

11. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados

Erika García Méndez*

1. Introducción

La rendición de cuentas se ha convertido en una de las dimensiones más relevantes para el fortalecimiento de la democracia a nivel mundial. En este contexto, el parlamento abierto se ha posicionado como una de las vías para reformular la relación entre los electores y sus representantes, incrementar la transparencia e incentivar la participación de la sociedad en las decisiones y los procesos parlamentarios.

En los últimos años se han experimentado cambios tecnológicos que les permiten a los ciudadanos acceder a una gran cantidad de información en tiempo real, a través de diversas plataformas y aplicaciones que desafían la tradicional relación con sus gobiernos. En este contexto, las asambleas representativas de buena parte de los países del mundo han encausado una gran cantidad de recursos para adaptarse a las nuevas necesidades y exigencias del público.

Aún con la complejidad de las labores parlamentarias y las limitaciones existentes, su capacidad institucional se ha fortalecido para contar con mecanismos que hacen más eficiente el acceso a la información, generar formatos adecuados para un mejor procesamiento de los datos, facilitar el acceso y garantizar rapidez en los sitios web, y construir vías efectivas de participación de variadas audiencias en los asuntos legislativos.

En México, los congresos federal y subnacionales se han transformado sustancialmente en los últimos años. Las agendas legislativas han incorporado como prioridad reformas a sus procesos y marcos legales para adecuarse a la nueva realidad, la generación de novedosos mecanismos de relación con otros poderes, órganos autónomos, académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil; la adopción de procesos y tecnologías para incrementar la transparencia en todas las dimensiones del quehacer legislativo; normas para garantizar la ética y probidad en su desempeño y estrategias para dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía.

En 2018, por iniciativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), dentro del marco de los trabajos del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (OTLPA) que se creó en 2017, se llevó a cabo el estudio Transparencia y Apertura

* Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

de la Cámara de Diputados de México. La finalidad del proyecto fue evaluar las acciones que llevaron a cabo en la Cámara durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión en materia de accesibilidad a la información y de parlamento abierto, e identificar las áreas de oportunidad.

La finalidad de este artículo es revisar los resultados del estudio. Para ello se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se hace una revisión sobre el concepto de parlamento abierto. En el segundo apartado, se analiza el proceso de transición hacia la transparencia y el parlamento abierto en México. En el tercer apartado se analizan las aportaciones y los resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados. Finalmente, se presentan algunas notas a manera de conclusión.

2. Parlamento abierto

Los parlamentos son fundamentales en las democracias. En ellos, se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo funcionan como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones (Power, 2012) y establecen el marco jurídico que garantiza la independencia del poder judicial y el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos (Nowak, 2005: 9).

Según la Unión Interparlamentaria (2006), un parlamento democrático se caracteriza por ser representativo, responsable, eficaz, accesible y transparente. Representativo de todos los sectores de la sociedad; transparente en todas las decisiones, actividades y procesos que llevan a cabo; accesible a través de diversas modalidades de participación de los interesados; responsable a partir de normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento y eficaz a través de mecanismos y procedimientos que garanticen su independencia y pleno funcionamiento.

El parlamento abierto contribuye al cumplimiento de estos preceptos y se refiere a “la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones [...] Así, el modelo de parlamento abierto incluye las prácticas que los poderes legislativos en el mundo han puesto en marcha con el fin de promover la apertura institucional y la participación de la sociedad en su interior” (Puente y Pla, 2018: 11 - 12).

El parlamento abierto implica la disposición de “información oportuna, sencilla y reutilizable, promueve la transparencia, y establece mecanismos para involucrar real y efectivamente a la ciudadanía en el trabajo legislativo, utilizando tecnologías de la información y la comunicación” (Mariñez, 2016: 14). Esta nueva condición de la labor parlamentaria se ha ido fortaleciendo

y ha forjado una visión amplia en la que intervienen factores como la gobernanza, la eficacia y eficiencia, la apertura, las estrategias de comunicación, la innovación como un proceso constante, la transformación y adaptación, la responsabilidad, la colaboración, el intercambio y la participación de otros actores para un mejor ejercicio.

