

## LO QUE EXPLICAN LAS MEDICIONES DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA Y LO QUE DEJAN DE EXPLICAR

Issa LUNA PLA\*

SUMARIO: I. *Evolución de las ideas teóricas de la apertura parlamentaria.*  
II. *Enfoque de los índices y monitoreos.* III. *Discusión.* IV. *Notas concluyentes: lo que pueden explicar las mediciones.* V. *Referencias.*

Es muy probable que derivado del auge que han cobrado las tendencias de transparencia, Parlamento abierto, datos abiertos y las leyes de acceso a la información gubernamental, se han multiplicado los índices, mediciones y observatorios de apertura parlamentaria. Estos estudios reflejan el interés de un sector de las organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* por evaluar a los Congresos y extender las reglas de apertura bajo la premisa de que un Parlamento abierto es mejor, más ciudadano y confiable. Este fenómeno ha sido analizado por la comunidad académica de manera crítica, encontrando limitantes y premisas detrás de las expectativas ideológicas que la transparencia promete.

Los monitoreos, observatorios ciudadanos y mediciones del cumplimiento de leyes de transparencia son herramientas de los grupos para articular estrategias en defensa de la transparencia. En México, estos estudios son numerosos y abarcan cada vez aspectos más profundos del quehacer de los Congresos, con el objeto subyacente de que la transparencia y el acceso a la información pública activan la participación ciudadana y que, a su vez, esta participación arroja legitimidad a los procesos normativos.

Son diversos los aspectos que escapan del ámbito de estas evaluaciones y estrategias de monitoreo, pues se entiende que no se trata de herramientas perfectas. Sin embargo, parece que las mediciones no logran explicar por qué las normas y políticas de transparencia no se cumplen (Miche-

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ner, 2015:196), o por qué algunas veces se cumplen; tampoco anticipan los impactos institucionales, administrativos y procesales de la apertura que promueven, y están desorientadas de audiencias o públicos objetivos y sus capacidades tecnológicas, pues promueven una apertura generalizada de información y datos abiertos. Claramente las mediciones de la apertura parlamentaria, desde su diseño y ejecución, no tienen pretensiones de explicar fenómenos o de intelectualizarlos. Pero académicamente interesa comprender sus alcances y efectos en las tendencias normativas y organizacionales.

Especialmente en los últimos diez años la literatura académica en torno a la transparencia, aplicada a los Parlamentos, es cada vez más crítica de los impactos y resultados en las democracias modernas. Se cuestiona, por ejemplo, que las políticas de transparencia conduzcan a mayor credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones; que los procesos legislativos transparentes deriven en normas que atiendan al bienestar social; que la apertura legitime *per se* los procesos legislativos, y que las leyes en la materia son aplicables a cualquier sistema jurídico democrático (Curtin y Meijer, 2006; Fox, 2007; Arnold, 2012; Snell y Macdonald, 2015). El desarrollo de conocimiento desde la administración pública, la ciencia política y el derecho está en la ruta de *secularizar* la transparencia, como diría Christopher Hood en 2006 (Hood y Heald, 2006), pues la diversidad de sentidos semánticos y de ideas que emanan del concepto, impiden un estudio académico apartado del idealismo (Michener, 2013).

En este texto se presenta el argumento de que existe una falta de retroalimentación entre los estudios académicos y las mediciones y observatorios ciudadanos, lo que alimenta las expectativas del alcance de la transparencia en los Parlamentos y se pierda de foco el impacto institucional de la apertura, privilegiando un enfoque centrado en los usuarios de la información. Para presentar este argumento primero se ubica en el contexto histórico de la apertura parlamentaria para analizar las ideas que la han construido en el pensamiento liberal. Después se estudian las variables de la transparencia legislativa que los monitoreos evalúan y los objetivos detrás de las mediciones. Enseguida se ponen a discutir las finalidades que persiguen los monitoreos con la literatura académica para comprender ¿a quiénes y cuáles de los actores en el legislativo se les exige la transparencia?, ¿para quién o quiénes se pretende dirigir la política de apertura de información parlamentaria?, ¿cuáles son los beneficios reales y potenciales de la transparencia y en dónde se puede esperar su éxito?, ¿qué repercusiones institucionales puede tener la promoción de estas ideas de transparencia?

Los monitoreos sociales usan herramientas y técnicas con fines de la defensa y promoción de la transparencia legislativa generalmente en pro de los

ciudadanos, por lo que no están diseñados para explicar el fenómeno y sus impactos. Sin embargo, en las ciencias sociales debe existir una agenda de investigación que arroje soluciones prácticas a los problemas complejos del tema que evidencian las evaluaciones sociales y que contribuya a acercar las ideas de la transparencia a sus resultados esperados o requeridos.

## I. EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS TEÓRICAS DE LA APERTURA PARLAMENTARIA

La discusión sobre la comunicación de la actividad parlamentaria es tan antigua como la idea de la representación. Las democracias contemporáneas en Europa y las Américas heredaron Parlamentos y Congresos forjados en el espíritu filosófico liberal con respecto a las teorías de la comunicación y apertura parlamentaria entre legisladores y su electorado. Sin embargo, los Congresos en los países democráticos han ido transformando sus funciones y aumentando el poder que ostentan los representantes, y correlativamente se ha incrementado la influencia y el interés de grupos de la sociedad por influir en los procesos legislativos. Estos fenómenos obligan consecuentemente a re-diseñar, perfeccionar y diversificar las formas de difusión y comunicación de los Congresos y Parlamentos.

