partido, para convertirlo en el representante de los ciudadanos y ciudadanas. Por eso consideramos que para la dignificación del Congreso tiene que haber la suma de voluntades y de cambios internos para colocar como un mecanismo permanente el diálogo y la interacción entre los representantes y los ciudadanos y ciudadanas.

La experiencia de Equipo Pueblo

Dentro de este marco, muchas de las organizaciones de la sociedad civil hemos iniciado, por la vía de los hechos, iniciativas aunque no tenemos el estatus de actor legislativo, hemos desatado varias iniciativas de leyes, así como propuestas de monitoreo y seguimiento y también hemos desatado campañas para asumir que el papel de los representantes vaya cambiando.

Desde Equipo Pueblo hemos desarrollado una experiencia de ir colocando al actor social y civil, desde el trabajo micro hacia lo macro, iniciativas para poder impactar cambios normativos, así como las reorientaciones de los presupuestos de las políticas públicas.

Esta experiencia ha sido muy constructiva, ya que el trabajo y la construcción de nuestros proyectos de autodesarrollo se han convertido en verdaderas escuelas cívicas, donde buscamos trascender para ir colocando nuestras agendas ciudadanas.

Además, consideramos que el actor social y civil, junto con algunos representantes populares hemos sido uno de los actores para ir abriendo las puertas y las ventanas del Congreso.

Hemos construido una nueva cultura, donde el representante y los ciudadanos y ciudadanas, generamos espacios tanto de reflexión, como también para ir sumando esfuerzos para colocar los temas sociales.

Hemos construido espacios de un nuevo diálogo social, donde hemos aprendido a tener una actitud tolerante y corresponsable, para debatir y poder sacar consensos sobre asuntos que consideramos de gran trascendencia para el futuro de nuestra nación.

En este proceso hemos logrado que nuestros representantes conozcan nuestro trabajo a través de algunas exposiciones de materiales Y de proyectos. Al mismo tiempo, hemos compartido mesas de discusión para ir analizando los temas de la agenda nacional.

Quisiera resaltar seis etapas que desde Equipo Pueblo hemos tenido en el Congreso. Podríamos decir a manera de síntesis, que estas etapas han estado marcadas por una coordinación profesional y con gran respeto entre los distintos actores, para realizar iniciativas que hemos convocado y realizado conjuntamente.

Además, hemos podido, las organizaciones de la sociedad civil, conocer el mundo del Congreso, tanto como está organizado, sus normas y sus tiempos, y también hemos compartido al interior de las comisiones del Congreso, así como los responsables de las distintas comisiones para enriquecer los contenidos de muchas iniciativas legislativas.

Considero que el mayor logro que hemos tenido entre el Congreso y las iniciativas que conjuntamente hemos hecho las organizaciones de la sociedad civil, ha sido el espacio amplio de convocantes, donde han participado de manera plural distintos sectores para discutir, tanto los temas de la agenda nacional, así como acciones concretas frente a los temas de las organizaciones sociales.

Empezaremos a enumerar algunas acciones de trabajo.

1. La primera iniciativa para incidir en el Congreso fue en octubre de 1999, cuando realizamos el ***Foro: Demandas Local-Demanda Nacional***, en el cual participaron diputados del PRD y 7 organizaciones de la sociedad civil, de gran representación social.

El objetivo de dicho foro era establecer que mediante el trabajo comunitario regional se podía incidir en la agenda nacional. En dicho foro nos interesaba “destacar la importancia fundamental de transformar cualitativamente la relación entre la sociedad, el poder legislativo y el ejecutivo”¹.

En dicho foro se vertieron propuestas para el establecimiento de nuevas formas de convivencia, la dignificación de la relación entre el ciudadano, el legislador y el gobernante. Se proponía una alianza entre dichos sectores, a la luz de tres criterios: cualquier decisión del legislativo deberá considerar y responder a los intereses de los ciudadanos que representan; la discusión y aprobación de los presupuestos debería tener como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los mexicanos; las modificaciones constitucionales, la aprobación de leyes, códigos, deberían buscar el beneficio de las mayorías.