Para fines conceptuales, Puente y Pla (2018) agrupan estas características en cuatro dimensiones centrales del parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, integridad y responsabilidad parlamentarias. Por transparencia se hace referencia a la disponibilidad de información sobre las decisiones y los procesos legislativos y al grado de accesibilidad de la información parlamentaria en todas sus actividades. La participación ciudadana se refiere al grado de involucramiento de la sociedad civil en las decisiones, al recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos y el involucramiento de los ciudadanos interesados en conocer las deliberaciones y aportar información pertinente. La innovación en el uso de tecnologías implica la utilización de plataformas digitales, redes sociales y formas innovadoras de gestión para facilitar el flujo de información, datos y conocimiento. Finalmente, la integridad y responsabilidad parlamentarias se refiere a mecanismos y marcos legales que impidan el abuso, conflictos de interés, actos de corrupción y procedimientos de sanción para que su desempeño se caracterice por los principios de ética y legalidad.

3. Antecedentes: el cambio hacia la transparencia y el parlamento abierto en México

Durante el periodo donde gobernó un partido hegemónico y buena parte de la etapa de transición, los congresos del país funcionaron bajo esquemas de opacidad en casi todas las áreas del quehacer legislativo, desde los procesos deliberativos, hasta el trabajo en comisiones, en los órganos de decisión y particularmente, en asuntos de asignación y ejercicio presupuestario. Al no haber una oposición al interior de los congresos, se tuvo el control monopartidista de los cuerpos legislativos y de sus estructuras internas (Pérez, 2009). Poco se conocía, tanto de los procesos, como de los resultados del trabajo legislativo. Con la apertura, la pluralidad y como resultado de las nuevas tendencias a partir de las regulaciones internacionales sobre derecho de la información se creó un régimen jurídico que obligó a las instituciones legislativas a implementar mecanismos para fortalecer los esquemas de transparencia.

El derecho de acceso a la información se derivó de las reformas al artículo 6 constitucional que se promulgaron en 1977 y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó casi cuatro lustros después, a fin de que los

mexicanos ejercieran su derecho de conocer la información producida y controlada por los actores públicos (Merino, 2006). A finales de la década de 1990, el impulso por la transparencia y el acceso a la información se dio como resultado de dos sucesos fundamentales. El primero a partir de la llamada Declaración de Oaxaca y el segundo a partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en 2002.

La promulgación de la LFTAIPG fue fundamental para la construcción de marcos normativos y arreglos institucionales que garantizaran la apertura y el acceso a la información pública, para reducir la opacidad y la corrupción en los asuntos públicos. Este instrumento normativo se logró gracias a procesos de negociación entre varias fuerzas políticas en un periodo de cambios constantes (López-Ayllón, 2009) y tuvo dos componentes fundamentales, el reconocimiento de que los ciudadanos podían solicitar información al gobierno y que ésta debía ser entregada, y el segundo fue la obligatoriedad de construir un complejo entramado de instituciones para hacer efectivo este derecho (DM, 2014). La adopción de estos principios tuvo un proceso paulatino.

En 2007 se reformó el artículo 6 constitucional, para establecer el derecho a la información como uno fundamental de todos los ciudadanos, además, incluyó el criterio de máxima publicidad y la obligación de publicar la información a través de medios electrónicos, dotando de un contenido activo a la obligación que tiene el Estado de informar (López-Ayllón, 2009). La aplicación del nuevo contenido del artículo permitiría solventar algunos de los principales pendientes que dejó la primera ley federal.

En septiembre de 2011 se constituyó el Open Government Partnership, iniciativa multilateral para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana, combatir la corrupción y adoptar las nuevas tecnologías. México se unió a esta red con la finalidad de consolidar los esfuerzos que se realizaron en los últimos años en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción.