Históricamente, los Congresos de representantes carecían de funciones ejecutivas y de administración, y su finalidad central era la de legislar. La comunicación de los Congresos hacia los ciudadanos en los siglos XVII y XVIII no se encontraba como una obligación jurídica en las leyes, dado que se consideraba parte de la naturaleza representativa de los legisladores en un sistema democrático (Pole, 1983). Este intercambio derivaba del esquema de representación basado en el contrato social, donde los ciudadanos pagaban impuestos y a cambio obtenían de sus representantes información de interés público que afectaba sus vidas. Entonces, la apertura informativa se justificaba en virtud de que el pueblo tenía un *interés legítimo* en la información del actuar de sus Congresos. De ahí derivó una necesidad de los Congresos de comunicar sus leyes y debates a través de órganos oficiales como las gacetas y los diarios de debates.

En esta relación de contrato social el impulso de informar a la ciudadanía venía de un *deber de integridad* de los representantes hacia sus representados o su electorado, independientemente del sistema parlamentario o congresional. Al ser un fundamento filosófico de la idea del Estado, la integridad de los legisladores y de la institución parlamentaria se reflejaba en un *deber* de informar. Pero a medida que las funciones de los Congresos se

ampliaron a las facultades de control entre poderes y a la administración de su propia burocracia, se observó una repercusión correlativa en el modelo de comunicación hacia la sociedad (Pole, 1983).

La historia constitutiva de los Congresos inglés y estadounidense ilustran las transformaciones en el funcionamiento de los Congresos en diversas democracias contemporáneas. En este contexto, el concepto de *accountability* en Parlamento se usaba para referir la posibilidad del electorado para manifestarse a favor o en contra de sus legisladores por medio del voto y la reelección. En Inglaterra, una idea de *accountability* se formó en medio de las guerras y crisis económicas que a finales del siglo XVIII resultaron en diversas reformas administrativas y constitucionales, entre éstas, la reforma parlamentaria. En 1780 se buscó fortalecer al Parlamento y dotarlo de independencia económica y de decisión frente a la Corona, retirando la potestad del rey de nombrar a los representantes y empoderar al pueblo. Se redujo el periodo de duración del mandato de los parlamentarios de la Casa de los Comunes para hacerlos inmediatamente más responsables al pueblo, quien podría determinar que quienes gobernaban en el poder y le dieran más cargas que beneficios al Estado fueran removidos (Hoffman y Levack, 1949). La comunicación hacia los ciudadanos era fundamental para incrementar los poderes del Parlamento y recuperar la credibilidad del electorado, a la vez que se reducían las posibilidades de corrupción de los representantes.

A finales del siglo XVIII, en el Congreso americano se intensificaron las reglas de secreto cuando los órganos obtuvieron mayores facultades en relación con otras ramas del gobierno, como la selección de ministros y funcionarios del Poder Ejecutivo. Pero también para no exponer los antagonismos internos y evitar dar paso a una ruptura que pudiera debilitar la credibilidad en el gobierno (Pole, 1983). En la medida en que los Congresos se otorgaron más facultades ejecutivas y administrativas, la comunicación con el electorado se complicó, dejando atrás la racionalidad de que la “naturaleza representativa” resolvía el problema de la rendición de cuentas basada en un *interés* de la sociedad y un *deber de integridad*. La comunicación entre representantes y electorado se basó en la necesidad de legitimar las acciones del Parlamento y fortalecer su independencia institucional.

Un referente clave en la teoría constitucional y política moderna para entender estas ideas es la obra en democracia parlamentaria de Carl Schmitt. El principio de apertura parlamentaria de Schmitt se basa en la idea de que la libertad de expresión y de información permite a los ciudadanos controlar el uso del poder, basándose en la discusión pública y el ejercicio dialéctico de las ideas. Schmitt buscaba una mayor apertura de la simple comunicación tradicional proveniente de los siglos XVIII y XIX. La idea de

apertura parlamentaria fue una reacción al *Arcana rei publicae* y la concentración del poder de los Congresos, bajo el supuesto de que la apertura debería ser inherente al poder político (Schmitt, 1988).

La apertura parlamentaria de Schmitt abarcaba no sólo las decisiones legislativas, sino también el impacto que tenían las finanzas del Congreso en las decisiones legislativas, ya que esta última influye en el trabajo parlamentario. La sociedad no solamente debía conocer que el Congreso era elemental para el equilibrio entre poderes del Estado, sino que también requería conocer del balance interno de su propio Congreso (Kennedy, 1988).

Sin embargo, en la literatura relativa a la apertura o transparencia parlamentaria de los últimos veinte años se suele privilegiar la reflexión de la apertura de las decisiones legislativas, dejando un vacío desde la visión administrativa del Parlamento (Fernández Ruiz, 2004). Probablemente esto se debió a que las finanzas de la nación tradicionalmente ha sido un tema restringido al conocimiento de los ciudadanos (Pole, 1983). Pero como consecuencia, los estudios en transparencia tienden a relegar los impactos de la falta de controles internos y rendición de cuentas en las relaciones de poder dentro de las cámaras, que a su vez definen el resultado final de las leyes.

En el contexto de los Congresos actuales, es claro que existen factores que han complejizado el financiamiento, comportamiento y las funciones ejecutivas y de gestión de los legisladores. En Latinoamérica, las líneas partidistas ejercen una influencia crucial en las decisiones legislativas y son un mecanismo de control económico interno y externo para imponer agendas específicas (Carey, 2003; Alcántara, 2006; Puente y Luna, 2015). El cabildero por parte de grupos económicos y de interés, así como funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, influyen en la elaboración de leyes y corrompen legisladores (Puente y Luna, 2015; Bejar, 2009; Mora Donatto, 2006). También ha cambiado la manera en la que la ciudadanía se involucra y se compromete con asuntos de interés político y además promueve nuevos estándares de control, característicos de las democracias contemporáneas (Pateman, 1970; Klesner, 2007; Jenkins, 2007; Ross Arnold, 2012; Puente y Luna, 2015).

