

## 16. El Congreso mexicano desde la perspectiva del modelo de parlamento abierto. Experiencias, resistencias y retos

**Khemvirg Puente Martínez**

El modelo de parlamento abierto en México es más un proyecto que una realidad. Si bien hay algunas experiencias positivas y prácticas de apertura institucional en los parlamentos, los avances hacia su consolidación han sido discretos y no han logrado institucionalizarse. El caso mexicano es un ejemplo respecto a su marco normativo en materia de transparencia, pero no ha logrado avanzar lo suficiente para integrar con normalidad a la sociedad civil en las actividades ordinarias del Congreso.

Es una práctica común en el Congreso mexicano llamar “parlamento abierto” a las audiencias o reuniones de trabajo. A pesar de ser buenas prácticas que benefician el contenido de los trámites legislativos, no son prácticas de parlamento abierto, pues no son mecanismos que busquen la cocreación mediante el uso innovador de plataformas digitales y bajo un régimen de responsabilidades y ética parlamentaria. Esto no le resta reconocimiento a estos esporádicos eventos que han sido muy útiles para legitimar ciertas decisiones legislativas.

Durante la actual legislatura del Congreso mexicano se han realizado esfuerzos notables, pero con resultados limitados. El proceso deliberativo de la reforma para la aprobación de la Guardia Nacional tuvo audiencias públicas que permitieron la incorporación de actores de la sociedad civil y de la academia. Durante las cinco mesas que el Senado organizó, se escucharon voces diversas con posiciones distintas, pero siempre con ánimo constructivo. Las mesas fueron coordinadas por senadores vinculados al proceso de dictaminación de la minuta enviada por la Cámara de Senadores. La minuta sufrió modificaciones que fueron el resultado de los argumentos que especialistas presentaron durante las audiencias, se enriqueció con las propuestas de la sociedad civil y algunos representantes de la academia que fueron incorporadas. No obstante, el esfuerzo y el contenido de la legislación aprobada, su implementación a cargo del ejecutivo no respetó la literalidad de la legislación en la materia y el Congreso no ha sido capaz de someter a escrutinio al gobierno para que aplique la ley en los términos aprobados. Esto ha evidenciado dos cosas: primero, la debilidad institucional en materia de control parlamentario y, segundo, que los mecanismos de parlamento abierto han servido más para legitimar una decisión legislativa que para influir en las decisiones políticas. Adicionalmente, ha quedado demostrado que no existen todavía condiciones para su institucionalización ya que la incorporación de mecanismos de apertura o audiencias públicas

dependen de la voluntad coyuntural de los líderes parlamentarios y no por una estandarización de los procedimientos parlamentarios.

En este trabajo colectivo hay distintas perspectivas, pero desde la visión interna del Congreso y desde la propia experiencia legislativa, ambas presidentas de las cámaras concluyen que hoy la ciudadanía está más informada y existe interés en la sociedad por participar en los procesos parlamentarios. Se reconoce que se han actualizado los portales de internet y los mecanismos remotos para involucrar actores externos en dichos procesos. La pandemia iniciada en 2020 ha representado un reto, no solo para que la institución trabaje y desarrolle sus funciones básicas, sino para no cancelar la posibilidad de que la ciudadanía sea escuchada por sus representantes. Esto ha sido particularmente complejo debido a que las propias comisiones legislativas han enfrentado dificultades para sesionar y realizar sus actividades ordinarias. Por ello, no basta con que se realicen los cambios a la normatividad (que no se han realizado para que la apertura y las consultas públicas sean obligatorias) sino que resulta más importante que haya un “cambio cultural” como lo afirma Mónica Fernández, “un cambio de mentalidad, que promuevan un cambio de paradigma en la relación entre ciudadanía y parlamento”.