Posteriormente, en 2012 se instaló la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), que tuvo como finalidad incrementar el desempeño de los estándares de transparencia en los poderes legislativos de la región, promoviendo las buenas prácticas para forjar congresos más representativos, transparentes y accesibles. El objetivo central de la APA fue “transformar la relación entre representantes y representados para mejorar la rendición de cuentas, acceso a la información, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información de las instituciones legislativas en México” (APA, 2015). La APA desarrolló un esquema de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la Cámara de Diputados y el Senado.

En 2013 se hicieron reformas al artículo 6 constitucional, las cuales garantizaron este derecho en correspondencia con lo dispuesto por los tratados internacionales en materia de derecho a la información. Posteriormente, el 7 de febrero de 2014, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma al artículo 6 constitucional para renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantizara homogéneamente los alcances de dichos derechos en México. Finalmente, en 2015 se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGT). La finalidad de este instrumento jurídico fue ampliar y fortalecer los mecanismos de acceso a la información para que el Estado mexicano adoptara el nuevo paradigma de un gobierno abierto. Entre otras cuestiones, derivado de dicha modificación se amplió considerablemente el catálogo de sujetos obligados en la materia, quedando comprendidos toda autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Legislativo.

4. Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados

Existen diversas propuestas para evaluar el parlamento abierto. Algunas analizan el desempeño de los congresos en materia de transparencia legislativa que constituye una de las dimensiones del parlamento abierto. Destacan el Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria (Puente, 2011 y 2017) que analiza los portales de internet de los 32 congresos locales en México, con base en los preceptos que dicta la Unión Interparlamentaria, a partir de 10 variables compuestas por 106 indicadores, y el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2014) de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, que compara el desempeño de 13 países en América Latina a partir de cuestionarios.

Otros estudios se centran en dos dimensiones del parlamento abierto. Destacan el estudio *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina* (2013) que analiza las acciones en transparencia y probidad de 18 parlamentos de América Latina, a partir del marco normativo y páginas web, y la *Métrica de Gobierno Abierto del Centro de Investigación y Docencia Económicas* y el *Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública* (2017) que analiza 908 sujetos obligados, entre los que se encuentra el Poder Legislativo, a partir de los sitios web y solicitudes de información.

Otros estudios se centran en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, como el *Informe Mundial sobre el Parlamento Electrónico de la Unión Interparlamentaria* (2016) que analiza la forma en la que los parlamentos utilizan las tecnologías de la información y la comunicación

para apoyar sus procesos y funciones internas y externas, con énfasis en los datos abiertos de 88 países a partir de encuestas a los parlamentos y a organizaciones que evalúan la materia.

Finalmente, se reconocen otros trabajos que analizan el parlamento abierto desde una perspectiva integrada. Destacan el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México de la Alianza para el Parlamento Abierto (2015), que evalúa 10 principios que integran 95 variables a partir de la información desplegada en las páginas web y el marco jurídico de los 34 congresos en México, y Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México (2016) que compara los congresos de cuatro países con base en 100 indicadores que se integran en seis dimensiones a partir de las páginas web.

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (OTLPA) de la UNAM se creó para desarrollar alternativas conceptuales y metodológicas para evaluar el desempeño de los congresos mexicanos en materia de accesibilidad a la información y parlamento abierto, y así identificar las áreas de oportunidad para su consolidación. A diferencia de los otros estudios, identifica seis funciones legislativas centrales: (1) legislativa, (2) administrativa, (3) de control, (4) presupuestaria, (5) jurisdiccional y (6) diplomacia parlamentaria. Posteriormente, identifica las cuatro dimensiones del parlamento abierto que se presentaron en un apartado previo.