Si bien los objetivos e ideales de la comunicación entre Congresos, representantes y ciudadanos del modelo liberal no han cambiado, sin duda las demandas de apertura de información y de participación social en el Congreso se han recrudecido, especialmente en sociedades con bajos niveles de credibilidad en los Congresos, como en México. La expresión de estas demandas está inmersa en las estrategias de defensa de la transparencia de los estudios y evaluaciones que analizamos en el siguiente apartado.

## II. ENFOQUE DE LOS ÍNDICES Y MONITOREOS

Las evaluaciones de las organizaciones y *think tanks* se hacen cada vez más sofisticadas y con metodologías más amplias en el desafío de evaluar los ambiciosos objetivos de la transparencia: de vigilar el trabajo legislativo y el presupuesto de los Congresos. Además de la función de monitorear, las organizaciones se han convertido en recolectoras de datos y productoras de bases de datos que permiten analizar en el tiempo aspectos de la vida interna de los Congresos y de sus integrantes. De manera descriptiva, en este apartado se explica el trabajo que llevan a cabo y las variables que se miden en diversos estudios.

Uno de los beneficios más valorados de la idea de transparencia empleada en los estudios es que habilita la vigilancia financiera por parte de las organizaciones de la sociedad y los medios de comunicación. Con la información administrativa que publican los Congresos se monitorea el gasto público de los Congresos federal y locales, se investiga sobre temas de gasto de los legisladores en su análisis específico de viáticos, gastos médicos, bonificaciones y prestaciones, dietas de legisladores, entre otros aspectos. Las organizaciones especializadas en la transparencia realizan el trabajo de monitorear y cruzar datos para lograr análisis de presupuesto. Por ejemplo, en 2015, Visión Legislativa exhibió a la luz pública gastos millonarios de las cámaras federales de Diputados y Senadores en el pago que hacen a los servicios de salud públicos por cada legislador y que no utilizan por acudir a servicios médicos privados —para lo que reciben un presupuesto adicional—. Esta investigación tuvo como resultado que el grupo parlamentario minoritario en la Cámara renunciara a sus gastos médicos privados y los legisladores salieran a declarar ante los medios que se comprometían a usar el servicio de salud pública.<sup>1</sup>

Es también una tendencia mundial de las organizaciones de la sociedad civil evaluar la gestión parlamentaria y la productividad de los legisladores a través de diversos indicadores que dan seguimiento a los representantes. Se evalúa el porcentaje de distribución de legisladores con experiencia previa; diputados por género y tipo de elección; el uso de redes sociales por Congresos y diputados; la actividad legislativa, y se crean indicadores de desempeño legislativo. Por ejemplo, el *think tank* y consultoría Integralia<sup>2</sup> e Impacto

---

<sup>1</sup> Garduño, Roberto, “Renunciarán legisladores de Morena y PRD a gastos médicos; iremos al ISSSTE”, *La Jornada*, 30 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/30/politica/005n2pol>.

<sup>2</sup> Su principal trabajo es el “Reporte Legislativo” que desde el 2011 monitorea al Congreso con base en indicadores de desempeño cuantitativo y cualitativo para hacer mediciones sobre el funcionamiento del Congreso mexicano.

Legislativo en México vigilan el uso de redes sociales de los Congresos y legisladores en lo individual, la asistencia al Pleno, asistencia a votaciones, contribución al volumen de legislación, iniciativas presentadas, iniciativas aprobadas, tiempo de dictaminación de iniciativas, tasa de éxito y tasa de rechazo, información publicada en portales de Internet, relaciones intercamarales, disciplina de partido, etcétera. De manera similar, la organización estadounidense Sunlight Foundation revisa y registra el sentido de voto de los legisladores de manera individual, en comisiones y por partidos.

Una herramienta de medición que tiene la organización mexicana Visión Legislativa es el *Promesómetro*, que monitorea y valora las propuestas de candidatos a puestos de representación federal con las bases de datos que generan. Esta herramienta evalúa propuestas electorales por partido y legisladores en materia de seguridad, medio ambiente, educación, aspectos económicos y democracia, la agenda de propuestas de cada legislador, entre otros temas.

En las demandas de las organizaciones que elaboran estudios, aparece constantemente la necesidad de defender la garantía del derecho de acceso a la información y el acceso a los procesos legislativos de estos grupos y otros interesados en participar. La organización Impacto Legislativo difunde las iniciativas presentadas en ambas cámaras federales y los temas de la agenda parlamentaria periódica; además, compara las leyes de transparencia entre los Congresos de las entidades federativas para generar estándares de acceso a la información.

Sin embargo, el estudio que más éxito ha tenido en impulsar la legislación de transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información en México es la *Métrica de transparencia*.<sup>3</sup> Este estudio vigila anualmente la calidad normativa de las leyes de transparencia y acceso a la información a nivel estatal y federal, observando los principios, sujetos obligados, información proactiva, confidencialidad, políticas de resguardo de archivos administrativos, cumplimiento de los procedimientos de acceso a la información y recursos de revisión, y evalúa la información entregada a los solicitantes. Además califica la autonomía de los órganos garantes del país, las capacidades de los comisionados y su remuneración, entre muchas otras variables.

