

El Congreso mexicano y el parlamento abierto

TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN
CIUDADANA, INNOVACIÓN, INTEGRIDAD Y
RESPONSABILIDAD PARLAMENTARIAS



inai 

Khemvirg Puente Martínez
COORDINADOR

Directorio

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada presidenta

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado

Norma Julieta Del Río Venegas

Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado

Josefina Román Vergara

Comisionada

Comité editorial

Norma Julieta Del Río Venegas

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Josefina Román Vergara

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández de Marcos

Pilar Ferreira García

Lilia María Vélez Iglesias

Cristóbal Robles López, *Secretario técnico*

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de quien las escribe y no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos Reservados D. R.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Diseño y portada: Martha Rosalba Pérez Cravioto.

Primera edición electrónica, octubre de 2021.

ISBN: 978-607-99164-5-9

Hecho en México / *Made in Mexico*

Ejemplar de descarga gratuita.

Índice

Presentación	9
El parlamento abierto en México. Estudio introductorio <i>Khemvirg Puente Martínez</i>	13
Primera parte	
I. La experiencia reciente de parlamento abierto en México	
1. Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados	
<i>Laura Angélica Rojas Hernández</i>	25
1. Introducción.....	25
2. El parlamento abierto en el Congreso mexicano.....	26
3. Las acciones de la LXIV Legislatura en materia de parlamento abierto	27
4. Profesionalización del congreso y parlamento abierto	31
5. Consideraciones finales	32
6. Referencias	33
2. El modelo de parlamento abierto y la actividad legislativa en el Senado de la República	
<i>Mónica Fernández Balboa</i>	34
1. Introducción	34
2. Marco teórico.....	36
2.1. La democracia participativa y el derecho de acceso a la información	36
2.2. Las dimensiones del parlamento abierto	37
2.3. Principios del parlamento abierto.....	38
3. Trabajos legislativos bajo parámetros de parlamento abierto	40
3.1. Acuerdos.....	40
3.2. Proceso legislativo	41
3.2.1. Versión estenográfica	41
3.2.2 Diario de los debates	41
3.2.3 Gaceta del Senado	42
3.2.4 Sinopsis legislativa.....	43

3.2.5 Expediente en línea	44
3.2.6 Senado al Minuto	45
3.3. Unidad de transparencia	45
4. Conclusiones	46
5. Referencias	47
3. Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados	
Graciela Báez Ricárdez	48
1. Introducción	48
2. Un nuevo portal para una nueva perspectiva	50
3. Los aportes del servicio de carrera en la ruta hacia el parlamento abierto	52
4. Modernización del Archivo Histórico de la Cámara de Diputados	56
5. Sesiones de parlamento abierto en la Cámara de Diputados	59
6. Transparencia en la Cámara de Diputados, fortaleciendo los vínculos con la sociedad	60
7. Referencias	63
4. Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores	
Arturo Garita Alonso	65
1. Introducción	65
2. Acciones de los órganos de gobierno	66
2.1. Acuerdo por el que se integra una mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto	66
2.2. Implementación del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República	67
3. El parlamento abierto como directriz de los procesos legislativos	68
3.1. En materia de Guardia Nacional	68
3.2. Rumbo a la Ley General de la Juventud	69
3.3. Expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana y reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	70
3.4. En materia de subcontratación laboral	71
4. El Senado de la República como actor internacional	72
4.1. Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto y el Día del Parlamento Abierto, Ottawa, Canadá, mayo de 2019	72
4. 2. 4to. Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, "Más allá de las paredes del Parlamento: fortaleciendo el control político", Quito, Ecuador, del 12 al 14 de marzo de 2019	73
5. Conclusiones	75
6. Referencias	76
5. El Canal del Congreso y el modelo de parlamento abierto en México	
Eduardo Fernández Sánchez	77
1. Liminal	77
2. Marco general	78
3. Contribución del Canal del Congreso en las prácticas de parlamento abierto	82
3.1. El Canal del Congreso	82
3.2. El modelo de parlamento abierto	84

4. Aproximaciones	89
5. Referencias	91
Segunda parte	
II. Una evaluación del parlamento abierto desde la academia y la sociedad civil	
6. Avances y retrocesos en la agenda de parlamento abierto en el Congreso mexicano	
Lisandro M. Devoto	97
1. Introducción	97
2. Definición y contextualización de los avances en la agenda de parlamento abierto	99
3. Evolución del marco normativo	101
4. Apertura parlamentaria en México: el camino recorrido	102
5. Avances en la agenda de parlamento abierto y cuestiones pendientes	106
6. Referencias	108
7. Parlamento abierto en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República	
Anahí Gutiérrez Luna	111
1. Introducción	111
2. El papel de las comisiones en el Poder Legislativo	111
3. El parlamento abierto en las comisiones legislativas	113
4. Apertura parlamentaria en las comisiones de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión	117
4.1. La comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos 2020	117
4.2. Las comisiones dictaminadoras en el Senado de la República de las iniciativas que inciden en la regulación del uso del cannabis	120
5. Conclusiones: retos y acciones pendientes para aumentar la apertura de las comisiones parlamentarias	121
6. Referencias	122
8. Plataformas digitales y experiencias exitosas de parlamento abierto en el mundo	
Itzel Panambí Garcés Méndez	124
1. Introducción	124
2. Desarrollo	125
2.1. Portal de peticiones en el parlamento británico, e-parliament	126
2.2. Wikilegis, Brasil	130
3. Conclusiones	132
4. Referencias	133
9. Parlamento abierto, legisladores y grupos parlamentarios del Congreso mexicano	
Nidia Andrade Cárdenas	134
1. Introducción	134
2. Parlamento abierto: definición, antecedentes y resultados	135
3. Retos sobre la relación de las y los legisladores con los grupos parlamentarios en el modelo de parlamento abierto	138

4. ¿Qué podemos saber sobre los legisladores y los grupos parlamentarios? Una breve revisión a la disponibilidad de la información en las páginas del Congreso mexicano	142
4.1. Cámara de Diputados	142
4.2. Cámara de Senadores	143
5. Comentarios finales	143
6. Referencias	144
7. Anexo: Composición original y actual de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores	146
10. Parlamento abierto en México en el contexto de la pandemia	
<i>María del Carmen Nava Polina</i>	147
1. Introducción	147
2. Ámbito internacional	147
3. Virtualidad gradual	149
4. Unanimidad y mayorías	150
5. Particularidades y facultades extraordinarias	153
6. Escasa documental	155
7. Congreso de la Unión	156
8. Conclusiones	158
9. Referencias	159
11. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados	
<i>Erika García Méndez</i>	162
1. Introducción	162
2. Parlamento abierto	163
3. Antecedentes: el cambio hacia la transparencia y el parlamento abierto en México	164
4. Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados	166
4.1. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados: análisis cuantitativo	169
4.2. Resultados del Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados: análisis cualitativo	170
5. Comentarios finales	171
6. Referencias	172
Tercera parte	
III. La experiencia internacional de parlamento abierto	
12. La experiencia del directorio legislativo y la transparencia legislativa en Amé- rica Latina ¿Cómo construir confianza en los poderes legislativos de América Latina? Claves para fortalecer la transparencia legislativa	
<i>Noel Alonso Murray</i>	181
1. Importancia de los poderes legislativos	181
2. La transparencia de los congresos latinoamericanos	182
3. Dificultades que enfrentan los poderes legislativos de cara a sus representados	185

4. Medidas a tomar por parte los congresos para mejorar la relación con sus representados.....	187
5. Ir un paso más allá.....	190
6. Referencias.....	191
13. Los poderes legislativos latinoamericanos en época de pandemia y el concepto de parlamento abierto como alternativa a la crisis	
<i>Natalia Albañil Riaño</i>	193
1. Introducción.....	193
2. La tecnología como elemento transversal de apertura.....	194
3. Pesos y contrapesos en época de pandemia.....	198
4. Los tres factores para la modernización de los parlamentos en la pospandemia.....	200
5. Conclusión.....	202
6. Referencias.....	204
14. El apoyo internacional como pieza clave para la implementación del parlamento abierto en América Latina	
<i>Francisco Herrero y Keila González</i>	206
1. El enfoque del National Democratic Institute (NDI).....	206
2. Evolución del enfoque de parlamento abierto.....	207
3. El apoyo internacional: la experiencia de NDI.....	208
4. Parlamento abierto en un nuevo contexto.....	215
5. Lecciones aprendidas para el fortalecimiento del modelo de parlamento abierto.....	216
6. Referencias.....	217
15. Fortaleciendo la apertura legislativa: experiencias y lecciones aprendidas en las Américas y el Caribe	
<i>Natalí Casanova</i>	218
1. Introducción.....	218
2. Parlamento abierto: definiciones y conceptos clave.....	218
3. Experiencias de los poderes legislativos y lecciones aprendidas.....	223
4. Reflexiones finales.....	231
5. Referencias.....	232
16. El Congreso mexicano desde la perspectiva del modelo de parlamento abierto. Experiencias, resistencias y retos	
<i>Khemvirg Puente Martínez</i>	234
Sobre el coordinador de la obra	239

Presentación

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ha incursionado en distintas formas de dar a conocer temas de enorme relevancia social. Dentro de sus objetivos se encuentra promover el conocimiento de la utilidad social que trae consigo el derecho de acceso y protección de datos personales.

Simultáneamente, ha buscado poner en la mesa del diálogo público una serie de discusiones que apremian en la agenda nacional, por ejemplo, la rendición de cuentas, el gobierno abierto, la transparencia proactiva y el parlamento abierto, tópicos que se convierten en herramientas ciudadanas.

El INAI en su esfuerzo por consolidar el estudio sobre los temas ya nombrados, ha invitado en diversos momentos a especialistas para dar cuenta de su profundidad para la vida democrática. Hoy es el caso del parlamento abierto, un libro coordinado por el doctor Khemvirg Puente, destacado académico, mismo que ha dedicado gran parte de su formación al estudio del Poder Legislativo, la Administración Pública, la transparencia y los asuntos públicos, quien con gran maestría ha seleccionado y coordinado el desarrollo de temas a 17 especialistas actores políticos, sociales y académicos, nacionales y extranjeros, logrando un resultado de gran calidad y de gran valor para el conocimiento de las vertientes que componen el concepto y práctica de parlamento abierto.

La construcción conceptual del libro y su narrativa nos permite disipar dudas, fijar objetivos, hacer una evaluación crítica, plantear retos, estimar avances, aciertos y desaciertos a los que se enfrenta el Poder Legislativo en materia

de Parlamento Abierto, sin olvidar, el enorme trabajo que hay detrás sobre el Gobierno Abierto en coordinación con los otros poderes del Estado: Judicial y Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno.

El presente trabajo está dividido en tres partes. En una primera, los autores exponen de manera detallada el camino transitado del Parlamento Abierto en las distintas comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y destaca las experiencias exitosas de dicha metodología en el mundo, describiendo el aporte que ha traído el uso de las plataformas digitales en distintos contextos tanto nacionales como internacionales. En la segunda parte, la investigación muestra los resultados obtenidos en el Observatorio de Parlamento Abierto de la UNAM en la Cámara de Diputados, y continúa con la demostración de una investigación ordenada y sólida, la cual muestra evidencia teórica, práctica y metodológica en dicha materia, lo cual hace gratificante la lectura.

La investigación, en su tercera parte, también permite dar cuenta de las diferencias que tiene a nivel regional el hecho de implementar el parlamento abierto en contextos latinoamericanos frente a experiencias de otros países en el mundo. Además, en la obra se reflexiona sobre los impactos de la pandemia sobre la actividad legislativa y las acciones que se deben implementar para asegurar que, aunque persista una situación adversa, los órganos legislativos puedan cumplir con su labor, sin descuidar la apertura de sus procedimientos.

El planteamiento a lo largo de la investigación sostiene la importancia del Parlamento Abierto en el marco de una sociedad participativa, y de un país que requiere robustecer su marco jurídico y hacer de las instituciones mexicanas una fortaleza.

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

Finalmente, en un país como México, donde la pérdida de legitimidad de los poderes legislativos es una lacerante realidad, donde los partidos políticos siguen alcanzando los mayores niveles de repudio social, este libro puede convertirse en una herramienta más que ayude a revertir tal situación.

Estimados y estimadas lectoras, confiamos en que el libro será de gran valor a estudiosos de la materia, pero también para aquellos que recién comienzan con la revisión de dicha problemática. Confiamos en que el desarrollo de la investigación traerá consigo reflexiones significativas sobre el proceso actual en el que se encuentra tanto el Congreso de la Unión como del Poder Legislativo.

Comité editorial del INAI

Estudio introductorio

Agradezco al Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por haber impulsado la creación del primer Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto con la Universidad Nacional Autónoma de México, que es un esfuerzo interinstitucional que ha permitido relanzar la agenda de apertura parlamentaria y promover la rendición de cuentas en el ámbito legislativo.

Khemvirg Puente Martínez
Ciudad de México, 2020.

Para José Emilio y Carolina

El parlamento abierto en México

El Congreso mexicano ha sufrido una transformación sustantiva en las últimas dos décadas. La democratización trajo consigo un nuevo diseño institucional, la incorporación de mayor pluralidad en su integración, el inicio de un proceso de institucionalización de sus procedimientos y organización interna, así como el surgimiento de nuevos liderazgos políticos. Una de las más notorias transformaciones en el Congreso ha sido la política de apertura y publicidad de sus actividades al escrutinio público y, en menor medida, la inclusión de actores externos en las decisiones parlamentarias.

Este cambio institucional ha venido acompañado del desencanto con las incipientes democracias, la estabilización de la desconfianza hacia las instituciones políticas y hacia la política como medio para resolver las disputas públicas, el surgimiento de liderazgos populistas autoritarios en distintas partes del mundo y la desafección ciudadana.

Ante las demandas crecientes de la ciudadanía para que los representantes electos rindan cuentas por sus acciones, las legislaturas respondieron tímidamente con mayor apertura y con la creación de algunos espacios de interacción con grupos organizados de la sociedad. Gradualmente, con la configuración de una nueva agenda de gobierno abierto a nivel global en las democracias contemporáneas, los parlamentos no tuvieron mayor opción que reconocer la necesidad de adoptar medidas de apertura de sus procesos internos. En la región latinoamericana se ha denominado a este esfuerzo como agenda de parlamento abierto.

El parlamento abierto es un mecanismo de interacción entre la sociedad y sus representantes, en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias, ello con el propósito de desempeñar sus funciones de forma colaborativa con actores de la sociedad. El parlamento abierto no sustituye a las instituciones representativas, por el contrario, las fortalece y las legitima siempre y cuando la interacción entre las partes rinda frutos y se exprese en los resultados legislativos y políticos.

Los parlamentos, congresos y legislaturas existen en todo el mundo, incluso en regímenes autoritarios. Solo para tenerlo presente, en el mundo hay oficialmente 179 parlamentos nacionales según la Unión Interparlamentaria, mientras que si recuperamos el índice de democracia de la *Economist Intelligence Unit* se registran solamente 20 democracias consolidadas y 55 democracias defectuosas, entre ellas, la mexicana. Así, tener un congreso o un parlamento no es ninguna garantía de democracia. Sin embargo, el parlamento abierto solo es posible en las democracias ya que solamente en un régimen de libertades la ciudadanía se encuentra en el centro de las decisiones.

La mexicana es una democracia amenazada por embates de distintos frentes como las violencias y desigualdades estructurales, el abuso y concentración del poder político y económico, la fragilidad de las instituciones, el escaso compromiso de ciertas élites con los valores de la democracia, entre otros. En síntesis, la democracia mexicana puede considerarse como frágil y por lo que el parlamento abierto es hoy en día una ruta a seguir y un modelo futuro de una realidad palpable.

Es justo reconocer que se han realizado esfuerzos importantes para avanzar en esta agenda. Algunos de ellos han sido impulsados desde la sociedad civil, algunos otros, mediante el impulso de legisladoras y legisladores que han asumido el compromiso de abrir la institución parlamentaria a la sociedad, e incluso desde la academia, donde se ha estudiado la vinculación entre apertura institucional e inclusión ciudadana y se ha precisado el alcance conceptual y las dimensiones del parlamento abierto.

Las cuatro dimensiones del modelo de parlamento abierto son transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana en todos los procesos parlamentarios, innovación en el uso de plataformas digitales para el desempeño de las funciones parlamentarias; y responsabilidad e integridad parlamentarias. Cuando estas dimensiones se combinan y funcionan de forma armónica para propiciar la construcción de decisiones colectivas de la mano de la sociedad, se puede considerar que existe una práctica de parlamento abierto.

Parlamento abierto no es la simple transmisión de actividades a través de medios digitales, aunque ésta sea una buena práctica de publicidad, tampoco es la celebración de audiencias o foros de consulta a expertos o representantes de organizaciones sociales seleccionados por los propios legisladores, aunque sea una práctica deseable que en la actualidad debería formar parte de la normalidad de los procesos parlamentarios, o la simple publicación de información en plataformas digitales o en las gacetas legislativas, ya que donde no hay interacción ciudadana y rendición de cuentas no puede llamarse parlamento abierto.

El parlamento abierto no exime de su responsabilidad a las legislaturas y los legisladores. Por eso, es importante recordar que la responsabilidad de las decisiones que se tomen con la participación ciudadana sigue siendo de los legisladores y de los partidos que adoptan y asumen esa decisión. Es decir, ni las organizaciones de la sociedad civil, ni los expertos, ni nadie que participe en la decisión sustituyen al legislador y la legitimidad democrática con la que fueron electos. El parlamento abierto enriquece, mejora, fortalece e incluso perfecciona las decisiones. En el siglo XXI ya no hay justificación para que los parlamentos legislen de espaldas a la sociedad o en cuartos oscuros donde solo se escuchan entre legisladores. En la nueva era de las democracias, la ciudadanía debe contar con la posibilidad de abrir las puertas de las instituciones políticas desde fuera sin la necesidad de contactos internos, de obligar a las autoridades a escuchar sus demandas y hacerles responder por ellas, de contar con la certeza de que las y los representantes electos democráticamente pueden ser vigilados y contactados por diversas vías de forma permanente y no solo durante los procesos electorales.

Este libro busca contribuir a la mejor comprensión de los avances logrados en materia de apertura institucional de ambas cámaras del Congreso mexicano en los años recientes, así como los retos y acciones pendientes de esa misma

agenda desde una perspectiva comparada en la región de América Latina. Para lograr este propósito, se convocó a un grupo plural que incluyera tres distintas perspectivas: protagonistas, academia y sociedad civil e internacional. La visión de los protagonistas que desde el Congreso han experimentado e impulsado distintas prácticas de apertura parlamentaria en los últimos años convocó a quienes presidieron ambas cámaras del Congreso y a quienes encabezan las áreas de apoyo parlamentario especializados desde las secretarías generales y la dirección del canal de televisión del Congreso. Por su parte, la visión académica incorporó la experiencia de quienes de alguna forma han estado vinculados al Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM ya sea como investigadores o como dictaminadores del mismo. Finalmente, para incorporar la visión de la sociedad civil, se contó con la participación de personas expertas en materia de apertura parlamentaria y de participación ciudadana que desde el enfoque internacional y de los grupos de la sociedad civil especializados han logrado avanzar en la construcción de una agenda de parlamento abierto. Especialistas del National Democratic Institute, ParlAmericas y Fundación Directorio Legislativo que han sido las principales organizaciones promotoras en América Latina de este esfuerzo desde un enfoque de empoderamiento de la sociedad civil y fortalecimiento institucional de la representación democrática.

La primera parte del libro “La experiencia reciente de parlamento abierto en México” es una visión desde quienes dentro del Congreso mexicano pueden rendir testimonio fiel de la experiencia de apertura parlamentaria y de los alcances de la agenda en la actualidad. El primer capítulo de esta primera parte, “Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados” escrito por Laura Angélica Rojas Hernández, quien fuera presidenta de la Cámara de Diputados de México en el segundo año de ejercicio de la actual legislatura describe algunas acciones que en su presidencia se emprendieron en materia de apertura parlamentaria. En particular, se detalla el contenido y alcances de los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados, aprobados por el Pleno y que formó parte de su contribución desde dicho órgano de dirección de los trabajos legislativos. De igual forma, el capítulo 2 “El modelo de parlamento abierto y la actividad legislativa en el Senado de la República”, de Mónica Fernández Balboa, presidenta del Senado de la República en el segundo año de ejercicio, expone las acciones que esa cámara ha desarrollado con base en los parámetros de parlamento abierto en la LXIV Legislatura como son: acuerdos, acciones de apertura del proceso legislativo, entre las que destacan las versiones estenográficas, el diario de los debates, la *Gaceta del Senado*, la sinopsis legislativa, los expedientes legislativos en línea y la aplicación Senado al Minuto; así como el trabajo de la Unidad de Transparencia del Senado. En ambos casos se reconocen esfuerzos importantes en la materia

desde ambas cámaras del congreso mexicano, aunque resulta necesario complementarlo con una evaluación crítica como la que este libro aporta que visibilice también las resistencias a dicha agenda desde las propias instituciones parlamentarias.

Los parlamentos no solamente están integrados por legisladores y legisladoras, aunque sean éstos los personajes más visibles públicamente. Para que la legislatura funcione y se garantice la continuidad institucional se requiere de un equipo profesional, altamente capacitado y con autonomía política y técnica que ponga a disposición de forma organizada los recursos necesarios para el ejercicio de las funciones parlamentarias. Por ello, en este ejercicio editorial se buscó contar con la visión de los titulares de las áreas de apoyo técnico que en México se denominan Secretaría General y que concentran las funciones de coordinación y organización del trabajo parlamentario técnico ajeno a los vaivenes de la actividad partidaria o de las correlaciones de fuerzas.

En el capítulo “Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados” de Graciela Báez Ricárdez, secretaria general de dicha cámara, se detalla el progreso que ha tenido la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura en materia de parlamento abierto desde el ámbito legislativo y organizacional. La autora se centra en tres proyectos prioritarios impulsados por el órgano a su cargo: la actualización del portal institucional, la implementación del servicio civil de carrera y la modernización del archivo histórico de la Cámara de Diputados. Por su parte, Arturo Garita Alonso, secretario general de Servicios Parlamentarios del Senado de la República y uno de los más experimentados funcionarios del Poder Legislativo mexicano recopila algunas acciones de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores en materia de parlamento abierto, las cuales forman parte de los esfuerzos institucionales por llegar a una democracia cada vez más sustantiva. El autor incorpora las acciones de los órganos del gobierno del Senado, así como algunos trabajos legislativos desarrollados bajo los principios de parlamento abierto, así como el papel del Senado como actor internacional en eventos multilaterales con órganos legislativos latinoamericanos.

Uno de los esfuerzos emblemáticos que el Poder Legislativo mexicano impulsó durante los años de la democratización fue la creación del canal de televisión del Congreso. La transparencia de una legislatura es requisito indispensable del modelo de parlamento abierto; es necesario que la actividad y la información generada por sus integrantes en el ejercicio de sus funciones sea de acceso ágil y simple. El Canal del Congreso se ubica como el instrumento más efectivo e inmediato para acercar la información parlamentaria a la sociedad sin filtros ni intermediarios.

La transparencia de una legislatura implica hacer disponible, sin restricciones, la información que se genera y resguarda en la institución como parte del cumplimiento de sus responsabilidades. En ese sentido, el Canal del Congreso

es un referente en el mundo por el profesionalismo con que se ha conducido para transmitir la información parlamentaria sin un sesgo partidario, sino como un verdadero órgano de comunicación del Estado mexicano. En el capítulo 5, Eduardo Fernández Sánchez, director general del canal de televisión del Congreso mexicano describe la contribución que ha tenido para consolidarse como un modelo de comunicación circular entre los legisladores y la ciudadanía. En ese sentido, el autor sostiene que los canales de televisión parlamentaria están llamados a ser aliados importantes en la construcción del modelo de parlamento abierto y en la normalización de sus prácticas.

La segunda parte del libro “Una evaluación del parlamento abierto desde la academia y la sociedad civil” es un recuento de la investigación actual de la academia sobre los avances, retrocesos y resistencias de la agenda de parlamento abierto. Con seis capítulos que recuperan el estado actual de la apertura parlamentaria en México. En el capítulo “Avances y retrocesos en la agenda de parlamento abierto en el Congreso mexicano”, Lisandro Devoto profesor investigador de la UNAM, deja claro que el Congreso mexicano ha realizado importantes avances en las distintas dimensiones involucradas con la apertura parlamentaria, pero también enfrenta importantes desafíos que, transformados en áreas de oportunidad, pueden ser atendidos para reducir la creciente brecha entre representantes y representados. En este capítulo se presentan los resultados de algunos estudios que permiten evaluar el avance logrado por el Congreso mexicano en la materia durante los últimos 10 años y se exponen algunos ejemplos de prácticas de apertura parlamentaria.

Por su parte, Anahí Gutiérrez Luna, también profesora de la UNAM, se enfoca en el papel de las subunidades de trabajo de las cámaras del Congreso, es decir, en el capítulo “Parlamento abierto en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República” analiza el funcionamiento y la utilidad del modelo de parlamento abierto en el trabajo ordinario de estas las comisiones legislativas. Para ello, realiza un estudio de dos casos en los que se llevaron a cabo algunas prácticas de apertura en las comisiones ordinarias de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Por su parte, en el capítulo “Plataformas digitales y experiencias exitosas de parlamento abierto en el mundo”, Panambí Garcés, colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM, destaca que los congresos más comprometidos con la digitalización y con el parlamento abierto han desarrollado plataformas y prácticas en sus portales de internet para hacer accesible la información y para generar canales de comunicación efectiva entre los parlamentarios y la ciudadanía. En su estudio se encarga de describir el portal de peticiones del Congreso británico, *e-parliament*, y el portal de edición de proyectos legislativos del congreso de Brasil, *Wikilegis* que han servido como referencias obligadas para el diseño de prácticas contemporáneas de apertura.

Uno de los órganos más opacos de las legislaturas son los grupos parlamentarios cuando se trata del ejercicio de recursos presupuestales y sigue siendo un reto importante para reconstruir la confianza entre los partidos políticos y la ciudadanía. A pesar de ello, en México los grupos parlamentarios han incorporado mecanismos de acceso a la información y han puesto a disposición información sobre sus propios integrantes. En el texto de Nidia Andrade, también colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM, se analiza la relación entre las y los legisladores con sus grupos parlamentarios, destacando algunos elementos que deben reconsiderarse desde el modelo de parlamento abierto; especialmente, la rendición de cuentas de las y los legisladores. La autora describe cómo la apertura parlamentaria ha impactado directamente en las y los legisladores y dentro de los órganos de representación política de los que forman parte. Además, muestra la forma en que este hecho ha representado una oportunidad para que la ciudadanía conozca más y mejor información acerca de sus representantes; evalúe y utilice dicha información conforme a sus intereses e incida en la toma de decisiones parlamentarias.

Por su parte, María del Carmen Nava Polina, especialista en temas de transparencia y asuntos legislativos, en el capítulo “Parlamento abierto en México en el contexto de la pandemia” presenta un concentrado de las decisiones legislativas, actividades y documental parlamentaria de las legislaturas en México en el contexto de la pandemia por Covid-19. La autora destaca algunas áreas de oportunidad de las reformas sobre congresos virtuales que se han advertido a partir de la emergencia sanitaria. Entre ellas podemos encontrar algunos de los procedimientos y los supuestos en los que se puede convocar a los legisladores a las sesiones en remoto, la apertura institucional, la participación ciudadana en las decisiones tomadas, y los procesos de fiscalización.

En esta misma parte del libro, Erika García Méndez, profesora de la UNAM y experta en cuestiones legislativas, presenta y analiza algunos de los más importantes resultados de una de las iniciativas que se han emprendido en México para evaluar el parlamento abierto: el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM que inició sus actividades en 2017 con el apoyo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde entonces, el Observatorio ha desarrollado nuevos proyectos de colaboración con el INAI y con legislaturas locales y el Senado de la República.

La única forma de alcanzar altos estándares de apertura parlamentaria es comparando cómo se ha hecho en otros países. Si bien las experiencias nacionales son producto de la propia evolución histórica y del cambio político propio

de cada país, la comparación internacional y los esfuerzos de cooperación a nivel global permiten evaluar en una justa dimensión los avances e identificar los retos en la materia. Por ello, en la tercera parte del libro denominada “La experiencia internacional de parlamento abierto” se presentan cuatro capítulos escritos por personas expertas en parlamento abierto que describen experiencias en la región latinoamericana.

Noel Alonso Murray, de la Fundación Directorio Legislativo de Argentina muestra cómo a pesar de los avances que se han dado en materia de transparencia, ética pública, participación ciudadana y tecnologías de la información, se ha desarrollado un proceso de pérdida de legitimidad de los poderes legislativos, el cual se explica por la forma en que los congresos de la región interactúan con sus representados. Ante ello, se afirma que una mayor apertura de los parlamentos y el vínculo con actores externos son el camino para cumplir con su labor de mejor manera y generar mayor confianza. Por su parte, Natalia Albañil, experta en apertura parlamentaria y con una destacada trayectoria en el Legislativo de Colombia en el capítulo “Los poderes legislativos latinoamericanos en época de pandemia y el concepto de parlamento abierto como alternativa a la crisis” ubica su análisis en el contexto de la crisis que generó la pandemia por Covid-19 en 2020. La autora analiza los retos de los poderes legislativos en América Latina durante la pandemia a partir de tres aspectos: el papel que cumplen las tecnologías de la información y las comunicaciones como elemento estratégico para el cumplimiento eficiente de las funciones legislativas; las debilidades que se han profundizado en su relación con los poderes ejecutivos, y algunas recomendaciones con enfoque de parlamento abierto para la pospandemia.

El capítulo elaborado por Francisco Herrero y Keila González, del National Democratic Institute (NDI), se centra en describir las acciones de apoyo internacional que ha llevado dicha organización para la implementación del parlamento abierto en América Latina. En el texto se detalla la forma en que el NDI ha brindado apoyo técnico a congresos y a organizaciones de la sociedad civil en materia de legislación sobre acceso a la información pública y en las cuatro etapas básicas de los procesos de mejora en apertura legislativa: creación, adopción, implementación, y monitoreo y evaluación. Este trabajo colectivo cierra con la contribución de Natalí Casanova, de ParlAmericas, quien examina el avance de la apertura legislativa en América Latina y el Caribe a partir de 2014, el cual está reflejado en los planes, compromisos e iniciativas que los poderes legislativos han implementado con la finalidad de aumentar la confianza ciudadana hacia sus instituciones.

