

INTRODUCCIÓN

Las libertades que garantiza una democracia moderna se encuentran amenazadas por distintas vías. La desconfianza por parte de los ciudadanos hacia sus autoridades y representantes parece ser una constante en los países democráticos. Ese fenómeno es, a la vez, un desafío para la viabilidad de las instituciones de la democracia como una puerta que puede facilitar la penetración de discursos y prácticas autoritarias.

La calidad de las elecciones ha sido uno de los temas centrales tanto de la investigación académica como de la agenda política y legislativa. La gobernanza electoral fue la principal preocupación de la transición a la democracia en la región y, particularmente, de México. Así, la forma en que los representantes populares y gobernantes eran electos fue el tema central de las reformas al régimen político. Esto se ha ido transformando a partir del reconocimiento de que la democracia no se agota en las elecciones.

La gobernanza democrática es entonces el objetivo de las reformas de segunda generación que ya no buscan mejorar las condiciones de competencia electoral, sino de garantizar que una vez que las autoridades son electas, ejerzan el poder de forma democrática, responsiva, transparente e incluyente.

En este libro nos ocupamos del desempeño en materia de transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo, una de las instituciones clave para la gobernanza democrática. Partimos de reconocer que en la actualidad los gobernantes, los representantes populares y, en general, las autoridades públicas han minado su legitimidad, no por el origen electivo de su encargo, sino por el pobre desempeño de sus funciones, la ausencia de rendición de cuentas y la inefectiva comunicación con la sociedad.

Los escándalos de corrupción, la violencia a lo largo del país, la ausencia de un Estado de derecho, la incertidumbre y la fragilidad de la economía son sólo algunos de los factores contextuales que hacen que nuestra democracia se encuentre amenazada y que las instituciones democráticas muestren señales de fragilidad. Tan solo el más reciente informe de Latino-barómetro (2016) reportó que la democracia en la región parece estancarse o incluso estar en declive, además de que la confianza se ubica en los niveles

más bajos de los últimos veinte años. A ello han contribuido las autoridades con el desempeño de sus funciones.

El libro *Transparencia legislativa y Parlamento abierto: análisis institucional y contextual* es el primer resultado de un amplio proyecto de investigación multidisciplinaria con investigadores de distintas dependencias de la Universidad Nacional Autónoma de México que se propuso identificar el estado de la transparencia legislativa en México y los factores causales que han llevado al actual estado de cosas. En este trabajo se busca describir y analizar el desempeño en materia de transparencia en diversas áreas de las legislaturas, desde su capacidad institucional y administrativa para atender las solicitudes y demandas ciudadanas, el proceso legislativo o los mecanismos de interacción con la ciudadanía, hasta las responsabilidades y obligaciones que tienen a nivel colectivo e individual en el Legislativo federal y local.

El libro está estructurado en tres partes. La primera parte, “Nuevos planteamientos conceptuales de la transparencia legislativa”, se integra por textos que revisan críticamente los marcos conceptuales de la transparencia parlamentaria y el Parlamento abierto, donde Issa Luna Pla y Luisa Béjar proponen una nueva agenda de estudio, observación y monitoreo del comportamiento y cumplimiento de los estándares en la materia.

En la segunda parte, “Elementos contextuales que determinan la transparencia legislativa”, Khemvirg Puente, Imer Flores y Alberto Suárez explican desde el punto de vista jurídico y político las complejidades de transparentar la racionalidad de los procesos legislativos. Estos procesos de creación de norma no están definidos de manera estricta en las leyes de los Congresos mexicanos, y por lo tanto presentan distintas etapas y resultados a los cuales sería difícil aplicar reglas estrictas de apertura y transparencia, esperando en todos los casos productos positivos. Los textos nos presentan un panorama de las especificidades y peculiaridades de los contextos en los que se desarrollan los procesos, así como una propuesta de medición de apertura parlamentaria que permita hacer inferencias para comprender las variables contextuales que influyen en la toma de decisiones legislativas.

La tercera parte, “Aspectos institucionales de la transparencia nacional y subnacional”, incluye los textos de Omar Báez, Maximiliano García y Raquel Lozano donde de manera descriptiva se identifican cualidades de la institucionalización de la transparencia en México en sus Congresos federal y estatales. Estos análisis dan profundidad al problema planteado a lo largo del libro sobre la complejidad de analizar la transparencia en los Congresos y sus peculiaridades subnacionales.