Cuadro 1. Funciones legislativas de la Cámara de Diputados

Dimensión	Concepto
Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> • Consiste en la presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas y leyes. • Implica acciones de discusión o deliberación de los proyectos de ley y del voto en comisiones y en el Pleno de la Cámara. El proceso de presentación de propuestas y toma de decisiones comprende las etapas generales de 1) iniciativa, 2) dictamen, discusión y aprobación bicameral y 3) sanción o promulgación.
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Es de dos tipos: las que regulan el funcionamiento del Congreso como contrapeso del Ejecutivo federal como parte del proceso administrativo público (nombramientos o designaciones de funcionarios públicos) y las que se desarrollan internamente en el Congreso o alguna de sus cámaras como parte de la administración de los recursos económicos que le asigna el Estado.
De control	<ul style="list-style-type: none"> • Es la actividad que un órgano ejerce sobre otro con el fin de cerciorarse de que cada órgano o nivel de gobierno se mantenga dentro de su esfera de competencia y asegurarse del acatamiento de sus facultades, de acuerdo con lo que las leyes obligan. • Unos de los instrumentos de control directo son las comparecencias de funcionarios y las reuniones de trabajo entre legisladores y funcionarios del gobierno para intercambiar información, conocer resultados parciales de la ejecución de programas de gobierno y, eventualmente, modificar su curso.
Presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • A la Cámara de Diputados le corresponde la discusión y aprobación del presupuesto, así como su posterior supervisión y fiscalización.
Jurisdiccional	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a la responsabilidad que el Poder Legislativo debe ejercer en caso de acusaciones a los servidores públicos y en caso de controversias, a través del juicio político. La Cámara de Diputados funge como órgano instructor y de acusación.

Diplomacia parlamentaria	<ul style="list-style-type: none">• El objetivo es crear o fortalecer vínculos entre los congresos y parlamentos del mundo para proponer temas relevantes a nivel mundial que puedan impactar a nivel nacional, la realizan diputadas y diputados con sus contrapartes del mundo en el ámbito de las relaciones internacionales y cuyo objetivo es coadyuvar en la promoción, defensa y fortalecimiento del interés nacional en el exterior.
--------------------------	--

Fuente: elaboración propia con base en Puente y Pla (2018).

La propuesta del OTLPA fue analizar las cuatro dimensiones de parlamento abierto en cada una de las funciones parlamentarias. Esto permite conocer de manera detallada cómo se llevan a cabo los procesos y la forma en la que el parlamento abierto se manifiesta en cada una de sus fases.

El análisis en la Cámara de Diputados se llevó a cabo en dos etapas. Desde una perspectiva cuantitativa, en la primera se analizaron 116 indicadores correspondientes a las cuatro dimensiones del parlamento abierto, en 506 procesos de toma de decisión de las funciones parlamentarias. La información se obtuvo del *Diario de los Debates*, la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, las actas de las reuniones de las comisiones e información hemerográfica.

Posteriormente, desde una perspectiva cualitativa, en la segunda fase se estudiaron ocho casos particulares correspondientes a las funciones legislativas a partir de entrevistas a funcionarios de la Cámara y expertos para profundizar en el análisis. Los casos analizados correspondientes a la función legislativa fueron el proceso de aprobación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados a cargo de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción y la Aprobación de la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que se trató en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El caso de la función administrativa correspondió a la elección de tres consejeros electorales del Consejo General del INE a cargo de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO). De la función de control se estudiaron las comparecencias del secretario de Hacienda y Crédito Público del 22 de septiembre de 2016, de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y la comparecencia del secretario de Gobernación del 14 de octubre de 2016, de las Comisiones Unidas de Gobernación y Seguridad Pública. De la función presupuestaria se analizó la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. De la función de diplomacia parlamentaria se analizó la XXI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México, atendida por legisladores de la Comisión de Relaciones Exteriores. Finalmente, de la función jurisdiccional se analizaron los acuerdos del 1 de marzo y 10 de abril de 2017 de la Subcomisión de Examen Previo para desechar 109 y 49 expedientes de denuncias de juicio político de la comisión jurisdiccional.