El parlamento abierto es un modelo que busca poner a la ciudadanía en el centro de las decisiones. Hoy en día, el parlamento abierto en México es una aspiración y no una realidad, es un proyecto y no una actividad cotidiana. En

los años recientes, las cámaras del congreso han adoptado algunas prácticas de parlamento abierto, pero siempre ha sido a raíz de algún acuerdo político entre los partidos políticos y no porque sea parte de la normalidad de la actividad parlamentaria. Cuando ha habido liderazgos parlamentarios con voluntad para escuchar, informar, explicar y cocrear de la mano de la sociedad en las decisiones parlamentarias, se han tenido avances. Sin embargo, cuando estos liderazgos se caracterizan por su cerrazón, por su incapacidad para deliberar públicamente o cuando simplemente actúan de acuerdo con las instrucciones que les dictan desde fuera del Congreso, entonces, resulta prácticamente imposible que la sociedad tenga confianza en la institución parlamentaria. Por ello, el debate en torno a la agenda de parlamento abierto en México debe transitar hacia su institucionalización, para que se convierta en práctica cotidiana y no una excepción.

Transparencia en todas las funciones que desempeña una legislatura, plataformas digitales que facilitan la incorporación de la ciudadanía en los procesos parlamentarios, altos estándares de integridad y responsabilidad parlamentaria, y el trabajo colaborativo entre representantes y representados constituyen los elementos básicos de un modelo de parlamento abierto que hoy apenas ha sentado las bases para su implementación, pero que todavía tiene un largo trecho que recorrer.

Khemvirg Puente Martínez

Primera parte

I. La experiencia reciente de parlamento abierto en México

1. Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados

Laura Angélica Rojas Hernández*

1. Introducción

En las democracias contemporáneas existe una crisis de confianza hacia las instituciones representativas y esto es debido, entre otras causas, a los endebles canales de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. Ante ese escenario, en el ámbito parlamentario han surgido alternativas para acercar a los ciudadanos a las decisiones que se toman en los congresos, una de ellas es el modelo de parlamento abierto que, de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2017), contempla una institución legislativa que rinde cuentas de sus acciones y decisiones, que es transparente, que cuenta con mecanismos de participación ciudadana y que utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación.

La Cámara de Diputados del Congreso mexicano ha trabajado durante el último año para acercar el trabajo de legisladores y legisladoras a la ciudadanía, a pesar de las adversidades de la coyuntura y las resistencias e inercias institucionales. Asimismo, se lograron acuerdos que buscan que todas las funciones de la Cámara se desarrollen con base en los principios del modelo de parlamento abierto.

El objetivo de este capítulo es describir algunas acciones que la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados ha emprendido en materia de apertura parlamentaria. En particular, se detalla el contenido de los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados,

* Diputada federal y presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de México en el segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura (2019-2020).

aprobados por el Pleno de dicho recinto en fechas recientes. Además, se analiza la profesionalización legislativa como un atributo necesario en las prácticas de parlamento abierto. La parte final del texto expone algunos temas pendientes para el futuro inmediato de esta Cámara.

2. El parlamento abierto en el Congreso mexicano

En el Congreso mexicano comenzó a construir el camino hacia la apertura parlamentaria desde el modelo de gobierno abierto en 2014 con la inclusión de obligaciones para las cámaras del Congreso para la apertura de sus procesos parlamentarios y la participación ciudadana, con lo cual quedó en igualdad de circunstancias y de obligaciones en la materia que el resto de los sujetos obligados. Esta premisa llevó a que en 2015 se plasmaran en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública los principios que en materia de gobierno abierto debe cumplir el Poder Legislativo. En consecuencia, en 2018, la Cámara de Diputados expidió el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el cual destina un apartado a la transparencia proactiva y al parlamento abierto.

Los esfuerzos en materia de parlamento abierto no son una novedad en el Congreso de la Unión. No obstante, se suele confundir parlamento abierto con los términos y acciones de transparencia y acceso a la información pública. Por ejemplo, se piensa que parlamento abierto significa organizar foros en los que se invita como asistentes a organizaciones de la sociedad civil o académicos. En ese sentido, es necesario delimitar el concepto de parlamento abierto para poder reconocerlo en la práctica.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria (2006: 43 y 56), que un parlamento sea abierto significa que sus deliberaciones estén abiertas materialmente al público. En este sentido, son importantes las estrategias de los parlamentos para informar al público acerca de sus labores y fomentar su interés y participación; pero no solo es una cuestión de difundir información, sino de volverla inteligible para la gran mayoría de los ciudadanos, que no están familiarizados con el funcionamiento de un parlamento. Es necesario que la ciudadanía tenga la certeza de que si quiere participar en los procesos parlamentarios, la institución tendrá los mecanismos que le garanticen a cualquier persona ser escuchada por sus representantes.

Además de los componentes de transparencia y acceso a la información, un parlamento abierto requiere de la apertura de sus procedimientos internos a la participación ciudadana, la justificación de sus decisiones, la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades, el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciu-

dadana en el ejercicio de cada una de sus funciones, así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).

Los países reconocen cada vez más que las iniciativas de gobierno abierto no deberían verse como una labor que el ejecutivo lleva de forma aislada. Algunos estudios sobre gobierno abierto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran que algunos países son pioneros en llevar a cabo principios de gobierno abierto más allá del poder ejecutivo y se están moviendo hacia un enfoque verdaderamente integral en sus esfuerzos por potenciar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. En este enfoque también se incluye al poder legislativo, al poder judicial, a las instituciones independientes del Estado y a los gobiernos subnacionales, en un camino hacia lo que la OCDE ha definido como un Estado abierto (OCDE, 2016: 14).

3. Las acciones de la LXIV Legislatura en materia de parlamento abierto

Para que el parlamento abierto sea una realidad, se necesita un proceso innovador que implica una importante colaboración con la sociedad civil. Así lo establece ParlAmericas, que es un foro independiente constituido por las legislaturas de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el cual tiene la visión de ejercer una influencia significativa en el diálogo de las principales problemáticas planteadas por las instituciones parlamentarias y sus miembros.

Para ParlAmericas (2019), los pasos a seguir para desarrollar un plan de acción de parlamento abierto son los siguientes:

1. Construir voluntad política para promover reformas de parlamento abierto
2. Crear o identificar un órgano parlamentario para liderar el proceso
3. Reflexionar acerca de cuál proceso de parlamento abierto es apropiado para la legislatura
4. Seleccionar un punto de coordinación del parlamento para todos los asuntos de parlamento abierto. Este rol se asigna generalmente a una o un alto funcionario del parlamento, no partidista
5. Identificar un proceso para determinar la participación de la sociedad civil
6. Determinar el proceso de cocreación con la sociedad civil
7. Cocrear el plan de acción de parlamento abierto
8. Adoptar e implementar el plan de acción de parlamento abierto
9. Monitorear el avance y evaluar el éxito de la implementación de los compromisos

10. Repetir el ciclo, comenzando en el desarrollo del proceso de cocreación con la sociedad civil, para tener oportunidad de revisar y considerar mejoras en el proceso y mecanismo de participación de la sociedad civil

En la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se han presentado diversas iniciativas en la materia, y a pesar de que algunas siguen su curso en el procedimiento legislativo, se logró aprobar, tanto en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos¹ como en el Pleno de la Cámara, los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados.

Los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados tienen el objetivo de aplicar los principios de un modelo de parlamento abierto en la Cámara. Los actores responsables de su aplicación son las presidencias de los órganos de gobierno, de las comisiones y de los comités. Las actividades que desempeñarán se organizan en cinco ejes principales, resumidos a continuación:

- Presentar propuestas de modificación a los ordenamientos jurídicos con la intención de mejorar la implementación de los lineamientos
- Impulsar propuestas de asignación de recursos para fortalecer la implementación de los lineamientos
- Promover la implementación de los lineamientos en las actividades ordinarias de las comisiones de la Cámara
- Exhortar a las autoridades competentes para fortalecer la rendición de cuentas en el cumplimiento de los compromisos asumidos
- Establecer mecanismos de vinculación con la sociedad civil y desarrollar plataformas digitales para promover la participación ciudadana en el trabajo parlamentario

1 De acuerdo con los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Conferencia tiene capacidades de dirección, administración y programación. Se integra por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política y adopta sus resoluciones por consenso. Entre sus atribuciones se encuentran las siguientes: (1) establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, (2) proponer al Pleno el proyecto de estatuto que rige la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros, (3) impulsar el trabajo de las comisiones para cumplir sus programas legislativos y (4) llevar al Pleno los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara, para su aprobación.

Actores centrales en los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados



Los lineamientos descansan en tres principios básicos del parlamento abierto: el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana y rendición de cuentas y la ética y responsabilidad parlamentarias. Para garantizar estos principios, los lineamientos establecen obligaciones para las comisiones ordinarias y especiales, comités y órganos de gobierno de la Cámara.

Respecto al componente de acceso a la información, se acordó que: (1) las comisiones y comités deben garantizar el derecho de acceso a la información dando a conocer aspectos importantes de su quehacer, como son los programas de trabajo, versiones estenográficas, entre otros elementos, (2) en los micrositos de las comisiones y comités se dará acceso a los archivos digitales de todos los documentos que integren los expedientes de los asuntos turnados, así como la resolución o dictámenes respectivos, (3) las comisiones y comités tendrán la obligación de publicar su calendario y convocatorias a sesiones, (4) todas las comisiones y comités tendrán un enlace en materia de transparencia para responder solicitudes de información, (5) las comisiones actualizarán de forma permanente los asuntos e iniciativas que les sean turnados, (6) para difundir las actividades de las comisiones y comités se harán transmisiones en vivo y por el Canal del Congreso y (7) la Coordinación de Comunicación tendrá el objetivo principal de difundir el quehacer legislativo de la Cámara.

Las acciones para promover la participación ciudadana y rendición de cuentas se refieren a los siguientes puntos: (1) promoción de eventos abiertos a la ciudadanía por parte de las comisiones, comités y órganos de

gobierno, así como foros de consulta con representantes de otros poderes, especialistas, organizaciones y ciudadanía en general, (2) obligación de las comisiones, comités y órganos de gobierno de recibir, atender, procesar y dar respuesta a solicitudes de personas u organizaciones ciudadanas, (3) acceso garantizado por las comisiones para que cualquier persona interesada pueda asistir a las sesiones, (4) garantía del derecho de audiencia a los interesados en ser escuchados por parte de las comisiones ordinarias, (5) consideración de espacios para la participación ciudadana en los foros de consulta que las comisiones organicen, (6) publicación de información sobre gasto ejercido, contratación de asesorías, estudios y consultorías hechas por las comisiones, (7) información en formatos de datos abiertos, (8) obligación de incluir en los dictámenes la información sobre las opiniones, documentos y solicitudes recibidas por la ciudadanía en torno a los temas discutidos durante la dictaminación, (9) creación de canales de interacción de dos vías en tiempo real con la ciudadanía y (10) participación ciudadana en comparecencias y reuniones de trabajo con servidores públicos.

Para garantizar que se cumplan los principios de ética y responsabilidad parlamentarias en la Cámara, los lineamientos establecen estos compromisos en los siguientes aspectos: (1) publicidad de las declaraciones de intereses, (2) reuniones con cabilderos y (3) publicación tanto del registro de asuntos en los que los legisladores hayan declarado tener intereses como sobre los procesos en contra de diputados iniciados o seguidos en el Comité de Ética de la Cámara.

Para avanzar en la agenda de apertura parlamentaria y reconstrucción de confianza, algunos países democráticos han desarrollado instrumentos de parlamento abierto que, sin sustituir a las instituciones legislativas, han funcionado como mecanismos innovadores de participación que ponen a los ciudadanos en el centro de la toma de decisiones. Bajo esa premisa, en la Cámara se han presentado iniciativas que buscan mayor apertura de las acciones legislativas. Una de ellas es proponer reformar el reglamento de la Cámara para incluir el mecanismo de peticiones ciudadanas. Con ello, se pretende que cualquier ciudadano mexicano pueda presentar peticiones de manera presencial o mediante la plataforma electrónica que se crearía para este fin. Este instrumento fue retomado de experiencias internacionales que han sido exitosas en los parlamentos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido y de Canadá, así como en la Cámara de Representantes del Parlamento de Nueva Zelanda.

Si bien el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su capítulo VI, ya contempla que las personas pueden presentar peticiones, el procedimiento es poco homogéneo para el envío, gestión y respuesta. En ese sentido, se plantea que cualquier persona de nacionalidad mexicana pueda presentar

peticiones a la Cámara, ya sea mediante la plataforma electrónica o de manera presencial. Cuando las peticiones obtengan, al menos, 10 mil firmas de apoyo en la plataforma, el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana solicitará a una comisión ordinaria que la petición sea debatida en una sesión convocada para tal fin. Si la petición rebasara las 100 mil firmas, el Comité la turnará a la mesa directiva para que se agende un debate en el Pleno de la Cámara.

4. Profesionalización del congreso y parlamento abierto

La profesionalización es un atributo necesario para contar con un poder del Estado verdaderamente autónomo y capaz de ejercer a plenitud sus facultades. Para Valencia Escamilla (2009: 70), la profesionalización legislativa tiene dos objetivos: primero, dar respuesta a las demandas de sus representados mediante la formulación y elaboración de iniciativas de ley, que conjugan los intereses de los legisladores y sus partidos con la respuesta a las demandas de sus representados. En segundo lugar se relaciona con la supervisión y control gubernamental e incluso cooperación, mediante la rendición de cuentas de los funcionarios, evitando así el abuso de poder, e influyendo en las políticas mediante la discusión pública y modificación de las propuestas diseñadas por el Ejecutivo.

Una de las características que definen a los parlamentos democráticos es la eficacia. Un parlamento eficaz es aquel que tiene una buena organización de sus actividades de conformidad con los valores democráticos, y desempeña sus funciones legislativas y de control conforme a las necesidades de toda la población. Para contar con un parlamento fuerte o eficaz es necesario que cuente con mecanismos y recursos que garanticen la independencia y autonomía del parlamento, así como un personal profesional independiente (Unión Interparlamentaria, 2006).

Para Power (2012: 9), hoy en día los parlamentos son por lo general más abiertos y accesibles, funcionan de manera más profesional, cuentan con más recursos y son más representativos. Esto es crucial para la democracia. Pero los ciudadanos son más exigentes con estas instituciones y esperan mayores estándares de probidad, rendición de cuentas y conducta que nunca antes en su historia. Por ello, es vital que los congresos avancen hacia una más intensa profesionalización de los legisladores y legisladoras.

Si bien en la Cámara de Diputados se ha avanzado en materia de profesionalización, hay áreas de oportunidad en las que se debe seguir trabajando, sobre todo porque la profesionalización está estrechamente relacionada con la apertura parlamentaria. El parlamento abierto en la Cámara de Diputados requiere que sus integrantes se identifiquen y reconozcan los principios y encuentren las formas de convertirlos en acciones al interior de

la Cámara. Uno de los principales problemas que inhiben la implementación de la apertura de los congresos es el desconocimiento sobre el tema, ya que se suele confundir parlamento abierto con los términos y acciones de transparencia y acceso a la información pública. Para que las prácticas de parlamento abierto se consoliden es necesario, en primer lugar, que sus integrantes conozcan y se identifiquen con los alcances de un modelo de parlamento abierto y cuáles son los mecanismos para lograr la apertura del congreso parlamentaria. Para ello se necesita de un esfuerzo de sensibilización, capacitación y divulgación de las implicaciones y significado del parlamento abierto.

El parlamento abierto implica transformar el papel de la ciudadanía para hacerla partícipe directa de los procesos legislativos. En ese sentido, los legisladores y legisladoras tienen la tarea de proveer a las personas y a las organizaciones de la sociedad civil los medios para que puedan involucrarse y promover un esquema bidireccional en el que se materialice la interacción entre legisladores y ciudadanos.

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados desarrollado por la UNAM en 2017 recomendó la creación de un programa de talleres de sensibilización, formación y capacitación en materia de transparencia, protección de datos, ética parlamentaria y uso de tecnologías para el personal de todos los niveles de la estructura administrativa y organizacional de la Cámara. El Observatorio señaló que se requiere de este tipo de cursos para el personal de apoyo de las comisiones y los legisladores. Es claro que se necesita un equipo técnico profesional y altamente calificado, por eso es necesario continuar con la implementación del servicio profesional de carrera y replantear el diseño de los centros de investigación de la Cámara.

5. Consideraciones finales

Actualmente la ciudadanía está más informada y atenta a la actuación de sus representantes, por lo tanto, les demanda mayor interacción y respuesta a sus solicitudes. Ante ello, la Cámara de Diputados ha emprendido diversas acciones que buscan tener un Poder Legislativo cada vez más abierto y cercano a la sociedad. Los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados, aprobados durante la LXIV Legislatura, pueden ser el detonador de una serie de reformas que destierre legislar de espaldas a la ciudadanía. Para ello se requiere del compromiso y de la voluntad de los integrantes de la legislatura sin importar el partido al que pertenezcan.

La pandemia y las condiciones extraordinarias en que la Cámara ha tenido que sesionar en los últimos meses han impedido que la agenda de parlamen-

to abierto se consolide, pero al mismo tiempo representa una oportunidad para facilitar el uso de nuevas tecnologías en los procesos parlamentarios. La institucionalización de mecanismos de parlamento abierto es una de las tareas pendientes y quienes militamos en el proyecto de legislar con responsabilidad y de frente a la sociedad no dejaremos de insistir en la necesidad de que el modelo de parlamento abierto sea una realidad cotidiana de las actividades legislativas. Estoy cierta de que avanzar en este sentido contribuiría a la construcción de una Cámara de Diputados moderna, profesional, transparente y eficaz.

6. Referencias

- Alianza para el Parlamento Abierto (APA). (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. http://archive.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf
- Cámara de Diputados. (2020). “Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el que se emiten los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados”, en *Gaceta Parlamentaria* número 5462-VII de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Año XXIII.
- OCDE. (2016) *Gobierno Abierto. Contexto mundial y el camino a seguir. Aspectos claves*. <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- ParlAmericas. (2019). *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*. http://www.parlamerica.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- Power, G. (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria.
- 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.
- Valencia, L. (2009). “Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México”, en *El Cotidiano*, núm. 155, mayo-junio, pp. 69-76. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

2. El modelo de parlamento abierto y la actividad legislativa en el Senado de la República

Mónica Fernández Balboa*

1. Introducción

El Glosario de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas indica que se trata de un derecho humano fundamental el que toda persona puede acceder a la información de interés público, producida por instituciones públicas o por terceros con fondos públicos. Esta información debe ser proporcionada y publicada en formatos amigables que permitan su reutilización y acceso en tiempo real.

En el artículo 6 de la Constitución Federal se precisa que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, indicando que, para el ejercicio de este derecho, la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los principios y bases contenidas en las diversas fracciones de su apartado A.

El derecho a la información incide en la consolidación de todo Estado democrático, debido a que permite a los ciudadanos el escrutinio y la participación en los asuntos públicos y hace posible la vivencia efectiva de los derechos humanos. Una sociedad bien informada es más participativa, propositiva y cuenta con las herramientas necesarias para evaluar a sus gobernantes y ejercer sus derechos. El derecho a la información contribuye a lograr que las autoridades se desempeñen con mayor honestidad y eficacia, y al mismo tiempo, fomenta la responsabilidad de las decisiones que, en el ejercicio de sus funciones, lleguen a adoptar. La mejor garantía para que un gobierno brinde resultados es que él mismo actúe bajo la observación y vigilancia permanente de la ciudadanía (Garita, 2015).

La transparencia constituye uno de los principios básicos del gobierno electrónico, representa el más importante incentivo para el desarrollo de un modelo de gobierno participativo e incluyente. Según Norberto Bobbio (1986), no hay definición de la democracia “que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder”. Puesto que en la democracia el poder emana de la mayoría, los gobernados necesitan, para evaluar el desempeño de los gobernantes, conocer sus acciones. Además, como afirma Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad: “La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no solo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad

* Senadora de la República y presidenta de la mesa directiva de la Cámara de Senadores de México en el segundo año de ejercicio de la LXIV legislatura.

es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que no lo es. No por casualidad, la política de los *arcana imperii* corre paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privados y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo”.

En consecuencia, el derecho de acceso a la información constituye una de las manifestaciones del genérico derecho a la información, sin que lo agote, por lo que la labor del legislador (Segunda Sala, 1992), tanto federal como local, tuvo una participación determinante en la reglamentación de ese derecho y, a partir del año 2002, fueron emitidas distintas leyes que tuvieron como base constitucional el artículo 6 que regulaba el derecho de toda persona para acceder a la información en poder del Estado mexicano. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó el 11 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Si bien este ejercicio legislativo fue determinante en el proceso de tutela del derecho a la información, la dispersión legislativa generó diversas modalidades en materia de requisitos para solicitar información, las causales de información reservada y confidencial, los tiempos de respuesta de la autoridad y los costos de reproducción de documentos, entre otras. La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007 modificó nuevamente el artículo 6 constitucional para establecer los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, entre los que destacan los siguientes:

- El principio de máxima publicidad
- La protección de la información concerniente a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fije la ley
- La prohibición de exigir que se justifique algún interés o la utilización que se le dará a la información pública solicitada
- La gratuidad en el acceso a la información pública
- La gratuidad en el acceso a datos personales como en la rectificación de estos
- El establecimiento de los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante órganos u organismos especializados en la materia

Por lo anterior, se ha visto paulatinamente la evolución de las disposiciones relativas a la transparencia y acceso a la información pública, desde el ámbito constitucional, así como de legislación al interior de los congresos, y de la legislación en materia de transparencia de los órganos legislativos a

nivel federal y local. En el presente instrumento de consulta se refieren los conceptos relativos a parlamento abierto, principios del parlamento abierto, transparencia, obligaciones de los sujetos obligados, entre otros. También contiene las actuales normas constitucionales relativas al tema, las disposiciones de las leyes ordinarias de los órganos legislativos de las entidades en la materia y las obligaciones que, de conformidad con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública le corresponde a cada uno de los órganos legislativos de las entidades en el ámbito del parlamento abierto.

2. Marco teórico

2.1. La democracia participativa y el derecho de acceso a la información

La democracia participativa permite incentivar la participación y desarrollar el juicio político ciudadano. Cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad y su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos (Sartori, 1994).

La democracia participativa es el reflejo de otro concepto relacionado con la transparencia, el del gobierno abierto. De manera concreta, en la Cámara de Diputados (2019) se ha señalado que se refiere a:

Un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe precisa que el concepto ha evolucionado y hoy podemos hablar de Estado abierto haciendo referencia a una extensión de los principios del gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado. Se indica que se trata de una nueva forma de gestión pública.

Por su parte, el concepto de parlamento abierto implica diversas definiciones y atributos (Puente y Luna, 2019). A diferencia del concepto de gobierno abierto, que cuenta con una definición internacionalmente aceptada, el parlamento abierto no cuenta con un modelo formalizado en las instituciones en la materia, ya que es resultado de la discusión sobre la representación democrática contemporánea y sobre el debate de gobierno abierto. La Unión Interparlamentaria (Puente y Luna, 2019) hace referencia a las características que definen a un parlamento democrático, e incluye a la transparencia, que implica tener un parlamento abierto a la nación a través de diversos medios y transparente en su funcionamiento, pero que no se agota en esa dimensión.

Una de las muchas dimensiones de las teorías democráticas es la democracia participativa, la cual, a su vez, está íntimamente relacionada con los conceptos de gobierno abierto y parlamento abierto. La democracia participativa busca reducir las distancias y alinear la ciudadanía con los órganos estatales, dentro del marco y paradigma del Estado de derecho. Lo anterior es la concreción de una garantía al derecho fundamental al acceso a la información, con lo cual se afirma qué es la cultura de la transparencia, son los conceptos clave para entender las acciones y funciones del Senado de la República en materia de transparencia y parlamento abierto.

2.2. Las dimensiones del parlamento abierto

El parlamento abierto supone cuatro dimensiones que permiten que la apertura de las actividades legislativas sea posible y resulte significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía. Cada dimensión se aplica a las funciones que lleva a cabo el Senado de la República, tal como se explica a continuación:

Dimensión 1. Transparencia

La dimensión de transparencia evalúa la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y en cada etapa del proceso deliberativo y de aprobación de leyes. Además, se analiza el grado de accesibilidad de la legislatura mediante la documentación presentada en el expediente del producto legislativo, el cual debe ser de libre acceso para el público.

Dimensión 2. Participación ciudadana

Esta dimensión se refiere al grado de participación de la sociedad civil en las decisiones de la Cámara de Senadores. El punto de entrada para la participación directa de los ciudadanos en el quehacer parlamentario son las comisiones legislativas, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas, pero también de cualquier ciudadano interesado en conocer las deliberaciones y participar en ellas para aportar determinada información que considere pertinente para el proceso.

Dimensión 3. Innovación en el uso de tecnologías

En esta dimensión se evalúa que la Cámara utilice las nuevas tecnologías y plataformas digitales, así como las redes sociales, en el trabajo parlamentario en cualquier tema de la agenda legislativa. Se refiere, además, a la inclusión de formas innovadoras de gestión en la toma de decisiones en el recinto legislativo facilitando el flujo de información, datos y conocimiento. Para que las prácticas se consideren innovadoras deben, entre otras cosas,

producir cambios en los contenidos, las estructuras y los modos administrativos, lo cual requiere de la creatividad del funcionario que la propone.

Dimensión 4. Integridad y responsabilidad parlamentarias

Mediante esta dimensión se analiza que los productos legislativos estén enmarcados en un diseño legal e institucional que impida el abuso, posibles conflictos de interés, prevenga actos de corrupción y, de ser el caso, existan procedimientos claros y públicos para su posible sanción. Asimismo, se toma en cuenta que la Cámara cuente con un comité de ética y con un reglamento o código para que se establezcan parámetros con el fin de que la conducta de los legisladores busque ser ejemplar y basada en principios de transparencia y legalidad. En suma, el observatorio no evalúa el comportamiento de los legisladores respecto de dichos principios, sino que se limita a analizar la existencia de un marco normativo en materia de integridad parlamentaria.

2.3. Principios del parlamento abierto

A nivel internacional se han reconocido como principios del parlamento abierto los siguientes (Transparencia Mexicana, 2013):

1. Derecho a la información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas, utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica sobre análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarios, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna y detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los

- organismos que lo integran como comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos. Aquí se incluye la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
 6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.
 7. Datos abiertos y no propietarios. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (*bulk*) de información en formatos de datos abiertos.
 8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
 9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.
 10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

En ese sentido, los principios antes referidos se sintetizan en las siguientes acciones fundamentales de todo parlamento abierto:

1. Máxima publicidad parlamentaria
2. Publica información en formatos sencillos
3. Publica el análisis del trabajo en comisiones
4. Garantiza el acceso a las sesiones plenarias
5. Publica información detallada sobre el gasto
6. Publica información detallada de las legisladoras y legisladores;
7. Cuenta con monitoreo ciudadano;
8. Fomenta la participación ciudadana
9. Prefiere bases de datos abiertos
10. Promueve reformas a favor del gobierno abierto

3. Trabajos legislativos bajo parámetros de parlamento abierto

3.1. Acuerdos

El sitio web del Senado de la República está en renovación constante, en concordancia con la reforma constitucional de febrero de 2014 y con los principios contenidos en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria. La exigencia de tener contenidos de mayor calidad para informar a la sociedad sobre el trabajo legislativo y administrativo dentro de la Cámara de Senadores la convierte en una instancia parlamentaria estratégica. En forma paralela al proyecto de acuerdo por el que se establecen lineamientos para que el Senado de la República se configure bajo los principios de parlamento abierto, se han realizado diversas acciones que involucran el uso y aplicación de tecnologías de la información y comunicación en el portal oficial de internet (Garita, 2015).

En este sentido, los documentos que norman atribuciones internas como son los acuerdos legislativos deben estar digitalizados para su consulta inmediata, siguiendo los principios ya enunciados, deben incluirse en la *Gaceta del Senado*, ser distribuidos por autoridad, es decir que los acuerdos de la mesa directiva y los acuerdos por la Junta de Coordinación Política deben estar ordenados con clasificación propia.

La interfaz de consulta cuenta con índices sistematizados que permiten la localización inmediata de la pieza documental que interesa consultar, sin necesidad de desplegar la totalidad del expediente digitalizado. Esta forma de consulta representa una de tantas opciones de aplicación de las nuevas tecnologías de información a los procesos legislativos, en el marco de modernización legislativa, de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública parlamentaria, que en orden a la aplicación de los principios del parlamento abierto presenta las siguientes características:

1. **Oportunidad:** Los archivos digitalizados están a disposición del interesado sin necesidad de solicitud que retrasa su entrega y, por tanto, imponerse de su contenido.
2. **Transparencia:** El contenido de los archivos quedará abierto a quien tenga interés en consultarlo.
3. **Inmediatez:** Los archivos estarán accesibles en todo momento, las 24 horas del día.
4. **Confiablez:** Por tratarse de archivos en formato PDF se asegura la fidelidad de su contenido en correspondencia con los documentos que conforman el expediente en papel.

La aplicación del proceso de digitalización de acuerdos legislativos para su consulta en línea ofrece diversas ventajas para el trabajo cotidiano de la Cámara de Senadores, aunado al proceso de integración, uso y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación, como el ahorro de recursos y una base de datos oficial, confiable, sin dilación o pérdidas de tiempo, es decir, ofrece una mayor garantía del derecho de acceso a la información (Garita, 2015).