Sin embargo, los legisladores no estaban preparados para abrir sus puertas a la iniciativa ciudadana, todavía mostraban, y aún lo hacen hoy en día, resistencias a acabar con el monopolio de lo público por parte de los partidos.

2. El segundo intento fue el ***Taller de Políticas Públicas: Hacia una Agenda Legislativa Ciudadana 2000-2003***, del 17 al 21 de julio del 2000. En el taller participaron 13 organizaciones sociales no sólo de la capital del país sino de estados como Morelos y Chihuahua.

En dicho taller se intentó hacer visibles los aportes que hemos venido elaborando organizaciones sociales y civiles para incidir en la elaboración de políticas públicas en los ámbitos local, nacional e internacional, sobre asuntos de justicia equidad y democracia.

Uno de los resultados del mencionado taller fue la existencia de que se reconociera la participación de las organizaciones de la sociedad civil y nuestras propuestas como autores y promotores de iniciativas sin filiación política.

¹ Poder Ciudadano, *Foro: Demanda Local-Demanda Nacional*, 1999, México, p. 12

Textualmente se dijo que “no buscamos un papel secundario o de simple opinión, como el que desarrollan algunos actores políticos, sobre el quehacer público, sino que estamos buscando una relación horizontal y de iguales entre los actores sociales y civiles, los gobernantes y los partidos políticos”².

Un resultado del Taller fue la Declaración de San Lázaro, donde se reconoce que es necesario reforzar la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los legisladores, para que las propuestas sociales se traduzcan en iniciativas legislativas concretas. Se condensaron cinco propuestas generales. Entre las que destacan: el reconocimiento de estatus de observadores de las organizaciones de la sociedad civil, la realización de talleres entre legisladores de distintos partidos (debido a que en el taller sólo participaron legisladores perredistas), se reafirma la vocación de pluralidad.

3. El tercer esfuerzo importante para que se reconociera el papel de las organizaciones de la sociedad civil como parte importante en la definición de las políticas públicas fue el encuentro *El Senado de la República y la Sociedad Civil, hacia una nueva relación*, llevado a cabo del 19 al 21 de junio del 2002, y participaron 19 instituciones, de distinta índole, como organizaciones empresariales, académicas, ONG's.

El objetivo del encuentro era abrir un proceso “que nos permitiera encarar nuestras visiones y propuestas sobre el tema en un espacio de diálogo y concertación, enriquecido con el punto de vista de expertos nacionales y extranjeros” en torno a una nueva relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Senado de la República.

Resultado del encuentro fue el surgimiento de tres bloques de propuestas agregadas temáticamente y un primer consenso general al que se denominó “Consenso de Xicotécatl”.

Es necesario recordar que por primera vez organizaciones de la sociedad civil pudieron convocar y reunir a los tres poderes de la Unión –formalmente los tres poderes de la Unión se reúnen en la toma de posesión del nuevo Presidente y en los informes de Gobierno- para que se reconociera el papel tan importante que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la transición a la democracia.

² Memoria del Taller de Políticas Públicas: Hacia una Agenda Legislativa Ciudadana 2000-2003, México, 2000, p. 11

En el “Consenso de Xicoténcatl”³ se coincidió en la necesidad de dar un mayor impulso a las relaciones entre el Congreso y la sociedad civil. Se reconoció que el marco jurídico, el diseño institucional y cultura en torno a la participación ciudadana en las políticas públicas requiere de un análisis compartido, plural, abierto y profundo, para impulsar las transformaciones necesarias y los proyectos comunes.

Los resultados del encuentro serían el punto de partida para dar continuidad al diálogo y dar pie a iniciativas específicas de reforma del marco jurídico.

Además, se reconoció que la transición política implica un nuevo diseño institucional y la adopción de formas incluyentes y abiertas para la Reforma del Estado, con el propósito de redefinir a profundidad la relación entre éste y la sociedad.

Los senadores se comprometieron a evaluar la iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social, iniciativa que se aprobó el año pasado.

