

INTRODUCCIÓN

La expansión de la democracia en el mundo decimonónico generó importantes expectativas en torno a la concepción del Estado como sistema de resolución de los problemas más apremiantes de la población. Desde la filosofía política y el constitucionalismo antiguo, se crearon instituciones y sistemas jurídicos que habilitaron la posibilidad de ejercer el derecho de elección de las autoridades ejecutivas y legislativas, que permitieran que los intereses de los ciudadanos fueran recogidos por los gobernantes y estuvieran presentes en las agendas legislativas. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha probado que la democracia parlamentaria no ha producido los resultados de la manera esperada para la atención de los problemas ciudadanos.

En los parlamentos y congresos del mundo, es posible observar que la política ha llevado a los representantes electos a conformar élites de poder con sus propias agendas, a concentrarse en expandir el control partidario y en influir en el gobierno de las naciones (Carey, 2003). Ello ha derivado, y en gran medida es la causa, de un importante desencanto social y una fuerte desconfianza en las principales instituciones representativas, donde el Congreso y los partidos políticos son los más fuertemente señalados (Hibbing, 2002).

En la actualidad, la desconfianza en los representantes toma particular interés en América Latina, y México por supuesto, donde persiste un alto grado de insatisfacción de la sociedad con el desempeño de los congresos y el comportamiento de los representantes electos. En su estudio titulado *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, Flores et al. (2015: 128) exponen que, en promedio, al preguntársele a los mexicanos

cuánto confían en distintas instituciones, en una escala del 0 al 10, el Senado alcanza un 5.1, la Cámara de Diputados un 5.0, y los partidos políticos un 4.8. El componente representativo de la democracia, que implica la delegación de la toma de decisiones en aquellos que resultan electos, es cada vez más cuestionado y afectado por el descrédito hacia los congresos y sus integrantes. Conscientes del problema de legitimidad que ello implica, los congresistas latinoamericanos han buscado soluciones remediales de todo tipo, empezando por aquellas que cumplen funciones de contrapesos para la institución y sus integrantes.

Flores *et al.* (2015: 29) consideran que la democracia mexicana todavía tiene, entre sus asignaturas pendientes, que elevar los niveles de cultura política, ya que “todavía persisten prácticas de los actores políticos y los ciudadanos que hablan de un México que pensamos había quedado en el pasado”. Ante la expansión de prácticas patrimonialistas, corporativas y clientelares desde los congresos mexicanos, y la creciente corrupción por parte de diversos actores políticos, ha surgido una agenda de transparencia y rendición de cuentas (vigilancia) de la gestión y el uso de los recursos públicos de los congresos, que junto con la necesidad de creación de nuevos espacios de participación, se plantea como una de las soluciones desde la sociedad.

En este contexto tomó fuerza la agenda de Gobierno abierto y, posteriormente, la de Parlamento abierto —que justamente incorporan la transparencia, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información—, como dos de sus dimensiones más importantes para tender puentes entre representantes y el electorado. De las estrategias y políticas de Parlamento abierto se espera que la apertura de espacios de participación, incluso de manera remota y electrónica, permita canalizar demandas y plantear nuevas temáticas para ser incorporadas a la agenda pública y legislativa en los congresos internacionales.

Las acciones en torno a la idea de Parlamento abierto representan esfuerzos realizados por los congresos y parlamentos alrededor del mundo para generar nuevos espacios y formas in-

INTRODUCCIÓN

3

novadoras de vinculación con los ciudadanos, permitiéndoles conocer de cerca el trabajo legislativo, e incluso participar de la toma de decisiones en torno a las discusiones que se llevan a cabo en los órganos legislativos. El Parlamento abierto es la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Las acciones de Parlamento abierto son acompañadas de un mayor compromiso con la transparencia, al poner a disposición los documentos que se producen, la información referida al uso del presupuesto público, las remuneraciones, y difundiendo por diversos medios las sesiones, tanto en el pleno como en las comisiones legislativas. Finalmente, también se contemplan esfuerzos para regular de una mejor manera la actividad legislativa, promoviendo la integridad y la responsabilidad en sus actividades, tales como los acuerdos parlamentarios en los que participan grupos de la sociedad para dar seguimiento a los compromisos de los grupos políticos.

El Parlamento abierto, desde este trabajo, se refiere a aquél mecanismo de interacción entre sociedad y representantes en el que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; a la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como a la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias, con el propósito de desempeñar sus funciones de forma colaborativa con actores de la sociedad.

En el Parlamento abierto se exploran formas distintas de hacer política, donde el ciudadano no sólo aparece en términos simbólicos, sino que efectivamente cuenta con capacidades para interactuar con los representantes durante los procesos parlamentarios. Desde este nuevo enfoque de la representación parlamentaria, el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo.

Por eso se dice que las prácticas de Parlamento abierto representan una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados.

