

I. DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. ¿CRISIS DE REPRESENTACIÓN?

Desde la propia concepción política que hay acerca de la democracia y la representación, algunos autores han destacado la existencia de cierta contradicción o tensión entre los términos, ya que democracia se asocia con mayor participación en distintos momentos de toma de decisiones, y representación con una limitación a la participación sólo al momento de emitir el voto, dejando las decisiones en manos de quienes fueron elegidos para tal fin. Sin embargo, otros autores han expuesto que esto no es necesariamente así, ya que “en las relaciones de representación están implícitas reivindicaciones públicas y condiciones de autorización, control y rendición de cuentas, que son elementos constitutivos de la política democrática” (Monsiváis, 2013: 64). De cualquier manera, existe un claro consenso de que la forma más difundida de democracia en la actualidad es la representativa, y para muchos la única viable en países con amplias poblaciones, o lo que Dahl (2006: 97) llama *democracias a gran escala*, correspondientes a países democráticos. Aunque es claro que la búsqueda de nuevos espacios y modalidades de participación ciudadana también han sido un importante complemento, se vuelve más necesario en momentos de fuerte desconfianza y falta de legitimidad para las principales instituciones de las democracias representativas.

Se afirma con frecuencia que existe una crisis de representación, y que la desconfianza en los partidos políticos aparece como uno de los principales indicadores al respecto. En este contexto, los órganos de representación política parlamentaria están diseñados para constituir institucionalmente las relaciones entre la sociedad y las autoridades. Como afirmaba Pitkin, se trata de una

relación en la que el que adopta las decisiones políticas ha sido autorizado mediante la celebración de una elección y por un periodo limitado, por compartir determinadas características como ideología, intereses, etc., y una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que deberá posteriormente rendir cuentas (García, 2007).

Es decir, para que el representante desempeñe de manera satisfactoria la función representativa deberá actuar en beneficio del representado, y la única manera de evaluar si esto ocurre es mediante ejercicios de rendición de cuentas sobre su desempeño. Aunque el aspecto de rendición de cuentas propio de la representación se facilita en sistemas que funcionan con reelección consecutiva, está presente en cualquier ejercicio de renovación de autoridades por medio de elecciones.

Dahl (2006: 131) plantea que las instituciones de la democracia poliárquica “ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su Gobierno”, pero que éstas deben convivir con lo que llama *el lado oscuro del Gobierno representativo*, es decir, un proceso no democrático de “regateo entre las élites políticas y burocráticas”. Cuando este lado oscuro predomina, “el modelo representativo se construye como un obstáculo de participación”, lo que

hoy en día se ratifica pues los procesos de toma de decisión no sólo son controlados por las élites, sino que estas élites son sensibilizadas por las demandas de los grupos de interés, más que por las demandas ciudadanas. Si bien éstas pueden coincidir, estos grupos cuentan con una agenda política autónoma y capacidad de movilización de recursos (Puente, 2018: 12).

Se debe entender que, en democracia, las legislaturas son construcciones organizacionales en donde se concreta el modelo de representación política, pero es necesario aclarar que su simple existencia no garantiza el ejercicio democrático del poder parlamentario conferido en las urnas. Incluso, en la actua-

lidad, las legislaturas en el mundo afrentan un estigma que les ha restado legitimidad. Rosenthal (1998: 4) señala que “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”. Esta percepción es difícil de ser transformada cuando existen obstáculos que dificultan la comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, o cuando la institución no garantiza el derecho de acceso a la información, no explica y justifica sus decisiones o impide la interacción con la sociedad de forma permanente.

Simon Tormey (2015) ha identificado cuatro indicadores significativos que demuestran el contexto en que se registra la llamada crisis de representación: 1) la baja participación de los votantes, principalmente en las elecciones congresionales frente a las elecciones presidenciales que suelen atraer a más votantes; 2) el declive en la membresía de los partidos políticos, a diferencia de la creciente aparición de organizaciones de la sociedad civil no partidista, ya que los partidos han dejado de ser los articuladores exclusivos de los intereses y demandas de la sociedad; 3) la desconfianza en la clase política y en las autoridades, que ha minado la credibilidad de sus acciones; y 4) el desinterés generalizado en la política, frente otros asuntos que le son más atractivos. En este entorno, hay quienes sugieren soluciones radicales como el “directismo”, es decir, la sustitución del modelo representativo por mecanismos plebiscitarios. Sin embargo, como bien lo ha afirmado Sartori (1999), esto supondría colocar en una posición irrelevante a los representantes o incluso podría promover su desaparición, lo que “sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente disfuncional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general”, debido a la imposibilidad práctica para que las decisiones sean tomadas colectivamente de forma permanente.

El Informe Latinobarómetro 2015 (Latinobarómetro, 2015: 35) presenta datos para argumentar que la satisfacción con la

democracia en América Latina era la más baja del mundo, mostrando un promedio de 37% en la región, frente al 49% de África, el 59% de Europa y el 70% de Asia. Aunque cada región debe ser analizada en su propio contexto y circunstancias, para entender los niveles que alcanza la satisfacción con la democracia, Latinoamérica continúa mostrando los números más bajos en este indicador. Para el 2018, el nivel de satisfacción con la democracia en América Latina disminuyó hasta un 24%. Valga decir que en ningún país de la región hay una mayoría satisfecha, y sólo en tres países el resultado se acerca a tener uno de cada dos ciudadanos satisfechos, que son: Uruguay (47%), Costa Rica (45%) y Chile (42%) (Latinobarómetro, 2018: 35). Esta situación podría entenderse, en parte, porque los latinoamericanos “tienen altas expectativas y crecientes grados de empoderamiento y opiniones cada vez más críticas” (Latinobarómetro, 2015: 35).

1. *México en el contexto latinoamericano*

Los procesos de democratización generados en América Latina, desde el último cuarto del siglo XX, trajeron consigo grandes esperanzas de que parte importante de los problemas que aquejaban a los países de la región pudieran ser resueltos a partir de la elección libre, confiable y competitiva de las autoridades que ejercerían cargos ejecutivos y legislativos. Los procesos de transición, además de las propias dinámicas políticas de mayores libertad y pluralismo, fueron sobrecargados con enormes expectativas de cambio, que pudieran traducirse en mayor bienestar y menor desigualdad.