4. Fruto del encuentro en el Senado y el Consenso de Xicoténcatl, DECA Equipo Pueblo y Consorcio para el Diálogo Parlamentario, presentaron la **“Propuesta Ciudadana de Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”**, en septiembre de 2003.

El propósito de dicha iniciativa fue instituir, delimitar y transparentar los mecanismos de definición de la Agenda Legislativa y de la participación ciudadana en el proceso de evaluación y enriquecimiento de las iniciativas en el seno de las comisiones, para el Senado de la República”.⁴

El fin último es fortalecer el poder Legislativo y la creciente participación ciudadana en las cuestiones públicas, la necesidad de que haya rendición de cuentas vertical que promuevan la transparencia, a través de establecer en primer lugar como obligatoria la presentación con antelación a los trabajos parlamentarios, de las comisiones y de la propia Cámara de Senadores, de las Agendas Legislativas. Se propone instituir la atribución de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de comunicar a la Mesa Directiva las modificaciones que ocurran en su agenda legislativa.

³ Memoria del encuentro *El Senado de la República y la Sociedad Civil, hacia una nueva relación*, junio del 2002, p. 35

⁴ **“Propuesta Ciudadana de Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”**, en septiembre de 2003

Y el que consideramos más importante: abrir un espacio delimitado a las propuestas ciudadanas en la conformación de la Agenda Legislativa de la Cámara de Senadores.

5. En el *Foro “Desigualdad y Reforma del Estado”, llevado a cabo del 27 al 29 de octubre de 2003*, se reconoció a la desigualdad, la pobreza y la exclusión como uno de los problemas torales, por los que atraviesa el país. En efecto, durante muchos años la transición a la democracia se limitó a perfeccionar las formas de acceder al poder, para que las elecciones fueran transparentes, creíbles y legítimas. Sin embargo, se dejaron de lado cuestiones tan importantes como la desigualdad y las condiciones de vida de los mexicanos.

Ante este panorama, el Foro de Desigualdad y Reforma del Estado⁵, se dio a la tarea de reflexionar sobre la desigualdad como una asignatura pendiente, de avanzar hacia una verdadera reforma del Estado “que permita enfrentar las desigualdades. Una nueva forma que promueva: el equilibrio de poderes; la distribución de responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno; la recuperación de la responsabilidad social del Estado; una reforma del poder judicial que garantice un verdadero estado de derecho; y el establecimiento de mecanismos claros y expeditos de participación y consulta ciudadana. Es decir una reforma orientada a avanzar hacia una sociedad cohesionada, solidaria y justa, que reconozca sus diversidades y su complejidad.”

Resultado del Foro se propusieron 26 reformas legales, algunas constitucionales, para construir un nuevo régimen político que busque el alivio de la pobreza y la desigualdad.

6. En marzo del 2003, Equipo Pueblo promovió la realización del Encuentro “*La representación nacional ante organismos financieros internacionales: el caso del Banco Interamericano de Desarrollo*” al que acudieron senadores, diputados, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil para discutir y profundizar estas propuestas.

Finalmente, cabe mencionar que la cuestión del control parlamentario quedó plasmado en la “*Agenda en Común entre el Senado de la República y la Sociedad Civil*”, que retoma en el punto 9 la necesidad de:

⁵ Memoria del *Foro “Desigualdad y Reforma del Estado”*, México, octubre de 2003, p. 26.

“establecer dentro del marco jurídico la obligatoriedad de que los representantes de México ante los organismos financieros internacionales sean ratificados por el Senado; así como cualquier representantes de México ante instancias internacionales de carácter multilateral; y que la Secretaría de Hacienda comparezca anualmente ante esta soberanía para presentar informes de actividades relacionadas con las acciones y decisiones adoptadas en el seno de instancias multilaterales donde funcionarios de dicha dependencia funjan con la representación de nuestro país”.