3.2. Proceso legislativo

3.2.1. Versión estenográfica

Constituye una herramienta de consulta inmediata de lo acontecido durante las sesiones plenarias, contiene la transcripción puntual y fiel de lo expresado verbalmente por los integrantes de la mesa directiva o por los oradores en la tribuna en las sesiones del Pleno durante la celebración de los periodos ordinarios, extraordinarios, comisión permanente y sesiones solemnes. En el caso de las sesiones ordinarias, abarca desde 1998 hasta la fecha. En lo referente a la comisión permanente, cubre de 2001 a 2014. Entre otros aspectos, al ingresar al ícono de la versión estenográfica, se muestran los calendarios con las versiones disponibles por año y periodo de sesiones. Una vez localizada la fecha de interés, se da clic y se despliega la versión estenográfica íntegra de la sesión de ese día.

Entre las innovaciones implementadas recientemente, se encuentra el rediseño de la versión estenográfica que comprende la integración de un índice correspondiente a los diversos asuntos que se hacen del conocimiento del Pleno. Esto le permite al usuario colocarse inmediatamente en la sección de su interés y conocer de forma inmediata la transcripción del evento respectivo.

Esta modalidad de consulta le permite al usuario tener la ubicación inmediata del acto o documento que es de su interés, sin necesidad de tener que recorrer toda la versión para ubicar el tema respectivo. Además, le ofrece una consulta amigable, pronta, directa y cierta sobre el desarrollo de las sesiones plenarias.

3.2.2 Diario de los debates

Es el órgano oficial del Senado de la República en el que se publica el desarrollo de las sesiones. En términos reglamentarios contiene:

1. El lugar, fecha, hora del inicio y término de cada sesión
2. Carácter de la sesión (ordinaria, extraordinaria y solemne)
3. Declaratoria de cuórum
4. Orden del día

5. Nombre del presidente y de quienes presiden la sesión durante su desarrollo
6. Copia fiel del acta de la sesión anterior
7. Transcripción de los debates en el orden en que se realizan
8. Intervenciones de los senadores en tribuna y desde los escaños
9. Textos leídos
10. Textos no leídos y cuya inserción ordenan el presidente o el Pleno
11. Documentos a los que se dé turno
12. Propuestas y resoluciones aprobadas
13. Dictámenes y votos particulares
14. Resultado de las votaciones

3.2.3 *Gaceta del Senado*

La *Gaceta del Senado* es el órgano informativo oficial del Senado. Depende de la mesa directiva y cuenta con un consejo directivo formado por los miembros de la propia mesa y por los secretarios generales de los servicios administrativos y de los servicios parlamentarios. El presidente de la mesa directiva también es el presidente del consejo editorial de la gaceta. La *Gaceta del Senado* contiene los asuntos que son abordados en el Pleno durante la LXII legislatura y los asuntos que fueron tratados en anteriores legislaturas.

Se publica en la página de internet del Senado y ofrece la siguiente información:

1. Proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno
2. Comunicaciones oficiales dirigidas al Senado
3. Solicitudes de licencia o reincorporaciones de los senadores
4. Proyectos de ley o decreto remitidos por la Cámara de Diputados
5. Iniciativas de ley o decreto que presentan, ante el Senado o la Comisión Permanente, el titular del Poder Ejecutivo, los legisladores federales, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México
6. Cambios en la integración de las comisiones
7. Propuestas de acuerdos parlamentarios
8. Actas, informes, resoluciones, proposiciones con puntos de acuerdo, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la mesa directiva, la junta de coordinación política, las comisiones y los comités
9. Dictámenes y votos particulares

10. Informes de las representaciones y delegaciones del Senado que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales
11. Convocatorias y los proyectos de orden del día de las reuniones de comisiones y de comités
12. Registro de asistencia de los senadores a las sesiones del Pleno
13. Citatorios a las diversas actividades del Senado
14. Documentos cuya publicidad instruyan los órganos de gobierno

En cada asunto se ubican enlaces que guían a una sinopsis del documento, al diario de los debates, así como a los documentos relacionados al mismo. Para conocer los asuntos correspondientes a legislaturas anteriores, se ubica un ícono de Información histórica que se encuentra en la página principal.

3.2.4 Sinopsis legislativa

La sinopsis legislativa es un documento que permite a los integrantes de la mesa directiva consultar, en forma ejecutiva, los contenidos de los proyectos de ley o decreto enviados por la Cámara de Diputados (minutas), de las Iniciativas, de los dictámenes referidos a la creación o modificación del ordenamiento jurídico. Se emite una sinopsis por sesión que celebre la Cámara de Senadores.

Sin pretender que la información en síntesis sea un análisis jurídico de los ordenamientos legales que se intentan reformar, adicionar o derogar, su pretensión es que los senadores cuenten con una nota temática de los asuntos legislativos para que, de manera ágil, pronta y expedita tengan conocimiento de sus contenidos. En su versión electrónica permite consultar, en forma ejecutiva, los contenidos de los proyectos de ley o decreto enviados por la Cámara de Diputados (minutas), de las iniciativas de ley y de los dictámenes referidos a la creación o modificación del ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, la sinopsis legislativa, como documento de trabajo, es utilizada durante las reuniones plenarias de los grupos parlamentarios, reuniones celebradas antes del inicio de una sesión plenaria para que, de manera ágil, pronta y expedita los senadores tengan conocimiento de los contenidos de proyecto de decreto que remite la colegisladora, el alcance o el propósito de una iniciativa que será presentada, así como de los resolutivos de las comisiones que plasman en sus dictámenes. Se publica en el portal de internet del Senado para su consulta, que se ofrece a través de un ícono en la página principal del Senado de la República, que al ingresar permite seleccionar el año legislativo, el periodo y el día de la sesión.

3.2.5 Expediente en línea

En el marco de la modernización legislativa, la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República ha implementado la consulta de expedientes legislativos en línea, como una modalidad que se caracteriza porque los expedientes vinculados al trabajo del Pleno de la Cámara de Senadores se someten a un proceso de digitalización y son colocados para su consulta en línea, bajo los criterios de publicidad acordados por la mesa directiva.

Los expedientes que pueden consultarse son los vinculados al trabajo legislativo, relativos a iniciativas, proyectos de decreto (minutas de la colegisladora), proposiciones con puntos de acuerdo e instrumentos internacionales. La digitalización de expedientes, en una primera fase, tiene como universo de usuarios a los senadores para que realicen la consulta en el sistema informativo colocado en sus escaños.

Con la integración de expedientes legislativos para su consulta en línea se da seguimiento de manera transparente y expedita al proceso legislativo que se inicia a partir de la presentación de una iniciativa, de un proyecto de ley, de una proposición con punto de acuerdo o de la recepción y turno de un instrumento internacional, hasta que concluya dicho proceso.

Los expedientes legislativos en línea ofrecen la posibilidad de consultar en tiempo real el contenido de cada uno de ellos, que se actualizan a partir de cada sesión, en función del acto procesal que se genera ante el Pleno. Para realizar una consulta, se elige una opción del menú de expedientes legislativos, la que muestra clasificada por periodo, de ahí se selecciona el periodo deseado el cual indica un menú de archivos que contiene información a partir de 2010.

Al seleccionar el periodo se listan los expedientes disponibles ordenados cronológicamente. Para abrir el documento se selecciona el asunto, cuyo enlace se encuentra marcado en rojo y al hacerlo se descarga el documento. Existe la posibilidad de que el documento a consultar sea enviado a impresión o guardado en un dispositivo portátil (USB), lo que permite transportar a cualquier dispositivo o computadora el documento correspondiente.

Acompaña a este proceso de digitalización y respaldo de expedientes legislativos, el diseño de una base de datos para uso interno que es útil para clasificar y sistematizar la información documental que forma cada expediente legislativo, así como para ejecutar la actualización constante que la dinámica legislativa implica, a saber, la recepción de comunicaciones, respuestas, excitativas y ampliaciones de plazo o turno, movimientos que se reflejan en la integración material de expedientes legislativos y en la digitalización de los mismos, lo que hace viable mantener la información legislativa actualizada de manera constante y permanente.

3.2.6 Senado al Minuto

Con la finalidad de facilitar el acceso del público en general a los asuntos presentados durante las sesiones plenarias como son iniciativas, minutas, instrumentos internacionales, proposiciones, comunicaciones, así como las votaciones, asistencias y discusiones que se llevan a cabo en el Pleno, con el uso de las tecnologías 4G y Wi-Fi, se ha puesto a disposición del público general, a través de dispositivos móviles, la *Gaceta del Senado*, el orden del día, el seguimiento a las sesiones y la pantalla para consulta Infosen para tener abierta al público la información que se genera y que se tiene en posesión en la Cámara de Senadores.

Las publicaciones editadas por el Senado se pueden descargar fácilmente gracias a la flexibilidad y fácil manejo que brindan los equipos móviles en sus versiones BlackBerry, iPhone y también están disponible para iPad y pueden descargarse en versión de *e-books*. Esta aplicación permite que en su teléfono celular o tableta los usuarios puedan consultar 13 secciones de información útil de todos los servicios y órganos que componen al Senado de la República (Garita, 2015).

3.3. Unidad de transparencia

Desde finales de 2011 se creó la Unidad de Enlace para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública del Senado, de conformidad con la ley en la materia para dar cabal cumplimiento a la cultura del derecho y acceso a la información en la Cámara de Senadores, así como proporcionar material que aspira a fortalecer y alentar la sistematización de las actividades desarrolladas en materia de transparencia y acceso a la información, esperando que sus prioridades y sinergias se traduzcan en un ejercicio de institucionalidad y certeza para el Senado.

Posteriormente se cambió su denominación a Unidad de Transparencia del Senado de la República. Destaca el trabajo realizado para cumplir con actividades de la LGTAIP, así como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Cámara de Senadores. Esta nueva unidad alienta la mejora continua en la atención, gestión y trámite de las solicitudes de información y de ejercicio de derechos de acceso, rectificación, cancelación y de oposición (ARCO), incrementa las asesorías brindadas tanto a ciudadanos como a las distintas entidades responsables de la Cámara de Senadores y hace más eficientes los tiempos de atención a las solicitudes mencionadas, actividades que no solo coadyuvan a la rendición de cuentas institucional, sino que, además, sirven como apoyo para la difusión de los fines del parlamento abierto.

También se encarga de reunir información estadística para analizar el comportamiento de las solicitudes de información recibidas y de ejercicio de derechos

ARCO, su administración y gestión, detallando los medios de recepción, características de las peticiones, así como las entidades responsables a las cuales fueron turnadas y las respuestas brindadas, y de proponer los ejes centrales que guiarán las metas y desempeño de esta del Senado de la República en materia de acceso a la información e, indirectamente, en materia de parlamento abierto.

En suma, la unidad de transparencia proporciona un material que aspira a fortalecer y alentar la sistematización de las actividades desarrolladas en materia de transparencia y acceso a la información, esperando que sus prioridades y sinergias se traduzcan en un ejercicio de institucionalidad y certeza para el Senado de la República en pro del parlamento abierto.

4. Conclusiones

La innovación en las tecnologías de la comunicación y la información, a la par de contribuir en la modernización y mejoramiento de la vida cotidiana, ha ayudado a evolucionar la forma de trabajar en el Senado de la República. Tanto la organización como el funcionamiento parlamentario se han venido ajustado a las posibilidades que los recursos técnicos y de información ofrecen, pasando desde la imprenta y la técnica taquigráfica, difusión en los medios de comunicación impresos, la radio y la televisión, hasta el uso de dispositivos móviles y remotos que permiten el intercambio de información de manera instantánea. No obstante, dichos cambios no han variado el máximo objetivo del Senado, que es ser una institución en donde se haga presente el sujeto político abstracto más importante que es el pueblo mexicano.

Transitar a un parlamento abierto implica impulsar una agenda de apertura y una nueva relación con la ciudadanía, toda vez que un parlamento abierto no se consolida a través de una reforma o mandato de ley, sino que llega a su punto más álgido y significativo por medio de un cambio cultural, un cambio de mentalidad, que promuevan un cambio de paradigma en la relación entre ciudadanía y parlamento.

A finales de febrero del 2020, el Senado de la República decidió consolidar las diversas actividades que se han venido desarrollando con la Universidad Nacional Autónoma de México y conformar una alianza estratégica con la casa máxima de estudios de nuestro país, mediante la suscripción de un convenio marco y un convenio específico.

El convenio marco tiene como objetivos promover la profesionalización de legisladores y servidores públicos, realizar investigaciones en diversas materias, brindar asesorías en áreas que así se requiera, impulsar programas de servicio social para estudiantes, celebrar congresos, convocar conferencias,

mesas redondas, coloquios, simposios, talleres y actividades similares.

Por su parte, el convenio específico está referido a la implementación del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Con la implementación del Observatorio, el Senado estará iniciando un proyecto de colaboración interinstitucional, cuyo eje central lo componen la transparencia y la rendición de cuentas. Abrir la Cámara de Senadores significa transparentar, participar e influir en cada una de sus funciones. De esta manera, el Senado podrá adoptar y poner en marcha los principios del parlamento abierto en la elaboración y discusión de leyes, en las comparecencias, en las designaciones de servidores públicos, en las fiscalizaciones, entre otras acciones, con el acompañamiento académico y profesional de investigadores que nos permitan evaluar los alcances de esta apertura a la que nos comprometemos con la sociedad

5. Referencias

- Bauhr, M. y Grimes, M. (2012). *What is Government Transparency?* QoG Working Paper Series. Universidad de Gothenburg.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados. (2019). *Parlamento Abierto Disposiciones relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las Entidades Federativas SAPI-ISS-15-19*. Cámara de Diputados.
- Garita, A. (2015). *Las Tecnologías de la Información y Comunicación y la Democratización del Poder Legislativo*. ANOMAC.
- 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.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica.
- Senado de la República. (2018). *Guía de Apoyo Técnico Servicios Parlamentarios*. Secretaría General de Servicios Parlamentarios. https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Guia_Apoyo_Tecnico.pdf
- Transparencia Mexicana. (2013). *10 principios de #ParlamentoAbierto*. <https://www.tm.org.mx/10-principios-de-parlamentoabierto/>

3. Parlamento abierto en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados

Graciela Báez Ricárdez*

1. Introducción

Si hay una institución del poder público que evoca de manera clara los valores democráticos, ésta es el parlamento. Sus integrantes son elegidos por los ciudadanos, reflejando su diversidad y pluralismo, sus decisiones son adoptadas a partir del mayor consenso posible, arribando a ellas mediante el diálogo y la confrontación de ideas, convirtiéndose así en “un espejo, un foro amplio de la nación” (Häberle, 2018, p. 199).

Del parlamento emanan las normas que son producto de la voluntad popular, pero también se controla y se fiscaliza el desempeño gubernamental. De ahí la importancia de que, en democracia, el poder legislativo sea institucionalmente sólido, responsable y cercano a la ciudadanía.

Los principios en materia de gobierno abierto se establecieron en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015, que en su capítulo III dice que los poderes legislativos (federal y locales) son sujetos obligados. (Cámara de Diputados, 2015). Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 9 de mayo de 2016 enlistó las obligaciones de los congresos en materia de gobierno abierto, estas son: establecer políticas de transparencia, generar condiciones que permitan la participación de ciudadanos y de grupos de interés y crear mecanismos de rendición de cuentas. (Cámara de Diputados, 2016).

Desde entonces, compete a las cámaras (artículo 67) permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo, publicar información en línea sobre responsabilidades, tareas y funciones, facilitar alianzas con grupos externos, acceso a información más comprensible, publicar información con formatos abiertos, desarrollar plataformas digitales que permitan la interacción ciudadana, desarrollar información más comprensible y garantizar procedimientos de apertura parlamentaria conforme a los estándares internacionales, entre otros. Sus obligaciones (artículos 70 y 72) indican que los organismos garantes verifican su cumplimiento, pudiendo imponer sanciones (amonestación pública o multa) que deben colocarse en sus sitios web, además de que no pueden cubrirse con recursos públicos.

Las mesas directivas de las cámaras que conforman el Congreso de la Unión firmaron la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México el 22 de septiembre de 2014. En la LXII

* Secretaria general de la Cámara de Diputados.

legislatura el Congreso se comprometió a implementar progresivamente los compromisos enmarcados en diez principios de parlamento abierto, que posteriormente fueron ratificados por la LXIV Legislatura y resumidos en siete principios, según el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual es un órgano de gobierno de la Cámara de Diputados donde se reúnen la mesa directiva y la junta de coordinación política, y por el que se emiten los lineamientos para la implementación del parlamento abierto en la Cámara de Diputados. Este acuerdo se firmó el 18 de febrero de 2020 (Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, 2020).

Los siete principios son:

1. Derecho a la información
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas
3. Transparencia sobre información parlamentaria, histórica, presupuestal y administrativa sobre legisladores y servidores públicos
4. Innovación en el uso de tecnologías y datos abiertos
5. Accesibilidad y difusión
6. Integridad y responsabilidad parlamentarias
7. Trabajo legislativo a favor del gobierno abierto

Anterior a la ratificación de dichos principios, el 12 de marzo de 2019, la Junta de Coordinación Política aprobó un acuerdo por el que se creó el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados para atender y canalizar las peticiones de la ciudadanía, mantener el diálogo con personas y organizaciones, ampliar la accesibilidad al público de los procedimientos parlamentarios y la participación ciudadana. (Junta de Coordinación Política, 2019).

Sin embargo, el concepto de parlamento abierto aún no se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Congreso ni en el Reglamento, su base jurídica se fundamenta en los acuerdos arriba mencionados, y aunque podría argumentarse que, en la presente Legislatura, se han presentado 16 iniciativas para regularlo (en la anterior legislatura solo se presentó una). Lo cierto es que la práctica no se ha institucionalizado. Aun así, tanto legisladores como funcionarios han trabajado en abrir cada vez más la Cámara a la ciudadanía.

La Secretaría General de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura desarrolló tres proyectos prioritarios para avanzar en la implementación de los siete principios aprobados por la conferencia, actualización del portal institucional, servicio civil de carrera, reorganización y modernización del archivo histórico de la Cámara de Diputados. Por su parte, tanto los legis-

ladores como la unidad de transparencia presentan avances relevantes en sus áreas de competencia. A continuación se presentan algunos detalles del progreso en estos cinco ámbitos de acción.

2. Un nuevo portal para una nueva perspectiva

Las organizaciones no son estáticas y se adaptan en forma continua a los cambios en el entorno. En la actualidad, numerosas organizaciones enfrentan la necesidad de transformarse totalmente debido a los nuevos desafíos (Daft, 2011). En ese sentido, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han tomado un papel preponderante en la comunicación entre la sociedad y las instituciones del Estado. El Poder Legislativo no ha sido ajeno a esos procesos de cambio. Como institución representativa y plural, tiene el compromiso y obligación de establecer canales de comunicación permanente con los ciudadanos, siendo uno de ellos el portal de la Cámara de Diputados, el cual además es una importante herramienta de trabajo para los funcionarios del poder legislativo, pero también para los medios de comunicación, la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

A pesar de que el portal puede tener una triple función como herramienta de trabajo para audiencias internas y para audiencias externas, y medio de comunicación con la ciudadanía en general, desde su lanzamiento en 1996, prácticamente atendió solo las necesidades internas de los funcionarios y legisladores. Sin embargo, al considerar a las audiencias externas, se pueden desarrollar dos áreas de oportunidad hasta el momento ignoradas y que precisamente abonan a los principios de parlamento abierto y que son cubrir las necesidades de información de profesionales externos interesados en el quehacer legislativo y transformar el portal en una plataforma de comunicación con la ciudadanía en general.

En ese sentido, la Secretaría General de la Cámara de Diputados inició el proceso de actualización del portal institucional (que no se había renovado desde 2006) con una visión integral, considerando a cada una de las áreas que alimentan el portal, así como las necesidades de funcionarios, profesionales externos y ciudadanía en general, con ello buscan facilitar el acceso y consulta de la información, mejorar la calidad de la información pública y facilitar el acceso a la labor legislativa.

Con el propósito de conocer las necesidades y perspectivas de las diferentes audiencias que consultan de forma regular el portal y allegarse de información útil para su actualización, la Secretaría General, con apoyo de la asociación civil Borde Político, en un ejercicio inédito, llevaron a cabo un taller de enfoque que contó con la participación de académicos, organizaciones de la sociedad civil, enlaces legislativos del gobierno federal, asesores de grupos parlamentarios y funcionarios de la Cámara.

Gracias a dicho ejercicio, se obtuvo información útil para el rediseño y actualización del sitio web, así como para identificar sus fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad de mejora. Entre las peticiones de las diversas audiencias destacan las siguientes: contar con formatos de datos abiertos que sean editables y amigables, realizar mejoras en los mecanismos de seguimiento de un dictamen y la segmentación de información por eje temático, de manera tal que la búsqueda de información sea más sencilla y aumente el interés de personas especializadas y contar con una guía de usuario que permita conocer el sitio y la información que contiene.

El taller permitió construir una ruta crítica para la toma de decisiones efectiva, estratégica y de generación de impacto hacia las necesidades de las diversas audiencias. Se implementó un plan que dio inicio con la constitución del comité interno para la actualización del sitio web, en el cual participan cada una de todas las áreas involucradas en cargar información, así como aquellas que hacen uso de dicha información. Se realizan reuniones semanales con cada una de dichas áreas, se revisan diseños y contenidos y se verifican pruebas de carga en las que la información se pueda visualizar en versión final para su revisión y mejora.

Por otra parte, además de las audiencias especializadas e internas, el nuevo sitio web pretende aprovechar todos los recursos que ofrecen las TIC, a fin de facilitar el acercamiento de la ciudadanía en general a la Cámara de Diputados, para lo cual se incorporará una nueva sección de consulta ciudadana que permitirá conocer y entender las labores legislativas, así como dar seguimiento puntual a la labor de cada legislador.

Cabe señalar dos avances en el sitio web, el primero muy sencillo, ya está disponible e implica acortar la distancia entre ciudadanos y legisladores. Anteriormente la búsqueda de diputados estaba diseñada para cubrir las necesidades de los funcionarios de la Cámara, a inicios de 2020 se introdujo un cambio que permite realizar la búsqueda con información de la credencial para votar, por lo que todo ciudadano puede identificar fácilmente al diputado de su distrito, esta función desde luego estará disponible en la nueva versión del sitio web precisamente en la sección diseñada para consulta ciudadana. Un segundo avance, mucho más complejo y laborioso, es el reordenamiento de la información que atañe a temas de transparencia, la cual también ya está disponible en el sitio web actual, en la quinta sección de este texto se incluye el detalle de la labor realizada al respecto.

En este proceso de renovación, de una de las principales herramientas de trabajo del personal de la Cámara, no es de extrañar que uno de los obstáculos ha sido la resistencia al cambio, pues los funcionarios están acostumbrados a realizar ciertas actividades de forma mecánica en un sistema que ya conocen y cuyo cambio implica esfuerzo y trabajo adicional.

nal. Sin embargo, la estrategia de enfoque en las necesidades del usuario permite que el personal participe en el rediseño del sitio web y por lo tanto baje la resistencia al cambio.

Otro de los obstáculos que se ha tenido que superar es la reclasificación de la información, ya que si no se identifican las variables claves y la información más útil para los usuarios, se corre el riesgo de que se vuelva obsoleta, de ahí que la implementación de los cambios considere fases para el grado de asimilación y adaptación de los contenidos.

Para ello, la disposición de los mandos superiores ha sido un factor clave de liderazgo estratégico para incentivar el cambio de paradigma a través de la innovación y la creatividad, que se han traducido en avances significativos en la actualización del sitio web, de ahí que continúan las acciones programadas que culminarán en la próxima apertura del portal hacia final de 2020.

Previo al lanzamiento del nuevo sitio web, se implementará una fase de prueba en la que operarán de forma simultánea el sitio web actual y el nuevo portal, a fin de que todo usuario pueda retroalimentar a la Dirección General de Tecnologías sobre fallas y errores de la Información que será necesario corregir a la brevedad, y aportando oportunidades de mejora.

Una vez lanzado el nuevo portal, el reto será hacer de la renovación constante un compromiso de los funcionarios y legisladores, a fin de que el sitio continúe siendo efectivo para los usuarios internos, externos y para la ciudadanía en general. Al adquirir dicho compromiso, las innovaciones que se presenten en TIC se irían integrando al sitio y, de esta forma se evitaría dejar envejecer al portal al dejar correr los años sin incorporar ninguna mejora significativa en beneficio de la accesibilidad, transparencia y eficiencia en la comunicación y la información.

La actualización del portal de la Cámara de Diputados sin duda es uno de los proyectos más ambiciosos de la LXIV legislatura, da cabal cumplimiento a prácticamente todos los principios de parlamento abierto, pero significa también un gran reto para las próximas legislaturas, pues una vez que las audiencias aprecian y hacen suyo un nuevo paradigma de comunicación, no hay vuelta atrás, y solo queda cumplir el compromiso de la mejora continua.

3. Los aportes del servicio de carrera en la ruta hacia el parlamento abierto

Abrirse a la sociedad va más allá de un medio de comunicación como lo puede ser el nuevo portal, es necesario fortalecer y refrescar los cuadros de funcionarios que laboran en la Cámara y se debe hacer de forma ejemplar. La reciente implantación del servicio de carrera es un paso trascendente en la ruta hacia la apertura de la actividad legislativa porque permite contar

con servidores públicos con las capacidades para desarrollar con profesionalismo las acciones que se enmarcan en el modelo de parlamento abierto y porque el personal de carrera es indispensable para apoyar técnicamente a los legisladores para que las decisiones y propuestas de solución a los problemas públicos sean tomadas con información y criterios sólidos, racionalidad, en beneficio del interés general y de la rendición de cuentas, y porque los principios en los que reposa el servicio de carrera (objetividad, imparcialidad, transparencia, entre otros) se encuentran en plena sintonía con los del parlamento abierto.

Los órganos de gobierno y los grupos parlamentarios que conforman la LXIV Legislatura han dado un impulso decidido al establecimiento del servicio de carrera, reflejando así su convicción de que el funcionamiento de la Cámara de Diputados deje atrás afejas y nocivas prácticas, como por ejemplo, que el personal de las áreas técnicas y administrativas sea designado bajo criterios discrecionales, basados en la afinidad partidista, o bien, en las lealtades personales o de grupo y erradicar la visión de que las plazas de funcionarios de la Cámara no son un botín a repartir.

Partiendo de esta profunda voluntad de cambio, se está transitando a un modelo en el cual se valoran los conocimientos, la experiencia profesional y las capacidades de los servidores públicos, no solo para ingresar a un cargo, sino también para su permanencia en el mismo.

Si bien, el servicio de carrera se encontraba legalmente establecido desde el 2000, no se llevaron a cabo las acciones para crear las instancias, procesos e instrumentos necesarios para su implementación. Por ello, es importante destacar que nunca como hasta ahora se habían realizado acciones tan firmes para su institucionalización. En otras palabras, se está atendiendo un asunto que es básico para todo congreso y que estuvo pendiente por más de 18 años. Aunque cuando comparamos al Congreso mexicano con el de otros países, el retraso es aún mayor, pues el servicio civil de carrera del Congreso de Chile se instauró en 1990, el estadounidense en 1978, mientras que el del Congreso de Francia data de 1958 (Legifrance, 2020). (Senado de la República, Chile, 20202). (Ministerio de Modernización, 2018).

Se debe resaltar la conformación del Consejo Directivo del Servicio de Carrera, órgano colegiado que constituye la máxima autoridad del servicio, integrado por funcionarios de la Cámara y por reconocidos académicos expertos en la materia, los cuales, de manera objetiva, imparcial y apartidista, adoptan sus decisiones poniendo al centro la consolidación del servicio. De igual forma, en la LXIV Legislatura se instauró la Unidad de Capacitación y Formación Permanente, instancia encargada de diseñar y operar los diversos procesos que conforman el servicio, como el de planeación,

reclutamiento, selección e ingreso, formación inicial y continua, evaluación del desempeño, desarrollo de carrera y régimen de sanciones. La unidad se conformó con personal con experiencia en el tema.

Al mismo tiempo se aprobó un modelo de servicio de carrera adaptado a esta Cámara, que se organiza en las vertientes parlamentaria y administrativa, cada una con sus respectivos cuerpos de servidores públicos. Asimismo, están en elaboración un conjunto de lineamientos para la adecuada implementación de los procesos mencionados. Gracias a este andamiaje institucional se ha robustecido legal y metodológica el servicio de carrera y se pudo realizar el primer concurso interno para ingresar al mismo, en decenas de plazas adscritas a los centros de estudios que actualmente operan en la Cámara.

Asimismo, se encuentra en proceso el primer concurso abierto a nivel nacional para ingresar al servicio de carrera en el cuerpo de investigadores parlamentarios, proceso en el cual se inscribieron casi mil participantes y en el que la mitad de las plazas a concursar se destinaron a mujeres, como una acción afirmativa por la equidad de género. Este proceso se encuentra en pausa debido a las medidas de confinamiento originadas por el Covid-19. No obstante, al día en que se escriben estas líneas, todo se encuentra dispuesto para que el concurso sea reanudado en cuanto las condiciones sanitarias lo permitan. En los meses por venir también se creará el cuerpo de apoyo legislativo y parlamentario (esencialmente dedicado al trabajo en comisiones), así como el primer cuerpo de la vertiente administrativa.

Otro de los avances es el haber regularizado el ingreso al servicio de carrera de algunas decenas de servidores públicos que pasaron satisfactoriamente un concurso organizado por la Cámara en el 2000, pero cuya incorporación formal había quedado en suspenso por más de 18 años, como consecuencia de la nula institucionalización del servicio de carrera durante todo ese tiempo.

Son vastos y significativos los aportes que un servicio de carrera brinda a la apertura del Poder Legislativo. Valga citar algunos de los más importantes de acuerdo con las características que distinguen al parlamento abierto.

El profesionalismo que debe caracterizar al personal de carrera abona a la mejora del trabajo legislativo. El servicio busca la formación de servidores públicos más receptivos y cercanos a las necesidades ciudadanas, que puedan traducir dichas necesidades al ámbito legislativo y, por tanto, brindar una opinión objetiva, técnicamente robusta y útil para la toma de decisiones de los legisladores. Esto, sin lugar a duda, contribuye a la democratización del Congreso, a que sea más responsable en su actuar y digno de mostrarse con la cara en alto ante los mexicanos.