Sin embargo, a más de 40 años de iniciadas las transiciones políticas que dejaron atrás los regímenes autoritarios, generalmente militares, las brechas sociales y económicas en la región no sólo no se han reducido, sino que en muchos casos se han profundizado. Ésta es una de las principales causas del desencanto que muchos ciudadanos en distintos países tienen con las institucio-

nes democráticas. Aunque en algunos países se refleja sólo como desencanto con el Gobierno de turno, la confianza y el apoyo a la democracia también se han visto afectados. México no fue la excepción, luego de alcanzar una mayor pluralidad partidista en la representación legislativa en 1997 —cuando el Partido Revolucionario Institucional por primera vez perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal—, y experimentar la alternancia en la Presidencia de la República en 2000, marcando el final de más de 70 años de gobiernos priistas al llegar al Gobierno el Partido Acción Nacional, con Vicente Fox. Con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política 2008, Del Tronco (2012) demuestra que, en el caso mexicano, la desconfianza es principalmente consecuencia de la evaluación que los ciudadanos hacen del trabajo de sus representantes, identificando serias deficiencias.

Según datos de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), realizada en 2012 por la Secretaría de Gobernación, el 84% de los encuestados manifestaron estar poco o nada interesados en la política. En 2003, en una de las ediciones previas de la misma ENCUP, dicho porcentaje era del 90%. Es decir, luego de transcurridos 12 años de la alternancia, el interés por los asuntos políticos había aumentado sólo de manera marginal. Estos datos se confirmarían tres años más tarde con la publicación de la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCP) aplicada en 2015 en el marco del proyecto “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”, auspiciado por la UNAM.

La misma ENCP arrojaba en 2015 que un 19% de las personas encuestadas consideraba que la decepción, la desconfianza y la insatisfacción eran los sentimientos que predominaban entre la gente, ubicándose en segundo lugar, por detrás de “enojo, ira, resentimiento y coraje”, señalados por el 22.1% de las personas. A esto debe sumarse que un 8.3% manifestaba que la gente sentía indignación e inconformidad. Todos éstos son los sentimientos relacionados de manera negativa con las instituciones de la

democracia, y con las promesas incumplidas de mayor bienestar, igualdad y justicia.

Para poner brevemente el tema en el contexto regional, el Informe Latinobarómetro 2017 presenta que México es el país de la región que menos acuerdo muestra con la medida de democracia churchilliana,¹ alcanzando sólo un 54% frente a un 69% de promedio regional, y 30% por debajo del primer lugar que ocupa Uruguay (84%). México también se encuentra entre los últimos países de la región respecto al desarrollo democrático, y particularmente en la medida de satisfacción con la democracia, donde sólo el 18% dijo estar mucho o medianamente satisfecho frente al 30% de promedio de América Latina (gráfico 1).

En 2018, México subió un punto porcentual en la medida de democracia churchilliana, es decir, presentó 55% frente a un 65% de promedio regional, y 26% por debajo del primer lugar que ocupa Colombia con (81%). Cabe aclarar que, de acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2018, la caída del indicador muestra hasta qué punto el declive de la democracia cruza todos los países de la región, afectando las bases mismas del apoyo ciudadano. En cuanto al desarrollo democrático, México califica con un 16% su nivel de satisfacción con la democracia, frente a un 24% de promedio en América Latina (Latinobarómetro, 2018).

Es importante destacar que el Informe Latinobarómetro 2017 expone que en México sólo el 16% de los encuestados consideró importante que una institución esté fiscalizada para definir su confianza en ella, mientras que el 63% tomaría en cuenta que todos sean tratados como iguales y el 43% que cumpla sus promesas. Esto puede ser de utilidad, como una primera aproximación, para entender la poca confianza de los mexicanos hacia las instituciones democráticas, ayudando a comprender qué desempeño esperan de ellas.

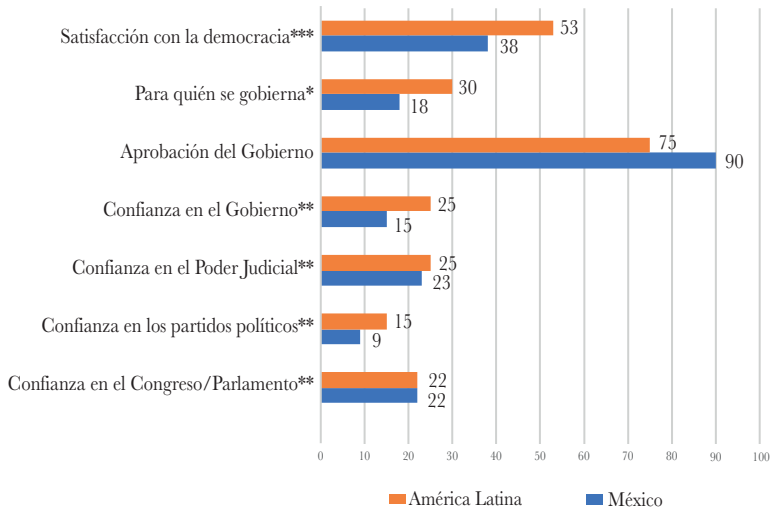
¹ Se recuerda que esta pregunta está redactada de la siguiente manera: “Está usted de acuerdo o en desacuerdo con... La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. Informe Latinobarómetro 2017.

En el 2018, existe un desplome de desaprobación del gobierno democrático en toda la región de América Latina en la que el promedio de aprobación alcanzó 32%, siendo el más bajo obtenido en 23 años. Asimismo, indica que México es el segundo país que califica a su Gobierno con el nivel más bajo de aprobación con un 18%, por arriba de Brasil con un 6%. En cuanto a la confianza en las instituciones democráticas públicas, México califica a la Iglesia (57%) y a las fuerzas armadas (50%) como las más confiables, muy por encima del Congreso (22%), policía (23%) y partidos políticos (11%) (Latinobarómetro, 2018).

Refiriéndonos particularmente a la confianza en el Congreso y sus cámaras, el panorama se ha mantenido en niveles bajos y muy bajos a lo largo de los años. En 2012, la ENCUP señalaba que, entre 0 (nada de confianza) y 10 (mucho confianza), los mexicanos manifestaban tener una confianza de 4.4 en diputados y senadores, alcanzando los partidos políticos la misma puntuación, manteniéndose sólo por delante de la policía (4.3). Es importante destacar que esta situación suele repetirse en todos los países de la región, donde el Congreso y los partidos políticos suelen ocupar los últimos lugares al analizar la confianza que logran obtener de los ciudadanos (Latinobarómetro 2017), mientras los poderes Ejecutivo y Judicial también son asiduos visitantes del fondo de la tabla, aunque levemente por encima de los previamente mencionados.