La concreción de estas propuestas han sido la materia de trabajo de reuniones de seguimientos, y en febrero del 2005, a la iniciativa de la Presidencia de la Comisión de Relación Exteriores, Organizaciones no gubernamentales Internacionales y de la organización civil DECA Equipo Pueblo, A.C. se instaló una Comisión de Trabajo para dar continuidad a esta propuesta. En particular se destacó la necesidad de promover una iniciativa de Ley sobre la representación nacional ante organismos financieros multilaterales, que reglamente y fortalezca la participación de los legisladores en el monitoreo y control de las relaciones de nuestro país con los organismos financieros multilaterales, la que se encuentra actualmente en su fase de redacción.

La demanda de mayor participación de los parlamentos nacionales en la supervisión de la relación de los países con las IFI ha movilizó a distintas organizaciones y redes nacionales, regionales e internacionales, en particular a la Red Bancos y la Alianza frente al BID. Más recientemente, se impulsó a nivel internacional la “Petición parlamentario internacional por una supervisión democrática de las políticas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional” con el objetivo de conseguir que legisladores de todo el mundo firmen un llamado dirigido al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta campaña de firmas pretende generar una expresión de los propios parlamentarios que generalmente son excluidos de la toma de decisiones de política económica con miras a superar el déficit democrático que existe en los tratos entre los países y las IFI. El principio fundamental que se promueve en esta Campaña es el de la importancia de la participación activa y de un papel más decisivo de los parlamentarios en el escrutinio, vigilancia de las operaciones de dichas instituciones en los distintos países. En México, esta Campaña ha sido impulsada y coordinada desde Equipo Pueblo.

El lanzamiento oficial de la campaña se realizó durante la reunión de primavera del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Washington en mediados de abril de 2005 mediante la entrega del llamado

firmado por 1,000 parlamentarios de más de 50 países. Fuerte de su éxito, las organizaciones involucradas en esta iniciativa destacaron la importancia de seguir difundiendo este esfuerzo tanto al nivel internacional y regional como nacional. En particular, en lo nacional, se planteó seguir difundiendo el llamamiento y su ratificación por parte de parlamentarios (senadores y diputados), así como organizar en el año 2006, en alianza con parlamentarios, un evento de lanzamiento nacional que permita dar mayor difusión a esta iniciativa e involucrar a los parlamentarios en la exigencia de un mayor control parlamentario de las políticas del BM y el FMI.

Desafíos y futuro de la relación entre el Congreso y las OSC

1. El principal desafío es que el Congreso tiene que pasar el proceso de la transición de la democracia en nuestro país. No puede seguir siendo un actor cerrado y con poca comunicación para construir las políticas públicas con los ciudadanos.
2. Otro de los grandes desafíos es terminar el que los diputados tengan compromiso con su partido, o con su corriente políticas, y que tengan una cultura de ser representante de los ciudadanos.
3. Tenemos que terminar que el legislador no tenga ninguna preparación, o que simplemente se convierta en una bolsa de trabajo o becas para las corrientes de los partidos políticos.
4. Otro desafío es que tenemos que construir un espacio donde podamos enriquecer, tanto con información como con conocimiento, sobre los temas de la agenda legislativa entre los legisladores y las organizaciones de la sociedad civil.
5. Tenemos que impulsar iniciativas de ley para cambiar el estatus del legislador de partido a legislador ciudadano. Para ello tenemos que reivindicar la iniciativa de la reelección de legisladores como un mecanismo para garantizar el profesionalismo y la transparencia y rendición de cuentas de los legisladores frente a los ciudadanos.
6. Sin embargo, para que la reelección se convierta en un cheque en blanco para los legisladores, habría que impulsar otras iniciativas paralelas que pongan límite a los posibles abusos de los legisladores, como la revocación del mandato, el referéndum o el plebiscito, entre otros.

7. El cambio de la Ley Orgánica para que los legisladores asuman, como todos los actores públicos, la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas frente a la sociedad y además se busquen los mecanismos para que las comisiones de trabajo del Congreso puedan ser públicas, para que los ciudadanos y ciudadanas interesados, de acuerdo al tema, puedan presentar su propuesta.
8. Finalmente consideramos que el reto estratégico que enfrentamos las organizaciones de la sociedad civil, es que podamos ser un actor legislativo, por lo tanto tendremos que impulsar una ley de iniciativa popular para que podamos presentar proyectos legislativos.