En virtud de los procesos de ingreso, actualización constante y evaluación del desempeño por los que pasa el personal de carrera, éste se encuentra forjado en una cultura del mérito y obligado a generar resultados positivos para la institución y, por ende, para la población. Esta cultura de servicio público también obliga al personal de carrera a evitar la arbitrariedad y la discrecionalidad en sus funciones, a guiar su acción con base en evidencias, a dominar todo un conjunto de herramientas de gestión, como la planeación para el desarrollo, el presupuesto basado en resultados, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas. Con el servicio se desarrollan las capacidades de los servidores públicos de carrera para que produzcan información imparcial, objetiva, confiable, procesada con rigurosidad científica, que facilita el entendimiento de los problemas públicos y que posibilita la toma de decisiones.

El dominio de estas capacidades y herramientas, entre muchas otras, es de la mayor valía posible para apoyar a los legisladores y a los distintos órganos de la Cámara a desempeñar sus obligaciones constitucionales, desde la emisión de normas de mayor calidad, hasta el control y seguimiento de los resultados gubernamentales (Gamboa Montejano, 2018) y (Mora Donatto, 2008).

El parlamento abierto implica que la participación ciudadana esté presente bajo diversas modalidades y en los distintos procesos del órgano legislativo. Por tanto, es preciso construir marcos de actuación para identificar y procesar las exigencias sociales (Martínez Puón, 2018, p. 297) y para que la participación de los distintos sectores gubernamentales, sociales y privados sea real y fructífera. Mediante la formación continua, el servicio de carrera puede ensanchar las habilidades de sus miembros para innovar y proponer vías inéditas sobre métodos deliberativos, rutas y mecanismos de negociación, líneas para la toma y seguimiento de acuerdos con el fin de que el parlamento y la sociedad participen en la coproducción de normas.

Por otra parte, el parlamento abierto implica garantizar el derecho a la información, impulsar la transparencia —incluida la proactiva—, así como la innovación en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Ello requiere de personal capacitado que realice una gestión abierta y organizada de la información (Martínez Puón, 2018, p. 312) en aras de que sea útil para los ciudadanos. Ante este imperativo, el servicio de carrera debe proveer de personal altamente calificado en dichas materias.

Para llevar adelante el modelo de parlamento abierto, la Cámara de Diputados requiere de una institucionalidad fortalecida que muestre y mantenga altos estándares en la integridad de su personal (Oszlak, 2017, p. 220). En este punto, el servicio de carrera puede contribuir de manera destacada, ya que

incorpora un conjunto de normas y procedimientos cuya finalidad es la igualdad de oportunidades y el juego limpio, desde el ingreso, hasta la salida del servicio, pasando por el desarrollo de las carreras. Esta característica, sumada a la estabilidad en el empleo —que no es sinónimo de inamovilidad porque depende del buen desempeño— hacen viable la profesionalización y permiten alejarse de los riesgos de corrupción, conflicto de intereses y sumisión a intereses ajenos a la institución.

Es destacable señalar que uno de los pilares del servicio de carrera es que sus integrantes deben estar imbuidos de los valores de la función pública democrática y del parlamento abierto, lo que da pie a que puedan generar comunidades éticas al servicio de la institución y del interés general.

Como podemos observar, para tener éxito en el impulso del modelo de parlamento abierto en la Cámara de Diputados es fundamental continuar ampliando y consolidando el servicio de carrera fortaleciendo sus procesos, sus marcos institucionales, sus programas formativos y sus estándares de evaluación. Dentro del modelo de parlamento abierto, el servicio de carrera es un segundo gran reto para las futuras legislaturas que deben comprometerse a consolidarlo, fortalecerlo y promoverlo en línea con los casos de éxito de otras democracias occidentales.

4. Modernización del Archivo Histórico de la Cámara de Diputados

Los antecedentes de los servicios de biblioteca se remontan al origen del Poder Legislativo en el México independiente y se crearon, junto con los de archivo, para satisfacer las necesidades de información para la toma de decisiones y el resguardo de la memoria institucional y nacional, desde 1822 con el primer decreto de depósito legal a favor del Congreso.

Su evolución histórica da cuenta de momentos claves como en 1936 cuando se creó la Biblioteca del Congreso o Biblioteca General, la cual está ubicada en la calle de Tacuba a una cuadra de la entonces sede del Congreso en Donceles, la cual se convierte, al igual que la Biblioteca Nacional, en repositorio del depósito legal mexicano, corresponsable del resguardo y difusión del patrimonio bibliográfico de la nación.

Los archivos, bibliotecas, sistemas de información y plataformas son clave para acumular conocimientos que dan origen al análisis para la toma de decisiones, en el caso que nos ocupa, del Poder Legislativo. No es casualidad que la biblioteca más extensa del mundo sea la del Congreso Norteamericano, ubicado en Washington, D.C. La biblioteca del congreso estadounidense es la más importante del orbe y acumula más de 170 millones de ejemplares. El Congreso Norteamericano entiende que mientras más información

se tenga disponible y la capacidad para su análisis sea eficaz y eficiente, los legisladores contarán con insumos de calidad para la toma de decisiones.

La biblioteca del Congreso mexicano está muy lejos de parecerse a la de nuestro vecino del norte, sin embargo, se han realizado importantes avances para fortalecerla y modernizarla. En 1994, durante la LV legislatura se inauguró la Biblioteca Legislativa en el Palacio de San Lázaro, buscando la modernización y especialización de los servicios de biblioteca y para poder brindar la atención de las nuevas demandas de información de los legisladores. Las nuevas instalaciones de la biblioteca toman el nombre de Sistema Integral de Información y Documentación (SIID).

En 1999 se crearon los servicios de investigación y análisis (SIA). El personal contaba con perfiles técnicos especializados, absolutamente indispensables para lograr una búsqueda e incluso análisis de información de manera objetiva, efectiva y eficiente, en beneficio del Poder Legislativo. Para el 2000, a partir del crecimiento exponencial de la producción de información en el mundo digital; la Cámara de Diputados transformó sus servicios de información con la integración de las bibliotecas y archivo, los servicios de investigación y análisis y los del Museo Legislativo, en una sola unidad, el Centro de Documentación, Información y Análisis (Cedia).

A partir del 2006, el Cedia tuvo como objetivo procesar la información en productos y servicios que complementaran a los ya existentes, así como aprovechar las TIC para este fin. A partir de este cambio institucional se complementaron los sistemas de documentación y se crearon bases de datos y productos en formatos electrónicos.

En 2010, el Cedia se transformó en la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (Sedia) y sentó las bases para desarrollar servicios de información integrales y especializados, y fortalecer los mecanismos de difusión de la cultura parlamentaria.

A los esfuerzos arriba citados se sumó la nueva Ley General de Archivos, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de junio de 2018 y entró en vigor un año después. Su objetivo es establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos, por lo que la Cámara de Diputados dio inicio a su implementación mediante la conformación de el Sistema Institucional de Archivos.

En cumplimiento con lo anterior, la Secretaría General, a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, a quién reportan directamente las áreas de biblioteca y archivos, realizó el estudio correspondiente a la reingeniería organizacional de las áreas administrativas, creando de esta forma el Sistema Institucional de Archivos, área que se concretó al pre-

sentarse el proyecto ante la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos, uno de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, el cual fue autorizado el 19 de octubre de 2019.

Con dicha autorización, la Sedia se convirtió en la Dirección General del Sistema Institucional de Archivos de la Cámara de Diputados (Siacd), con el objeto de realizar las adecuaciones legales conforme a la reestructuración autorizada. Adicionalmente, se hicieron necesarias una serie de reformas al *Manual General de Organización de la Cámara de Diputados* para la eficaz operación de los servicios de bibliotecas y de información. La propuesta consiste en la reconfiguración de las áreas, con apego en las medidas de austeridad establecidas por la LXIV legislatura, definición de directrices para la mejora continua y su posicionamiento como una herramienta de apoyo de vital importancia para el fortalecimiento institucional y parlamentario de la Cámara de Diputados.

La Ley General de Archivos establece que debe promoverse el desarrollo de infraestructura y equipamiento para la gestión documental y administración de archivos, de ahí que entre las acciones que se han efectuado en la LXIV Legislatura están las siguientes:

- Adquisición de 400 anaqueles, con una inversión de 3 millones de pesos para el Archivo General de la Cámara, a fin de contar con el equipamiento que mandata la normatividad.
- Se habilitaron equipos de scanner para facilitar el procesamiento de la gestión documental.
- Promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos, a fin de fortalecer entre las áreas la cultura archivística y el acceso a los archivos.
- Regular la organización y funcionamiento del sistema institucional de archivos.

Adicionalmente, y conscientes de su importancia, se hizo una inversión para expandir el acervo digital por 1.2 millones de pesos para contratar por primera vez las siguientes plataformas de bases de datos, Gale, a Cengage Company (EMEA), EBSCO Host, V-LEX Global Corporation y Tirant lo Blanch, las cuales servirán como fuentes de información, referencia y consulta a investigadores de los centros de estudios de la Cámara de Diputados, asesores y legisladores en la elaboración de iniciativas de ley, proposiciones y puntos de acuerdo. Cabe señalar que la información también está disponible en la Biblioteca Legislativa, para aquellas personas externas a la Cámara de Diputados que requieran consultarla.

En síntesis, las transformaciones al sistema de bibliotecas se han originado como resultado de los cambios en las necesidades del manejo de información, surgen de una realidad en la que el acceso y la diversidad de datos son tan amplios, que se requiere de una perspectiva especializada y técnica, así como una asertiva socialización y divulgación del quehacer legislativo, en términos de parlamento abierto.

En la medida que el acervo de bibliotecas físico y digital, los sistemas de información y el archivo histórico estén bien organizados, administrados y resguardados, no solo el personal de la Cámara de Diputados se beneficiará, sino también los académicos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, pues cubrirán sus necesidades de información en favor de la sociedad. Sin duda, es indispensable continuar invirtiendo en la expansión del acervo y en la reorganización del archivo histórico para avanzar en la ruta del parlamento abierto y, por lo tanto, un tercer gran reto para las legislaturas que vienen.

5. Sesiones de parlamento abierto en la Cámara de Diputados

Si bien el concepto de parlamento abierto aún no se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Congreso ni en el Reglamento, los legisladores de la LXIV Legislatura han organizado audiencias públicas con la participación de miembros de la sociedad civil, expertos y activistas para tratar temas relativos a iniciativas previas a su dictaminación y votación, como lo son:

- Guardia Nacional
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024
- Registros públicos y de catastros
- Migración y refugio
- Extrabajadores migrantes
- Reforma político-electoral
- Reformas al Fonden
- Subcontratación de personal (*outsourcing*)
- Fondo Fidecine
- Creación de la Financiera Nacional Agropecuaria (Finagro)

Estos foros con la visión de parlamento abierto constituyen un cambio de paradigma en la forma de legislar, pues permiten tener una visión holística de las diferentes aristas que convergen ante una situación de interés nacional, si bien no son vinculantes, sí representan apertura de oportunidades para preparar leyes acordes a los requerimientos prioritarios, además contribuyen a un ejercicio de mayor transparencia y difusión y son un nuevo modelo para acercarse a la ciudadanía.

Si bien no existe el marco regulatorio, los legisladores han trabajado en el análisis y estudio de la nueva Ley del Congreso que contempla un título dedicado al parlamento abierto, cuyo principal objetivo es dar sustento legal a sus disposiciones, a fin de garantizar el derecho a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la información parlamentaria, presupuestal y administrativa, la información sobre legisladores y servidores públicos, los datos abiertos, la accesibilidad, difusión y mecanismos para evitar conflicto de interés. Dicho título considera la creación de la comisión bicameral de parlamento abierto para realizar y ejecutar acciones que permitirían a las Cámaras homologar criterios en la materia y así fortalecer sus funciones en colaboración con la ciudadanía.

En todo caso, incluir el concepto de parlamento abierto en la Ley Orgánica del Congreso sigue siendo un gran tema pendiente.

6. Transparencia en la Cámara de Diputados, fortaleciendo los vínculos con la sociedad

El impulso social y de diversos actores políticos desplegado durante los últimos años encontró una de sus principales manifestaciones en el ámbito de la transparencia, lo que se tradujo en un nuevo andamiaje jurídico que ofrece mejores condiciones para hacer realidad el derecho de acceso a la información. Este hecho, que se conjuga con el cambio político experimentado durante la actual legislatura del Congreso de la Unión, abre un horizonte de posibilidades a las cámaras que lo integran como sujetos obligados en su relación con la sociedad.

El reto mayor de ese vínculo con la ciudadanía es erradicar la percepción de que en los órganos legislativos imperan la opacidad y la discrecionalidad. Así, en la Cámara de Diputados se identificó la necesidad de poner en marcha políticas tendentes a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, así como acciones para incluir a la ciudadanía de una manera más eficiente, sencilla y oportuna, respondiendo a su interés por las tareas sustantivas que realiza la Cámara.

Hoy, la sociedad exige a los gobernantes, a los legisladores y a las instituciones participar en la toma de decisiones como un imperativo democrático en donde el derecho a la información juega un papel principal. Esta circunstancia nos obliga a trabajar en una agenda para elevar el nivel de transparencia de las actividades y funciones de la Cámara de Diputados y facilitar el escrutinio de los ciudadanos. Hacerlo nos conducirá a robustecer el sistema de rendición de cuentas y a estimular la participación ciudadana en las decisiones más relevantes que se toman en una de las Cámaras del Congreso, cuyos destinatarios son precisamente los ciudadanos.

Para lograr este objetivo, la mesa directiva (órgano de gobierno de la Cámara de Diputados), la secretaría general y la unidad de transparencia (la cual reporta directamente a la mesa directiva) de la LXIV Legislatura llevaron a cabo diversas acciones de mejora al interior de la Cámara de Diputados, entre las que destacan las medidas que buscan asegurar que la información correspondiente a las obligaciones de transparencia a disposición de los particulares sea veraz, confiable, oportuna, actualizada, accesible, comprensible y verificable. Con este propósito se realizó una reingeniería al portal de obligaciones de transparencia.

La reingeniería consistió, en un primer momento, en la revisión de contenidos de los artículos 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el portal oficial de la Cámara de Diputados, para identificar la frecuencia con la que se podía localizar la información en virtud de que había apartados duplicados. Este ejercicio se llevó a cabo con la finalidad de organizar y elevar la calidad de la información del mayor interés disponible para la ciudadanía. A continuación se comentan dos casos en específico.

El primer caso correspondió a la información que se refiere a las remuneraciones de los servidores públicos. Se identificó que dicha información se encontraba publicada hasta en seis apartados diferentes del portal oficial de Cámara de Diputados, además de que la información a disposición de la ciudadanía en ese momento no necesariamente era la misma.

Otro de los temas de mayor interés para la sociedad es el que se refiere al trabajo legislativo de los diputados, en particular a las votaciones en el Pleno. Se pudo detectar que esta información se alojaba en por lo menos tres apartados diferentes en el portal de la Cámara, y los datos publicados no correspondían al periodo vigente.

Con estas acciones constatamos que, como sujeto obligado, la Cámara de Diputados no contaba con un vínculo de acceso directo al sitio donde se encuentra la información que por obligación debe publicar y mantener actualizada.

La conclusión de que no cumplíamos cabalmente con la Ley nos condujo a realizar diversas acciones. Una de ellas fue identificar dónde radicaba el problema, así como llevar a cabo entrevistas con cada una de las áreas responsables de la carga de información, con el objeto de depurar, organizar y publicar la información exclusivamente en apego a la normativa antes señalada.

Es preciso destacar que no fue una tarea menor. Por principio se reconoció que por desconocimiento de la normatividad aplicable, por prácticas aprendidas empíricamente o, como se dice en el lenguaje coloquial, por usos y costumbres, y con el afán de poner a disposición de la ciudadanía de una manera sencilla la información bajo su resguardo, los responsables de la

carga de la información utilizaron el portal de obligaciones de transparencia como un repositorio. De hecho, debemos decir que hubo áreas que se resistían a depurar la información que durante años habían acumulado en este apartado, que se reconocía como una biblioteca digital, circunstancia que obligó a una labor de sensibilización del personal responsable, haciéndole ver que, lejos de orientar e informar a la ciudadanía, publicar de esa forma la información solo generaba confusión e incertidumbre.

A partir de ese momento y hasta la fecha, las acciones emprendidas por la Cámara de Diputados a través de la Unidad de Transparencia y la Dirección General de Tecnologías de la Información para garantizar el derecho de acceso a la información se han reforzado. Fue así como la Cámara recibió, por parte del INAI, el dictamen de cumplimiento con la publicación de la información concerniente a sus obligaciones de transparencia establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso Público, obteniendo de la verificación que se realizó un total de 100 por ciento en el Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia. (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2019).

Para alcanzar el 100 por ciento fue necesario atender todos los requerimientos del Instituto, entre los que se destaca la instrucción de publicar el registro federal de contribuyentes (RFC) de los servidores públicos que participan en los procedimientos, así como de terceros a los que la Cámara les ha asignado recursos públicos.

La finalidad de publicar obedece a las acciones coordinadas del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Transparencia que buscan una coordinación entre la Plataforma Digital Nacional y la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que el RFC prevalece como llave de identificación para toda la información pública que esté relacionada con procedimientos de contratación.

Otro cambio sustantivo y disponible en este momento es el directorio de los diputados, así como de los servidores públicos. Hasta el 2019, esta información se encontraba alojada en dos apartados diferentes de la página oficial de la Cámara. Sin embargo, y por solicitud expresa del INAI, hoy se encuentra disponible en el Portal de Obligaciones de Transparencia.

Toda la información que actualmente está publicada, disponible y actualizada en el Portal de Obligaciones de la Cámara de Diputados cumple con los criterios de formatos abiertos y reutilizables en términos de los propios criterios establecidos por el órgano garante del derecho de acceso a la información.

No obstante, los pasos dados para garantizar el derecho de acceso a la información en estricto apego al principio de máxima publicidad y a los principios del parlamento abierto, existe un plan más ambicioso: la Cámara se ha dado a la tarea de hacer un rediseño en el Portal de Obligaciones de Transparencia, el

cual busca poner a disposición de la ciudadanía de una manera clara, sencilla y oportuna la información por la cual el órgano legislativo rinde cuentas sobre su funcionamiento, sus decisiones o el ejercicio de los recursos públicos.

Trabajamos ya para que la información que se publica se agrupe bajo los principios de parlamento abierto y busquemos fortalecer la transparencia proactiva. De esta manera, se pondrá a disposición de la ciudadanía la información agrupada en los siguientes segmentos: trabajo parlamentario, normativa, estructura y organización, información administrativa, indicadores y objetivos, presupuestaria y financiera, contrataciones públicas, rendición de cuentas, responsabilidades administrativas e información de interés público.

En el Portal de Transparencia se encuentra disponible una relación histórica por mes y año de todas las solicitudes de acceso a la información a las que ha dado atención, que abarca al periodo comprendido de 2008 hasta la fecha.

Con el rediseño del portal se ofrece a la ciudadanía un motor de búsqueda que le permitirá identificar en el universo todas aquellas solicitudes que contengan la palabra de su interés, así se pone a disposición de la sociedad la totalidad de las solicitudes atendidas, el número de la solicitud, el tipo de solicitud, el texto completo de ésta y el archivo o archivos del documento con el que se le dio atención.

Al cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia bajo los principios de máxima publicidad, accesibilidad y datos abiertos se garantiza el derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y fortalece su vínculo con la sociedad, lo cual obliga a las siguientes legislaturas a continuar por esa misma ruta que ya es imposible desandar.

7. Referencias

- Cámara de Diputados. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- Cámara de Diputados. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- Cámara de Diputados. (2018). *Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*.
- Chiavenato, A. (2006). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Mc Graw Hill Interamericana.
- Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (2020). *Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por los que se emiten los lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados*. Año XXIII.

- Consejo Nacional. (2016). *Acuerdo por el que se establece el modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*.
- Daft, R., (2011). *Teoría y Diseño Organizacional*. (Décima ed.) Editorial México.
- Gamboa, C. (2018). *El servicio civil de carrera en el ámbito legislativo: Marco Teórico Conceptual, Marco Jurídico, Derecho Comparado y opiniones especializadas*. Cámara de Diputados.
- Häberle, P. (2018). *El Estado Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- INAI. (2016). *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la Fracción IV del Artículo 31*.
- INAI. (2019). *Dictamen de cumplimiento. Sujeto Obligado: Cámara de Diputados, clave 01200*.
- Junta de Coordinación Política. (2019). *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura*.
- República de Francia. (2020). *Legifrance*. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067&categorieLien=cid>
- Martínez, P. (2018). *La profesionalización del personal público como eje del Estado-Gobierno Abierto*, en Carlos F. Matute, M. García y Ch. Sánchez (compiladores). INAP.
- Ministerio de Modernización. (2018). INAP. *Serie de investigaciones empleo público: servicio Civil comparado y evaluación de impacto de la capacitación*.
- Mora, C. (2008). *Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Oszlak, Ó., 2017. “La Noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe”, en Naser. CEPAL.
- Puente, K. e Luna, I. (2018). *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México*. Observatorio de transparencia legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo.
- Senado de la República de Chile. (2020). *Ley Orgánica Constitucional*. <https://www.senado.cl/ley-organica-constitucional-titulo-i/senado/2012-11-13/170118.html>

4. Acciones en materia de parlamento abierto en la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores

Arturo Garita Alonso*

1. Introducción

El Senado de la República es una institución fundamental en el desarrollo democrático del país y para el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.

El trabajo del Senado de la República es multidisciplinario y de una alta complejidad técnica, a esto debemos sumarle los aspectos económicos, políticos y de facto que, de manera inherente, trae la maquinaria institucional, lo cual genera un despliegue abundante de información y detalles a los cuales es difícil darle seguimiento de manera común. Lo anterior es sumamente importante, en tanto que México es una nación con profundos valores democráticos que deben reflejarse en el actuar público, teniendo una exigencia en materia de transparencia y acceso a la información.

En este orden de ideas, el Senado de la República realiza diversas gestiones y proyectos especializados en la divulgación de su trabajo parlamentario. Esto es de suma utilidad para cualquiera que requiera consultar la información de las funciones del Senado de la República. El fin de este texto es la recopilación y difusión de algunos de estos trabajos, los cuales forman parte de los esfuerzos institucionales por llegar a una democracia cada vez más sustancial.

Lo anterior permite mostrar que el Senado de la República se encuentra comprometido en consolidarse como un verdadero parlamento abierto, en donde no solo se incluya la apertura de los procesos legislativos o la incorporación de plataformas tecnológicas para la difusión de los temas que se desahogan en Pleno, sino de estándares de ética e integridad parlamentaria que logren evitar conflictos de intereses, actos de corrupción o cualquier comportamiento deshonesto para la institución (Luna, Flores y Puente, 2018).

La estructura del presente trabajo es tripartita, en cuanto nos referiremos a las acciones de los órganos de gobierno de esta Cámara Alta, el parlamento abierto y el Senado de la República como actor internacional. En la primera parte, es decir, en las acciones de los órganos de gobierno se observará el acuerdo por el que se integra una mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto, el cual es un trabajo crucial para normar y entender el funcionamiento de esta nueva

* Secretario general de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores de México LXIV Legislatura.

forma de interacción entre la ciudadanía y el Poder Legislativo, ya que dicho acuerdo establece una metodología para que los legisladores trabajen con la herramienta de parlamento abierto. Así también, se trabajó para formar el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República con el auxilio y conducción de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De igual manera se describen los trabajos de los ejercicios de parlamento abierto en materia de Guardia Nacional, Ley General de la Juventud y la expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana, y demás ordenamientos referentes a la subcontratación laboral, que dieron como resultado un ejercicio participativo y rico en diversidad de información y opiniones.

Del Senado de la República, como actor internacional, se enuncia su participación en el 4to Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParI Americas, Más Allá de las Paredes del Parlamento: fortaleciendo el control político, celebrado en la Ciudad de Quito, Ecuador, del 12 al 14 de marzo de 2019, y la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, dentro del marco del Día de Parlamento Abierto, celebrada en Ottawa, Canadá, del 27 al 30 de mayo de 2019, dentro de los cuales se tuvo una destacada participación para el fortalecimiento de las relaciones multilaterales mexicanas con los demás órganos legislativos latinoamericanos.

Es así como se desarrolla el presente trabajo para difundir las tareas parlamentarias más importantes del Senado de la República para coadyuvar al desarrollo de la transparencia en nuestro país y en la práctica parlamentaria.

2. Acciones de los órganos de gobierno

2.1. Acuerdo por el que se integra una mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto

El 3 de octubre de 2018 se aprobó en votación económica el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) por el que se integra una mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto. Dicho acuerdo tiene como fin ayudar a la ciudadanía a desarrollarse en su entorno y hacia el Poder Legislativo (Jucopo, 2018), así como compartir el propósito de fomentar la transparencia institucional.

El acuerdo propició cambios significativos, así como la emisión de una metodología de participación efectiva, innovadora y comunicativa del Senado de la República y la sociedad civil. (Jucopo, 2018).

El acuerdo señaló que los legisladores que conforman la mesa de trabajo coadyuvaran con representantes de los sectores público, social y privado interesados en el fortalecimiento del Congreso, con el propósito de diseñar

y proponer una reforma integral que diera plena vigencia a la figura de parlamento abierto, a fin de garantizar que los procesos de decisión sean transparentes, accesibles, cercanos a la ciudadanía y proactivos en la rendición de cuentas. (Jucopo, 2018).

Los integrantes por parte del Senado de la República fueron senadores de los diversos grupos parlamentarios representados en esta Cámara Alta.

Es importante destacar que en la cláusula quinta de dicho acuerdo se establece que, al término de sus actividades, la mesa de trabajo entregará al Pleno del Senado un informe que incluirá conclusiones y propuestas concretas de modificación a la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento del Senado de la República, a efecto de incorporar la institución legislativa del parlamento abierto.

Como consecuencia de este acuerdo, se realizaron diversas acciones en donde se abordaron temas de gran relevancia para la labor legislativa.

2.2. Implementación del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República

El 27 de febrero de 2020, el Senado de la República en su LXIV Legislatura firmó un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México para promover la impartición de talleres, cursos, seminarios, programas de licenciatura, conferencias y demás eventos. Este convenio trae aparejada la obligación de las partes para difundir todas las actividades mencionadas, así como la colaboración de asesorías, estudios e investigaciones.

En ese contexto se firmó también un convenio específico con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM para que el Senado de la República pueda cumplir sus metas y objetivos en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto con mayor puntualidad. El objeto de este convenio fue la creación del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto, dentro del cual se generará un diagnóstico sobre áreas de oportunidad en materia de parlamento abierto en el Senado de la República, se elaborará un plan de trabajo en materia de parlamento abierto, se diseñará una estrategia de implementación del plan de trabajo por etapas y años de desempeño y se elaborará un estudio denominado Diagnóstico sobre Áreas de Oportunidad en Materia de Parlamento Abierto en el Senado de la República y la Estrategia de Implementación del Plan de Trabajo (responsables, etapas, áreas de desempeño, funciones y cronograma) así como el documento Contenidos del Portal para el Acompañamiento, Observación y Evaluación de la Agenda de Parlamento Abierto en el Senado de la República.

Esto dio como resultado uno de los mayores proyectos de difusión de información pública del Senado de la República en los últimos años. Así se ha puesto en marcha uno de los proyectos más ambiciosos en materia de Parlamento Abierto en México, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República, que es una muestra clara de colaboración entre la academia, el servicio público y el Poder Legislativo.

3. El parlamento abierto como directriz de los procesos legislativos

3.1. En materia de Guardia Nacional

Por acuerdo de la mesa directiva y de la Junta de Coordinación Política del 22 de octubre de 2018 se conformó una mesa de trabajo para fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto con instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, organizaciones ciudadanas y ciudadanos que aportan discusión a la Guardia Nacional.

Del 8 al 12 de enero de 2019, las cámaras de diputados y senadores trabajaron en conferencia las audiencias públicas, para intercambio de opiniones, en los cuales funcionarios de los tres órdenes de gobierno, especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil expresaron sus puntos de vista, inquietudes, cuestionamientos y recomendaciones a las legisladoras y legisladores, en torno a la creación de la Guardia Nacional.

El 16 de enero de 2019, en sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados, se aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

Posteriormente, a través de un acuerdo de fecha 7 de febrero de 2019, bajo la orientación de los criterios de la Alianza para el Parlamento Abierto, se establecieron mecanismos para la discusión en el Senado de la República de la minuta relativa a la Guardia Nacional, en la cual se cubrieron, de manera exhaustiva, los siguientes temas:

- a) Constitucionalidad y convencionalidad
- b) Derechos humanos
- c) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- d) Federalismo y seguridad pública
- e) Profesionalización de capacitación de uso de la fuerza pública en temas de seguridad pública

Del 11 al 15 de febrero de 2019 se llevaron a cabo las audiencias públicas para el intercambio de opiniones con especialistas, académicos, integrantes de organizaciones y colectivos de la sociedad civil en torno a la creación de la Guardia Nacional. La comisión de puntos constitucionales recibió las conclusiones el 16 de febrero del mismo año.

El 21 de febrero de 2019 se aprobó el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de estudios legislativos, segunda, en relación con la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. El Senado de la República realizó alrededor de 30 cambios a la minuta que envió la Cámara de Diputados para reformar la Constitución y crear la Guardia Nacional (Senado de la República, 2019).

Entre las principales modificaciones a la propuesta de la legisladora está la precisión de que la seguridad pública será una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios y que comprenderá la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas (Senado de la República, 2019).

En la ley se garantizará que al reintegrarse los elementos a su cuerpo de origen se respetarán los derechos que tenían al momento de ser asignados a la nueva corporación. Fue eliminada la propuesta de los diputados para que la Guardia Nacional contara con una junta de jefes de Estado Mayor, compuesta por integrantes de las dependencias de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina (Senado de la República, 2019).

Se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto (en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial) el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

3.2. Rumbo a la Ley General de la Juventud

Los integrantes de la Comisión de Juventud y Deporte del Senado de la República y los integrantes de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual de la Cámara de Diputados llevaron a cabo un espacio de comunicación y diálogo, en el que los jóvenes expresaron sus inquietudes y necesidades para transformarlas en la exigencia de sus derechos, con la finalidad de materializarlos en la Ley General de Juventud.