En la siguiente página, el gráfico 1 muestra, con datos del Latinobarómetro 2017, lo que algunos han llamado la “crisis de la representación”, en este caso vigente en México, aunque es un diagnóstico que se ha realizado para diversos países del mundo y se obtienen resultados similares, por lo que se trata de un problema global. En el caso particular de México, se puede apreciar que, por lo general, el grado de desconfianza e insatisfacción con distintas instituciones democráticas, e incluso con el funcionamiento de la propia democracia, es mayor que el promedio de los países latinoamericanos, con la única excepción del Congreso que muestra niveles similares (igual de bajos).

Gráfico 1. México *vs.* América Latina 2017. Indicadores para conocer satisfacción con el Gobierno y la democracia, y datos de confianza institucional

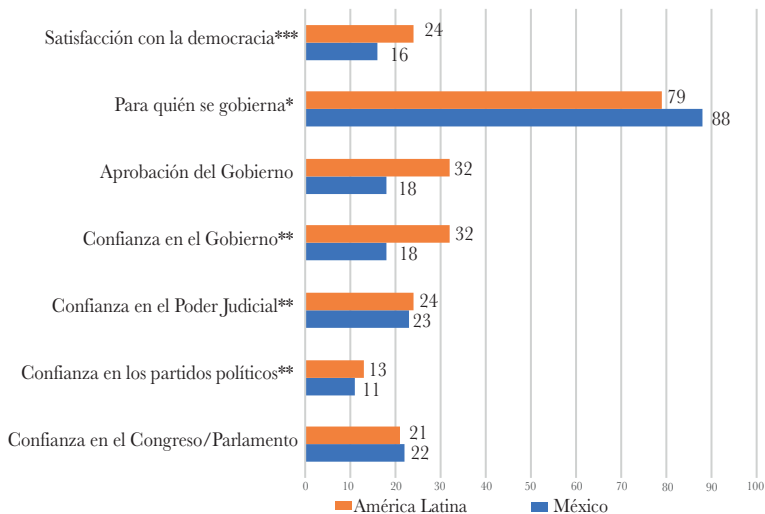


FUENTE: Informe Latinobarómetro 2017.

NOTAS: (*) Sólo se presenta la respuesta “gobiernan los poderosos en su propio beneficio”. (**) Sólo se presentan los porcentajes de quienes respondieron “Mucho” más “Algo” al ser consultados sobre su confianza en ciertas instituciones. (***) Sólo se consideran quienes respondieron “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”.

En el 2018, ya ubicándonos en el gráfico 2 de la página siguiente, se puede observar la baja en los indicadores de confianza en las instituciones, así como en la democracia. Esto se explica porque el desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos políticos, a la crisis de representación y a la elección de líderes populistas, mientras que la caída de la confianza en estas instituciones da cuenta del peso que los ciudadanos entregan a las elecciones y a su legitimidad (Latinobarómetro, 2018: 53).

Gráfico 2. México vs. América Latina 2018. Indicadores para conocer satisfacción con el Gobierno y la democracia, y datos de confianza institucional



FUENTE: Informe Latinobarómetro 2018.

NOTAS: (*) Sólo se presenta la respuesta “gobiernan los poderosos en su propio beneficio”. (**) Sólo se presentan los porcentajes de quienes respondieron “Mucha” más “Algo” al ser consultados sobre su confianza en ciertas instituciones. (***) Sólo se consideran quienes respondieron “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”.

¿Por qué podría hablarse de una crisis de representación? Aunque existe cierta controversia al utilizar esta expresión, ya que muchos no consideran correcto referirse a esta situación como una crisis, sí es importante recapacitar en torno a lo que los datos arrojan. Las principales instituciones democráticas, el Poder Ejecutivo (Gobierno) y el Poder Legislativo (Congreso/Parlamento), presentan cifras realmente bajas de confianza ciudadana, lo que implica que amplios sectores de la población se encuentran insatisfechos con la tarea desempeñada por ambas instituciones. Y esta situación no es nueva, sino que se arrastra hace años. En México, el 88% de las personas piensa

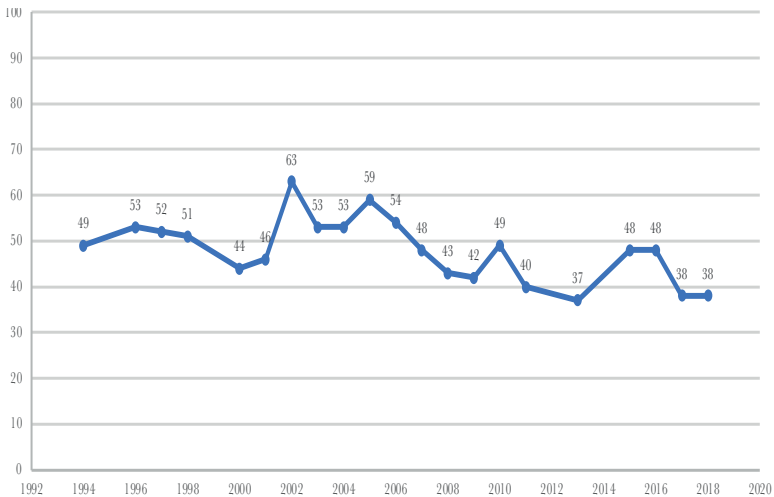
que sólo gobiernan los poderosos y lo hacen en su propio beneficio, lo que permite comprender que la enorme mayoría de los ciudadanos consideran que no se gobierna para resolver los problemas y necesidades que aquejan a millones de personas en el país. Esto repercute en que solamente un 18% apruebe la gestión del Gobierno, lo que, aunque es un dato que podría adjudicarse particularmente al Gobierno, también es parte del cuadro de situación que se viene arrastrando de años atrás (Latinobarómetro, 2018).

Finalmente, como no podría ser de otra manera, los partidos políticos continúan siendo blanco de la desconfianza más grande por parte de la ciudadanía, pues alcanzan sólo un 11%, al sumar aquellos que dijeron tener “mucho” o “algo” de confianza en estos institutos políticos. Los partidos son vistos como los grandes responsables del deterioro de las instituciones representativas, siendo el principal (y por muchos años único) canal legal para alcanzar cargos de representación popular. Se entiende que tanto quienes ocupan cargos ejecutivos como legislativos emanan de sus filas, y son postulados por ellos, y en este panorama ningún partido parece quedarse afuera o ser ajeno. El mismo deterioro también se refleja en los bajos niveles de confianza que logra el Congreso, órgano plural de representación de los distintos partidos legalmente habilitados para competir. De hecho, en 2015 sólo el 17% de los mexicanos decía sentirse representado por el Congreso (Latinobarómetro, 2015). Entonces cabe preguntarse, ¿son estos partidos representantes legítimos de distintos sectores de la sociedad actual? ¿O sólo se trata de grupos legalmente autorizados para contender por puestos de representación? Esta breve contextualización no pretende responder estas preguntas, pero resulta pertinente plantearlas.