La idea de evaluar la información publicada en los portales de Internet de las cámaras es una práctica internacional. Por ejemplo, Sunlight Foundation evalúa la información publicada en páginas de Internet, la periodicidad con que se actualiza, la calidad de la información publicada y la

---

<sup>3</sup> Este estudio es patrocinado por los órganos garantes federal y de los estados y es diseñado y ejecutado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).



accesibilidad a los datos. La *Métrica de transparencia* analiza minuciosamente el acceso a la información en los portales de Internet, su calidad, vigencia y cumplimiento de obligaciones legales de publicar información en Internet.

Quizás el trabajo más completo dentro de la lógica que siguen estas evaluaciones es la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa,<sup>4</sup> que de manera colectiva diseñó la metodología para evaluar la apertura de los Congresos federales de los países de la región. Observan comportamientos en lo que denominan las cuatro dimensiones del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: 1) normatividad; 2) labor legislativa; 3) presupuesto y gestión administrativa, y 4) atención y participación ciudadana. Como veremos más adelante, éste es uno de los esfuerzos más ambiciosos y ejemplifica la complejidad de desagregar una idea general de la transparencia parlamentaria en diversas variables de medición.

Finalmente, además de promover los datos abiertos, organizaciones como Borde Político y Visión Legislativa han orientado sus estrategias de monitoreo a los objetivos y principios de la Alianza para el Parlamento Abierto. Los principios contienen de manera resumida las siguientes ideas:

- 1) Garantizar el derecho de acceso a la información.
- 2) Promover la participación de las personas interesadas en la integración de los Congresos y los procesos de toma de decisión para ejercer acciones de vigilancia.
- 3) Que los Congresos publiquen de manera proactiva la mayor cantidad de información “relevante para las personas” sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
- 4) Publicar y divulgar información sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto del Congreso, incluyendo las comisiones legislativas, el personal de apoyo, los grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
- 5) Resguardar y publicar información sobre los representantes populares y los servidores públicos que integran las cámaras, incluyendo las declaraciones patrimoniales y el registro de intereses de los representantes.
- 6) Que se conforme un archivo histórico accesible y abierto.
- 7) Presentar la información en formato de datos abiertos utilizando software libre y código abierto.

---

<sup>4</sup> Agrupa a más de veinte organizaciones de la región. Véase <http://www.transparencialegislativa.org/miembros/>.



- 8) Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, y que se transmitan en tiempo real por los canales de comunicación.
- 9) Que se regulen, ordenen y transparenten las acciones de cabildeo, y que cuenten con mecanismos para evitar conflictos de intereses y asegurar la conducta ética de los representantes.
- 10) Legislar a favor del gobierno abierto, aprobando leyes que favorezcan políticas de gobierno abierto en otros poderes de la unión y órdenes de gobierno.

Las diversas estrategias de medición y promoción legislativa, en suma, introducen nuevos elementos al análisis del trabajo académico: ¿la participación de las organizaciones y los miembros de la sociedad interesada en los procesos legislativos garantiza mejores procesos legislativos y mejores normas?, ¿qué tan legítimas se han hecho las leyes cuando sus procesos han sido abiertos?, ¿la participación en Parlamento abierto es compatible con el desempeño esperado de los legisladores?, ¿la apertura que promueven estas mediciones tiene un objetivo orientado a resultados o, bien, persiguen una apertura *per se*? Estas preguntas rondan en el interés de los estudios que enseguida se presentan.

### III. DISCUSIÓN

La literatura académica sobre la información, la tecnología, la transparencia y su vinculación con el gobierno y los Congresos es bastante amplia. Expone las necesidades de obtener resultados positivos de la relación de los factores involucrados, como un impacto en la participación social, la coproducción en leyes y el incremento de la credibilidad de los ciudadanos hacia sus gobiernos. Pero también son abundantes los estudios que evidencian y critican los argumentos y las teorías efectistas de la transparencia y apertura. En este apartado se pretende discutir los enfoques usados por los índices y monitoreos a partir de los hallazgos que los estudios académicos arrojan, para contrastar el impacto esperado de la transparencia parlamentaria en sus actores, instituciones y la sociedad.

Los índices que seleccionamos tienen diversas intenciones, en algunos casos basadas en el cumplimiento de leyes y otras en nuevos estándares. Aquellos índices que definen sus indicadores y variables a partir de un ley o norma escrita, por ejemplo la *Métrica de la transparencia*, tienen explícitamente la intención de medir el cumplimiento de las leyes basando su utilidad en la vigilancia de la norma. Lo anterior no implica que las leyes sean desin-

teresadas o desvinculadas de los presupuestos teóricos conceptuales, por lo que la *Métrica* hace suyos estos presupuestos y sus bases ideológicas.

Asimismo, hay observatorios que incluyen variables que crean nuevos parámetros de transparencia no regulados. En este grupo están aquellos índices que se basan por ejemplo en los principios de la Alianza por el Parlamento Abierto y que al poner a competir a los Congresos mundiales buscan promover nuevos estándares de apertura. Así que lo primero que hay que discutir son los conceptos detrás de la idea de transparencia en estos monitoreos y su operatividad.

### 1. *¿Apertura para qué y para quién?*

En el debate académico hay un cuestionamiento serio sobre la idea de la transparencia, su aplicación y su base conceptual. Estudiada como idea, históricamente la transparencia está investida con una filosofía moral que la convierte en un atributo positivo, bueno y cargado de ideales liberales (Hood, 2006). Esta idea de transparencia es la que se ha usado para promover y escribir las leyes en la materia en el caso mexicano y en otros países (Luna Pla, 2009). Además de su carácter ideológico, la transparencia es un término no académico que entra en conflicto y se compromete al momento de analizarlo bajo categorías de estudio.