De acuerdo con el programa, se contará con la participación de especialistas en derechos humanos, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), entre otros.

La intención es analizar las realidades y derechos fundamentales de los jóvenes, como insumos para construir una propuesta de Ley General de la Juventud que responda a la realidad actual y a las perspectivas futuras. Debido a que existen varias iniciativas presentadas tanto en esta como en legislaturas anteriores sobre este tema, diputados y senadores presentarán su contenido, que también se pretende se convierta en insumo para la nueva ley.

Arie Hoekman (2019), representante en México del Fondo de Población de Naciones Unidas, al participar con el tema “La situación por la que atraviesan los jóvenes en México respecto a sus derechos humanos”, aseguró que invertir en la juventud es para lograr un mundo mejor. La población en general está envejeciendo, alertó, y hay que estar preparados (Senado de la República, 2019). Expuso que los retos principales que enfrenta ese sector en nuestro país y que deben solucionarse con una legislación son pobreza y desigualdad, falta de inclusión (cuando a todos se debe tratar igual para lograr una sociedad con derechos básicos), embarazo adolescente, (por esa causa el 18 por ciento de jóvenes abandonan estudios), falta de empleo (que se compensa con la informalidad), 68 por ciento de las mujeres no está en el mercado laboral por falta de oportunidades, violencia (de las principales causas de muerte por homicidios y suicidios entre hombres y mujeres jóvenes), violencia sexual (que afecta a 41 por ciento de menores de 18 años) y discriminación, donde seis de cada 10 jóvenes se sienten excluidos o marginados, pues se calcula que 20 por ciento estudia y 80 por ciento pueden volverse peligrosos por la falta de estudio y oportunidades (Senado de la República, 2019).

Por su parte, la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega, presidenta de la Comisión de Juventud y Diversidad Sexual de la Cámara de Diputados, expuso que después de 14 intentos de legislación se va a concretar la Ley General de Juventud. Asimismo, recomendó dar los pasos necesarios sin protagonismos, porque el objetivo central es proteger a los jóvenes y respetar la diversidad (Senado de la República, 2019).

3.3. Expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana y reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En sesión ordinaria del 30 de abril de 2019, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana y se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con 387 votos en pro y 33 abstenciones.

Desde que se dictó el turno a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, segunda, en el Senado de la República se

instauró la figura de parlamento abierto para recibir las opiniones y comentarios de las instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema, así como a la ciudadanía en general respecto a la minuta en referencia.

Para promover la participación ciudadana, el modelo exige instrumentos que permitan al Senado interactuar con la ciudadanía, no solo para saber su sentir en ciertos temas, sino también para que retroalimenten e incluso participen en la toma de decisiones públicas. Es decir, los diputados y senadores deben comunicar cómo son los procesos de toma de decisión detrás de sus votaciones, recibir retroalimentación de la ciudadanía sobre lo que han hecho y obtener iniciativas o ideas útiles para legislar. Todo lo anterior se traduce en el siguiente esquema: la rendición de cuentas surge tanto de la difusión de la información, como de la comunicación constante entre funcionarios popularmente electos y la ciudadanía. Esto debe incidir en que los primeros informen, expliquen y justifiquen su actuar, además de ser sujetos a seguimiento de sus promesas y de la congruencia entre lo dicho y hecho. Rendir cuentas es una acción en sí, correlativa de un derecho constitucional a saber y a ser informado (artículo 6 constitucional) y a un régimen de responsabilidades de servidores públicos (artículos 108 a 114). Sin embargo, también es consecuencia de una transparencia y participación ciudadana exitosa.

La misma lógica democratizadora se aplica a la Ley de Austeridad, la cual se encontró con una enorme preocupación por el nuevo paradigma de las finanzas públicas bajo la imagen de austeridad republicana.

3.4. En materia de subcontratación laboral

En cuanto a las reformas laborales, uno de los mayores avances se dio en subcontratación laboral, uno de los fenómenos con menos regulación en el ordenamiento jurídico mexicano y que generaba una falta de certeza jurídica a los trabajadores y patrones por igual (González, 2019). En este aspecto, vía un acuerdo de la Junta de Coordinación Política del 29 de abril de 2019, el Senado de la República solicitó a las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Trabajo y Previsión Social realizar la dinámica de parlamento abierto para valorar opiniones del sector obrero y empresarial, así como de académicos y especialistas en materia laboral.

El debate del parlamento abierto versó sobre las disposiciones de la ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social. Lo anterior se llevó a cabo bajo la perspectiva de la subcontratación laboral.

Entre los participantes más destacados se encuentran el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, el Instituto de Investigación y Estudios en Cultura de Derechos Humanos A.C., la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, la Concanaco-Servituv, Oxfam México, el Círculo de Estudios Laborales Jorge Guevara A.C., la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Confederación de Trabajadores de México, entre muchas otras organizaciones civiles, estatales y profesionales.

Diversas organizaciones laborales demandaron la derogación de los artículos 15-A, 15-B, 15-C y 15-D de la Ley Federal del Trabajo, por considerarlas violatorias de los derechos laborales y de la seguridad social, ya que justifican la subcontratación (Comisiones Unidas et. al., 2019). Se coincidió entre los diversos actores que el artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo debe definir de manera clara que se entiende por subcontratación, a fin de diferenciarlo de otras prácticas de tercerización laboral, para que se puedan utilizar sin confusión.

Asimismo, se propuso establecer mecanismos para identificar a la subcontratación que no respete las leyes. Para solucionarlo, se propuso la celebración de convenios de colaboración entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Servicio de Administración Tributaria con la intención de iniciar procesos legales contra funcionarios inmiscuidos en prácticas ilegales de *outsourcing*, establecer programas de autorregulación voluntaria de empleadores y trabajadores que se encuentren en el supuesto para armonizar con las prácticas laborales sanas (Comisiones Unidas, et. al., 2019).

4. El Senado de la República como actor internacional

4.1. Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto y el Día del Parlamento Abierto, Ottawa, Canadá, del 27 al 30 de mayo de 2019

Del 27 al 30 de mayo de 2019 se celebró la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno abierto y el Día del Parlamento Abierto con el objetivo de establecer Estados más abiertos y transformar la cultura de los gobiernos para fomentar la innovación y mejorar las políticas públicas y la presentación de servicios de forma tal que satisfagan las necesidades ciudadanas.

En este evento internacional, la conferencia inaugural estuvo presidida por el diputado canadiense Randy Boisseonnault, el vicepresidente de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, la senadora Blanca Ovelar de Paraguay, presidenta de la Red de Parlamento Abierto ParlAmericas, y el diputado canadiense Greg Fergus, secretario del Consejo del Tesoro y ministro de Democracia Digital. También se llevaron a cabo sesiones de

trabajo en mesa redonda para aprovechar las oportunidades de colaboración con la sociedad civil para el desarrollo de mejor legislación y labor de control político de iniciativas gubernamentales; paneles de discusión sobre las tendencias emergentes, oportunidades y desafíos de los esfuerzos de parlamento abierto. Otras conferencias importantes giraban en torno a la transparencia y la apertura de datos, estrategias efectivas de anticorrupción y la inclusión de la cumbre global.

La reunión cumplió sus objetivos. Los planteamientos hechos por los legisladores de ambos países fueron claros y en ocasiones muy firmes y contundentes. Una de las tareas fundamentales es legislar en materia de regulación de redes sociales, de tal forma que se mantengan protegidos los datos de las personas y que las empresas no se construyen en un poder supranacional, así como la necesidad de cooperación internacional.

4. 2. 4to. Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, “Más allá de las paredes del Parlamento: fortaleciendo el control político”, Quito, Ecuador, del 12 al 14 de marzo de 2019

Del 12 al 14 de marzo de 2019 se reunieron en Quito, Ecuador, parlamentarios de 26 países de América y el Caribe. El objeto fue la celebración del 4to Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas: Más Allá de las Paredes del Parlamento: fortaleciendo el control político. En este encuentro, los legisladores unieron esfuerzos para promover los principios de apertura al interior del Estado a fin de fortalecer la implementación efectiva de medidas anticorrupción. Lo anterior se derivó del Compromiso de Lima y se espera contribuya para lograr los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

El Senado tomó en cuenta lo anterior y reconoció las importantes iniciativas nacionales, regionales y mundiales, las cuales fueron desarrolladas para guiar esfuerzos de los países y mejorar la cooperación internacional de estos temas y que fueron adoptadas por países de la región. Algunas de estas iniciativas son la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, los Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación del Grupo de Trabajo de Acción Financiera y el Estándar para el Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras en asuntos Tributarios de la OCDE y la iniciativa de transparencia de las industrias extractivas.

Los participantes se comprometieron a los siguientes puntos:

- Monitorear los avances y acompañar los esfuerzos de los distintos Estados en la lucha contra la corrupción.
- Promover la adopción de los convenios y estándares regionales e internacionales existentes para mejorar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y asegurar la implementación efectiva de estos compromisos a nivel nacional, respondiendo a los desafíos transfronterizos de la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal, de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales.
- Establecer oportunidades de colaboración con organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo e implementación de estrategias para fortalecer la función de control político del parlamento y la apertura del gobierno de diferentes aspectos, con especial atención a la igualdad de género, el cambio climático y la inclusión de pueblos indígenas, lo anterior, con el propósito de facilitar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible, y en particular, del objetivo 16 referente a la creación de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas a la ciudadanía, así como fomentar la participación de dichas organizaciones en el proceso de concreción de planes de acción de parlamento abierto.
- Considerar durante las fases iniciales de la redacción de la legislación los datos demográficos y evidencia relevante que contribuyan al diseño de indicadores y metas específicas, desagregadas por género y otros factores sociales pertinentes al contexto nacional, los cuales podrían ser utilizados posteriormente para evaluar, bajo dichas ópticas, las leyes y políticas gubernamentales. Donde existan datos y evidencia relevantes, abogar por su recopilación.
- Establecer o fortalecer mecanismos integrales para el análisis y la evaluación de leyes que aseguren su implementación efectiva y cumplimiento de los objetivos previstos y promover la adopción de la declaración global sobre el control legislativo.
- Cocrear e implementar planes de acción de parlamento abierto o de otras iniciativas en colaboración con la sociedad civil y con las y los funcionarios del parlamento, dirigidas a desarrollar herramientas y procesos participativos que contribuyan a fortalecer el control político y a promover la apertura de las instituciones gubernamentales.
- Adoptar o fortalecer la legislación para la aplicar sistemas contra el lavado de dinero y establecer registros públicos nacionales que transparenten los beneficiarios finales de activos, compañías y entidades financieras, facilitando el intercambio de información sobre el impuesto, lavado de dinero y sobornos, en colaboración con el sector privado.

- Promover, en el ámbito de sus competencias, los más altos estándares éticos en todas las ramas del Estado, a través del fortalecimiento de los mecanismos de control político parlamentarios para garantizar las buenas prácticas en la adquisición y contratación pública, el uso de recursos públicos, las transparencia en el financiamiento político, la identificación y prevención de conflictos de interés en el mantenimiento de la solidez y la independencia de los órganos de supervisión, incluyendo el establecimiento de marcos institucionales y normativos destinados a garantizar la integridad y el acceso a la información.

En aras de avanzar con el Compromiso de Lima, que se adoptó en la VIII Cumbre de las Américas, y que se centró en la gobernabilidad democrática frente a la corrupción, se torna importante explorar las causas de este fenómeno y las formas en cómo abordar dicha problemática de manera sistémica y garantizar que todos los sectores y niveles de gobierno trabajen de forma conjunta con la sociedad para enfrentarlo.

En las conferencias que se realizaron en este espacio se analizaron los aspectos clave del fenómeno político en la región, a partir de esto, se propuso una agenda ambiciosa hacia una transformación sistémica, enfocada en la implementación del Estado de derecho y el control de la corrupción.

La declaración mundial sobre la evaluación de la ley, piedra angular de esta cumbre, tiene por objetivo concientizar sobre el rol de los parlamentos en la supervisión de la implementación de leyes y promover acciones que puedan adoptarse de manera apropiada a la situación local por parte de los legisladores, especialistas y ciudadanos.

5. Conclusiones

El Senado de la República se hace cargo de manera integral de diversas actividades en materia de parlamento abierto. Estas acciones van encaminadas a la concreción del derecho humano de acceso a la información y a la transparencia.

Como se ha podido observar, en la LXIV Legislatura del Senado de la República se han llevado a cabo múltiples ejercicios de parlamento abierto en donde las audiencias, foros y demás actividades convocadas por las comisiones dictaminadoras, ya sea por sugerencia de los órganos de gobierno o por cuenta propia, ponen en contacto, como pocas veces en la historia del parlamentarismo mexicano, a la sociedad organizada con senadores, dando un paso adelante en la apertura y publicidad en la toma de decisiones. Se espera que en futuras legislaturas el sistema de parlamento abierto en el Senado de la República permanezca y se consolide gracias al esfuerzo y voluntad conjunta entre sociedad y legisladores.

6. Referencias

- Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Trabajo y Previsión Social. (2019). *Parlamento Abierto en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical, Negociación Colectiva, Subcontratación y Personas Trabajadoras del Hogar, Relatoría y Conclusiones Generales*. Senado de la República. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-30-1/assets/documentos/Parlamento_Abierto_Materia_Laboral_2019.zip
- González, J. (2019). *En Contexto. La subcontratación laboral en el marco de la nueva legislación del trabajo*. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/En-contexto.-La-subcontratacion-laboral-en-el-marco-de-la-nueva-legislacion-del-trabajo>
- Jucopo. (2018) *Acuerdo por el que se integra una mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto*. Senado de la República. https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-10-30-1/assets/documentos/1-Acuerdo_MD-yJCP_Parlamento_Abierto.pdf
- Luna, I., Flores, I. y Puente K. (coords.). (2018) *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Senado de la República. (2019). *Las modificaciones al proyecto de la Guardia Nacional, resultado de las voces expresadas en el parlamento abierto*. Senado de la República. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43832-las-modificaciones-al-proyecto-de-la-guardia-nacional-resultado-de-las-vozes-expresadas-en-el-parlamento-abierto.html>
- Senado de la República. (2019). *La nueva Ley General de la Juventud reconocerá derechos a más de 30 millones de personas*. Senado de la República. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44289-la-nueva-ley-general-de-juventud-reconocera-derechos-a-mas-de-30-millones-de-personas.html#:~:text=La%20senadora%20Luc%C3%ADa%20Virginia%20Meza,porque%20es%20obligaci%C3%B3n%20del%20Estado.>

5. El Canal del Congreso y el modelo de parlamento abierto en México

Eduardo Fernández Sánchez*

1. Liminal

Con una palabra de uso infrecuente ilustro mejor que con cualquier otra el tema al que he sido convocado. El vocablo “liminal” se aplica a “lo que está en el umbral de lo perceptible” (Moliner, 2001) en consecuencia, antes de iniciar, cabría resolver dos preguntas elementales, ¿qué están en el umbral? y ¿qué es lo perceptible?

En el umbral se encuentra la evolución de nuestras democracias, empezando —pero entendiendo que no se agota ahí— por una significación contemporánea de la representación popular en la práctica legislativa que reinterpreta los márgenes entre la democracia representativa y la democracia participativa. La evolución de nuestras democracias coloca en perspectiva los fundamentos del poder político, la legalidad y la legitimidad. Sobre esto regresaremos más adelante.

Lo perceptible, que empieza a ganar nitidez y eso lo vuelve ostensible, es que las prácticas de parlamento abierto parecen tener muchas de las respuestas que buscamos para revalorar la percepción social sobre el trabajo legislativo, para desvanecer la desafección hacia lo político, los partidos y nuestros representantes populares. Seguramente la práctica de parlamento abierto propicie de piezas legislativas que gocen de mayor consenso, observancia o mayor interés de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Empero, el tema no es tan sencillo como parece a primera vista. En principio enfrenta la necesidad de compartir puntos de partida básicos como el hecho de que los actores legislativos compartan significantes comunes a propósito del significado de parlamento abierto. Mientras no exista un común denominador mínimo en la significación del modelo, todo podría ser llamado parlamento abierto, y nada serlo.

En tanto eso sucede —interiorización, parametrización y normalización del modelo de parlamento abierto—, lo que se observa son interpretaciones positivas y variadas de lo que cada legislador, grupo parlamentario o legislatura considera su concepto de la práctica.

No obstante, considero que lo que hemos presenciado en el Congreso mexicano es una búsqueda genuina y progresiva de incorporar a la práctica legislativa la participación de la sociedad. Con ese punto de partida es posible señalar que dichos esfuerzos resultan positivos y que se desarrollan

* Director general del canal de televisión del congreso mexicano.

en la ruta correcta, aunque puedan resultar insuficientes y susceptibles de ser interpretados como una simulación que busca legitimar decisiones previamente adoptadas.

La reflexión central de este texto es que los canales de televisión parlamentaria están llamados a ser aliados importantes en la construcción del modelo de parlamento abierto y en la normalización de sus prácticas.

No hay sobrevaloración en esta reflexión. La evolución de los medios de comunicación y de los hábitos de consumo audiovisual de las audiencias nos arroja información que nos permite afirmarlo. El concepto tradicional de canal de televisión hace ya tiempo que extendió su territorio hacia las multiplataformas y la comunicación digital, con ello se ofrece a las audiencias la posibilidad de decidir qué y en qué momento consume los productos audiovisuales y esta forma el proceso de comunicación abre un cauce circular al que la industria y los comunicadores han llamado comunicación 360 en donde los emisores y los receptores asumen indistintamente esos roles.

Para referirnos a la televisión parlamentaria, el modelo tradicional consistía en que los legisladores eran exclusivamente emisores y el ciudadano el imaginario receptor. Frente a ello, en lo que concierne al Canal de Televisión del Congreso de la Unión estamos consolidando un modelo de comunicación circular donde ya no es exclusivamente el legislador o el poder legislativo el emisor de mensajes y la ciudadanía la receptora.

El paradigma está en iniciar una conversación pública de los asuntos legislativos que propicie una deliberación deseablemente informada de los temas legislativos y abra los cauces para sacar de la atonía el interés del ciudadano por conquistar el espacio público.

2. Marco general

Prácticamente todos los poderes legislativos de los Estados nacionales del continente cuentan con un vehículo especializado para difundir la actividad legislativa. Con diversos estadios de desarrollo institucional y a través de diversas plataformas de comunicación, todos los parlamentos del continente americano buscan construir puentes de comunicación con los ciudadanos y con las organizaciones de la sociedad civil.

La intención parlamentaria de dar centralidad al ciudadano en las prácticas legislativas es un propósito común, sin embargo, el diseño institucional de cada uno aporta o no, limitaciones en el propósito de avanzar en la agenda de parlamento abierto.

El número de variables es significativo. Veamos empíricamente algunas:

- Si son órganos técnicos de difusión u oficinas de comunicación social.

- Si su relación de jerarquía es con el representante de la mayoría o con un colegiado producto de la pluralidad.
- Si gozan de certeza presupuestal e independencia editorial o encuentran en ambas condiciones una limitante a su actuación.
- Por la infraestructura para difundir su señal (televisión abierta, satelital o restringida, internet de plataformas públicas, redes sociales o *streaming* propios).
- Por la naturaleza del medio (público, privado-comercial y en ese marco la neutralidad y credibilidad de la información que difunde).

En el Canal del Congreso contamos con la información sobre las particularidades que presentan los modelos institucionales de canales parlamentarios en el continente.

Toda vez que sirve al propósito de subrayar lo que considero aciertos del modelo mexicano, destacaré aquí las principales diferencias que éste tiene respecto de otros países y que permiten dimensionar las capacidades del Canal del Congreso en la interiorización, parametrización y normalización del modelo de parlamento abierto en la cultura legislativa del país.

Brasil y México son los precursores en la creación de canales públicos parlamentarios pertenecientes al Poder Legislativo. En 1979 Canadá y Estados Unidos inauguraron la práctica de transmitir las sesiones legislativas por medios privados-comerciales.

Argentina, Brasil y Chile adoptaron el modelo de creación de un órgano de difusión jerarquizado a la presidencia de la mesa directiva o a las áreas de comunicación social de las cámaras legislativas. Esto tiene al menos teóricamente los siguientes efectos:

- La independencia editorial se ve comprometida.
- La directiva responde a la decisión de la mayoría existente.
- El relevo de mesa directiva limita la planeación de largo plazo del medio de comunicación.
- La existencia de un canal en cada cámara puede terminar siendo víctima de mayorías cambiantes o de políticas de comunicación de mayorías adversarias. Pensemos aquí en una mayoría en la Cámara de Diputados de signo político diferente de la de Cámara de Senadores.

La mayoría de los canales parlamentarios en el continente difunden su señal por sistemas de cable o satelital, muchos otros lo hacen por plataformas de redes sociales y muy pocos por señal abierta (gratuita), lo que se denomina Televisión Digital Terrestre (TDT) que implica contar con una concesión del Estado para el uso del espectro radioeléctrico.

Como se puede observar, son variadas las fórmulas utilizadas por los parlamentos del continente para difundir la actividad legislativa y ofrecer a la ciudadanía información sobre los trabajos de sus representantes. Algunos aun debaten la pertinencia de hacer públicas las sesiones de comisiones legislativas y mientras ese debate transcurre en algunas partes del continente, muchas miradas voltean a ver los aciertos del modelo mexicano.

Desde la perspectiva de los canales parlamentarios de Centro y Sudamérica, los aciertos del modelo mexicano, expresados por sus directivos en una reciente reunión en Uruguay en 2019 se resumen en cuatro atributos:

- La robustez de un marco normativo emitido por las cámaras y complementado con disposiciones de autorregulación que lo reconocen como un medio público del Estado mexicano perteneciente al Poder Legislativo, con naturaleza de un órgano técnico que tiene garantizada su independencia editorial, que goza de autonomía de gestión y que tiene claramente delimitado sus marcos de actuación diseñados para desalentar la imposición de determinaciones políticas sobre el trabajo técnico, esto es, contruidos para salvaguardar la independencia editorial y la autonomía de gestión.
- Que en su diseño incorpora un órgano plural, integrado por seis legisladores de ambas cámaras legislativas, en donde hoy están representados cinco grupos parlamentarios, que le permiten sortear la eventualidad de prácticas que muestren desafección a la pluralidad o al equilibrio entre cámaras del Congreso de la Unión.
- Que su diseño institucional contempla la selección directiva por cuatro años, a través de un proceso de convocatoria pública, transparente del director general del canal y de un consejo consultivo ciudadano que acompaña las decisiones de la dirección general. Dicha elección es efectuada por la comisión bicameral en donde están representadas ambas cámaras y los grupos parlamentarios.
- Que mantiene en un solo órgano técnico las tareas de difusión de ambas cámaras legislativas, hecho que disminuye costos presupuestales, mantiene armonía en los mensajes que emite el Poder Legislativo, elude eventuales desavenencias frente a la posibilidad de que las mayorías legislativas fueren distintas entre una cámara y la otra.

Sin asomo de ingenuidad, buena parte de los atributos que hacen imitable el modelo del Canal del Congreso Mexicano, tienen que ver con consideraciones de naturaleza eminentemente política y esa conceptualización de la pluralidad incorporada en el diseño institucional resultaron pertinentes para garantizar la naturaleza pública, plural y libre de su medio de comunicación.

En el plano subnacional, el Canal del Congreso de México ha alentado la construcción de una plataforma de comunicación legislativa. Hoy, tal como sucede en el continente, todos los congresos locales realizan coberturas de sus eventos legislativos y difunden en tiempo real la actividad parlamentaria de sus estados, la mayoría transmite, no obstante, solo a través de plataformas digitales. Los congresos de Ciudad de México y Jalisco tienen sus canales parlamentarios y transmiten su señal por televisión abierta.

En el caso mexicano existe una ventana de oportunidad. Todos los estados de la República cuentan con sistemas estatales de radio y televisión y a través de ellos se podría difundir la actividad parlamentaria de los congresos locales. Por lo pronto esto implica un gran paso en términos de transparencia legislativa y acceso a la información. Hoy existen condiciones tecnológicas que lo harían posible con inversiones mínimas.

A lo anterior tendríamos que sumar que hoy, prácticamente toda la industria de los medios de comunicación ha expandido sus operaciones a lo que coloquialmente llamamos multiplataforma, en la búsqueda de nuevas audiencias jóvenes que consumen productos audiovisuales de manera diferente a como lo hacía nuestros padres, pero ¿cómo dibujar lo que representan las multiplataformas? Va un esbozo inacabado por definición.

En primer término, en una expresión de la capacidad de adaptación de los medios tradicionales a los actuales patrones de consumo audiovisual y al potencial que en términos de comunicación poseen. Es *usabilidad* atemporal y es un atajo informativo, porque puede verse la cantidad de veces que se desee y en el momento que así se determine y permite hacer búsquedas mediante fórmulas intuitivas de indexación.

La transmedia, como también se llama a los productos audiovisuales que se difunden mediante distintas tecnologías, es comunicación circular, la cual que permite la interacción con usuarios, es la invitación a profundizar en los contenidos y ofrecer múltiples posibilidades de informarse, pero es sobre todo, la expresión mejor lograda del uso de la tecnología para la interacción entre legisladores y ciudadanía y con ello la posibilidad de intervención de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la opinión y —deseablemente— en la manufactura de las piezas legislativas.

Hasta ahora, los canales parlamentarios aparecen como buenos aliados o como potenciales detonantes de la expansión del modelo de parlamento abierto. No es mi intención hacer creer que la ruta del parlamento abierto está despejada gracias al trabajo de los canales parlamentarios, pues aún hay algunos temas que sortear.

El objeto de los canales parlamentarios es registrar y difundir la actividad legislativa en los formatos, modalidades y denominaciones en que les son

entregados por la práctica legislativa. Buena parte de esos formatos —en el caso mexicano— se encuentra normada por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los reglamentos, tanto de Cámara de Diputados como de Cámara de Senadores, ahí es donde se establecen las reglas del debate parlamentario y la organización del trabajo legislativo, entre otras actividades.

Los legisladores en lo individual, los grupos parlamentarios o las comisiones de trabajo realizan foros, encuentros, conversatorios o reuniones con la finalidad de recoger la opinión de los especialistas y representantes de los sectores involucrados en los temas que se encuentran en la agenda legislativa.

El Canal del Congreso participa de esta liturgia legislativa realizando la cobertura de la actividad parlamentaria y lo transmite sin cortes ni ediciones bajo la aplicación del principio de libertad de expresión y respeto al pluralismo. No hay que perder de vista que al Canal del Congreso lo anima la necesidad democrática de emparejar la cancha y darle sonoridad a la expresión de las distintas posturas políticas y a la participación de la sociedad en el proceso deliberativo.

Esta aparente digresión busca precisar el ámbito de competencia de los canales parlamentarios y de los actores que participan en el proceso legislativo. Pretende, además, anticipar señalamientos respecto de si son o no fórmulas de parlamento abierto las actividades legislativas transmitidas por el Canal del Congreso bajo ese título.

3. Contribución del Canal del Congreso en las prácticas de parlamento abierto

3.1. El Canal del Congreso

El canal parlamentario mexicano está impulsando en esta nueva etapa, que corresponde a la LXIV Legislatura en donde se transforman además de sus contenidos y su oferta audiovisual, la visión del medio público del Poder Legislativo con el consenso de todos los grupos parlamentarios.

El punto de partida, cotidiano e irrenunciable de las funciones del Canal del Congreso es el respeto a la pluralidad. En esta nueva etapa nos hemos propuesto iniciar la conversación sobre los asuntos de la agenda legislativa con una visión que incorpora las opiniones y los puntos de vista, no solo de especialistas, sino también dando voz a jóvenes y ciudadanos representantes de grupos que no cuentan con la posibilidad de darle visibilidad a sus voces, y a sus posturas.

Lo hacemos así porque estamos resueltos a propiciar una deliberación pública en los temas legislativos y su impacto social, pues estamos

convencidos que entre más informada sea la deliberación, mejor será la calidad del debate, mayor la posibilidad de asomo de soluciones ciudadanas a los problemas sociales y, a la postre, el Canal del Congreso habrá contribuido a la ampliación del espacio público, entendido como la arena donde convergen y, al menos teóricamente, se igualan los ciudadanos y los representantes legislativos.

José Woldenberg (2019) advierte incisivamente en la necesidad de avanzar para que las conversaciones públicas venzan: “inercias muy potentes (que) parecen estar configurando una arena de debate... no muy proclive al intercambio de ideas, sino más bien al alineamiento de bandos monolíticos que genera...muy escasa comprensión”.

El Canal del Congreso, como medio público del Estado mexicano, busca contribuir a propiciar una democracia de mejor calidad a través de una pedagogía del parlamentarismo al transmitir íntegras y sin cortes, ni ediciones, las discusiones, los debates y, sobre todo, la capacidad de construir acuerdos legislativos. Más adelante daremos cuenta de los instrumentos a través de los que pretendemos hacer realidad lo aquí expresado.

Antes hay que subrayar que desde hace varios años el Canal del Congreso es más que un canal de televisión en su concepto tradicional. Hoy, es una plataforma de difusión consolidada, muy amplia y orientada a facilitar a la audiencia interesada el seguimiento de las sesiones del Congreso mexicano y con ello hacer transparente y accesible todo lo que sucede en los recintos legislativos.

- Hoy prácticamente toda la actividad legislativa tiene un registro audiovisual y se trasmite por televisión abierta a través de 3 frecuencias de televisión (45.1 Canal del Congreso, 45.2 Canal del Senado de la República y 45.3 Canal de la Cámara de Diputados). Con esto se ha ganado una gran oportunidad para difundir el trabajo parlamentario y la posibilidad de transmitir en vivo la mayoría de las actividades parlamentarias.
- Cuenta con una señal internacional que permite la transmisión por sistemas de cable y satelitales en todo el territorio nacional y el sur de Estados Unidos.
- Con una aplicación para dispositivos móviles se pueden seguir las sesiones, grabar algunos segmentos, compartirlos por redes sociales y recibir notificaciones cuando algún tema o legislador de interés previamente incorporado en el perfil de usuario sube o el tema es abordado en el debate parlamentario.
- Opera seis canales de *streaming* a través de los cuales realiza transmisiones exclusivas por internet y cinco cuentas institucionales de redes sociales donde también transmite eventos legislativos.