La propuesta del OTLPA permite, a diferencia de otros estudios, trascender las métricas, pues no se limita a la evaluación del cumplimiento de los aspectos legales y la verificación de los sitios web de los congresos. Este enfoque permite conocer a detalle los procesos correspondientes a cada una de sus funciones y la forma en la que el parlamento abierto se ha institucionalizado en estas, así como conocer la perspectiva de los involucrados.

4.1. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados: análisis cuantitativo

El primer resultado general del Observatorio es que, a partir del análisis cuantitativo de más de 500 productos legislativos, en la primera fase, la integridad y responsabilidad parlamentarias y la transparencia lograron el mejor desempeño.

Conforme a la metodología planteada, el buen resultado de la dimensión integridad y responsabilidad parlamentarias se debe a que en 2016 la Cámara de Diputados aprobó su código de ética. Si bien, la existencia de normas en la materia no garantiza la probidad y el buen actuar de los legisladores, es un punto de partida para sentar las bases sobre la responsabilidad en el ejercicio del cargo, así como la existencia de sanciones en caso de incumplimiento.

En el caso de la transparencia, es claro que desde hace casi 20 años se han hecho esfuerzos importantes por forjar un marco jurídico e institucional que garantice el derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública en México. Aunque aún existen áreas de oportunidad importantes, los congresos mexicanos están utilizando de una forma más eficiente las tecnologías de la información, lo que permite al público dar seguimiento puntual a la labor parlamentaria en la mayor parte de las dimensiones del trabajo que se realiza.

Al contrario, las dimensiones con más áreas de oportunidad son la innovación en el uso de tecnologías y la participación ciudadana. Con respecto a la primera, los resultados no han sido satisfactorios debido a que no se ha capitalizado el potencial que ofrecen las tecnologías de la información al mostrar parcialmente la complejidad y trabajo invertido en los procesos legislativos, a la poca información que despliegan los micrositos de las comisiones y al formato en el que la información se despliega, al no cumplir con los estándares internacionales de datos abiertos.

Con respecto a la participación ciudadana, uno de los problemas es que se ha pensado que el cumplimiento de los preceptos de parlamento abierto se da a partir del acceso a la información. También existen retos importantes para ampliar la participación de la sociedad civil para emitir opiniones sobre los temas más relevantes de la agenda legislativa y para generar mecanismos de intercambio que funcionen más allá de la apertura de las deliberaciones y la transmisión en tiempo real de lo que ocurre.

4.2. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados: análisis cualitativo

Como se dijo anteriormente, se estudiaron ocho casos correspondientes a las diferentes funciones legislativas. A partir del análisis, los mejores evaluados con respecto a las cuatro dimensiones de parlamento abierto son aquellos correspondientes a las funciones legislativa y presupuestaria. Al contrario, los que presentaron las evaluaciones más bajas son sobre las funciones administrativa y de democracia parlamentaria. De la misma forma que en el análisis cuantitativo de las dimensiones de parlamento abierto, la integridad y responsabilidad parlamentarias y la transparencia lograron el mejor desempeño.

Con respecto a la transparencia, el estudio encontró que el desempeño es alto en materia de disponibilidad de la información sobre las actividades que se realizan en el Pleno, la desplegada en las plataformas del Canal del Congreso, información de tipo administrativo, datos sobre los foros, conferencias y encuentros realizados y las actas de las sesiones. Otra buena práctica es que en ocasiones se habilitan microsítios con los asuntos que están siendo discutidos sobre convocatorias y otros temas relevantes de la agenda legislativa.

Al contrario, sobre las áreas de oportunidad identificadas destacan los microsítios de las comisiones, que no cumplen con los estándares deseados al no reportar las múltiples actividades que se desarrollan alrededor de los procesos legislativos. Otra área de oportunidad corresponde a los nombramientos de servidores públicos. Si bien los procesos cada vez más se han caracterizado por una creciente apertura, los microsítios que se destinan para este fin dejan de funcionar una vez que los asuntos han sido concluidos, lo que representa una imposibilidad a los interesados para conocer dicha información.