La palabra transparencia se presta para diversos y dispersos usos coloquiales en el vocabulario político y atrae significados morales como la purificación y legitimación de los actos del Estado. En sí mismo, el vocablo debe descomponerse en un análisis para su aplicación no retórica y mitificada. Michener propone por lo menos dos categorías para saber si el término se refiere a una idea gubernamental o no: que se refiera a algo que es *visible* o expuesto a la vista del público, o bien que muestre algo por *inferencia* (Michener, 2013); por ejemplo, un dato estadístico es *transparente* en tanto que permite que se *inferan* conclusiones sobre cómo se aplica una política pública. Entonces, si la palabra no está en ninguno de estos dos terrenos, para este autor no se trataría de la idea de apertura de información del gobierno.

Lo mismo sucede con el uso cotidiano que se la ha dado a la frase “gobierno abierto”, que según Guillermo Cejudo se usa como etiqueta para “certificar” el trabajo de los gobiernos; como principio promotor de objetivos sociales; como la participación social en la política, y como práctica para llegar a convenios y acuerdos entre representantes de los gobiernos y grupos de ciudadanos (Cejudo, 2015). La tendencia de promover postulados de gobierno abierto o Parlamento abierto tienen el riesgo de caer en lo

que Oscar Oszlak denomina la *mélange conceptual*, una mezcla de ideas antiguas y nuevas retomadas de las teorías de la administración, gobierno y sociología (Oszlak, 2015).

La indeterminación de fondo en las ideas de transparencia y gobierno abierto se ubica en dos puntos: el primero es que presume que hay una posibilidad de apertura absoluta de los asuntos de gobierno, que se toma por sentado pero que no profundiza conceptualmente en ella, y tampoco en aquellos factores que la imposibilitarían. Las ideas kantiana y de Bentham de que el gobierno debe ser como caja de cristal y que los servidores públicos se comportarán mejor si están más observados, establecen categorías absolutistas para entender el problema. Actualmente, el objetivo en las leyes y monitoreos parlamentarios de promover la mayor cantidad de información sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, entre otros, parece asumir que la apertura máxima posible tiene un valor positivo en sí mismo y mayor puntaje dentro de una medición de comportamiento de transparencia parlamentaria. Sin embargo, el postulado de la máxima transparencia se mueve en el plano idealista, que al ser contrastado empíricamente no arroja los resultados esperados (Prat, 2006).

El segundo punto es el valor positivo atribuido *de facto* a la apertura bajo supuestos como el que permite la coparticipación entre la sociedad y los legisladores en la elaboración de leyes, el control social al poder, la rendición de cuentas de las finanzas públicas, y que aumenta la credibilidad de los ciudadanos en sus representantes, por vincular algunos atributos. Este punto, en su diseño conceptual, plantea múltiples objetivos y una heterogeneidad en la aplicación de la regla de transparencia desde un enfoque positivista. En el argumento académico, la diversidad de los conceptos intermezclados y objetivos de la apertura en gobierno dejan de lado los mecanismos que garanticen la efectividad del cumplimiento de las metas (Oszlak, 2015; Michener, 2015). Incluso aquellas leyes que regulan el derecho de acceso a la información y las políticas de transparencia están centradas en los usuarios y los probables y reales obstáculos que encuentran en el flujo del acceso a la información, y dejan de lado los impactos institucionales (Michener, 2015).

La literatura crítica a la idea positivista de la transparencia se pregunta ¿en cuáles de los actores la transparencia exigida se pone el énfasis?, ¿para quién o quiénes se pretende dirigir la política de apertura de información parlamentaria y con qué objetivos? Los estudios de psicología y comportamiento económico de la apertura de información han aportado importantes hallazgos para entender el impacto de la información. Este enfoque está a favor de políticas flexibles de apertura que respeten la libertad y autonomía de decisión de los receptores, al tiempo que protege a los consumidores con-

tra su propia propensión a equivocarse en sus decisiones (Cain *et al.*, 2005; Sah *et al.*, 2013; Fung *et al.*, 2007). Esto lo hace comprendiendo las asimetrías de información, la alineación de los incentivos de apertura, y los factores psicológicos que afectan el impacto de la información (Akerlof, 1970; Lowenstein *et al.*, 2014).

El beneficio de tener estos estudios es bastante mayor cuando se trata de buscar impactos y efectividad en las políticas y normas que obligan a transparentar; incluso, puede contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información. Por ejemplo, prácticamente todas las mediciones que se estudian en el apartado anterior se caracterizan por no tener definido el público al que va dirigida la apertura de la información. Las llamadas de apertura generalizadas no permiten determinar categorías de relevancia de la información o públicos preferentes, beneficios y beneficiarios de la información. El enfoque del comportamiento económico suple esta carencia invirtiendo el orden de prioridad: primero es necesario definir metas y objetivos de la política de apertura, y luego diseñarla acorde a las características del público objetivo. Esto garantizaría que el esfuerzo de los Congresos por transparentar información tuviera un efecto específico y una población beneficiada; por ejemplo, informar a la población las leyes aprobadas para que puedan ajustar su comportamiento.

## 2. *¿Qué tan ciertos son los atributos de la transparencia parlamentaria?*

La extensiva reglamentación del derecho de acceso a la información y sus principios en diversos países de América Latina han tenido mucho que ver en la confección de las evaluaciones y monitoreo a los que nos referimos. Los objetivos en las leyes de derecho de acceso a la información indican que a través de dichas leyes se promoverá la transparencia de los actos del Estado y se garantizará el derecho de las personas a la información. Sin embargo, las promesas teóricas en las leyes difícilmente prueban sus resultados, por lo menos en México (Luna Pla, 2008a).