En este libro nos planteamos el objetivo de estudiar prácticas de Parlamento abierto que en diversos congresos y parlamentos en el mundo han sido adquiridas en respuesta a la búsqueda de mecanismos para recuperar la credibilidad y la legitimidad de las acciones, así como justificar la relevancia de las instituciones legislativas y estrechar el vínculo entre los legisladores y su electorado. Con el propósito de ejemplificar e ilustrar las prácticas de Parlamento abierto, en el libro se presentan casos que pueden considerarse buenas prácticas de Parlamento abierto, en tanto que habilitan espacios de participación, transparencia, uso de tecnologías y de integridad y responsabilidad (o rendición de cuentas). Los casos y los países fueron seleccionados sin otro propósito más que el de mostrar algunas propuestas novedosas internacionales con características de Parlamento abierto, siendo o no éstas articuladas a través de planes de acción derivados de la alianza multilateral de Gobierno abierto. El libro no pretende desarrollar una métrica o medición de los niveles o grados de apertura en Parlamento abierto, puesto que los contextos y diseños institucionales de los congresos internacionales son a su vez diversos, así como son variables las necesidades de apertura y participación de las sociedades.

Hacia dentro de los congresos, las iniciativas de Parlamento abierto se insertan en sistemas culturales y políticos que inevitablemente influyen en la manera en la que se llevan a cabo y que pueden determinar el éxito o fracaso de su implementación. En el caso mexicano, nos importa conocer las prácticas institucionales de los congresos, así como el comportamiento de los legisladores y sus sentimientos hacia la transparencia y la rendición de cuentas para analizar el contexto en el que las estrategias de Parlamento abierto se pueden aplicar y el posible impacto de éstas en los congresos.

Aunque el marco jurídico mexicano ofrece un contexto de exigencias que empujan a los actores políticos a la transparencia; la realidad institucional y las reglas escritas y no escritas internas, así como el comportamiento individual y colectivo de los legisladores, nos indican una larga lista de obstáculos y desincentivos que intervienen en el cumplimiento normativo y la cultura política-burocrática. De ahí que se hace necesaria la revisión de prácticas de Parlamento abierto internacionales, que permitan integrar ideas nuevas a los congresos mexicanos, y ofrezcan experiencias de éxito para sopesar los desafíos institucionales y políticos.

Ahora bien, para determinar cuáles prácticas son propiamente de Parlamento abierto y cuáles son experiencias de éxito, en este texto se presenta un apartado que retoma un modelo de Parlamento abierto que los mismos autores hemos expuesto en otros estudios (Puente y Luna, 2018). Este modelo se basa en cuatro pilares (o dimensiones) fundamentales, que consiste en incluir prácticas de: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias. Estas dimensiones fueron retomadas de un cuerpo de literatura reciente, y se ajustan a las expectativas y formas actuales de autogobierno que emergen como resultado de las realidades económicas y políticas de las democracias actuales.

Los congresos latinoamericanos comparten realidades y amenazas políticas que los hacen similares en idiosincrasia y estructura institucional, bajo gobiernos presidencialistas, con problemas de corrupción estructural, y de control de fuerzas políticas institucionalizadas y externas que afectan su funcionamiento. En este libro analizamos las prácticas de Parlamento abierto que han sido incorporadas en diversos países de la región, identificando especialmente acciones que caben dentro de las cuatro dimensiones del modelo de Parlamento abierto y que representan experiencias valiosas y creativas. Aunque el énfasis está puesto en los avances registrados en congresos de América Latina, tam-

bién se incorporan experiencias puntuales registradas en países de América del Norte, Europa, Asia y Oceanía, para ofrecer una visión global de la idea de Parlamento abierto. El objetivo es difundir dónde se han concentrado los esfuerzos, para conocer qué aspectos presentan mayores desarrollos y cuáles han sido menos abordados.

El libro se estructura de la siguiente manera. En el apartado I, se aborda brevemente la problemática de la desconfianza en las instituciones representativas, que ha llevado a que se plantee la existencia de una crisis de representación, y que brinda el marco en que surgieron los planteos de Parlamento abierto, en el contexto del comportamiento y la cultura de los legisladores mexicanos en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. El apartado II presenta una somera presentación teórica de las principales dimensiones del Parlamento abierto, y la base de un modelo con elementos mínimos de apertura. A continuación, el apartado III expone una selección de buenas prácticas desarrolladas por los congresos de países latinoamericanos; y el apartado IV aborda experiencias puntuales del resto del mundo. Para concluir, en el apartado V se presentan algunas reflexiones finales que permiten analizar las tendencias expuestas en los casos presentados para identificar en cuáles de las dimensiones se encuentran los mayores avances, es decir, en qué concentran su atención los congresos analizados y se proyectan algunos de los desafíos para el caso mexicano.

Agradecemos enormemente el apoyo de Lisandro Devoto, Erika García Méndez, Mireya Santillán, Héctor Tirado y Ana Laura Chávez García, quienes contribuyeron en la investigación y nos aportaron sus comentarios.