Todo lo analizado en este apartado busca aportar pequeños insumos para comprender la situación de las instituciones democráticas mexicanas, particularmente desde la percepción de los ciudadanos. Claramente esto puede estar impactando en que sólo el 18% de los mexicanos muestre algún grado de satisfacción

con la democracia, que ya mostraba niveles similares en 2015: 19% (Latinobarómetro, 2015). A 21 años del inicio de los gobiernos divididos en México, que fueron resultado de una mayor pluralidad en las cámaras del Congreso, y a 18 años de la alternancia en la presidencia de la República, los ciudadanos expresan una gran desilusión con los resultados obtenidos, y una fuerte desconfianza con el accionar de sus instituciones y el desempeño de sus representantes electos. Esta situación se refleja claramente en los números repasados en este apartado, lo que deja particularmente expuestos a los partidos políticos y al Congreso. Y la mayor gravedad se percibe al analizar el apoyo a la democracia que expresan los ciudadanos mexicanos, que había logrado un importante crecimiento en los primeros años de la alternancia en la presidencia, pero que a partir del 2003 ha experimentado una tendencia clara a la baja, llegando a un peligroso 38% en 2017 (gráfico 3). Es decir, que solamente 4 de cada 10 mexicanos creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Gráfico 3. El apoyo a la democracia en México 1995-2018



FUENTE: Latinobarómetro 2013, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Ante esta situación, los órganos legislativos están obligados a buscar alternativas para restaurar la confianza y reconstruir la relación entre representantes y representados. Así, una de las alternativas que mejor han funcionado para tal propósito es avanzar en una agenda de transformación que no sustituya el modelo de representación, sino que lo complementa y le otorgue mayores grados de legitimidad. Las legislaturas deben rendir cuentas, ser representativas, transparentes, eficaces, profesionales, responsables e íntegras, y principalmente, accesibles a la sociedad (Puente, 2017b). Y es aquí donde la evolución de las instituciones parlamentarias, hacia una mayor transparencia y apertura de sus procesos internos de toma de decisión, puede jugar un papel destacado, justamente en la reconstitución de las relaciones con los ciudadanos.

2. *Vínculo entre la apertura, vigilancia y representación*

La idea de la apertura de información en los parlamentos y congresos no es nueva (Luna Pla, 2011). La comunicación y rendición de cuentas de los congresos hacia el pueblo se construyó durante los siglos diecisiete y dieciocho en los países occidentales con democracias nacientes. Ambos elementos fueron vistos como un asunto obligado en virtud de perfeccionar y hacer efectiva la *representatividad* de los legisladores hacia su electorado (Pole, 1983). Porque en el Parlamento quedaba representada la sociedad, y porque los ciudadanos otorgaban un tributo o impuesto a sus representantes, entonces la apertura de las decisiones de los legisladores era de interés público, dado que al legislar se tomaban decisiones que afectaban al electorado. Esta noción de apertura se construyó en un largo proceso histórico, a partir de la idea de un *interés* natural del pueblo en el trabajo de los congresos y parlamentos. Más que un derecho y libertad fundamental de los individuos, como se ha establecido por vía de la ley en la actualidad, los teóricos y legisladores antiguos daban por sentado

que existía un *interés* de conocer sobre sus representantes a través de un flujo de comunicación activo y permanente. La apertura también se entendía a razón de un interés de la opinión pública, expresada en la prensa y la imprenta, que desde el siglo diecisiete ya los legisladores reconocían por su fuerza legitimadora de las decisiones políticas. En consecuencia, a dicho *interés* no le correspondían necesariamente determinadas obligaciones legales del Congreso a informar, pero sí se consideraba, por un deber de *integridad* de los legisladores, el informar a los representados de sus actos.

En los orígenes de los congresos y parlamentos, la representación se tomaba en serio. El ser representante del pueblo se acompañaba con una serie de compromisos normativos y éticos. Los legisladores se “debían al pueblo”, y en esta labor se sabían y querían ser observados por la opinión pública y el electorado, por razones de *integridad* y también por popularidad. Es así que si el pueblo pagaba los impuestos, delegaba la función legislativa y la soberanía en ellos, los legisladores estaban obligados a dar resultados. Este deber de integridad se combinaba con una visión utilitarista del uso de la prensa y la opinión pública para exhibir o no, diferencias, rivalidades y contrapesos en la mesa de las negociaciones y debates legislativos.

La publicidad de los debates parlamentarios se fue consolidando en la prensa y como labor permanente del Parlamento. Los reportes de debates parlamentarios no fueron publicados por los periódicos hasta 1760 en Inglaterra y en su colonia en América (Estados Unidos). Esto también coincidió con la competencia de mercado entre los diarios de Londres que buscaban noticias asiduamente, y con la profesionalización de los periodistas, que propició que los procesos legislativos adquirieran un carácter político y popular. Como labor interna, el antecedente en América fue la Asamblea de Maryland, que publicó su serie de debates por primera vez en 1731 (Pole, 1983). Para 1803 se empezó a discutir la posibilidad de las reuniones públicas en los congresos

americanos, que permitían a miembros de la sociedad escuchar los debates parlamentarios desde un lugar asignado en el recinto.

Durante el periodo de formación de las democracias representativas que marcaron un modelo mundial, la rendición de cuentas y la comunicación se vincularon espontáneamente con la búsqueda de legitimidad de las decisiones parlamentarias y la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes a partir del conocimiento de las actividades. Una cita textual de J. R. Pole ilustra mejor el escenario:

Ni la representación política ni el gobierno popular fueron una idea nueva en la época de la Revolución Americana. Lo que estaba en la política de la época era el uso de la representación como un puente institucional claramente definido entre el pueblo y el gobierno. El tráfico bidireccional sobre este puente era un tráfico sobre el conocimiento. Los hombres que diseñaron la Constitución y los que escribieron los “Papeles Federalistas” no habían anticipado que el principio de rendición de cuentas asumiría formas que lo someterían a una investigación y control tan íntimos, pero públicos. Una política de confianza fue reemplazada por una política de vigilancia. Fue una legítima adaptación a la experiencia de la época, y en las cambiantes expectativas políticas de esa época fue un cambio que a su vez estableció una nueva condición para la legitimidad política. Sólo a través del conocimiento sobre el gobierno americano, la gente podría confiarle su confianza y seguridad (Pole, 1983: 140. Traducción propia).