Los observatorios como Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, Visión Legislativa, Impacto Legislativo y Sunlight Foundation retoman las promesas teóricas en sus metodologías para evaluar el desempeño de los legisladores a partir de la información que hacen pública los Congresos y otras fuentes. Las premisas no explícitas en estas evaluaciones son que los legisladores al sentirse observados cambian su comportamiento, que la transparencia aumenta la credibilidad de los ciudadanos hacia sus representantes y que los procesos abiertos de legislación legitiman las normas.

Desde el modelo conceptual del *agente (gobierno)-principal (ciudadano)* es posible aproximarse al estudio del buen gobierno y el comportamiento de los funcionarios públicos (Besley, 2006). Con esta herramienta Prat argumenta que para saber si un agente se comportaría peor o mejor con máxima transparencia dependería del tipo de agente y sus condiciones. Por ejemplo, si un legislador tiene la posibilidad real de reelegirse por un nuevo periodo, tiene mayores incentivos para comportarse mejor durante el primer periodo, esperando que el principal lo premie. De no haber posibilidad de reelección es más probable que se comporte de una forma mediocre y desinteresado del principal (Prat, 2006). Dado que el comportamiento de los funcionarios dependería más de factores de control y menos de la máxima o mínima transparencia, hay bastantes objeciones a la idea de que la apertura sea determinante para su comportamiento. Entonces, si la meta de los observatorios y monitoreos es acotar los márgenes de mal comportamiento de representantes y funcionarios de las cámaras, habría que analizar primero los incentivos de poder y control internos, y con base en ello evaluar las posibilidades de cambio en el comportamiento.

Sobre la idea de que la transparencia puede impactar en la credibilidad de los ciudadanos hacia sus Congresos y legisladores, es una pregunta que en los estudios académicos se ha respondido de diversas formas. Por ejemplo, a través de los experimentos de comportamiento económico ha sido posible probar que determinada información que se ofrece entre un asesor y su cliente en relación al conflicto de interés del primero, puede generar un sentimiento de confianza o desconfianza en el receptor. La apertura de un conflicto de interés (por ejemplo de un médico al recomendar un medicamento del que recibe una comisión por recetar) puede producir efectos perversos cuando proviene de él mismo y no de un tercero. Por ello, al momento de diseñar una política de transparencia de los conflictos de interés, los tomadores de decisión deben enfocarse menos en abrir la información que pruebe los conflictos de interés y más en disminuirlos, ya que la apertura no siempre beneficia los problemas causados por un conflicto de interés (Cain *et al.*, 2005; Sah *et al.*, 2013). Este tipo de estudios considera determinante para los efectos de confianza en el receptor las características de la fuente de información que al informar tiene razones morales para exagerar ciertas características del servicio que se otorga, y estas exageraciones a menudo generan mayor desconfianza.

Académicamente hay una preocupación para entender los efectos colaterales de la transparencia. Algunos estudios demuestran que exhibir ineficiencias de los Congresos impacta negativamente en la credibilidad del electorado (Jenkins y Goetz, 1999; Jenkins, 2007; McDermott y Jones, 2005); o

bien, que la transparencia coloca presión social y moral en los legisladores y esto propicia el efecto colateral de incentivar que los legisladores aprueben leyes populares y no leyes sustantivas (Hibbing, 2002). Incluso, que la transparencia de los procesos legislativos en Internet no tiene un impacto en la legitimidad de los mismos y que la relación entre transparencia y legitimidad en Congresos es una afirmación sin fundamentos empíricos probatorios (Curtin y Meijer, 2006).

Levy refuerza la idea de conocer las reglas de los procesos de decisión más que los documentos de la decisión. No es posible analizar cuándo los comités deben ser o no transparentes sin antes considerar las reglas de voto individual de sus integrantes. Por ejemplo, cuando la regla para votar está orientada hacia cierta decisión en específico (como las que requieren unanimidad), entonces la decisión es más factible de ser conducida bajo el secreto o la opacidad (Levy, 2007).

Es incluso posible esperar como efecto colateral de la transparencia en procesos deliberativos que la exhibición de posturas polarice a quienes ideológicamente puedan estar en el mismo punto y obstaculice los consensos (Stasavage, 2007; Maskin y Tirole, 2004). Stasavage concluye que si se quiere considerar a la transparencia y la publicidad como base del gobierno democrático, entonces también tenemos que considerar un modelo en el que los representantes tendrían información privada y difieran de los intereses y preferencias de su electorado (Stasavage, 2007).

McDermott y Jones han evaluado los efectos individuales en el desempeño del Congreso de Estados Unidos durante elecciones de representantes. Observan que los votantes que tienen una mala opinión del desempeño del Congreso lo atribuyen al partido mayoritario. Esto crea un incentivo para que aquellos que se distancian de la postura mayoritaria busquen salvar una credibilidad individual (McDermott y Jones, 2005). De esta manera, parecería imposible pensar que de la transparencia depende la credibilidad general (macro) de un Congreso, cuando en los análisis de las decisiones específicas (micro) los efectos son complejos y dependientes de diversos factores.

Los monitoreos y evaluaciones centran el objeto a evaluar en los Congresos y las actividades de sus legisladores en los procesos legislativos. Este enfoque parece mirar a los árboles sin voltear a ver el bosque. Particularmente en los Congresos de América Latina, los partidos políticos tienen una influencia determinante sobre las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Los partidos representados en las cámaras tienen un especial liderazgo, con poderes suficientes para imponer sanciones a los legisladores que rompen las reglas de la disciplina partidaria. El sistema de beneficios y

recompensas abarca desde recursos materiales (como oficinas y personal) y acuerdos para llevar a cabo proyectos de infraestructura y obra pública (Carey, 2003; Alcántara, 2006). Por lo tanto, la democracia interna de los partidos es esencial para comprender las decisiones legislativas, en tanto que se conocen las fuentes del financiamiento detrás de las agendas propuestas de los partidos y cómo son defendidas dentro del Congreso. Entonces, el desempeño de los representantes en la arena del Congreso está vinculada con la credibilidad, popularidad y poder de un partido político. De ahí que para estudiar los modelos de transparencia en los Congresos y sus impactos, también se deben estudiar las reglas y el comportamiento de los grupos parlamentarios, que son los órganos de representación partidista dentro del Congreso.