Evaluaciones previas encontraron resultados similares, la Cámara de Diputados no mostraba información del trabajo en las comisiones legislativas y de los órganos de gobierno (Fundar, 2012), ni de los procesos de debate, ya que solo se enfocaban en publicar los resultados, lo que ha tenido un costo importante en materia de rendición de cuentas (Alcántara y García, 2011).

Tal como sucedió en la primera etapa del análisis, la participación ciudadana y la innovación y el uso de tecnologías reportaron los menores niveles de avance en todas las funciones legislativas, aunque la primera mostró los resultados más bajos. Se encontró que aunque se llevan a cabo foros para la discusión de los temas fundamentales de la agenda legislativa, la difusión es insuficiente, en muchas ocasiones el acceso es limitado para los actores que las comisiones convocan y no existe evidencia en los documentos formales

que las opiniones expresadas hayan sido consideradas. Otra área de oportunidad corresponde al formato de las comparecencias de funcionarios en la Cámara de Diputados, ya que no permite la inclusión de otros actores.

Algunos aspectos positivos con respecto a esta dimensión son algunos acuerdos que se han logrado con la colaboración de otros poderes, órganos autónomos y especialistas, y la conformación de comités técnicos para la elección de funcionarios integrados por académicos y miembros de la sociedad civil. En el proceso presupuestario también se identificó una intensa participación de actores externos. En el Informe Mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico de la Unión Interparlamentaria se reconoció que México cuenta con disposiciones institucionalizadas más formales que otros parlamentos en materia de alianzas con la sociedad civil y con otras áreas interesadas.

Con respecto a la participación ciudadana, existen retos importantes. A partir del desarrollo de las tecnologías de la información, algunas herramientas como las redes sociales han formado parte de las estrategias de comunicación de los legisladores en sus actividades cotidianas. Sin embargo, la comunicación ha sido unidireccional, los representantes utilizan estos recursos para transparentar su actuar e informar sobre el trabajo desarrollado. En este sentido, la innovación debe concebirse desde una perspectiva de comunicación bidireccional de mayor alcance. Otra vertiente son los datos abiertos, los cuales no han logrado consolidarse como un recurso fundamental que permita a los ciudadanos contar con información en formatos accesibles y que permitan un análisis puntual.

5. Comentarios finales

El parlamento abierto representa una oportunidad para eliminar la opacidad y fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la comunicación y la relación entre los representantes y los electores, ampliar las audiencias legislativas, prevenir, controlar y sancionar las irregularidades en los procesos de toma de decisiones, incrementar la eficiencia y control de la asignación y el ejercicio de los recursos públicos e involucrar al ciudadano en los asuntos públicos. En suma, implica una nueva forma de concebir el trabajo de los congresos en todos los niveles.

En México, el primer cambio de paradigma se dio a inicio de este siglo a partir de las acciones encaminadas a la construcción de marcos normativos y arreglos institucionales que garantizaran la apertura y el acceso a la información pública a fin de reducir la opacidad y la corrupción. Los congresos mexicanos se sumaron a esta visión y comenzaron a migrar hacia un esquema en el que la actividad legislativa se llevó a cabo bajo los principios de la transparencia y la accesibilidad. Posteriormente, la

adhesión de México en 2011 al Open Government Partnership y en 2012 a la Alianza Para el Parlamento Abierto comenzaron a sentar las bases de un nuevo marco de actuación en el que la participación, la innovación y la responsabilidad deberían dar forma al actuar de los congresos.

En general, la Cámara de Diputados ha transitado al parlamento abierto. Un mayor número de actores sociales se han involucrado en los procesos legislativos, se ha forjado un marco normativo robusto de apertura y transparencia, se ha incrementado la calidad de la información pública, existen regulaciones en materia de ética y responsabilidad y se han realizado esfuerzos importantes para adecuar las estructuras institucionales para hacer frente a los nuevos retos.