Las democracias representativas heredaron de la revolución de independencia de América las teorías de comunicación y rendición de cuentas parlamentaria, forjadas en el más puro espíritu liberal de vigilancia ciudadana. Se pasó de un sistema político donde la sociedad depositaba su absoluta confianza en los representantes, al entendimiento de la política como algo que debía ser vigilado por la sociedad y sujeto a fiscalización. Se puede decir, que los modelos de comunicación y apertura adoptados en aquella época cambiaron radicalmente los sistemas políticos que

surgirían en las democracias modernas. De este legado se desarrollaron filosofías enteras dedicadas a la pregunta de la comunicación como puente entre los representantes y los ciudadanos, en especial, el principio de apertura parlamentario de Carl Schmitt.

El planteamiento de Carl Schmitt es sin duda la base teórica y política para entender la apertura en los parlamentos en el siglo veinte. Si bien Schmitt no aborda directamente los términos “rendición de cuentas”, “Parlamento abierto”, “transparencia” y “derecho de acceso a la información” como los entendemos en los sistemas jurídicos actuales, es posible encontrar una compatibilidad de estos conceptos con su principio de apertura, basándonos en los fundamentos de su teoría de la democracia parlamentaria.

El principio de apertura de Schmitt también parte del liberalismo. En común encontramos que la premisa detrás de estos conceptos es que la libertad de expresión y la libertad de información permiten a los ciudadanos controlar el uso del poder, y alcanzar, a partir de la discusión pública, la verdad y la justicia. La teoría liberal presume que la deliberación de los asuntos de interés público deriva en una dialéctica de ideas y expresiones que generan un marco de conformación del interés público, que justifica el uso de procedimientos de participación de la sociedad en las decisiones del Estado (Laswell, 1967). Porque la discusión es central para la democracia liberal, es indispensable que las instituciones del Estado la garanticen. Ello implica que exista un sistema de pesos y contrapesos, de control y balance de poderes, de garantía a los derechos humanos de las personas y de rendición de cuentas. Este sistema se compone no solamente de un poder o de una oficina dentro del Estado, sino que debe estar articulado dentro del sistema constitutivo y de gobierno de un Estado abarcado en su amplitud.

En Schmitt, la democracia liberal y sus presupuestos se aplican de manera concreta en el Parlamento. Los presupuestos de la rendición de cuentas y el buen gobierno en el Parlamento aseguran la dialéctica de la expresión y opinión; el cuestionamiento

o vigilancia de los trabajos del Parlamento y de las comisiones legislativas, y por último, la sanción en el voto del electorado. Entre los presupuestos de la teoría de Schmitt, se dice que mientras mejor informados estén los ciudadanos y más capacitada está la sociedad, mejores *verdades* saldrán del producto de la deliberación pública. La apertura es una vía que afecta cualitativamente la labor legislativa, y es un poder legitimador de sus decisiones.

En la lógica schmitteana, la legitimidad del Parlamento proviene de la apertura de sus deliberaciones. El Parlamento es “auténtico” (*true*) siempre y cuando la discusión pública se tome y se implemente seriamente. Esta discusión implica no solamente la negociación. Se entiende por discusión el intercambio de opiniones gobernada por el objetivo de persuadir al oponente a través de argumentos de verdad y justicia sobre cierto tema, y de permitirse ser persuadido de algo que es verdadero y justo (Schmitt, 1988). Este supuesto se basa en la idea de Friedrich von Gentz de que las normas surgen del conflicto de las opiniones, y no de la lucha de los intereses (citado en Schmitt, 1988). A esto se suma compartir convicciones, la voluntad de ser persuadidos, la independencia de las líneas partidistas. Por lo anterior, el Parlamento se convierte en la mejor arena, pero también en un inigualable promotor de la educación política de líderes y sociedades.

El principio de apertura de Schmitt se formula como una respuesta a la opacidad del *Arcana rei publicae*, contra la concentración del poder. Sostiene que la apertura es el oponente a la idea de que la *Arcana* es natural a cualquier tipo de política. Schmitt comparte el valor *moral* de la transparencia que formularon Kant y Bentham (Hood y Heald, 2006), colocando a la opacidad como algo malo y a la apertura como algo siempre bueno. Para Schmitt, la apertura es un tema de *integridad parlamentaria* que tiene resultados positivos, pues la eliminación de la política de los secretos y la diplomacia secreta se convierten en una cura esperada para cada tipo de enfermedad política, y para la anticorrupción, y la opinión pública se convierte en una fuerza controladora totalmente efectiva (Schmitt, 1988; 38). Apertura y opinión pública son dos

fuerzas de control democrático para la toma de decisiones parlamentaria, y son además atributos morales.

De ahí que los parlamentos tienen una función crítica dentro de un sistema de balance de poderes y contrapesos, pero también simultáneamente, el mismo Congreso debe contener un balance interno (Schmitt, 1988: 40). La idea del control de poderes interno, Schmitt la refiere de Maurice Hauriou, trayendo conceptos de la administración pública clásica, y aplicándolas, no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Legislativo. De aquí que su aplicación del principio de la apertura era bastante amplio, y comprendía todas las funciones del Parlamento, porque todas influyen para el resultado final de sus trabajos.

La transparencia y el acceso a la información de las funciones legislativas y administrativas hacia dentro de los congresos y parlamentos tiene entonces una tradición amplia en diversos países. Aunque en la lógica de los congresos mexicanos retoman estas racionalidades, es hasta hace pocos años que se constituyeron normas para garantizar la transparencia parlamentaria; normas con deberes y obligaciones, principios y bases, que recuerdan a los legisladores contemporáneos la importancia de la integridad en las funciones de la representación política.

3. *Transparencia parlamentaria en México*

El derecho de acceso a la información y las políticas de transparencia de la información gubernamental han tomado relevancia normativa en contextos políticos de transformación democrática, en regiones de África, Asia, Europa del Este y América Latina. Los movimientos de auditoría ciudadana en la India, en los años ochenta, y los grupos de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos en el mundo occidental, impulsaron una tendencia de leyes nacionales aprobadas en las últimas dos décadas del siglo pasado y principios del siglo veintiuno. Las expectativas sociales puestas en el derecho de acceso a la infor-

mación consistían en empoderar a ciudadanos frente a sus gobiernos para exigir rendición de cuentas, participar en decisiones públicas y políticas de manera informada y satisfacer un derecho humano a saber de los asuntos de sus gobiernos (Luna Pla, 2009).