En suma, la literatura académica que lidia con las ideas de transparencia y los Congresos es coincidente en concluir que para evaluar la transparencia en los Congresos se tendrían que tomar en cuenta los controles políticos, incentivos y contextos que rodean a los legisladores y las cúpulas partidistas, para determinar la información que ocultarán y la que abrirán, y los efectos que ésta apertura causaría (credibilidad/incertidumbre/descontrol). Asimismo, que la transparencia no será la causa de la legitimidad, del orden político y el buen comportamiento individual o grupal, como tampoco de la credibilidad de los ciudadanos hacia sus instituciones.

#### IV. NOTAS CONCLUYENTES: LO QUE PUEDEN EXPLICAR LAS MEDICIONES

Los diversos monitoreos y evaluaciones que hemos referido en este estudio buscan avanzar la agenda de determinados grupos de la sociedad civil que persiguen una idea de la apertura parlamentaria, al tiempo que abren espacios para incidir en la elaboración de las normas. No es de esperarse que además de esto objetivos, de por sí ambiciosos, se preocupen por el impacto institucional, administrativo o productivo del funcionamiento de los Congresos y Parlamentos que observan. Sin embargo, mi argumento en este texto es que no deberían de estar tan alejados de los resultados de la transparencia y podrían retomar los hallazgos en relación con los alcances de sus estrategias de campaña en los términos que la literatura académica avanza.

Un primer paso en esta dirección es abandonar el enfoque ideológico que ostenta que la transparencia debe traducirse en un marcaje personal al servidor público para que se sienta observado y quiera comportarse mejor (Hood, 2006). Retomar enfoques académicos en los índices y monitoreos



podría evitar que los temas de transparencia y Parlamento abierto sean usados para elevar el mercado de expectativas o que sean términos que sirvan como etiquetas de gobiernos (Cejudo, 2015).

El siguiente paso para incorporar el enfoque académico consiste en que si bien el análisis de los monitoreos se ha basado en la protección abstracta y universal de las personas al acceso a la información y el diseño de políticas de transparencia, después de la implementación de normas, lo relevante a medir son los impactos. Sustain enfatiza que los mandatos regulatorios de apertura de información son una “espada sin filo”, porque tienden a descuidar la heterogeneidad institucional y pueden tener efectos adversos no esperados (Loewenstein *et al.*, 2014; Sustain, 2013). Estos autores argumentan a favor de las políticas flexibles (no mandatos de ley) que respeten la libertad de decisión de las personas y sin que interfieran con su autonomía individual. Los monitoreos podrían tomar en cuenta y observar la contraparte de la garantía jurídica de la transparencia, es decir, monitorear la calidad de la transparencia a partir de los contextos de utilidad de la información y el impacto institucional de su producción. Esto no significa que los grupos sociales deben abandonar el impulso que le dedican a la transparencia y el acceso a la información; se propone más bien la continuidad de esta defensa evidenciando contextos e impactos advertidos en los que la transparencia puede funcionar para que los ciudadanos conozcan el trabajo de sus representantes, evalúen su desempeño e identifiquen los juegos de poder internos en las cámaras.

El índice que presenta Khemvirg Puente en este libro es un ejemplo de una medición diseñada para analizar la transparencia inferencial, en términos de Michener (Michener, 2013). El índice mide la posibilidad de hacer inferencias para la toma de decisiones electorales a partir de la información que los Congresos mexicanos abren. Asimismo, permite observar la variación en los comportamientos de la apertura de los Congresos y explica los factores contextuales que afectaron los niveles de apertura de información, como los procesos electorales o el cambio de legisladores y de grupo político en el poder. Las primeras inferencias relevantes del trabajo de Puente es que descarta la hipótesis de que la competencia partidista y la pluralidad en la integración de los Congresos mexicanos atraen una mayor transparencia, así como refuta la hipótesis de que un gobierno dividido es más transparente.

Es esencial preguntarse cuándo la rendición de cuentas funciona en un proceso de decisión y cuándo lo afecta (Maskin y Triole, 2004). Por lo tanto, la labor de monitorear y evaluar la transparencia parlamentaria podría ser más consciente de los efectos colaterales de la transparencia (tanto en ciudadanos como en instituciones) y promover estándares de apertura con

impactos positivos en el proceso legislativo, o bien, en el conocimiento que se aporta a los ciudadanos. La inclusión de variables y análisis cualitativo sobre los impactos de determinada información en el proceso legislativo permitiría hacer inferencias no solamente de los resultados y desempeño de legisladores y Congresos; también inferir sobre los juegos de poder internos que influyen en los procesos deliberativos-legislativos; el impacto de las políticas de transparencia en los juegos de poder; bajo cuáles marcos cognitivos están diseñadas las reglas de transparencia, y cómo podrían impactar los contextos cognitivos en los procesos de decisión. En el modelo de Meijer, estas variables se extraen a partir de las complejidades estratégicas, las cognitivas y las institucionales que se observan en determinados contextos (Meijer, 2013).