Todavía existen áreas de oportunidad importantes. La Cámara de Diputados debe vincular las obligaciones reglamentarias de las leyes de transparencia y acceso a la información pública, acuerdos y normas internas a procesos de buen desempeño y evaluación, mejorar los micrositos de las comisiones, mantener de forma permanente la información sobre los procesos de designación de funcionarios públicos y desarrollar una estrategia de comunicación pública sobre el amplio y complejo funcionamiento de la Cámara.

En materia de integridad, debe hacerse un esfuerzo para que tanto el personal como los legisladores conozcan plenamente el Reglamento de Ética y se apliquen las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. También se debe explotar el potencial que ofrecen las tecnologías de la información, generar datos abiertos, permitir la participación plena de la ciudadanía en las deliberaciones y mostrar en tiempo real lo que ocurre en la Cámara.

Finalmente, es necesario que la ciudadanía se interese y de seguimiento a los asuntos legislativos. Si no existe una sanción y denuncia social como consecuencia del bajo desempeño de los legisladores y de la opacidad en las decisiones y procesos, el impacto de las políticas y las reformas en la materia se verá minado. Al estar en el centro del paradigma del parlamento abierto, el ciudadano es el catalizador para incrementar la demanda, el uso de la información pública, la rendición de cuentas y el mejor desempeño de los congresos mexicanos como aspectos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia.

6. Referencias

- Alcántara, M. y García, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alianza para el Parlamento Abierto (APA). (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>

- Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria.
- Cejudo, G. (2017). *Reporte de Resultados 2017: Métrica de Gobierno Abierto 2017*. CIDE-INAI. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>.
- Diálogo México (DM). (2014). *La agenda de transparencia tras la reforma constitucional*.
- FUNDAR. (2010). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)*. <http://www.checatuley.org/criterios.pdf>.
- Lendo, T. y Resina de la Fuente, J. (2016). “Parlamento abierto: un análisis comparado de los Congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”, en *Cuaderno de Investigación número 27*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- López, S. (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”, en *Cuadernos de Transparencia 17*. IFAI, pp. 85.
- Mariñez, F. (2016). “Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la poliarquía”, en *Estudos de Administração e Sociedade*, 1 (1), pp. 9-28, <https://periodicos.uff.br/revistaeeas/article/view/22686>
- Merino, M. (2006). “Muchas políticas y un solo derecho”, en *Democracia, Transparencia y Construcción: Propuestas para un Debate Necesario*, López-Ayllón, Sergio (coord.). UNAM-IFAI.
- Nowak, M. (2005). *Derechos Humanos: Manual para los Parlamentarios, Unión Interparlamentaria*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Open Government Partnership (OGP). (2015). <http://www.opengovpartnership.org/es>
- Pérez, M. Vega, M. (2009, abril). “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo–Legislativo”, en *Andamios*, 5 (10), pp. 253 – 278.
- Power, G. (2012). *Informe Parlamentario Mundial, La naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria*. Unión Interparlamentaria en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática.
- Puente, K. (2011). “Transparencia legislativa local en México”, en Martí Capitanachi, Luz del Carmen, (coord.). *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública.
- Puente, K. (2017). “La Transparencia Legislativa en México”, en *Cuaderno de Investigación número 28*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

- Puente, K. y Luna, I. (2018). *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo*. UNAM-INAI.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2014). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL)*. Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. <http://www.transparencia-legislativa.org/indice/indice-2011/>
- Unión Interparlamentaria. (2008). *Evaluar un Parlamento, conjunto de herramientas para la evaluación de un parlamento*.
- Unión Interparlamentaria. (2016). *Informe Mundial sobre el Parlamento Electrónico (World e-Parliament Report)*. <http://www.ipu.org/pdf/publications/eparl16-en.pdf>