La capacidad del Canal del Congreso para poner al alcance de la sociedad los trabajos legislativos ofrecen una significativa aportación a la transparencia parlamentaria.

3.2. El modelo de parlamento abierto

Eludo la discusión teórica del decálogo propuesto por la Alianza para el Gobierno Abierto toda vez que no termina de crearse un consenso amplio y en ese sentido, resulta más acertado para los efectos de esta participación adoptar, como lo sugiere el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM, un enfoque que “considera que las actividades de parlamento abierto suponen cuatro dimensiones que permiten que la apertura se haga posible y resulte significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía” (Puente y Luna, 2018).

En el ánimo de avanzar en la construcción de significantes comunes a propósito del significado de cada una de las dimensiones, en esta participación tomaremos en su literalidad las propuestas del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Puente y Luna, 2018). Con ello mantenemos una base común de análisis y las aportaciones que el Canal del Congreso realiza a través del cumplimiento de su objeto, pueden ofrecer nuevas perspectivas de valoración respecto de las prácticas de parlamento abierto en el Congreso mexicano.

Tratándose de la dimensión de Transparencia, consideramos:

...la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y en cada etapa del proceso deliberativo y de aprobación de leyes. Además, ...el grado de accesibilidad de la legislatura mediante la documentación presentada en el expediente del producto legislativo, el cual debe ser de libre acceso para el público.

En este rubro es donde más claramente el Canal del Congreso identifica su contribución al parlamento abierto pues transmite todas las sesiones de ambas cámaras, el trabajo de comisiones legislativas, los foros de consulta o de parlamento abierto y en general toda la actividad parlamentaria. Prácticamente toda la información de lo que ocurre, tanto en Cámara de Diputados como en el Senado mexicano, es accesible para la ciudadanía.

Además, preserva en su acervo videográfico. Se encuentra a disposición de todo público los materiales correspondientes a los que se puede acceder a través de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Como resultante de buenas prácticas en materia de transparencia y tratándose de formatos de grabación digital, los materiales están disponibles en línea a través de un buscador muy intuitivo en la página oficial del Canal del Congreso.

Algunos datos ilustran más claramente el esfuerzo por transparentar la actividad legislativa realizado por el Canal del Congreso. Haré referencia a dos de ellos, pero invito al lector que desee profundizar a consultar el informe Anual 2019, disponible en la página www.canaldelcongreso.gob.mx.

- 67.81 por ciento del tiempo aire en la programación del Canal del Congreso correspondió a la difusión de las actividades legislativas.
- 45.42 por ciento de su programación fue transmitida en vivo.

A partir del 17 de febrero de 2020 el Canal del Congreso inició la operación de tres canales de programación, el 45.1, que transmite los eventos más relevantes de ambas cámaras, el 45.2, que difunde las actividades exclusivas de la Cámara de Senadores y el 45.3, cuyo objeto es informar las actividades parlamentarias de la Cámara de Diputados.

Es previsible que al contar con tres frecuencias de televisión estos porcentajes se vean impactados favorablemente. Pongámoslo en perspectiva, antes con un solo canal preveía el acuerdo de transmitir en vivo los martes la sesión de Cámara de Diputados dejando para una posterior transmisión diferida la sesión de la colegisladora, y los jueves a la inversa. Ello indudablemente provocaba perder oportunidad en la programación del canal y valor noticioso e informativo de lo que se discute en los recintos parlamentarios.

Resulta sensato pensar entonces que con las capacidades de programación de actividades legislativas y transmisión en vivo incrementadas, esos registros se vean positivamente afectados, y aunque es prematuro aventurar pronósticos, las cifras obtenidas durante el periodo de puesta al aire de las tres frecuencias y el 17 de marzo (fecha en que por motivo de las recomendaciones sanitarias vinculadas con la pandemia del Covid-19 ambas cámaras legislativas suspendieron actividades) las cifras que registra el *master* de transmisión presenta datos alentadores:

- Del 17 de febrero al 17 de marzo, con actividad en periodo ordinario de las cámaras legislativas y con tres canales de programación, la transmisión en vivo fue de 68.18 frente a 45.42 por ciento registrado durante 2019.

A partir de esos datos hemos generado un indicador complementario a los anteriormente presentados al que denominamos índice de oportunidad, que es el tiempo transcurrido entre la grabación de un evento legislativo y su transmisión, pasando por supuesto por el trabajo de postproducción y calificación de materiales (control de calidad). En un mes de multiprogramación con los tres canales, el rango de oportunidad alta (0 a 3 días) pasó de 24 por ciento en 2019 a 52 por ciento en el primer mes de operación. Este conjunto de indicadores son, desde nuestra perspectiva, buenas noticias para el acceso a la información parlamentaria y para la transparencia legislativa.

La dimensión de participación ciudadana hace clara referencia al grado de participación que la sociedad civil tiene en la construcción de las leyes. El Observatorio señala:

El punto de entrada para la participación directa de los ciudadanos en el quehacer parlamentario son las comisiones legislativas, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas, pero también de cualquier ciudadano interesado en conocer las deliberaciones y participar en ellas para aportar alguna información que considere pertinente para el proceso.

En los registros que el Canal del Congreso realiza para ir censando en qué medida ha logrado incorporar en su barra de programación la participación de la sociedad, abrimos una categoría a la que denominamos Voces de la Ciudadanía para conocer la amplitud de dichos esfuerzos.

En esta categoría incorporamos aquellos eventos legislativos que se realizan con la participación de especialistas, académicos, dirigentes sociales, gremiales o sindicales e incluso servidores públicos. Muchos de ellos han sido denominados por sus organizadores como parlamento abierto, conversatorios, foros, parlamentos juveniles, reuniones de trabajo y comparecencias de ciudadanos participantes en procesos electivos producto de convocatorias públicas o bien como parte del ejercicio de control constitucional que el Legislativo tiene respecto de nombramientos de funcionarios de otros poderes y organismos autónomos.

En este rubro también hemos incorporado la barra de opinión y análisis y producciones propias diseñadas para que la ciudadanía se convierta en emisora de mensajes y opiniones sobre las iniciativas legislativas como “En la banqueta”, “En Comunicación”, “Tradiciones México y cápsulas habladas en lenguas indígenas. Con ello ponemos las expresiones de jóvenes, ciudadanos y habitantes de pueblos originarios a disposición de los legisladores y los grupos técnicos de las comisiones legislativas.

Al incluir este corte transversal a nuestra programación advertimos que el Canal del Congreso ha dedicado durante 2019, 32 por ciento de la composición de nuestra pantalla a transmitir Voces de la Ciudadanía con ello damos testimonio de dicha participación y la plena transparencia a estos ejercicios que están disponibles en la videoteca y en el archivo digital en formato de video susceptible de acceder en la modalidad *on demand*.

Respecto a la dimensión tres denominada Innovación en el uso de tecnologías:

En esta dimensión se evalúa que la Cámara utilice las nuevas tecnologías y plataformas digitales y las redes sociales en el trabajo parlamentario en cualquier tema de la agenda legislativa. Se refiere, además, a la inclusión de formas innovadoras de gestión en la toma de decisiones en el recinto legislativo, facilitando el flujo de información, datos y conocimiento. Para que

las practicas se consideren innovadoras deben, entre otras cosas, producir cambios en los contenidos, las estructuras y los modos administrativos.

La página electrónica del Canal del Congreso nos ofrece la posibilidad de transmitir seis canales de *streaming*, tres de ellos dedicados a ofrecer a través de dispositivos móviles lo que se transmite por las frecuencias de televisión y los restantes ofrecen transmisión exclusiva de eventos legislativos por internet. Las cinco cuentas institucionales de redes sociales permiten a su vez transmitir eventos parlamentarios y generar interacción.

Con un criterio de inclusión y accesibilidad, la página del Canal del Congreso ofrece herramientas para que personas con discapacidades audiovisuales, auditivas o motrices se apoyen del lector de pantalla, teclado especial y modulación de sonido para la consulta de contenidos publicados y de la programación de eventos legislativos. Durante 2019, a través de *Web Access*, se registraron 23 mil 386 visitas. El Canal del Congreso ofrece estas herramientas digitales a estos sectores de la población con una visión garantista del derecho de acceso a la información.

Líneas atrás había señalado que el Canal del Congreso cuenta con una aplicación para dispositivos móviles (App) que fue diseñada después de un minucioso análisis comparativo entre más de 19 aplicaciones de 15 parlamentos del mundo y que en el momento de su lanzamiento, en 2018, fue la que mayores funcionalidades ponía a disposición de los usuarios.

Esta *app* permite ver o escuchar las sesiones de las cámaras, grabar en vivo segmentos de las sesiones legislativas y compartirlas en línea a través de redes sociales e incorpora la funcionalidad de recibir notificaciones en tiempo real, sobre la participación de legisladores en tribuna o la discusión en los plenos de los temas legislativos de interés del usuario, previamente incorporados en su perfil.

En el último año, del 30 de junio de 2019 al 30 de junio de 2020, la descarga gratuita de la *app* de las tiendas de aplicaciones se incrementó 46 por ciento. A la fecha se han realizado 14 mil 133 descargas.

El Canal del Congreso preserva la memoria histórica más amplia y de acceso libre del parlamentarismo en México desde 1998. De acceso público, se cuenta con dos acervos, a saber. En nuestra videoteca debidamente clasificados existen 41 mil 283 registros (eventos) que representan 73 mil 915 horas; y en un gestor de contenidos digitales 34 mil 725 registros a los que se puede acceder a través de la página del Canal del Congreso.

El contenido disponible en nuestra plataforma al 30 de junio equivale a 16 mil 756 horas. El buscador de contenidos digitales ofrece en la modalidad de VoD (video bajo demanda) atajos y búsquedas simplificadas por tema, legislador, partido político o legislatura.

La pandemia de Covid-19 y las recomendaciones de la autoridad sanitaria provocaron un cambio súbito en la forma de hacer televisión y también en las formas de trabajo legislativo. La actividad parlamentaria se realizó en sesiones a distancia a través de diversas plataformas como Zoom y Webex y observó las disposiciones de sus marcos normativos, uno de ellos indica que en sesiones no presenciales no podía someterse a su desahogo ningún asunto que requiriese votación, considerando que los mecanismos en ambas cámaras utilizan plataformas biométricas para la emisión del voto.

La televisión también tuvo que adecuarse a esta modalidad transmitiendo desde nuestras cabinas, reuniones celebradas completamente a distancia o como sucedió con las sesiones de la comisión permanente, en donde la mesa directiva condujo presencialmente las reuniones mientras sus integrantes lo hacían a distancia en las plataformas descritas. Al 31 de julio de este año, el Canal del Congreso transmitió 40 reuniones a distancia, varias de ellas de carácter internacional donde las presidentas de las mesas directivas dialogaron con sus homólogos iberoamericanos sobre estrategias para enfrentar la pandemia del Covid-19.

Este es el actual paradigma de la televisión. Antes del confinamiento resultaba relativamente normal producir televisión y transmitirla por *streaming* (internet), pero hasta hace poco tiempo era impensado transmitir por televisión reuniones celebradas por internet o incorporar elementos de producción a una sesión a distancia. Entramos súbitamente a una experiencia donde la colaboración, la interacción y la posibilidad de compartir documentos se volvió una realidad incontrovertible.

Esta experiencia, que apenas arroja sus primeras lecciones, nos abre un amplísimo campo sobre el cual reflexionar en las prácticas de parlamento abierto.

Integridad y responsabilidad parlamentarias

Respecto de la dimensión cuarta, y toda vez que conforme a la definición del Observatorio Legislativo está orientada a la conducta de los legisladores, me limitaré a señalar que el Canal del Congreso cuenta con una política de comunicación y un código de ética del trabajo informativo. Ambos son producto de la autorregulación y fueron aprobados por la comisión bicameral y cuyo objetivo es ceñir el trabajo de personal técnico y profesional a una política de integridad, objetividad y pluralidad.

El Canal del Congreso cuenta con dos figuras representativas que lo vinculan con la sociedad. Un consejo consultivo ciudadano, que es un órgano autónomo conformado por 11 integrantes de prestigio académico y cuya función es aportar sugerencias y acompañamiento para el cumplimiento de los objetivos y principios del canal, y una defensoría de audiencia, que

representa el vínculo con la ciudadanía, atendiendo en primer orden las opiniones que ésta expresa sobre la programación del canal legislativo. Ambas son representaciones que garantizan que la pantalla del canal observe los fundamentos y lineamientos normativos establecidos en el marco legal que lo regula, y enriquecen con su presencia y propuestas, que la calidad en sus contenidos y difusión de la actividad legislativa se desarrolle con integridad y ética informativa.

4. Aproximaciones

En lugar de aventurar conclusiones opto por hacer paráfrasis. Estoy convencido que es necesario añadir explicaciones o aclaraciones y con ello encontrar asideros para ir cerrando ideas, redondeando conceptos, aproximándonos.

En primer término subrayo que la LXIV legislatura ha actuado con mayor transparencia y con esfuerzos más claros y sistemáticos por incorporar a la ciudadanía en las soluciones legislativas. Parto de los siguientes hechos documentados:

- Alrededor del 99.5 por ciento de las actividades legislativas, cuya cobertura es solicitada a esta televisora, son difundidas, preservadas y se encuentran disponibles para el público en el Canal del Congreso.
- La cantidad de eventos parlamentarios que han incorporado la participación de ciudadanos, académicos, especialistas, líderes y representantes gremiales o sindicales, es mayor a lo observado en el pasado reciente y comienza a ser una práctica sistemática y perfectible.
- Con la infraestructura que dispone el Canal del Congreso, tres frecuencias de televisión, seis canales de *streaming*, tres noticieros especializados y cinco cuentas de redes sociales, por mencionar algunas, prácticamente no hay evento legislativo que no se transmita con oportunidad.

Considero necesaria una reflexión que coloque en perspectiva el modelo de parlamento abierto ante las formas de la democracia representativa. Soy un convencido que la participación de los ciudadanos en la construcción de soluciones legislativa resulta de gran valor, pero también resulta incuestionable que los legisladores reciben un mandato popular como producto de la democracia representativa y que gracias a las elecciones la sociedad renueva periódicamente a sus representantes y con ello da cauce a la construcción democrática.

El abordaje a este aparente dilema parece ir de la mano de las ideas sobre los fundamentos del poder político de Norberto Bobbio: “La legitimidad se refiere a la titularidad del poder, la legalidad a su ejercicio” (Bobbio, 2003:

170). La participación de la ciudadanía en la construcción de soluciones legislativas no releva a los representantes electos de la función para la que fueron escogidos mediante el voto y en cambio sí aporta una legitimidad amplificadora a la práctica parlamentaria. En las democracias modernas el poder emana del pueblo.

Sobre esto hay dos elementos que valdría la pena no perder de vista, pues antagonizan entre sí. No escapa a la reflexión la necesidad de revalorar la percepción social sobre la política, sus partidos, sus representantes y las formas en que se ejerce el poder de representación. Tampoco resultaría sensato evadir los perniciosos efectos que acarrearía que los ciudadanos que voluntariosamente y de buena fe participan en los foros de parlamento abierto tuvieran la percepción de que sus opiniones y propuestas no son tomadas en cuenta y solo es una simulación para legitimar decisiones ya tomadas.

Estas consideraciones son una invitación a construir un modelo que en el plano de la democracia participativa y representativa, y en el plano de las percepciones sociales, encuentre equilibrios y sinergias que le den funcionalidad, eficacia parlamentaria y a la ciudadanía la posibilidad de incidir significativamente en las soluciones legislativas de los temas nacionales.

Como se advierte, no es sencilla la tarea. Aún queda en duda cómo le hacemos para tener significantes comunes al concepto de parlamento abierto, a su práctica y al contenido del modelo, cómo evitamos que su empleo desmedido lo vacíe de significado o la vuelva ineficaz desde una perspectiva legislativa, ¿quién debe determinar los temas que deban desahogarse a través de parlamento abierto?, ¿los órganos de gobierno de las cámaras?, ¿el conjunto de un número determinado de ciudadanos?

Esto último invita a reflexionar sobre la institucionalización de estas prácticas, que no deje un amplísimo campo a la discrecionalidad ni dependa de las personas que transitoriamente encabezan los órganos de gobierno de las cámaras legislativas, que normalice procedimientos y tareas colaborativas en la incorporación de la participación social, que precise alcances y límites razonables de procedimiento legislativo a las expresiones ciudadanas, entre otras.

En lo que corresponde al Canal del Congreso, tenemos clara la importancia de dar visibilidad a los eventos legislativos donde existe la participación de los ciudadanos, los que tienen una agenda de parlamento abierto. También damos relevancia a producciones donde la sociedad se convierte en emisor de opiniones y puntos de vista o donde sea factible establecer interacción de los legisladores con la ciudadanía.

Advierto la necesidad de construir, por parte del Canal del Congreso, una narrativa visual y un discurso comprensible de lo que acontece en los recintos parlamentarios. Tomo la expresión idiomática de Álex Grijelmo con la

intención de expresar la necesidad de “devolver a lo sencillo lo que siempre se ha tenido por complicado” (Grijelmo, 2006: 19), por ello estamos realizando producciones y programas en la barra de análisis y opinión que buscan difundir los temas legislativos en “lenguaje ciudadano”.

Ante la evidente complejidad de incorporar a la vida legislativa las soluciones ciudadanas, la tecnología tendrá un papel central, la institucionalización de sus prácticas será tarea ineludible y la necesidad de construir un diseño institucional que permita actuar coordinadamente al interior de las cámaras legislativas representará un desafío impostergable.

En paralelo, deberá diseñarse una estrategia subnacional que permita generar una masa crítica que sedimente este modelo en las entidades federativas a modo de que sea germinal de un parlamentarismo contemporáneo y ponga diques de contención a posibles retrocesos. Los sistemas estatales de radio y televisión podrían contribuir a este propósito inicial de transparentar la actividad legislativa de los congresos locales.

La práctica de parlamento abierto ampliará el espacio público, favorecerá la deliberación ciudadana de los temas legislativos y mejorará la calidad de nuestra democracia. El Canal del Congreso, como medio público del Estado mexicano perteneciente al Poder Legislativo, está listo para convertirse en aliado de esta causa democrática.

5. Referencias

- Bobbio, N. (2003). *Teoría General de la Política*. Trotta.
- Canal del Congreso. (2019). *Informe Anual 2019*. www.canaldelcongreso.gob.mx
- Grijelmo, Á. (2006). *La Gramática Descomplicada*. Taurus.
- Moliner, M. (2001). *Diccionario de uso del Español*. Gredos.
- 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.
- Woldenberg, J. (2019). “Deliberación, columna 04/06/2019”, en *El Universal*.

Segunda parte

II. Una evaluación del parlamento abierto desde la academia y la sociedad civil

6. Avances y retrocesos en la agenda de parlamento abierto en el Congreso mexicano

Lisandro M. Devoto*

1. Introducción

Durante los últimos años, la discusión en torno al gobierno abierto y su aplicación en el ámbito legislativo tomó fuerza en América Latina y en el mundo. México no fue la excepción. El inicio del siglo XXI planteaba una alternancia histórica en la presidencia de la República que implicó un paso definitivo hacia la democratización del país, pero que no logró cambiar radicalmente el rumbo de los acontecimientos ni las bases de la cultura política del país. La esperada e idealizada relación entre mayor democracia y mejor atención a los problemas ciudadanos no se dio de manera clara y los representantes electos conformaron élites de poder con agendas propias, lo que en gran medida derivó en un importante desencanto social, una gran insatisfacción con los resultados y una fuerte desconfianza en las principales instituciones representativas (Guillén y Monsiváis, 2017; Somuano, 2017; Del Tronco, 2012), donde el Congreso y los partidos políticos han sido fuertemente señalados (Puente, 2017c).

México es uno de los países que ha mostrado un mayor grado de insatisfacción con el desempeño de las instituciones y el comportamiento de los representantes electos en los últimos años (Latinobarómetro, 2018). En su estudio titulado *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, Flores, et al. (2015: 128) se expone que en promedio, al preguntársele a los mexicanos cuánto confían en distintas instituciones, en una escala del 0 al 10, el Senado alcanza 5.1 puntos, la Cámara de

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Diputados 5.0 y los partidos políticos 4.8. Es decir, la legitimidad del poder legislativo está puesta en duda (Puente, 2017c).

Ante este escenario, que presentaba una combinación de prácticas patrimonialistas, corporativas y clientelares, así como una creciente corrupción por parte de actores y en diversas instituciones públicas (Guerrero, 2017), desde distintos sectores de la sociedad se impulsó el desarrollo de la agenda de transparencia en la toma de decisiones y en el uso de los recursos públicos. Flores, et al. (2015: 29) consideran que la democracia mexicana todavía tiene entre sus asignaturas pendientes elevar los niveles de cultura política, ya que “todavía persisten prácticas de los actores políticos y los ciudadanos que hablan de un México que pensamos había quedado en el pasado”.

El componente representativo de la democracia, que implica la delegación de la toma de decisiones en aquellos que resultan electos, comenzó a ser cada vez más cuestionado ante el deficiente ejercicio de los cargos y la falta de rendición de cuentas. A las exigencias de mayor transparencia, se sumaron demandas por la apertura de nuevos espacios de participación, que permitieran un mayor control social del ejercicio de la función pública. En este contexto tomó fuerza la agenda de gobierno abierto y, posteriormente, la de parlamento abierto (PA), que justamente incorpora la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como tres pilares importantes. La concreción de respuestas específicas a estas problemáticas alcanzó nuevas posibilidades con la expansión de las nuevas tecnologías, que presentan opciones innovadoras para la comunicación y la apertura de espacios de participación (Béjar, 2017; Puente, 2018; Puente y Gutiérrez 2017), incluso de manera remota, lo que permite canalizar demandas y plantear nuevas temáticas para ser incorporadas a la agenda pública y legislativa.

El Congreso mexicano ha realizado importantes avances en las distintas dimensiones involucradas con la apertura parlamentaria, pero también enfrenta importantes desafíos que, transformados en áreas de oportunidad, pueden ser atendidos para reducir la creciente brecha entre representantes y representados. Esto sería fundamental para consolidar los cimientos de la legitimidad del Poder Legislativo y renovar la confianza de la ciudadanía en el trabajo de las legisladoras y legisladores. En este sentido están caminando ambas cámaras del Congreso, cada una al ritmo que le marca la construcción de consensos en la pluralidad de su integración.

El presente texto está estructurado de la siguiente manera. En un primer apartado se exponen brevemente algunas precisiones conceptuales y se contextualizan la importancia que ha tomado la agenda de parlamento abierto en la región y en el mundo. A continuación, se presentan los puntos más relevantes de la evolución del marco normativo en México, vinculado

con las dimensiones de apertura parlamentaria. En un tercer apartado se presentan los resultados de algunos estudios que permiten evaluar el avance logrado por el Congreso mexicano en la materia durante los últimos 10 años. En el apartado final se presentan algunos ejemplos de prácticas concretas de apertura parlamentaria en el Congreso y se desarrollan breves comentarios sobre las áreas de oportunidad y el camino por recorrer en el futuro.

2. Definición y contextualización de los avances en la agenda de parlamento abierto

Los avances en torno al concepto de parlamento abierto representan los esfuerzos realizados por los congresos y parlamentos alrededor del mundo para generar nuevos espacios y formas innovadoras de vinculación con la ciudadanía, donde la innovación en el uso de las tecnologías juega un papel medular. Ampliar las posibilidades de conocer de cerca el trabajo legislativo, acceder a la información que se genera e incluso participar de la toma de decisiones de las discusiones que se llevan a cabo en los órganos legislativos resulta fundamental para concretar la apertura; a lo que se debe sumarse la ética y la integridad en el ejercicio de la representación y las distintas funciones en el poder legislativo, que lleven a una adecuada rendición de cuentas.

El concepto de parlamento abierto, por consiguiente, retoma estas cuestiones. Supera los planteamientos centrados en el concepto de transparencia legislativa (Unión Interparlamentaria, 2006) y toma forma a partir de la convergencia de dos discusiones: sobre la representación democrática contemporánea y el debate en torno al gobierno abierto (Puente y Luna, 2018). Aunque no existe una definición única y consensuada, se han alcanzado ciertos acuerdos en torno a las dimensiones que deben contemplarse (cuadro 1): 1) transparencia, 2) participación ciudadana, 3) innovación en el uso de tecnologías e 4) integridad y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018 y 2019; ParlAmericas, 2018 y 2019). Por ejemplo, Puente y Luna (2019: 29) entienden al parlamento abierto como:

...un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias.

Cuadro 1. Funciones del Poder Legislativo y dimensiones de análisis del parlamento abierto consideradas para este estudio

Funciones del Poder Legislativo	Dimensiones del parlamento abierto
Legislativa Administrativa De control Relaciones exteriores (Senado) Presupuestal (Diputados)	Transparencia Participación ciudadana Innovación en el uso de tecnologías Integridad y responsabilidad parlamentarias

Fuente: Puente y Luna (2018 y 2019).

De esta manera, el parlamento abierto tiene diversas implicaciones que deben plasmarse en acciones concretas vinculadas con las distintas funciones propias del Poder Legislativo.² Entre muchas opciones posibles, se pueden mencionar las siguientes como parte de un proceso de apertura parlamentaria, la publicidad de las sesiones del Pleno y las comisiones, el acceso a los documentos que se producen para la toma de decisiones, la generación de mecanismos de interacción con la ciudadanía en los procesos legislativos, la publicidad del uso del presupuesto público por los distintos órganos del Congreso (comisiones, grupos parlamentarios, etc.), las remuneraciones de legisladores y funcionarios, la presentación de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses y la justificación de las decisiones que se toman y se transforman en votaciones.

Distintas organizaciones de la sociedad civil que se encargan de ejercer funciones de control han seguido de cerca los trabajos que las legislaturas han realizado en estudios sobre transparencia legislativa y parlamento abierto a nivel internacional (RLTL, 2019; Ramos Vielba, et al. 2013; Fundar 2012). Además, organismos internacionales especializados como la Unión Interparlamentaria (2006) y ParlAmericas (2016, 2017, 2018 y 2019), y otros organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (Alcántara y García 2013) o la Organización de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (ParlAmericas y PNUD, 2017; PNUD, 2017) han impulsado la agenda de parlamento abierto. A nivel nacional, también la sociedad civil ha sido fundamental, principalmente a través de la conformación de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2015 y 2017), y de las organizaciones que la conformaron. Finalmente, las instituciones académicas (Casar, *et al*, 2010), en ocasiones en colaboración con instituciones del Estado mexicano (Puente y Luna 2018 y 2019), han realizado aportes a la discusión en el país. Incluso el propio Congreso mexicano ha emprendido estudios sobre la temática a través de sus institutos de investigación (Gamboa y Ayala, 2019; Lendo y Resina, 2016; Garita, 2015).

2 Para profundizar en cada una de las dimensiones ver Puente y Luna (2018 y 2019).

En el ámbito internacional, el tema se aborda incluso como parte de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente en el objetivo 16 denominado Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, que también contempla la lucha contra la corrupción. En el ámbito de ParlAmericas funciona la Red de Parlamento Abierto, de la que el Congreso mexicano forma parte ya que las y los legisladores han participado de todas las reuniones desde su creación e incluso fue anfitrión de la primera reunión que se realizó en la Ciudad de México en 2015. Esta Red busca impulsar acciones y planes de APA en los países de la región, para generar espacios de interacción y cocreación entre los legisladores y la sociedad civil. Hasta el momento solo cinco legislaturas nacionales han adoptado planes de acción de parlamento abierto, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Paraguay.

México no aparece entre los países listados en la *Open Parliament Commitment Tool* de ParlAmericas, por lo que ni el Senado, ni la Cámara de Diputados han presentado ningún plan de acción de parlamento abierto o encaminado en ese sentido. El Senado de la República firmó un convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México para desarrollar el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en dicha cámara, con la intención de generar un diagnóstico sobre la situación del Senado y generar un plan de trabajo de parlamento abierto. Los trabajos se encuentran en ejecución y se espera den frutos concretos. La Cámara de Diputados también ha dado pasos en la creación de nuevos espacios, aunque hasta el momento no se han plasmado en la intención de un plan de acción.

3. Evolución del marco normativo

Una de las condiciones necesarias para el avance en clave de la transparencia legislativa y el parlamento abierto es la existencia de un marco normativo que estipule claramente cuáles son las obligaciones en la materia y quiénes son los sujetos obligados a cumplir con la normativa. Además, es importante que se contemplen las sanciones a las que se exponen en caso de incumplimiento, así como la existencia —o no— de excepciones a la norma.

Con base en el principio constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública, expresado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estipula en su capítulo III los principios en materia de gobierno abierto, que deben ser acatados por todos los sujetos alcanzados por dicha ley. La nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en mayo de 2016, presenta en su capítulo IV los lineamientos en torno a la figura del gobierno abierto, y particularmente en el artículo 66 establece que todos los sujetos obligados deberán:

- I. Establecer políticas internas para conducirse de forma transparente
- II. Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés
- III. Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones
- IV. Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño

En la misma línea, y de manera más específica, el artículo 67 estipula que corresponde a las cámaras del Congreso de la Unión:

- a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo
- b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las cámaras
- c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las cámaras
- d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales
- e) Publicar información legislativa con formatos abiertos
- f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con las cámaras del Congreso
- g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas
- h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales

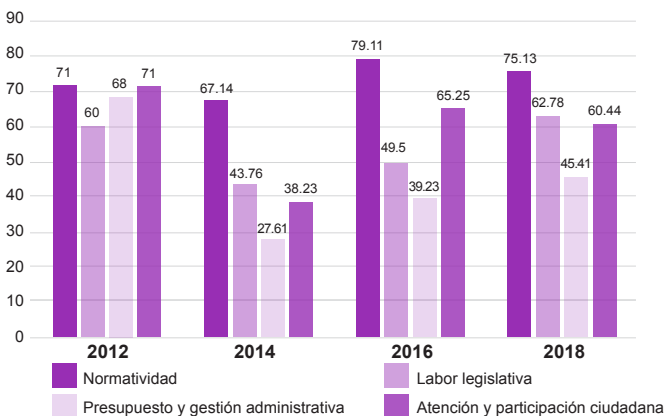
4. Apertura parlamentaria en México: el camino recorrido

Durante la última década se han realizado diversos estudios que analizan la apertura parlamentaria en el Congreso mexicano, principalmente a través de la creación de índices que evalúan los resultados alcanzados en distintas dimensiones del quehacer legislativo. De esta manera, existen datos que nos permiten conocer el estado de situación de los procesos de apertura a lo largo de los años. Aunque cada estudio presenta una metodología diferente, y cada una tiene sus matices, todos son producto de un ejercicio de relevamiento y análisis de información pertinente y confiable, por lo que repasar sus principales hallazgos resulta una manera apropiada de repasar el camino recorrido por el Senado y la Cámara de Diputados.