Esta obra ofrece diversas conclusiones generales. Se argumenta que diversos estudios y monitoreos independientes de Parlamento abierto y trans-

parencia ofrecen un espectro limitado para hacer inferencias y conclusiones sobre el impacto benéfico o negativo de las políticas de apertura de los Congresos. Luna Pla evidencia que la falta de un énfasis explicativo en los monitoreos de transparencia parlamentaria está determinado por el enfoque normativo-institucional del núcleo del trabajo legislativo: el proceso legislativo y las leyes de transparencia y acceso a la información. Para que dichos estudios permitan hacer inferencias útiles para conocer los factores de cumplimiento y de incumplimiento de las reglas de transparencia es indispensable que incluyan análisis de los contextos que determinan el funcionamiento de las cámaras, tanto en su administración como en la labor legislativa. Entre estos elementos contextuales se encuentran las agendas normativas de los legisladores y sus líderes. Luisa Béjar Algazi introduce el uso de las teorías de formación de la agenda para comprender el proceso legislativo, identificar a los actores participantes y los momentos decisivos, y entonces habilitar la posibilidad de analizar la conveniencia de la transparencia en este contexto no-normativo.

Khemvirg Puente expone el diseño de un índice de medición de Parlamento abierto que permite hacer inferencias contextuales. Los datos de la medición comparativa subnacional del acceso a la información y accesibilidad a las actividades legislativas tiene el objeto de identificar los factores externos que influyen en el comportamiento de transparencia de los Congresos. Estos factores son la cultura política, el nivel de desarrollo político de los estados de la Federación, la libertad de prensa local y los niveles de participación y movilización ciudadana. Una de las evidencias preliminares del análisis de los datos de este índice es que la alternancia partidista y la pluralidad en la integración de los poderes legislativos no es un factor determinante para que los Congresos subnacionales transparenten más sus actividades; incluso se observó que legislaturas con un partido mayoritario dominante tuvieron mejor desempeño en materia de transparencia.

Para comprender el funcionamiento de las reglas de transparencia y acceso a la información en los Congresos es indispensable observar el diseño y operación de los procesos legislativos. La racionalidad de los procesos legislativos es otro de los factores contextuales que explican la transparencia y la eficacia de un Parlamento abierto. En el texto de Imer Flores se demuestra que cuando los procesos legislativos son transparentes, es posible entender la racionalidad del proceso y cómo ésta influye en la calidad de las normas, a lo que el autor llama “legisprudencia”.

Los procesos legislativos son determinados por diversos factores que influyen en la eficacia o no de la transparencia. Otra característica que no se debe ignorar cuando se pretende incidir en la transparencia parlamentaria

y el gobierno abierto es mirar de cerca el comportamiento de los actores que participan en el proceso legislativo y que actúan como agentes de cambio en el resultado de las leyes. En el texto de Alberto Suárez se estudia el marco de acción normativo de la participación legal, formal, profesional e institucionalizada de los cabilderos en México. El argumento central del autor es que si no se estudian los actores que influyen o pueden influir sobre los procesos legislativos, y si no se identifican y norman las prácticas profesionales y la estructura administrativa que las mueve, no es posible comprender las fuerzas de poder que mueven las agendas y procesos legislativos. Concluye que hay dos grandes problemas contextuales que atender en México: los actores que acceden a los poderes legislativos mexicanos e inciden en los procesos legislativos son los mismos repetidamente, y la falta de regulación en el sector de cabilderos abre la posibilidad para que éstos obtengan beneficios no legales y fuera del contexto de una participación abierta.

Sin duda, los cambios en los diseños institucionales y la implementación de éstos también influyen en las prácticas de transparencia y de Parlamento abierto. Omar Báez argumenta que la introducción en el derecho mexicano de las candidaturas independientes, la reelección legislativa inmediata y la transparencia legislativa garantizada por un órgano constitucional deberán en los siguientes años probar su incidencia en el proceso de democratización de los Congresos mexicanos.

En el análisis institucional y operativo de las leyes de transparencia, Maximiliano García presenta la disyuntiva que persiste entre tener procesos institucionalizados de transparencia, donde se asignan recursos humanos y materiales importantes y se desarrollan reglamentos, y su efectividad en transparentar un proceso legislativo no estandarizado, sin reglas formales y reglamentos específicos. Demuestra que la reglamentación y el buen diseño de los procesos internos de la transparencia en los Congresos mexicanos tienen un impacto favorable en la gestión de solicitudes de acceso a la información. Sin embargo, los comités de transparencia de los Congresos mexicanos favorecen un manejo político de la información al ser encabezados por la misma cúpula de la cámara y esto aleja sus decisiones de criterios técnicos y preestablecidos. Corazón Raquel Lozano argumenta que la dimensión política, administrativa y de gestión legislativa de los Congresos podría incentivar espacios de comunicación directa con la ciudadanía y que la publicidad de la información del desempeño de los Congresos por sí misma no garantiza que la ciudadanía obtenga datos relevantes para su vida cotidiana.

Con estas aportaciones, la presente obra acerca al lector las reflexiones novedosas que se presentan en los estudios académicos de la transparencia y

INTRODUCCIÓN

XI

el Parlamento abierto. Asimismo, diversos desafíos empíricos emergen para demostrar el éxito de estas políticas y definir los contextos propicios para la transparencia y la participación social en los Congresos mexicanos.

Issa LUNA PLA
Khemvirg PUENTE