## V. REFERENCIAS

- AKERLOF, George, 1970, "The Market of Lemons: Quality, Uncertainty and the Market Mechanisms", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (coord.), 2006, *Actitudes, valores y opiniones de las élites parlamentarias de México*, México, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de México.
- BÉJAR A., Luisa, 2009, "Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones", en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- BESLEY, Timothy, 2006, *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press.
- CAIN M., Daylian *et al.*, 2005, "The Dirt on Comming Clean: Perverse Effects of Disclosing Conflicts of Interest", *Journal of Legal Studies*, vol. 34, enero.
- CASAR, María Amparo *et al.*, 2010, "La rendición de cuentas y el poder legislativo", en MERINO, Mauricio *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas*, México, CIDE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CAREY, John M., 2003, "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2.
- CEJUDO, Guillermo, 2015, "Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?", en LUNA PLA, Issa y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, Mé-

- xico, Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CURTIN, Deirdre y MEIJER, Albert Jacob, 2006, "Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents", *Information Polity*, IOS Press, núm. 11.
- DÁVILA ESTEFAN, David y CABALLERO SOSA, Lila, 2005, *El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, 2004, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM.
- FOX, Justin, 2007, "Transparency and Policymaking", *Public Choice*, vol. 131, núms. 1/2, abril.
- FUNG, Archon *et al.*, 2007, *Full Disclosure: The perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press.
- HIBBING, John R., 2002, "How to Make Congress Popular", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, núm. 2, mayo.
- HOFFMAN, Ross J. S. y LEVACK, Paul (eds.), 1949, *Burke's Politics: Selected Writings and Speeches of Edmund Burke on Reform, Revolution and War*, Nueva York, Knopf.
- HOOD, Christopher, 2006, "Transparency in Historical Perspective", en HOOD, Christopher y HEALD, David (coords.), *Transparency. The Key to Better Government?*, Oxford University Press.
- JENKINS, Rob y GOETZ, Anne Marie, 1999, "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India", *Third World Quarterly*, Reino Unido, vol. 20, núm. 3.
- JENKINS, Rob, 2007, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", en ANWAR, Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, The World Bank.
- KENNEDY, Ellen, 1988, "Introduction. Carl Schmitt's Parlamentarismus in its Historical Context", en SCHMITT, Carl, *The Crisis of the Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- KLESNER, Joseph L., 2007, "Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Mexico and Peru", *Latin American Research Review*.
- LEVY, Gilat, 2007, "Decision Making Procedures for Committees of Careerist Experts", *The American Economic Review*, vol. 97, núm. 2, mayo.
- LOEWENSTEIN, George *et al.*, 2014, "Disclosure: Psychology Changes Everything", *Annual Review of Economics*, núm. 6.

- LUNA PLA, Issa, 2008a, “Aspectos culturales de la implementación del acceso a la información en México”, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, Venezuela, núm. 42, octubre.
- LUNA PLA, Issa, 2008b, *Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, col. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México.
- LUNA PLA, Issa, 2009, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MASKIN, Eric y TIROLE, Jean, 2004, “The Politician and the Judge: Accountability in Government”, *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 4, septiembre.
- MCDERMOTT, Monika y JONES, David R., 2005, “Congressional Performance, Incumbent Behaviour, and Voting in Senate Elections”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, núm. 2, mayo.
- MEIJER, Albert, 2013, “Understanding the Complex Dynamics of Transparency”, *Public Administration Review*, vol. 73, núm. 3.
- MICHENER, Gregory, 2015, “Policy Evaluation Via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes”, *World Development*, vol. 74.
- MICHENER, Gregory y BERSCH, Katherine, 2013, “Identifying Transparency”, *Information Polity*, IOS Press, núm. 18.
- MORA DONATTO, Cecilia, 2006, “Retos del Congreso mexicano desde la perspectiva de la legitimidad funcional”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, t. II, México, UNAM.
- MORA DONATTO, Cecilia, 2009, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- OSZLAK, Oscar, 2015, “Ideas sobre gobierno abierto”, en LUNA PLA, Issa y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (coords.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, México, Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PATEMAN, Carole, 1970, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press.

- PERSPECTIVA CIUDADANA, 2005, *Impacto del trabajo legislativo en la opinión pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 1, agosto, disponible en: [www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm](http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm).
- POLE, J. R., 1983, *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to American Independence*, Estados Unidos, The University of Georgia Press.
- PRAT, Andrea, 2006, “The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?”, en HOOD, Christopher y HEALD, David (coords.), *Transparency. The Key to Better Government?*, Oxford University Press.
- PUENTE, Khemvirg, 2009, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en BÉJAR A., Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Congreso del Estado de México-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, 2015, *Grupo de enfoque con diputados federales de México: transparencia legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 10 de abril.
- ROSS ARNOLD, Jason, 2012, “Parliaments and Citizens in Latin America”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18, núms. 3-4, septiembre-diciembre.
- SAH, Sunita *et al.*, 2013, “The Burden of Disclosure: Increased Compliance with Distrusted Advice”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 104, núm. 2.
- SCHMITT, Carl, 1988, *The Crisis of the Parliamentary Democracy*, Cambridge, MIT Press.
- SNELL, Rick y MACDONALD, Rowena, 2015, “Customising Freedom of Information Law Reform in South Pacific Micro-States”, *The Round Table*, vol. 104, núm. 6, noviembre.
- STASAVAGE, David, 2007, “Polarization and Publicity: Rethinking the Benefits of Deliberative Democracy”, *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 1, febrero.
- SUNSTEIN, Cass R., 2013, *Simpler: The Future of Government*, Estados Unidos, Simon and Schuster Paperbacks.
- TOLBERT, Caroline J. y MOSSBERGER, Karen, 2006, “The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government”, *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 3, mayo-junio.