Para la implementación del modelo de parlamento abierto no basta con la voluntad de las y los legisladores o el interés de la sociedad o individuos en participar. Resulta indispensable que exista un entramado institucional que favorezca la participación social y que facilite la incorporación de agentes externos. Así, se reconocen los esfuerzos que desde las secretarías generales de ambas cámaras han venido logrando para actualizar sus portales de internet y poner en ellos y a disposición del público la mayor cantidad de información posible y, lo que queda pendiente, es diseñar e implementar mecanismos de retroalimentación ciudadana estables. La agenda de transparencia legislativa se ha consolidado y una prueba de ello es la profesionalización del Canal de Televisión del Congreso que transmite toda la actividad parlamentaria de ambas cámaras, o el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de transparencia de ambas cámaras y su respectiva sistematización como lo detallan tanto Graciela Báez como Arturo Garita, secretaria y secretario general de la Cámara de Diputados y de Senadores respectivamente.

Parece que es hoy en día una realidad, pero el parlamento abierto sigue siendo un proyecto inacabado en México en tanto no se supera la visión de que parlamento abierto se reduce a la transparencia o a la realización de audiencias públicas. Coincido con el director del Canal del Congreso, quien afirma que es necesaria la institucionalización del parlamento abierto para evitar depender de la discrecionalidad de los órganos de gobierno de las cámaras.

Esto se confirma en los ensayos que componen la segunda parte de este libro que describen las distintas evaluaciones académicas sobre el parlamento abierto en ambas cámaras del congreso y en legislaturas locales. En este apartado se concluye que los avances en materia del ejercicio del derecho de acceso a la información son innegables, pero persisten los rezagos en la creación de canales de interacción en tiempo real entre la sociedad y los legisladores y en el uso de plataformas tecnológicas para la cocreación. En particular, el rezago se da cuando no se trata de la función legislativa, sino en el ejercicio de responsabilidades de control, supervisión, fiscalización, escrutinio, diplomacia, tareas jurisdiccionales, por mencionar algunas de las más significativas. Este apartado confirma la necesidad de la institucionalización que consolide este modelo y no sea opcional sino la práctica común y ordinaria de la actividad política en las legislaturas.

Las experiencias internacionales en materia de parlamento abierto pueden servir de referencia para que sean las propias legislaturas nacionales y subnacionales las que impulsen rediseños institucionales que les sean propias a sus comunidades, a su cultura política y a su evolución histórica. No se trata de adoptar prácticas que han sido útiles en otros países, sino que sean fuentes de inspiración para la creatividad del rediseño institucional. La pandemia por Covid-19 en México ha sido un obstáculo para la representación parlamentaria, para la continuidad institucional y para la deliberación política y, en consecuencia, para la participación de la sociedad en los procesos parlamentarios.

La agenda de parlamento abierto no se agota en sí misma ya que su propósito es construir un mecanismo para la actuación de los parlamentos y las legislaturas. Es decir, el parlamento abierto no es un fin en sí mismo, sino la posibilidad de generar condiciones de apertura para que la institución parlamentaria ejerza el poder de forma abierta, democrática y responsable.

El tránsito hacia una democracia consolidada debe pasar necesariamente por la inclusión de la ciudadanía en la actividad parlamentaria de una forma en que la representación sea complementada y no sustituida, donde la ciudadanía ejerza su derecho a ser escuchada y donde sus autoridades informen, expliquen y justifiquen sus decisiones. Este esfuerzo no ha estado exento de resistencias por parte de aquellas personas que se han acostumbrado al ejercicio del poder en la opacidad, sin límites y sin responsabilidades. Los obstáculos que enfrenta el parlamento abierto no provienen solamente de quienes ostentan una representación, muchas ve-

ces proviene también de agentes externos que han gozado de posiciones de privilegio y exclusividad para ser escuchados por las élites parlamentarias, pero en foros caracterizados por su opacidad y, en consecuencia, sin rendición de cuentas.

El Congreso mexicano debe adaptarse a los nuevos tiempos en que la ciudadanía ya no es una simple espectadora de la política, sino que debe ser la protagonista de las decisiones. Los congresos democráticos modernos no solo deben ser profesionales, especializados, plurales, representativos, responsables, sino que deben ser foros abiertos plenamente a la colaboración ciudadana en la manufactura de sus decisiones y en el desempeño de sus funciones.