Por otro lado, en la segunda mitad del siglo veinte, las crisis de legitimidad mundial en el actuar de los gobiernos, así como las exigencias de fiscalización del gasto por parte de las instituciones financieras internacionales, instalaron el discurso de la transparencia gubernamental y lo convirtieron en estándar, mecanismo y política de apertura de información pública. Los gobiernos adoptaron la transparencia como principio constitucional del actuar de los servidores públicos —junto con la integridad y la honestidad—, con la esperanza de recuperar la confianza ciudadana, la legitimidad de sus actos y roles de representación (Hood y Heald, 2006).

Desde 2002, los congresos mexicanos han adoptado leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia con las que han construido un contexto de exigencia sólido, para que los gobiernos orienten su comportamiento hacia la apertura de información. La Federación y los estados de la República cuentan con preceptos constitucionales que reconocen el derecho de acceso a la información dentro del catálogo de derechos, y con leyes especializadas que desarrollan principios, procesos, responsabilidades administrativas y construyen el marco institucional del acceso a la información.

El estándar normativo nacional reside en las reformas al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que a partir del 2007 se reconoció el derecho de acceso a la información de las personas a conocer los documentos del Estado y se definió la obligación del Gobierno de informar y garantizar este derecho. Particularmente, las reformas a este artículo constitucional en 2014 y 2016 introdujeron elementos clave para estandarizar la garantía del derecho en el país.² Pri-

² Reformas disponibles en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

mero se definieron a los sujetos obligados a otorgar el acceso a la información, de manera que corresponda a todo órgano del Estado o auxiliares, así como personas físicas y morales que reciban recursos públicos. Segundo, creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y con presupuesto propio. Tercero, mandató al propio Congreso de la Unión a aprobar una nueva ley de transparencia, una ley de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados y una ley en materia de archivos.

En consecuencia, en 2015, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*Diario Oficial de la Federación*, 04/05/2015), que por la vía del mandato reformador, homologa la garantía del derecho a lo largo y ancho del país, y desarrolla los fundamentos para la existencia de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, órgano de colaboración y coordinación nacional para promover las políticas nacionales en transparencia.

La vibrante actividad legislativa en torno a los temas del acceso y la transparencia de la información dan cuenta de la importancia que normativamente se le ha dado en las primeras dos décadas del siglo veinteno (López Ayllón y Luna Pla, 2016). Sin embargo, aplicar medidas de apertura, transparencia y rendición de cuentas hacia dentro de los congresos, con el objeto de abrir su propia información sustantiva y de gestión, conlleva compromisos adicionales e implica obstáculos inadvertidos en las expectativas del retorno de credibilidad y legitimidad que podría traer la transparencia. ¿Qué tipo de legisladores se necesitan para tener congresos más abiertos y transparentes? ¿qué tan dispuestos están los legisladores mexicanos a las prácticas de apertura? En el siguiente apartado analizamos algunos elementos del comportamiento individual de legisladores mexicanos que nos aportan

elementos valiosos para identificar la disponibilidad de los congresos mexicanos a las buenas prácticas de Parlamento abierto.

4. *¿Qué tan transparentes son los congresos y los legisladores mexicanos?*

La transparencia y el acceso a la información son piezas claves del Parlamento abierto y de sus buenas prácticas. De ahí que en este apartado identificamos el comportamiento y la cultura que tienen los legisladores en México, a partir de sus ideas y preconcepciones de la apertura de las actividades parlamentarias y de sus propias acciones en funciones oficiales.³ Las ideas preconcebidas de los legisladores se desglosan en aquellas ideas sobre transparencia y rendición de cuentas de la función parlamentaria, y en una visión pragmática sobre la viabilidad de implementar las políticas de apertura frente a obstáculos de inercias institucionales y políticas que operan hacia dentro de las cámaras mexicanas.

A. Ideas sobre transparencia y rendición de cuentas

Entre los legisladores mexicanos existe la creencia de que la transparencia y la rendición de cuentas principalmente son herramientas para recuperar la confianza de los ciudadanos en su Congreso. Consideran que a través de la información dirigida al público es posible demostrar que están trabajando y que defienden y representan los intereses del pueblo. En la premisa subjetiva de los legisladores, la transparencia abonaría a fortalecer la representación, en la medida en que los ciudadanos confíen y deleguen el poder a sus representantes. Así, los legisladores con-

³ Para conocer la percepción de estos actores, se realizaron dos estudios: el primero, un grupo de enfoque con diputadas y diputados de las distintas fuerzas políticas del Congreso federal en México (Puente y Luna Pla, 2015), y una encuesta a legisladores de los estados de la República mexicana (Luna Pla y Puente, 2015).

sideran que el electorado debe estar informado sobre las actividades de sus representantes de distrito, las actividades de los trabajos en comisión, las iniciativas presentadas y discutidas, así como las aprobadas por el pleno y publicadas en los órganos de difusión oficial. Sin embargo, los mismos legisladores reconocen que esta dialéctica en la que los ciudadanos ideales (informados) inciden en una mayor confianza hacia los representantes es una utopía o un ideal por dos razones: primero, porque la mayoría de los ciudadanos muestran poco interés en las actividades sustantivas de sus congresos y representantes; y segundo, porque los legisladores a nivel individual encuentran múltiples dificultades para comunicar sus acciones y rendir cuentas de la actividad legislativa en la que participan.

Si bien los medios de comunicación, las redes sociales y las estrategias y órganos oficiales de difusión de las legislaturas nacional y subnacionales son herramientas importantes, desde el punto de vista de los legisladores éstas no han transformado el problema de comunicación entre los congresos y el electorado. Un legislador ilustró el problema con la siguiente anécdota del manejo de su cuenta en *Facebook*: “yo pongo una foto con mi padre tomándome un tequila y tengo 1500 *likes*, y pongo una foto en donde estoy votando la ley de transparencias y anticorrupción, y tengo 150 y como 200 comentarios: bola de rateros, corruptos [...] etcétera”. Cuando los legisladores usan las redes sociales y medios alternativos para acercarse a la sociedad y ganar visibilidad, el efecto tiende a ser contraproducente, dado el desgaste que existe en la relación y la imagen pública de los legisladores en México y los altos niveles de desconfianza. Es así que la fuerza de sus comunicaciones, incluso en redes sociales, siempre estará determinada por la confianza y la percepción social hacia los diputados, senadores y el Congreso.