Uno de los primeros trabajos que se realizaron fue impulsado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) a través del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. El estudio en México fue

realizado por Fundar (2012) (gráfico 1), y sus resultados fueron presentados de manera comparada con la situación en los Congresos de Argentina, Colombia, Chile y Perú. Dicho estudio evaluaba cuatro dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, y atención y participación ciudadana. En cuanto a labor legislativa, México ocupaba el último lugar entre los países considerados en el estudio y, aunque fue el mejor evaluado en la dimensión de presupuesto y gestión administrativa, mostraba alta opacidad en el manejo y destino de los recursos de los grupos parlamentarios.

Gráfico 1. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa



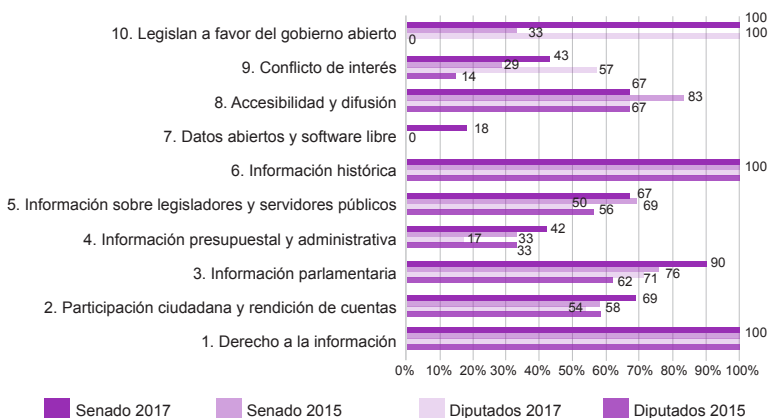
Fuente: Fundar (2012) y Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (2018).

La misma Red realizó este mismo estudio cada dos años (RLTL 2014, 2016 y 2018), ya con una metodología un tanto diferente, por lo que los resultados no deben ser comparados directamente con el estudio previo, y así debe verse el gráfico 1. Además, se combinan el Senado y la Cámara de Diputados en un resultado único. Si se observa el periodo 2014-2018, que implica el trabajo de dos legislaturas del Congreso mexicano (2012-2015 y 2015-2018), se aprecian importantes avances en las cuatro dimensiones, aunque con dos trayectorias, un constante avance en las áreas de labor legislativa y presupuesto y gestión administrativa, y un avance inicial que luego presenta un retroceso en normatividad y en atención y participación ciudadana.

Estas diferencias, y sobre todo aquellas que implican retrocesos, deben entenderse en la dinámica del trabajo legislativo, la cual también está influenciada por los cambios en la correlación de fuerzas al interior del Congreso después de cada proceso electoral, entendiendo que la voluntad política y la

construcción de consensos resultan de suma importancia para avanzar en clave de PA. En México, es particular el caso de la Cámara de Diputados, que se renueva completamente cada tres años. La integración del Senado se mantiene durante seis años, lo que implica la inexistencia de grandes modificaciones en la pluralidad allí representada, aunque pueden producirse cambios en la integración de los grupos parlamentarios a partir de la libertad de las legisladoras y los legisladores de cambiar bancada. En este sentido, se pueden interpretar los resultados de 2018 frente a los de 2016, ya que cada estudio analiza información principalmente del año anterior.

Gráfico 2. Resultados de los diagnósticos de parlamento abierto en México (2015-2017), por indicador (porcentajes)



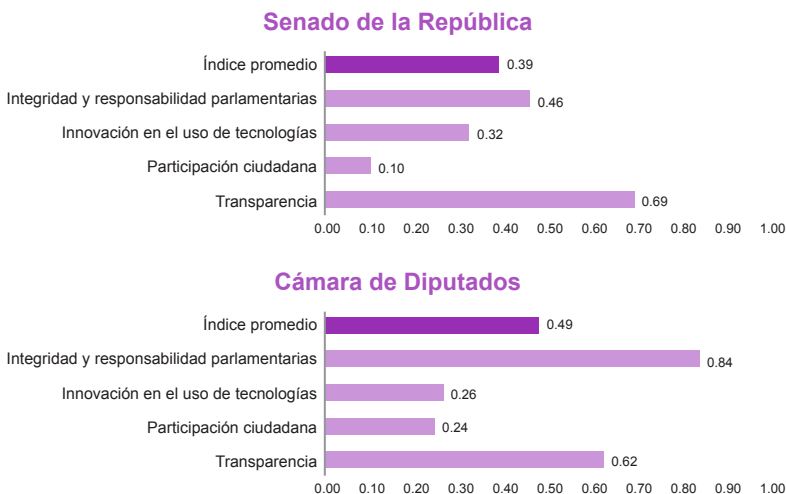
Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2017).

La APA también realizó dos diagnósticos de parlamento abierto en México (APA, 2015 y 2017) a partir de la definición de 10 indicadores para analizar la situación del Congreso de la Unión (gráfico 2) y los congresos estatales en materia de PA. Estos indicadores podrían agruparse en las cuatro dimensiones de PA presentadas en el apartado conceptual y definidas por el Observatorio para la Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Por el marco normativo vigente en México desde inicio del 2000, ambas cámaras mostraban importantes avances en derecho a la información e información histórica, y las modificaciones legales en la materia de 2016 le permitieron cumplir por completo con los estándares de legislar a favor del gobierno abierto.

Sin embargo, hasta el momento de realizarse el último de estos informes, ambas cámaras presentaban importantes desafíos que atender en temas como datos abiertos, información presupuestal y administrativa, participación ciudadana y rendición de cuentas e información sobre legisladores

y servidores públicos. En algunos indicadores se aprecian avances entre 2015 y 2017, pero también situaciones de estancamiento e incluso retroceso, lo cual debemos interpretar por los cambios en la correlación de fuerzas y en la distribución de cargos en los principales órganos de gobierno de las cámaras entre los distintos grupos parlamentarios.

Gráfico 3. Índice promedio por dimensión de parlamento abierto en el Senado y en la Cámara de Diputados



Fuente: Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados (Puente y Luna, 2018) y en el Senado de la República (Puente y Luna, 2019).

Tomando en cuenta los resultados del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en la Cámara de Diputados (Puente y Luna, 2018) y en el Senado de la República (Puente y Luna, 2019) que se detallan en el gráfico 3, se aprecia que ambas cámaras del Congreso de la Unión muestran avances en la dimensión de transparencia, y la Cámara de Diputados aventaja al Senado en la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentarias. Esta última situación se puede entender por la existencia de un código de ética para diputados, algo que hasta el momento no existe en el Senado. Por otro lado, se aprecian muy bajos resultados en innovación en el uso de tecnologías y participación ciudadana, lo que resulta central en la agenda de PA, en la que el ciudadano debe ser un actor central y no un mero observador (Puente y Luna, 2018 y 2019).

Más allá de las distintas metodologías utilizadas en los estudios presentados, se aprecian importantes avances en materia de normativa, principalmente en torno a la transparencia, aunque el marco normativo ya contempla la participación y la rendición de cuentas. Sin embargo, hay mucho por avanzar para que las cuestiones establecidas en la legislación y las reglamentaciones sean plasmadas en acciones concretas que permitan generar impactos reales en las dinámicas propias del trabajo legislativo, tanto en la generación y discusión de iniciativas, en la designación de funcionarias y funcionarios, y en el control a la gestión del Ejecutivo. Además, debe avanzarse en otros aspectos transversales como la creación de espacios de interacción con la sociedad que logren incidir en la toma de decisiones, y su posible aplicación a través de la innovación en el uso de las tecnologías que pueden incidir en cuestiones de accesibilidad, transparencia, control, exigencia de rendición de cuentas, diplomacia parlamentaria, así como en la creación y modificación de la legislación.

5. Avances en la agenda de parlamento abierto y cuestiones pendientes

En los últimos años, las referencias al concepto de parlamento abierto en la Cámara de Diputados y en el Senado han aumentado considerablemente, generalmente se ha limitado el concepto a la realización de foros donde participan actores sociales y económicos diversos para generar eventos concretos con intención deliberativa. Esto induce a cierta confusión, puesto que el concepto de PA va mucho más allá de este tipo de actividades, aunque su realización abona para la concreción de la apertura parlamentaria.

Ambas cámaras han desarrollado acciones de parlamento abierto, aunque muchas veces sin identificarlas o publicitarlas de esa manera. En este sentido, es relevante destacar las prácticas que han representado avances. En materia de transparencia, la creación del Canal del Congreso y su página de internet, así como su reproducción en redes sociales, significó un desarrollo imprescindible para llevar a la ciudadanía las sesiones del Pleno y, las comisiones en vivo. También resultan importantes las secciones de comunicación de cada Cámara, las cuales informan sobre las actividades desarrolladas en sus ámbitos, y también las difunden a través de las redes sociales. Todas estas herramientas permiten a la ciudadanía acceder a la agenda de cada sesión, tener conocimiento de las intervenciones de los legisladores, las votaciones y las declaraciones y posicionamientos de los distintos grupos parlamentarios, entre otras acciones. Si no cuentan con canal de televisión, los congresos estatales suelen crear canales en YouTube con el mismo objetivo.

La creación de micrositiros en los portales de las cámaras para reunir toda la información en torno a un proceso legislativo determinado (documentos

discutidos presentados por distintos actores, dictámenes, votaciones, participación de actores sociales, entre otros) también ha resultado un avance por la transparencia y el acceso a la información. Esto ha sucedido, por ejemplo, para llevar a cabo la designación de altos funcionarios por parte de las cámaras, tanto del Poder Judicial como de órganos autónomos. Destacan los casos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el fiscal general, consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE) y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Sin embargo, estas experiencias también presentan importantes desafíos en las dimensiones de participación ciudadana e innovación en el uso de las tecnologías, ya que la mayoría de las acciones se concentran en difundir y transparentar, pero no contemplan las vías de comunicación bidireccional que permitan la interacción con la ciudadanía. En este sentido, algunas acciones se han implementado en los congresos, como la generación de chats o buzones creados *ad hoc* para recibir preguntas de la sociedad en el marco de comparecencias o designaciones, además de los correos electrónicos o las redes sociales, aunque por lo general no son prácticas institucionalizadas. Además, para que estas preguntas finalmente se realicen dependen por lo general de la decisión de un legislador de reproducirlas en comisiones o en el Pleno.

En las dimensiones presentadas, así como en la referente a rendición de cuentas, ética e integridad parlamentaria, es importante conocer y comprender las experiencias internacionales, e incluso subnacionales (en México y el mundo), ya que existen diversas prácticas que se han implementado para promover la participación ciudadana a través del uso de la tecnología, lo que puede resultar fundamental para cambiar la imagen del Congreso ante la sociedad, aumentar su legitimidad y la confianza de la ciudadanía en el trabajo del Poder Legislativo.

Uno de los desafíos centrales gira en torno a la institucionalización de las prácticas de PA, a través de la generación de planes de acción o de trabajo específicos. Esto permitiría reducir, más no eliminar, el peso de la voluntad política en la aplicación de acciones de transparencia, participación y rendición de cuentas, imprescindible en un órgano cuya composición partidista y correlación de fuerzas varía permanentemente. Lo deseable sería que a partir de la legislación existente se generaran prácticas en cada una de las dimensiones de PA que puedan implementarse más allá de voluntades individuales o de partido, de quien presida una comisión, quien presida la Cámara, o la Junta de Coordinación Política. Por ese camino quizás se logre robustecer la relación entre la sociedad y sus representantes en el Congreso, el cual es el órgano que mejor refleja la pluralidad en una democracia.

6. Referencias

- Alcántara, M. y García, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Nota técnica #IDB-TN-531*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://parlamericas.org/uploads/documents/Parlamentos-abiertos-analisis.pdf>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. <https://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/the-%20mes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. <https://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/the%20mes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>
- Béjar, L. (2017). *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. UNAM-FCPyS.
- Casar, M., Marván, I. y Puente, K. (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. CIDE.
- Flores, J., Córdova, L., Alejandro, O. y Vázquez del Mercado, S. (2015). “El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política”, en *Los mexicanos vistos por sí mismo, Los grandes temas nacionales 25*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.losmexicanos.unam.mx/culturapolitica/libro/html5forpc.html?page=70&bbv=1&pcode=>
- Gamboa, C. y Ayala, A. (2019). *Parlamento abierto. Disposiciones relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública de las Entidades Federativas*. Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-19.pdf>
- Garita, A. (2015). *Parlamento abierto: Las tecnologías de la información y comunicación y la democratización del Poder Legislativo*. https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/pdfs/parlamento_Abierto.pdf
- Guerrero, M. (2017). “Cultura de la legalidad y corrupción en México”, en Guillén, D. y Monsiváis A. (coords.). *En la legitimidad como desafío democrático*. El Colegio de la Frontera Norte, pp. 109-128.
- Guillén, D. y Monsiváis, A. (coords.). (2017). *La legitimidad como desafío democrático*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Fundar. (2012). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*. Fundar A. C.

- Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro.
- 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 N° 27*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Cámara de Diputados. (2020). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf
- Cámara de Diputados. (2017). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. DOF. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf
- ParlAmericas. (2019). *Resumen ejecutivo. Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*. http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- ParlAmericas. (2018). *Participación ciudadana en el proceso legislativo*. http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participación%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf
- ParlAmericas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los Poderes Legislativos de las Américas*.
- ParlAmericas. (2016). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. <http://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). "Resumen ejecutivo. Análisis comparado de probidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en Poderes Legislativos", en el proyecto *Fortalecimiento de la ética y la transparencia en el Congreso Nacional de Chile*.
- Puente, K. y Luna, I. (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto: Estudio de la aplicación de la metodología de evaluación en materia de transparencia legislativa y parlamento abierto*. UNAM-INAI.
- Puente, K. y Luna, I. (2018). "Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México", en *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. Resumen Ejecutivo. UNAM-INAI.
- Puente, K. (2018). "Participación ciudadana en la actividad parlamentaria", en *Cuadernos de la Ciudad de México*. Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México.

- Puente, K. (2017a). “La Transparencia Legislativa en México”, en *Cuaderno de Investigación número 28*. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- Puente, K. (2017b). “Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política”, en Béjar A. (coord.). *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. UNAM y La Biblioteca, pp. 41-62.
- Puente, K. (2017c). “Legitimidad parlamentaria en México”. En Guillén, Diana y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *La legitimidad como desafío democrático*. México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 33-54.
- Puente, K. y Gutiérrez, A. (2017). “La participación ciudadana en el proceso legislativo mexicano: inercias y oportunidades”, en Valverde, K. (coord.), *Ciudadanía y calidad de vida: retos contemporáneos para el análisis del desarrollo social*. FCPyS-UNAM.
- Ramos, I., Gonzalo, A. y Domínguez, E. (coords.). (2013). *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*. Fundación IDEAS y Friedrich Ebert Stiftung-Madrid.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2019). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018*. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/indice-legislativo-2018-paises.pdf>
- Somuano, M. (2017). “Los determinantes de la legitimidad democrática en México: Capacidades estatales y actitudes ciudadanas”, en Guillén, D. y Monsiváis, A. (coords.). *La legitimidad como desafío democrático*. El Colegio de la Frontera Norte, pp. 185-210.

7. Parlamento abierto en las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República

Anahí Gutiérrez Luna*

1. Introducción

El parlamento abierto surgió en las democracias representativas como una alternativa ante los problemas de desconfianza e insatisfacción ciudadana con las instituciones parlamentarias. El modelo de parlamento abierto se enfoca en la necesidad de transformar el papel de los ciudadanos como simples receptores o espectadores de las actividades que desempeñan las asambleas legislativas. Lo que busca, es lograr un trabajo colaborativo entre los legisladores y la ciudadanía, donde estos últimos sean partícipes de las decisiones que ahí se toman. No es suficiente contar con legislaturas transparentes, ya que un parlamento abierto exige además mecanismos de participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, y existencia de principios de integridad que conduzcan el comportamiento de los legisladores.

El objetivo de este texto es analizar el funcionamiento y la utilidad del parlamento abierto en las comisiones legislativas de las cámaras del Congreso mexicano, así como exponer algunos avances y acciones pendientes por parte de ambas cámaras en materia de apertura parlamentaria. El capítulo consta de cuatro apartados. En la primera parte se describe qué son y cuáles son los tipos de comisiones legislativas, así como sus funciones dentro de los parlamentos. Posteriormente se presenta un breve marco conceptual del parlamento abierto y se argumenta cómo es que las comisiones pueden considerarse puntos estratégicos para la apertura parlamentaria. El tercer apartado muestra dos casos en los que se llevaron a cabo algunas prácticas de apertura en las comisiones ordinarias de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión. Se trata del proceso de dictamen de las iniciativas que inciden en la regulación del uso del cannabis en el Senado de la República y la aprobación del presupuesto de egresos del año 2020 en la Cámara de Diputados. Por último, se desarrollan los retos y algunas acciones que se pueden emprender en el Congreso mexicano a propósito de fortalecer la apertura de las comisiones legislativas.

2. El papel de las comisiones en el Poder Legislativo

Las comisiones son grupos u órganos de trabajo constituidos por el Pleno de las cámaras e integrado por legisladores de los grupos parlamentarios con representación en cada una de ellas. Las comisiones tienen el objetivo

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

de estudiar, analizar y discutir los asuntos legislativos que les son turnados por los órganos de dirección de la cámara a la que pertenecen para elaborar los trabajos, opiniones, resoluciones, informes o dictámenes que serán discutidos en el Pleno. Las comisiones fomentan la organización, especialización y distribución del trabajo parlamentario y contribuyen a que las cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.³

Las comisiones legislativas son órganos imprescindibles para el desarrollo del trabajo de los parlamentos. Su organización y funcionamiento están regulados constitucionalmente, y se sistematizan particularmente en los reglamentos internos de las cámaras. A partir de ello, las comisiones legislativas se pueden clasificar a través de tres criterios fundamentales: (1) por su duración se dividen en comisiones permanentes y no permanentes o temporales; (2) por las actividades que desempeñan, hay comisiones permanentes que se encargan del dictamen y estudio de proyectos de ley, y también existen comisiones permanentes no legislativas que no tienen funciones en la aprobación de proyectos legislativos sino que, dependiendo del ordenamiento que se trate, pueden estudiar y dictaminar reformas al reglamento de la cámara, conocer de peticiones ciudadanas, entre otras y (3) las comisiones se clasifican por la forma de organizar el trabajo parlamentario, ya sea unicameral o bicameral (Mora-Donatto, 1998: 62-63).

Para Mattson y Strøm (1995: 249-250), las comisiones son microcosmos de la asamblea, pues se encargan de tareas organizacionales específicas. Además, se encuentran entre los grupos más favorecidos de los parlamentos modernos, ya que cuentan con ciertos privilegios en la toma de decisiones y son partes necesarias de los poderes deliberativos de los parlamentos.

En México, el Congreso de la Unión cuenta con comisiones de cuatro tipos: (1) ordinarias, que son órganos constituidos por el Pleno de las cámaras para llevar a cabo tareas de dictamen legislativo, de información, de control evaluatorio, de opinión y de investigación. Su competencia corresponde, en lo general, con la otorgada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. (2) Bicamarales, que son comisiones conjuntas con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión creadas para atender asuntos de interés común; (3) de investigación, definidas por Mora-Donatto (1988: 70) como órganos parlamentarios de carácter temporal por medio de los cuales el parlamento ejerce control del gobierno respecto de asuntos de interés público y (4) especiales, que se constituyen para hacerse cargo de asuntos específicos y se extinguen una vez cumplido su objetivo.

3 Esta definición se obtuvo del *Diccionario de Términos Parlamentarios* del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. Se puede consultar en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>. (Última consulta el 1 de agosto de 2020).

Dentro del procedimiento legislativo, una de las principales tareas de las comisiones es la dictaminación de proyectos de ley o decretos, es decir, la fase en la que se pretende fijar definitivamente el contenido de alguna ley. El dictamen se elabora por una o más comisiones y presentan por escrito, a la consideración del Pleno, una opinión política y técnica calificada para aprobar o desechar alguno de los asuntos sometidos a su consideración, ya sean minutos, iniciativas de ley o decreto, entre otros (Mora-Donatto, 2019: 238).

Además de la labor de las comisiones en el procedimiento legislativo, estos órganos se encargan de otras actividades en las demás funciones de las legislaturas. Por ejemplo, en los procesos de designación, nombramiento y ratificación de cargos públicos relativos a otros órganos de gobierno, en las comparecencias y reuniones con funcionarios del gobierno, en el procedimiento de aprobación del presupuesto de egresos y en la función de diplomacia parlamentaria de ambas cámaras del Congreso.

3. El parlamento abierto en las comisiones legislativas

El concepto de parlamento abierto es relativamente nuevo. Como política, proviene del término gobierno abierto, que fue utilizado por primera vez en Estados Unidos durante la gestión de Barack Obama en 2009. En el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto*,⁴ la administración de Obama se comprometió a crear un nivel de apertura sin precedentes en el gobierno mediante tres mecanismos: transparencia, participación pública y colaboración entre el gobierno, organizaciones sin fines de lucro, empresas e individuos del sector privado.

Las medidas de gobierno abierto se fueron expandiendo, y en 2011 se lanzó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) durante el 66 periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La AGA es una asociación que incluye gobiernos a nivel nacional y local, así como organizaciones de la sociedad civil. Comenzó con ocho países fundadores, entre los que se encuentra México. Con ello, se firmó la Declaración de Gobierno Abierto en la que se estableció que, para unirse, los países debían comprometerse a aumentar la disponibilidad de información gubernamental, apoyar la participación ciudadana, implementar estándares altos de integridad profesional en las administraciones y aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y rendición de cuentas. Actualmente, la AGA cuenta con 78 países y miles de organizaciones de la sociedad civil como miembros.

El significado de parlamento abierto deriva del concepto de gobierno abierto, pero a diferencia de este último, que tiene una definición aceptada interna-

4 El memorando se puede consultar en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.

cionalmente, el parlamento abierto no cuenta con un modelo que haya sido formalizado por alguna iniciativa internacional como la AGA.⁵ En ese sentido, en este capítulo se asume que el parlamento abierto deriva de la noción de gobierno abierto sumada al concepto de representación democrática contemporánea. El parlamento abierto es, entonces, una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados. Se refiere a una forma de hacer política que se distingue por poner al ciudadano en el centro de las decisiones, de tal forma que este se convierte en el actor central del proceso político (Puente, 2017: 9).

Para la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), que es un espacio de encuentro integrado en México por organizaciones de la sociedad civil, instituciones legislativas y órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales, el parlamento abierto se distingue por los siguientes elementos: (1) derecho a la información, (2) participación ciudadana y rendición de cuentas, (3) información parlamentaria, (4) información presupuestal y administrativa, (5) información sobre legisladores y servidores públicos, (6) información histórica, (7) datos abiertos y software público, (8) accesibilidad y difusión, (9) conflictos de interés y (10) legislación a favor del gobierno abierto.

La apertura parlamentaria conlleva la existencia de mecanismos de transparencia por parte de las instituciones legislativas. Además, este atributo debe estar acompañado de instrumentos que permitan que los ciudadanos incidan de manera directa en las funciones de los parlamentos, así como de principios de integridad para los legisladores y el uso de nuevas tecnologías. El parlamento abierto implica necesariamente a un ciudadano que ha dejado de ser testigo u observador de la actividad legislativa y que se ha convertido en un actor central de la misma (Puente y Luna, 2018: 12).

Los cuatro componentes del modelo de parlamento abierto son: transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías, y principios de integridad y responsabilidad parlamentarias. La transparencia se refiere a la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y su grado de accesibilidad. La integridad implica que las labores de los legisladores estén enmarcadas en un diseño legal e institucional que impida el abuso, los conflictos de interés y prevenga actos de corrupción, además de la existencia de principios de ética y un código de conducta para los legisladores. La apertura parlamentaria considera el uso de nuevas

5 Si bien la AGA establece que el gobierno abierto implica una nueva lógica de colaboración entre los ciudadanos y las autoridades a través de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación, González Arreola (2017: 47-48) argumenta que existe una brecha entre el uso del término gobierno abierto y su plena construcción conceptual. Se le puede concebir como un fin en sí mismo, bajo la conformación de políticas públicas para el gobierno abierto, y como un medio para mejorar la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de las intervenciones gubernamentales para resolver problemas sociales en forma de políticas públicas abiertas.

tecnologías y plataformas digitales en su trabajo, así como la publicación de información en formatos abiertos (Puente y Luna, 2018).

Con base en la definición de parlamento abierto, en este texto se asume que su característica distintiva es la participación ciudadana que, dentro del proceso legislativo, puede darse en cinco niveles (ParlAmericas, 2017: 11). En un primer nivel, los legisladores informan a la ciudadanía sobre sus derechos y responsabilidades, así como de las decisiones adoptadas a fin de fortalecer su comprensión y crear conciencia pública. El segundo nivel se refiere a consultar mediante la retroalimentación de la ciudadanía y considerando los comentarios remitidos en la toma de decisiones. Posteriormente, el tercer nivel, se puede involucrar a las personas en una relación bidireccional, considerando sus contribuciones en la toma de decisiones. El cuarto nivel sucede cuando los legisladores colaboran con la ciudadanía para identificar soluciones factibles y adoptan una decisión en conjunto. El nivel más alto de esta escalera de participación es empoderar a las personas pidiéndoles que tomen las decisiones.

La participación ciudadana puede darse en las diversas funciones de los parlamentos. En el proceso legislativo estar presente en las siguientes etapas: (1) al establecer la agenda se puede dar un diálogo abierto que permita identificar problemas y sugerencias por medio de soluciones legislativas, (2) durante el desarrollo del contenido del proyecto de ley los ciudadanos pueden contribuir sobre un tema específico y sugerir soluciones legislativas, (3) en la elaboración del proyecto de ley pueden existir contribuciones al texto del proyecto de ley, (4) en la revisión del proyecto de ley hay posibilidad de involucramiento ciudadano en la redacción del proyecto, (5) durante la votación del proyecto de ley existe participación si se realizan encuestas de opinión ciudadana sobre el proyecto y (6) en la etapa de fiscalización si se da un diálogo abierto sobre la implementación de la política o existe contribución de la ciudadanía como parte de la investigación de un caso determinado (ParlAmericas 2017: 12-13).

Con excepción de la etapa de votación en el Pleno, las comisiones representan los puntos de entrada para la participación directa de los ciudadanos en las etapas del proceso legislativo. Las comisiones pueden considerarse puntos estratégicos para la apertura parlamentaria debido a que en estos espacios se puede recibir la opinión de especialistas y personas interesadas en los temas que se estén discutiendo.

La Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 93 que las reuniones de las comisiones del Senado de la República pueden ser públicas cuando así lo acuerden sus integrantes. También pueden celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos o las per-

sonas que consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto del que se trate. Respecto a la Cámara de Diputados, el artículo 177 de su reglamento indica que las comisiones pueden acordar, por mayoría absoluta, la realización de audiencias públicas o reuniones en las que se consulte la opinión de especialistas en la materia, grupos interesados, titulares de las entidades de la administración pública paraestatal, organizaciones sociales y ciudadanos, entre otros actores.

En el procedimiento de dictaminación de leyes no participan únicamente las comisiones responsables, sino que estas necesitan de la coordinación de actividades con otras comisiones y funcionarios del gobierno. Además, se requiere de la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, especialistas en los temas, académicos y del público en general. En ello radica la importancia de la realización de foros, conferencias, investigaciones, estudios, audiencias y consultas que nutran el trabajo legislativo. En una democracia representativa es valioso no solo escuchar a estos actores, sino hacerlos partícipes directos y empoderarlos en la toma de decisiones. El poder de decisión que implica la participación ciudadana se puede alcanzar solamente con reglas formales que permitan que el ciudadano sea el protagonista en la toma de decisiones. Además, es indispensable que los mecanismos institucionales de involucramiento ciudadano dejen de depender en gran medida de las voluntades políticas al interior de las comisiones.

La apertura se da en la función legislativa de los parlamentos, pero también puede estar en sus demás tareas, tal es el caso de la función presupuestaria. Con base en los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés),⁶ la participación pública en el ciclo presupuestario anual se debe tener en cuenta desde la planificación de la estrategia fiscal y en la propuesta de presupuesto anual del ejecutivo, hasta la presentación del presupuesto y su adopción por parte de la legislatura, la implementación del presupuesto y los informes entregados durante el año sobre el presupuesto y enmiendas, así como los informes de fin de año, auditoría y revisión.

6 La Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal es una red global que facilita el diálogo entre sus consejeros y socios de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otros actores interesados en encontrar y compartir soluciones a los desafíos en la transparencia fiscal y la participación pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es uno de sus consejeros líderes. Los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales pueden consultarse en http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/ (última consulta el 1 de agosto de 2020).

4. Apertura parlamentaria en las comisiones de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

El Congreso mexicano ha mostrado avances en algunos de los principios de parlamento abierto. Así lo demuestra el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México que elabora la Alianza para el Parlamento Abierto. A partir de la comparación de los estudios de 2015 y 2017 se puede advertir que las cámaras del Congreso se han mantenido con 100 por ciento de cumplimiento en el principio de garantizar el derecho a la información. En concordancia con ello, ambas cámaras han presentado avances en los principios de acceso a la información parlamentaria, existencia de disposiciones que eviten y detecten el conflicto de interés y las acciones de legislación a favor del gobierno abierto.