Los legisladores están conscientes de que, a diferencia del Poder Ejecutivo, su labor no es atractiva para las audiencias; de hecho, la constante discusión política, las negociaciones, los desencuentros entre los grupos parlamentarios y el debate legislati-

vo, hacen a la función parlamentaria bastante impopular frente a la opinión pública (Pole, 1983). Piénsese, por ejemplo, en los informes anuales individuales que realizan los legisladores, donde describen los logros de sus cámaras y la relevancia de la legislación que aprueban en los congresos. Difundir ampliamente estos informes, desde la percepción de los legisladores, podría evidenciar que sí trabajan, así como demostrar que cumplen sus funciones oficiales; sin embargo, aún y así, es poco probable que el público se interese por buscar y leer estos informes.

Los legisladores mexicanos saben que el trabajo legislativo es difícil de evaluar, pues el producto de los debates y las leyes no puede medirse por estándares objetivos y cualitativos. También consideran que el trabajo legislativo es menos popular y difícil de valorar por parte del público, especialmente cuando se discuten y aprueban leyes vinculadas con temas sensibles como la salud, la educación o los impuestos.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información a menudo trae a los legisladores daños colaterales. La publicación de cierta información administrativa, como los viajes realizados o las decisiones de comités de compras, generalmente derivan en escándalos mediáticos que complican las negociaciones y operaciones internas de las cámaras o revierte decisiones tomadas previamente. Un legislador explica por qué es tan difícil implementar políticas de transparencia dentro de la Cámara de Diputados del Congreso federal: “hay daños colaterales, todos pierden privilegios, esa es la realidad, los que manejan discrecionalmente los recursos, llámese comisiones, mesa directiva, coordinadores, siempre hay quienes tienen qué perder”. Otros legisladores dijeron que el mejor incentivo para cumplir con las leyes de transparencia y acceso a la información son los escándalos en medios de comunicación, porque ponen presión en los líderes del Congreso para difundir más información que contrarreste la opinión pública, y a menudo terminan impulsando reformas internas de probidad administrativa.

La idea de transparencia que tienen los legisladores en México no es una idea normativa, sino una idea pragmática y utilitaria. Por un lado, conocen el poder que tiene el discurso de rendición de cuentas del ejercicio de sus funciones y la transparencia del adecuado uso de los recursos públicos, pero la realidad política y el sistema de privilegios que impera en las cámaras mexicanas sustraen el comportamiento individual lejos del cumplimiento normativo.

B. Controles no oficiales y la transparencia legislativa

Los legisladores líderes en las legislaturas mexicanas buscan negociar la presidencia de las mesas directivas y atraer el presupuesto para los siguientes años. Esta es una negociación que conviene lograr a cualquier partido político dentro de la cámara, y a menudo gana la presidencia el partido en el gobierno. La presidencia de la mesa directiva representa un espacio de influencia de votos, de persuasión y de intercambio de beneficios entre los legisladores electos, así como controlar la administración, imagen pública y estrategia de comunicación de la cámara entera. Por ejemplo, la Cámara de Diputados federal tiene diversos centros de investigación que se supone que deben producir y proveer de datos y análisis a los grupos parlamentarios para el trabajo de leyes. Estos centros son controlados por los líderes y representan muchos puestos de empleo que son intercambiados por favores. Un legislador afirmó que el grupo líder en la Cámara de Diputados tiene también el poder de conocer todas las negociaciones que los grupos políticos hacen en todos los niveles, acceder a la agenda y los acuerdos, y registrar quién y qué está negociando. En suma, estos líderes crean y perpetúan asimetrías de información con los legisladores que integran las comisiones, al tiempo que fomentan un sistema jerárquico de privilegios. Un legislador afirmó que, dentro de las cámaras, existen legisladores “de alta jerarquía” que presiden comisiones u órganos de gobierno, y el resto de los legisladores son como “soldados rasos”.

El sistema de control político y económico interno de las cámaras mexicanas causa ejercicios presupuestales ineficientes, extraoficiales e incluso ilegales. En el liderazgo de las cámaras es común que los legisladores consigan boletos de avión en primera clase, con posibilidades de llevar a miembros de su equipo en los viajes, y los salarios son a veces el doble del monto que recibe un legislador regular (no líder). Además, las cúpulas de las cámaras tienen el poder institucional de controlar gastos, bonificaciones extra y compensaciones del personal entero de la cámara, incluyendo a otros legisladores. Un diputado del Congreso de la Unión mencionó:

yo en toda la legislatura solamente he viajado una vez por la cámara, pero de repente he conocido compañeros de fracción que llevan 27 viajes al extranjero y a lo mejor son diputados que no les interesa subir a tribuna, que no les interesa estar en medios de comunicación, lo que les interesa es viajar, entonces de esa manera el coordinador los tiene apaciguados y entonces nunca le harían una “grilla” al coordinador.

Otro legislador dijo que, dado que él no es cercano al líder de su grupo parlamentario, la oficina que le asignaron estaba junto a un restaurante, ruidosa y con olor a comida todo el tiempo, y no tuvo *internet* hasta su último año de servicio en el mandato.

El líder de las cámaras también controla la oficina de comunicación social y el acceso de los legisladores a los medios. Según un legislador, los congresos a menudo no difunden los reportes anuales de cada legislador, porque el presupuesto de comunicación está preasignado completamente a campañas políticas o a privilegios de algunos legisladores, y mencionó que:

[durante mis años de servicio] yo nunca pude salir en Televisa ni en televisión Azteca, porque esos eran espacios que tenían reservados para ciertos compañeros de la fracción, entonces es muy

complicado que la gente pueda conocer tu trabajo si hasta los espacios informativos los tienen acotados para ciertos compañeros.⁴

El control de los medios es un arma poderosa para sancionar o controlar a los legisladores cuando muestran comportamientos fuera de la línea partidista. En diversos congresos mexicanos, estas prácticas de control se extienden también al trabajo de los comités. Los presidentes de las comisiones manejan recursos anuales y establecen la agenda legislativa. En México, un legislador con un portafolio de servicios al partido en el poder, puede llegar a ser presidente de una comisión ordinaria, especial o de un comité de investigación, incluso sin ser experta o experto en el tema de la comisión o comité. Un legislador afirmó que a menudo la presidencia de las comisiones es asignada a un legislador que tiene conflicto de interés; por ejemplo, que el presidente de la Comisión de Transporte sea un reconocido empresario en la industria del transporte y la logística.

Sin que esto represente un recuento exhaustivo de las prácticas no escritas que repiten las legislaturas inercialmente, particularmente los congresistas nacionales tienen la práctica de mantener partidas presupuestales secretas y bolsas de recursos provenientes del presupuesto de la cámara (conocidas como subvenciones) que se reparten entre los líderes políticos, y ellos a su vez deciden cómo distribuirlo a sus legisladores o al electorado. En suma, las partidas presupuestales de uso discrecional, junto con los gastos administrativos dentro de las cámaras, son un tipo de control que juega en contra de las normas de transparencia y de apertura parlamentaria.

C. *Incentivos hacia la apertura y la transparencia*

Pareciera que como precondition para el funcionamiento de la apertura y transparencia, se requiere que las instituciones ope-

⁴ *Televisa* y *TV Azteca* son las dos compañías de televisión abierta, con cobertura nacional en México, que acaparan al 80% de las audiencias.

ren con apego a las normas internas orgánicas y administrativas, y que sus diseños institucionales contemplen reales contrapesos contables que impidan el uso político de los recursos públicos. Pero la apertura de un Congreso depende también de que existan grupos de oposición dentro del Congreso que conduzcan a las fuerzas dominantes (o al partido en el poder) hacia una real rendición de cuentas. De esta manera, podríamos decir que son diversos factores que incentivan que exista transparencia legislativa y apertura parlamentaria hacia dentro del propio órgano legislativo como hacia el público exterior.

Los legisladores mexicanos reconocen que existen diversos retos para mejorar la transparencia interna de las cámaras, no solamente a nivel presupuestal y administrativo, sino también sobre los procesos legislativos. Un legislador del sur del país dijo que los avances en su Congreso son insuficientes:

primero porque no se ha generado un sistema de información previa de los temas y propuestas a tratar en cada una de las sesiones, lo cual se puede hacer electrónicamente, como existe ya en la Cámara de Diputados. No entendemos por qué no se han dado recursos para ello, de tal suerte que todos los legisladores tengan previamente la información de lo que se va discutir de los proyectos de iniciativa, de las diferentes propuestas que existen.

Las cúpulas partidistas, dentro de los órganos de gobierno de las cámaras, frecuentemente controlan la agenda legislativa y el turno de los temas en las comisiones, presionan las discusiones y acotan el poder de veto de los grupos de oposición. Un legislador de Puebla dijo:

porque a veces hay premura en ciertas decisiones que no dan tiempo a discutirse con suficiente serenidad, a veces no da tiempo de pedir —porque los legisladores no somos todólogos— a contrapartes del sector social, empresarial o académico alguna postura, algún estudio que nos pudiese ayudar a generar una mejor decisión o a tomar una mejor decisión al respecto, o incluso enri-

quererla, entonces creo que lo que sí podría mejorar es el proceso legislativo y ayudaría a que fuese más transparente es incluso dar más tiempo a la toma de decisiones.

Además del control de las agendas y los tiempos, en los congresos mexicanos entra el factor de la disciplina partidista que impera en las cámaras nacionales y estatales. La disciplina partidista sucede cuando los partidos dentro de los congresos establecen sanciones y beneficios a los legisladores que siguen las líneas políticas cediendo su voto (Carey, 2003). Esto inhibe el comportamiento de los y las diputadas y senadoras hacia posturas en bloque, y a una especie de censura o efecto de autocensura cuando se trata de presentar temas o posturas fuera de la línea partidista. Difícilmente es posible transparentar la existencia de la disciplina partidista, debido a que es difícil de documentar y probar, especialmente una vez que la legislación ha sido aprobada mediante este método de presión.

De manera simple, y desde el enfoque pragmático de algunos legisladores, la manera de darle la vuelta a los obstáculos y a las prácticas políticas y económicas en contra de la apertura, reside en lo que llaman algunos “voluntad política”, que en palabras de un legislador suena así: “Bueno mira, para que avance la transparencia, lo puedo resumir, tiene que haber *voluntad política*, si no hay *voluntad política*, pues no puede avanzar”. Sin embargo, legisladores de los diversos estados también han reconocido que al menos tres factores han influido de manera positiva para transparentar información y abrir los procesos legislativos y administrativos.

El primer factor es la existencia de leyes de transparencia y acceso a la información, y la creación de los órganos garantes nacional y estatales. Desde la percepción de los legisladores mexicanos, con la entrada en vigor de las leyes y la presión constante de los órganos, cuyas facultades de vigilancia impulsan una competencia estatal y nacional del avance y cumplimiento de las reglas de apertura, los congresos tienen al menos estándares mí-

nimos de transparencia presupuestal y de la función legislativa, que hacen más complejo el manejo de privilegios y prácticas de mala administración para quienes buscan control político.

El segundo factor es la existencia de grupos opositores dentro de los congresos. En palabras de un legislador del Estado de México, el problema y la solución se describen así:

El mayor obstáculo para mí son los intereses de partido, desde mi punto de vista, porque no existe una verdadera oposición, no hay un verdadero equilibrio; hay partidos que cuando les conviene se alían y cuando no les conviene son oposición; hay partidos que de acuerdo a sus intereses de partido aceptan una cosa y mediante esas situaciones no puede haber una rendición de cuentas clara, porque siempre va a haber un grupo que va a objetar esa rendición de cuentas.

Las cámaras y congresos, con alternancia o de mayorías divididas, cuentan con mayores incentivos para cumplir con la transparencia y la apertura, al ser los grupos opositores los primeros en exigir rendición de cuentas de las cúpulas y los órganos de gobierno parlamentarios.

El tercer factor que empuja a la transparencia y la apertura parlamentaria son —como lo han expresado los legisladores con mayor experiencia en las cámaras y congresos estatales— los escándalos de corrupción, las filtraciones de información y la presión social que deviene de éstos. Los legisladores perciben que en los procesos legislativos abiertos, donde hay una amplia participación ciudadana y mediática, se producen reacciones políticas notorias que pueden conducir a cambiar el rumbo de las decisiones partidistas, echar para atrás propuestas impopulares, y pausar el ritmo de las discusiones y el análisis de las propuestas e iniciativas. Aunque, como dijo un diputado federal, el costo de la apertura será, en este caso, que cuando existan violaciones a las normas internas de los congresos, éstas también quedarán expuestas al público y a los grupos civiles participantes.