El aumento de la apertura legislativa a nivel federal en México se ha dado principalmente en términos de transparencia y acceso a la información. No obstante, hay un espacio de oportunidad importante en el componente de participación ciudadana. Así lo han evidenciado algunos estudios y evaluaciones en la materia. Por ejemplo, el índice construido en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto elaborado por la UNAM arroja una evaluación de 0.24 en el componente de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de la Cámara de Diputados y de 0.10⁷ para el Senado de la República.⁸ Estos resultados dan cuenta del nivel de apertura del poder legislativo en general. Sin embargo, el propósito de este texto es enfocar la atención en las acciones que realizan las comisiones legislativas para lograr legislaturas más abiertas al trabajo conjunto de legisladores y ciudadanía.

4.1. La comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto de egresos 2020

En México, la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 74 constitucional, la Cámara aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) previo examen, discusión y modificación del proyecto que le sea enviado por el Ejecutivo a más tardar el 8 de septiembre de cada año. Después de la discusión y, en su caso, modificación del proyecto, la Cámara de Diputados aprueba el PEF a más tardar el 15 de noviembre. En el caso del presupuesto de egresos 2020, la mesa directiva de la Cámara de

7 En un rango de 0 a 1, donde 1 significa la presencia del total de los indicadores del componente de participación ciudadana, mientras que 0 representa la ausencia de estos.

8 La evaluación de la Cámara de Diputados corresponde al Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el que se analiza la LXIII legislatura del Congreso de la Unión y los resultados de la Cámara de Senadores se refieren al Observatorio de las LXII y LXIII legislaturas.

Diputados de la LXIV Legislatura recibió el Proyecto de PEF formulado por el Ejecutivo Federal el 8 de septiembre de 2019 y, a partir del día siguiente, comenzó su discusión con el envío del documento a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria es la norma que reglamenta la aprobación del presupuesto. Esta ley establece en el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del presupuesto, que los legisladores deben establecer, entre otras cosas, los mecanismos de participación de las comisiones ordinarias, así como los mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En este proceso es clave el apoyo técnico del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, que se encarga del análisis, seguimiento y evaluación técnica de las políticas de gobierno y el apoyo directo a las comisiones legislativas.

Si bien, el dictamen con proyecto de decreto del PEF se discute y vota en el Pleno, la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es el espacio donde se discute a detalle. Cualquier cambio se suele votar por separado en esta comisión antes de someterlo al Pleno para su consideración. De esa manera, las reuniones, foros, consultas y eventos que se realicen en el periodo entre la recepción del proyecto y su aprobación en el Pleno serán definitorios del contenido del PEF.

Las actividades que se llevaron a cabo para transparentar la aprobación del PEF 2020 en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados se enmarcan principalmente en dos documentos elaborados por la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es el espacio en el que se concentra la discusión del presupuesto. En primer lugar, en octubre de 2019 se emitieron los lineamientos para el procedimiento de participación de las comisiones ordinarias en el análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.⁹ Para ello, la comisión creó un espacio en su microsítio, en el cual las demás comisiones podrían ingresar para presentar sus propuestas en un formato especial.

La segunda acción que nutrió de forma considerable la apertura del proceso se refiere al establecimiento de la metodología para conformar el PEF 2020.¹⁰ En este documento se acordó la integración de grupos de trabajo para analizar y proponer temas específicos sobre el presupuesto. además,

9 Este documento está disponible en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados número 5378-A, del miércoles 2 de octubre de 2019. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191002-A.pdf> (última consulta el 1 de agosto de 2020).

10 Este documento está disponible en el microsítio de la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Presupuesto-y-Cuenta-Publica/Sesiones-de-la-Comision/OCTAVA-REUNION-ORDINARIA> (última consulta el 1 de agosto de 2020).

se acordó invitar a miembros del “grupo de consulta” para participar en la integración del documento de cada grupo de trabajo en las temáticas de gobierno, desarrollo social, desarrollo económico, gasto federal y en la propia redacción del decreto de PEF. Los eventos denominados de parlamento abierto se realizaron entre el 24 y el 30 de octubre.

Respecto a la participación ciudadana en la aprobación del presupuesto se puede destacar que el 23 de octubre de 2019 la comisión publicó en la gaceta parlamentaria la convocatoria para invitar a integrantes de la sociedad civil, académicos, especialistas y público en general a participar en las sesiones de parlamento abierto rumbo al PEF 2020. El 24 y 25 de octubre la comisión publicó las bases para la participación de las personas interesadas en asistir a las sesiones de parlamento abierto. Para ello, abrió un registro, ya que hubo cupo limitado.

Entre las organizaciones invitadas a los eventos estuvieron funcionarios del gobierno, así como académicos y especialistas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil (OSC). En el calendario de las sesiones destacan el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el Consejo Coordinador Empresarial, el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, y las organizaciones Gesoc A.C., Fundar, México Evalúa, el Centro de Estudios Económicos Espinosa Yglesias y Borde Político A.C. Además, se contemplaron reuniones de trabajo con organismos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Federal de Competencia Económica.

En el microsítio de la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se encuentra un enlace destinado a publicar la información referente a los eventos de parlamento abierto rumbo al PEF 2020, donde se pueden descargar los archivos en formato PDF de las presentaciones de algunos ponentes. También se pueden consultar y descargar los documentos que contienen las opiniones de las comisiones ordinarias. A pesar de ello, no se pudieron encontrar las actas de las reuniones ni los enlaces a los videos de los eventos que se llevaron a cabo. Incluso, fue imposible rastrear este material videográfico en las plataformas del Canal del Congreso, como su canal de YouTube, lo cual indica que hubo un aprovechamiento limitado de las tecnologías para dar a conocer públicamente el procedimiento de aprobación del presupuesto en la comisión encargada.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobó, con 34 votos a favor y 12 en contra, el dictamen con proyecto de decreto del presupuesto del año 2020 el 21 de noviembre de 2019. Si bien el documento contiene la descrip-

ción de los cambios realizados a la propuesta del Ejecutivo Federal, como resultado de las deliberaciones y acuerdos de los diputados de los grupos parlamentarios, no se tiene evidencia de qué opiniones o aportaciones de los especialistas invitados a las reuniones de parlamento abierto se tomaron en cuenta para ello. En otras palabras, es imposible que los ciudadanos puedan conocer qué se dijo en los foros y en qué medida las opiniones de los especialistas, académicos y OSC nutrieron la modificación del PEF.

4.2. Las comisiones dictaminadoras en el Senado de la República de las iniciativas que inciden en la regulación del uso del cannabis

El procedimiento correspondiente a la legislación en el Senado de la República para regular el uso del cannabis se remite al mes de agosto de 2019 con la firma del acuerdo de la junta directiva de la comisión de Justicia para establecer las bases del procedimiento para dictaminar las diversas iniciativas que se presentaron en el Pleno del Senado sobre el tema de la regulación del cannabis a partir del año 2016.¹¹

En este documento se acordó que las comisiones de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda fungirían como codictaminadoras y la comisión de Seguridad Pública, como opinante. En conjunto, las cuatro comisiones realizarían los trabajos legislativos necesarios para la dictaminar las iniciativas. Entre los que se llevarían a cabo actividades de parlamento abierto con la participación de distintas personas, colectivos de la sociedad y especialistas interesados en el tema.

El procedimiento legislativo para regular el uso del cannabis en México no ha concluido. Sin embargo, es un asunto en el que el Senado ha puesto en práctica varias acciones de apertura parlamentaria. En materia de transparencia, se creó una página web exclusiva para publicar todos los asuntos relacionados con la discusión del tema. A través de la página <https://cannabis.senado.gob.mx> se pueden consultar los archivos en formato PDF que contienen las iniciativas con proyecto de decreto que forman parte del dictamen, así como los documentos que se han emitido como parte de este proceso, como son el anteproyecto del articulado de la Ley para la Regulación del Cannabis y el documento de trabajo respectivo, entre otros. En el apartado de parlamento abierto de este sitio se puede acceder a la convocatoria dirigida a la sociedad en general para participar en las actividades rumbo a la regulación del cannabis y el calendario correspondiente. De igual forma, se pueden consultar los carteles que contienen los programas de los eventos que fueron programados en el marco de este procedimiento.

Respecto a las acciones encaminadas a incluir la participación ciudadana, resalta el espacio de opinión que se desplegó en la página de cannabis.

¹¹ Disponible en [https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/Acuerdo%20Junta%20Directiva%20de%20la%20Comisi%c3%b3n%20de%20Justicia-Impresion%20\(1\).pdf](https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/Acuerdo%20Junta%20Directiva%20de%20la%20Comisi%c3%b3n%20de%20Justicia-Impresion%20(1).pdf) (última consulta el 1 de agosto de 2020).

senado.gob.mx y la habilitación de un correo electrónico para recibir las opiniones de la sociedad. Asimismo, puede accederse, mediante las distintas plataformas del Canal del Congreso, a los diversos eventos que se realizaron en torno a la discusión de la regulación del uso del cannabis. Este hecho refleja el uso constante que se ha hecho de las tecnologías para dar a conocer el trabajo que realizan las comisiones dictaminadoras.

Otro aspecto positivo sobre la participación ciudadana es que el dictamen de las comisiones incluye, en el apartado de consideraciones, un resumen de los temas que se desarrollaron en los eventos de las actividades Rumbo a la Regulación del Cannabis, así como las conclusiones sobre las opiniones de los especialistas, académicos y participantes en general. Esto demuestra que las comisiones encargadas de la legislación del cannabis han promovido una relación bidireccional entre los legisladores y los ciudadanos que va más allá de la simple consulta de opiniones en torno al tema.

5. Conclusiones: retos y acciones pendientes para aumentar la apertura de las comisiones parlamentarias

En este capítulo se analizaron dos casos en los que estuvieron presentes algunas prácticas de apertura parlamentaria en las comisiones ordinarias de ambas cámaras del Congreso de la Unión. Además, se mostró que el impulso de las prácticas de parlamento abierto en México ha sido producto del trabajo conjunto entre legisladores y legisladoras, la academia y las organizaciones de la sociedad civil.

Las acciones de las comisiones de las cámaras del Congreso han demostrado que hay un interés por abrir cada vez más sus espacios de deliberación. Los avances más visibles se han dado en términos de transparencia legislativa. No obstante, abrir las comisiones no significa solamente hacerlas más transparentes al escrutinio público sino, en efecto, lograr que la ciudadanía incida directamente en las funciones que se desempeñan en su interior a través de la colaboración constante con los legisladores. El parlamento abierto no solo empodera a los ciudadanos, sino que puede fortalecer a las comisiones, proporcionándoles información valiosa para los asuntos que ahí se deciden. Por ello, es vital que los legisladores y las legisladoras conozcan el parlamento abierto y lo hagan parte del trabajo parlamentario.

En la discusión para aprobar el presupuesto de egresos correspondiente al año fiscal 2020, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública concentró esfuerzos para convocar a las personas interesadas y a las OSC en la integración de los documentos para aprobar el PEF 2020. Algunos de los retos se refieren a que la legislación de la Cámara de Diputados contemple la participación ciudadana como un elemento necesario para la discusión del presupuesto y que se amplíe el periodo de tiempo para llevar a cabo las actividades de parlamento abierto en torno a la discusión y aprobación del presupuesto.

Después de analizar el caso de la dictaminación para regular el uso del cannabis se pudo corroborar que el Senado de la República está aumentando la transparencia y accesibilidad al procedimiento legislativo. Se están aprovechando las nuevas tecnologías para dar a conocer las discusiones en las comisiones y se convoca abiertamente a académicos, especialistas y miembros de organizaciones de la sociedad civil a colaborar con los legisladores. En ese sentido, uno de los asuntos pendientes es lograr que la posibilidad de invitar al público a las reuniones de comisiones no dependa de la decisión de los miembros de las comisiones, sino que se cuente con un procedimiento formal para que los ciudadanos y las ciudadanas asistan libremente y de forma informada a los eventos que se organizan.

Por último, uno de los pendientes que atañe a las comisiones de ambas cámaras se refiere a la publicación de información relacionada con las decisiones, actividades y procesos legislativos en formatos abiertos. La mayoría de la información que publican las comisiones en sus microsítios se encuentra en formato PDF. Estos documentos imposibilitan, en muchos casos, su libre utilización, reutilización y redistribución. Por ello, el primer reto es que los legisladores conozcan la utilidad de los datos abiertos para que, posteriormente, puedan integrar su uso en las diversas funciones que desempeñan.

6. Referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2015*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- González, A. (2017). “Gobierno Abierto”, en *Cuadernos de Transparencia 24*. INAI.
- Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. (2015). *Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales*. http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/
- Mattson, I. y Strøm, K. (1995). “Parliamentary Committees” en Döring, H. (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. St. Martin’s Press, pp. 249-307.
- Mora-Donatto, C. (1998). *Las comisiones parlamentarias de inves-*

tigación como órganos de control político, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 199. Cámara de Diputados, LVII legislatura, Comité de Biblioteca e Informática-Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Mora-Donatto, C. (2019). *El Parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. Serie Estudios Jurídicos, núm. 332. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ParlAmericas. (2017). *Kit de herramientas: Participación ciudadana en el proceso legislativo*. <https://parltools.org/es/conjunto-de-herramientas-sobre-participacion-ciudadana-en-el-pro/>
- 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, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2020.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 2019.
- Ley Orgánica del Congreso General. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2019.
- Reglamento de la Cámara de Diputados. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de diciembre de 2019.
- Reglamento del Senado de la República. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo de 2019.

8. Plataformas digitales y experiencias exitosas de parlamento abierto en el mundo

Itzel Panambí Garcés Méndez*

1. Introducción

Debido a la creación de internet y a la globalización de las tecnologías de la información, los congresos en el mundo tuvieron una ventana de oportunidad única para dar transparencia a su funcionamiento. A través de estas vías generaron mecanismos en torno a la rendición de cuentas, entendida como el deber de las instituciones que administran los recursos públicos de informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y los resultados obtenidos.

Más allá de un mecanismo novedoso para la difusión de información del quehacer de las entidades que ejercen recursos públicos, para el caso de los congresos, la rendición de cuentas se extiende hasta donde la ciudadanía pueda conocer, evaluar y participar en el proceso legislativo.

En ese sentido, la rendición de cuentas es una forma de ejercer el control por parte de la ciudadanía debido a que implica conocer el ejercicio del poder público y ejecutar tareas de monitoreo y vigilancia. Para ello, los datos abiertos son de una importancia crucial.

Los datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y distribuidos libremente por cualquier persona.

Para el caso del parlamento abierto, los datos abiertos convergen en la medida en que estos son puestos a disposición con oportunidad, con formatos que permiten su consulta y uso, así como enfocados a mejorar la gobernanza y la participación ciudadana. Los principios que persigue el parlamento abierto son la transparencia, la participación ciudadana, la innovación en el uso de tecnologías, así como la integridad y responsabilidad parlamentarias.

El avance de la digitalización de las entidades de gobierno ha sido diferente en cada región del mundo y en ese sentido, los congresos han aprovechado de distintas formas y medidas las ventajas tecnológicas para ofrecerlas como incentivo a la participación de la ciudadanía.

Los congresos más comprometidos con la digitalización y dentro el compromiso con el parlamento abierto han desarrollado plataformas y prácticas en sus portales de internet para hacer accesible la información y para generar canales de comunicación efectiva entre los parlamentarios y la ciudadanía.

* Itzel Panambí Garcés Méndez es politóloga y colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Desde el paradigma de las ventajas de las prácticas de parlamento abierto en los congresos en el mundo, destacan particularmente dos portales que se describirán más adelante: el portal de peticiones del congreso británico, e-parliament, y el portal de edición de proyectos legislativos del congreso de Brasil, Wikilegis.

Su descripción va de acuerdo con las virtudes del funcionamiento del portal y respecto de su importancia en lo concerniente al proceso legislativo. Se reconoce que los congresos en el mundo cumplen también con funciones administrativas y de control, sin embargo, en el presente texto se describirá únicamente lo que destaca en relación con la función legislativa.

2. Desarrollo

Si bien pareciera una obviedad mencionar que las plataformas digitales en el mundo se fueron desarrollando con la aparición de internet y de la globalización de la información, para el caso de los congresos en el mundo, dichos cambios tecnológicos representaron un cambio sustantivo a su propia organización y funcionamiento.

En ese respecto, la cooperación interparlamentaria ha sido crucial y desde 2007 se celebra de manera bienal la Conferencia Mundial sobre Parlamento Electrónico en donde representantes de los parlamentos del mundo discuten sobre la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, las llamadas TIC, en el ámbito de su funcionamiento.

El material y enfoque de los debates llevados a cabo en las primeras conferencias devienen en lo que hoy es el Informe de Parlamento Electrónico, que reporta los avances al respecto en el entendido de que:

Los parlamentos deben ser capaces de hacer buen uso de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que están modelando el mundo del trabajo, modificando la comunicación interpersonal y estimulando la movilización política.

Para el parlamento, las TIC son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos.

Por lo anterior, se sostiene que las plataformas digitales que se generaron primeramente respondían al objetivo de transparentar el funcionamiento de los órganos representativos. Al día de hoy puede afirmarse que la evolución va en dirección a que las plataformas operen con el objetivo de proveer información disponible al mismo tiempo en que incentive a que la ciudadanía se involucre en los quehaceres legislativos.

El Informe de Parlamento Electrónico ha evidenciado concretamente que la difusión de información ha mejorado significativamente gracias al uso

de las TIC, y se ha mostrado la tendencia de los últimos años sobre el desarrollo de herramientas, servicios y plataformas para los parlamentos y su apertura hacia la ciudadanía.

Adicionalmente al establecimiento de objetivos y parámetros de evaluación en ese respecto, el parlamento abierto se ha planteado desde una declaración de Principios de Parlamento Abierto y de una alianza en ese respecto en 2011. Contempla no solo el uso de la innovación tecnológica, sino especialmente la integridad y responsabilidad parlamentarias.

También, por medio de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria 2012 (Opening Parliament) y de la Carta Internacional de Datos Abiertos 2015 (Open Data Charter) se han establecido compromisos y parámetros técnicos deseables en ese respecto.

Si bien las funciones de los congresos en el mundo podrían agruparse en tres aspectos principales, es decir, legislativa, administrativa y de control, en el presente artículo se describirán dos casos que constituyen éxitos en cuanto a la función legislativa.

2.1. Portal de peticiones en el parlamento británico, e-parliament

Contexto

El sistema de peticiones electrónicas del gobierno británico inició en 2011 como una plataforma digital cuyo origen se remonta al ejercicio de un derecho establecido en el siglo XVII. El derecho de petición era originalmente un mecanismo para la reparación de agravios personales ante las decisiones del reino de Ricardo II y posteriormente derivó en un medio para solicitar cambios menos personales y más enfocados al bien común con respecto a la legislación o la política del gobierno.

Para el siglo XIX, las peticiones fueron un mecanismo clave de campaña hacia reformas parlamentarias amplias. Debido al gran volumen de peticiones que se recibían en ese momento, decenas de miles, que obstaculizaban en cierta forma el desempeño de la Cámara de los Comunes, fue reformada la forma en que podían presentarse y disminuyeron drásticamente. En el siglo XX, las peticiones no sobrepasaban el millar y se entregaban en papel para ser leídas durante las sesiones de Cámara. La bolsa de piel en la que debían depositarse se encuentra detrás de la silla del presidente de la Cámara, actualmente en desuso.

Fue hasta 2007, en concordancia con la primera Conferencia Mundial de Parlamento Electrónico, cuando el Comité de Procedimiento, que es el comité encargado de los asuntos legislativos en cuanto a su forma, aconsejó la creación de un sistema electrónico.

Planteado en 2008, se establecía primeramente que hubiera un vínculo entre el solicitante de la petición y el diputado correspondiente a su circunscripción. Después devinieron debates sobre los procedimientos, el financiamiento necesario y los servicios que brindaría la plataforma para hacer efectivo el derecho.

Derivado de lo anterior, el primer sistema de peticiones electrónicas fue puesto en marcha en agosto de 2011, pero ha sido reformado para mejorar inconsistencias en su funcionamiento.

e-parliament

Con base en las tendencias reportadas en el Informe de Parlamento Electrónico en su última edición 2018, se afirma que el portal de internet del sistema de peticiones electrónicas del parlamento británico que opera el día de hoy destaca por diversos aspectos y constituye una experiencia en suma exitosa para el parlamento abierto.

Principalmente debido a que el sistema de peticiones electrónicas de la Cámara de los Comunes es una herramienta que, a diferencia de muchas otras plataformas de peticiones, tiene conexión con un proceso político formal con el gobierno británico y el parlamento del Reino Unido.

Segundo, debido a que por la complejidad de su funcionamiento está alojado en un portal externo a la página de internet del parlamento británico, <https://www.parliament.uk/>. El portal <https://petition.parliament.uk/> tiene autonomía respecto de las funciones de transparencia del primero.

La actividad que se realiza en su interior está a cargo de un comité especial que turna los asuntos a los órganos directivos a fin de que sean incluidos en la agenda del Pleno para su debida respuesta, resolución o debate. La tendencia actual es que el funcionamiento de los portales de internet recaiga en departamentos encargados de la comunicación o de las tecnologías de la información. Que exista un comité especial con facultades le da la obligatoriedad de que los asuntos vertidos en el portal tengan vinculación directa con el proceso político.

El objetivo del sistema de peticiones es que las ciudadanas y los ciudadanos británicos y residentes del Reino Unido puedan someter a consideración del parlamento o del gobierno la resolución de un problema público. Si bien también incluye asuntos que refieren al gobierno y no solo al parlamento, está vinculado al portal legislativo debido a la planeación inicial que vinculaba las solicitudes de los ciudadanos con los parlamentarios de sus circunscripciones. Lo anterior facilita el acceso para iniciar una petición sin que tenga que vincularse con la instancia específica que debería atenderla, como los ministerios del gobierno británico o cada una de las comisiones de la Cámara.

Por lo anterior, las peticiones son una forma efectiva de concientizar o mostrar descontento, así como una forma de canalizar problemas públicos por medio de los procesos políticos establecidos.

Dentro del portal, un ciudadano inicia una petición y necesita del apoyo de por lo menos cinco ciudadanos más. Una vez que son validadas las direcciones de correo electrónico de cada uno de ellos, se considera creada la petición. El Comité de Peticiones la revisa y la hace pública.

El Comité puede rechazar únicamente las peticiones que no cumplen con los parámetros y debe hacerle saber al iniciador la razón por la que fue rechazada. Incluso, puede sugerir otras formas en las que puede ser propuesto el tema.

Los parámetros de petición se basan en que ésta debe llamar a una acción específica del gobierno británico o de la Cámara de los Comunes en alguno de los temas en donde tengan responsabilidad. Las peticiones pueden ir en contra de las acciones de gobierno y pedir que se conviertan en políticas públicas, lo cual lo hace un instrumento para la oposición en su sentido más clásico.

En ese sentido, se distinguen dos tipos de peticiones (Leston-Bandeira, 2017): las de protesta y las sustantivas. Las de protesta permiten mostrar descontento de la ciudadanía respecto de un tema determinado, como una válvula de escape o expresión de no satisfacción en relación con un acto, decisión o política pública concreta.

Las sustantivas son aquellas peticiones cuyo objetivo principal es lograr un cambio. En todo caso son las más efectivas en crear conciencia pública del tema y movilizar actores para instrumentalizar el cambio.

No son admitidas las peticiones cuyos temas estén abordados en otra, cuya información o planteamiento sea difamatorio, calumnioso o que contenga información falsa. Tampoco pueden aceptarse peticiones sobre casos que se encuentren activos en las cortes del Reino Unido, lo cual sitúa el sistema con independencia de la impartición de justicia. Luego de ser publicada, los ciudadanos británicos y residentes del Reino Unido pueden firmar la petición una sola vez y se encuentran abiertas para recibir firmas por un periodo de seis meses.

Lo más interesante del sistema de peticiones es que de acuerdo con la cantidad de apoyo popular con el que cuenten, estas tienen vinculación con el proceso político. Una petición con 10 mil firmas recibe una respuesta del gobierno británico y una petición con más de 100 mil firmas se considera para debate al interior del parlamento.

Existe, además, responsabilidad directa con la ciudadanía a informar hasta su última instancia el estado en que el problema público se atiende o a tra-

vés de qué vía. Las peticiones que alcanzan las 100 mil firmas tienen una alta probabilidad de ser debatidas, a menos de que el Comité de Peticiones decida no someterla a debate si el tema ya ha sido discutido recientemente o si hay un debate al respecto ya programado dentro de la agenda. Sin embargo, incluso en ese caso, el propio Comité indica al ciudadano que inició la petición cómo puede conocer más acerca del debate parlamentario programado que abordará el tema de su petición.

Por otro lado, debido a la importancia del problema público, los miembros del parlamento pueden considerar la petición antes de que alcance las 100 mil firmas, lo cual puede beneficiarles por el seguimiento popular que tenga determinada petición.

Adicionalmente, el Comité de Peticiones funge como órgano facilitador de la participación ciudadana en los procesos deliberativos, lo cual sin duda es una característica altamente deseable dentro de los objetivos del parlamento abierto. Puede contactar a los ciudadanos que inician las peticiones en determinado tema e invitarlos a que formen parte de alguna discusión entre los miembros del parlamento o con los ministros del gobierno británico. Incluso, puede invitarlos a que provean de evidencia a determinado Comité en el tema de su petición, es decir, valida a ciudadanos a que a título personal o como representantes de alguna organización como interlocutores a los que deben escuchar y considerar las comisiones especializadas en cada tema. De igual forma, con base en el Informe de Parlamento Abierto 2018, esta práctica destaca entre la tendencia mundial de que las comisiones y comités no se comuniquen de manera activa con la ciudadanía para explicar las actividades del parlamento, y lograr una mayor participación de la ciudadanía en el proceso político.

En el propio portal del sistema de peticiones pueden consultarse las respuestas gubernamentales a aquellas que sobrepasaron las 10 mil firmas, en una versión reducida y extensa. Se indica además el nombre de la persona que inició la petición y la fecha en que obtuvo respuesta gubernamental. Además de reportar el número total de firmas recibidas, puede consultarse un mapa interactivo que direcciona a otro sitio, <https://petitionmap.unboxedconsulting.com/>, en el que se muestra las regiones que votaron por la petición con un código de colores que permite distinguir el nivel de participación. Este es un ejemplo en el que los datos abiertos funcionan para reportar toda la información pública disponible sobre un tema determinado.

Finalmente, dentro de cada petición existen íconos para compartirla en redes sociales como Facebook y Twitter o por medio de correo electrónico, por lo que el objetivo de que la información sea conocida con amplitud por la ciudadanía aprovecha las plataformas más utilizadas al día de hoy.

Por todo lo anterior, el sistema de peticiones no solo constituye un incentivo a la participación ciudadana, sino un estímulo a la movilización política. Las peticiones en el parlamento británico pueden evaluarse incluso como una herramienta de campaña política (Leston-Bandeira, 2017), entendida esta como el activismo virtual que deviene de la necesidad constante de la ciudadanía de marcar la importancia de un problema público y exigir o plantear soluciones al respecto.

Salvo de casos excepcionales de procesos o temas que así lo requieran, se sabe que el cambio legislativo no se da sino a través del tiempo y que muchas veces deviene de la exigencia de la opinión pública o de determinados actores para resolver un problema público en específico.

Es en ese aspecto en donde se encuentra la principal virtud de las peticiones: si bien no resuelven por sí mismas las problemáticas planteadas, permiten que la institución conozca las exigencias ciudadanas y les dé cauce de una manera particular en respuesta. Si la institución con la legitimidad democrática de la representación demora en instrumentalizar la demanda para la discusión y resolución de determinado problema, es independiente a la virtud de haber sido planteada desde un espacio electrónico institucional ideado para hacerlo. Que exista y que sea funcional, es decir, que tenga integración con el proceso político, incentiva a la ciudadanía a seguirlo utilizando y a supervisar el desarrollo de las demandas planteadas, además de familiarizarlos con el proceso legislativo.

2.2. Wikilegis, Brasil

Contexto histórico

En contraste con el sistema de peticiones electrónicas del gobierno del Reino Unido, el sistema de legislación colaborativa y participativa de Brasil, Wikilegis, tiene orígenes más modernos sin que eso represente un menoscabo a la relevancia de la innovación que constituye.

Fue desarrollada por el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil en 2016, tras la actualización de la plataforma de e-Democracy, creada en el 2009, como parte de los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto en 2011.

En el Plan de Acción Nacional de Brasil 2016-2018, de manera general se fijaba el objetivo de mejorar el nivel de transparencia en las cámaras legislativas. De manera específica, el compromiso implicaba crear y publicar un repositorio para las herramientas del parlamento abierto, que incluyeran capacitaciones, pautas y nuevas prácticas.

Wikilegis

Con base en las tendencias reportadas en el Informe de Parlamento Electrónico en su última edición 2018, se afirma que el portal de internet de Wikilegis que opera el día de hoy destaca por diversos aspectos y constituye de igual forma una experiencia exitosa para el parlamento abierto.

Wikilegis destaca en cuanto a la participación ciudadana al ser una herramienta que permite el proceso de colaboración en la redacción de iniciativas de leyes. En ella, los ciudadanos brasileños pueden participar en el debate y en la construcción de iniciativas legislativas. Está albergado en la plataforma e-democracia, <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>.

El objetivo de Wikilegis es permitir la legislación colaborativa y participativa a través de una herramienta en línea que puede ser modificada fácilmente y que promueva la participación ciudadana activa en el proceso legislativo, por medio de la discusión y sugerencia de cambios en la redacción de los proyectos de ley.

Esto no solo facilita el debate, sino que disminuye los problemas de confianza del órgano representativo y aumenta la legitimidad de la función legislativa al permitir a la ciudadanía conocer los proyectos presentados e intervenir en ellos.

Los ciudadanos participan enviando sugerencias de enmiendas o comentarios sobre los proyectos a detalle, sí así lo desean, artículo por artículo. Además, pueden avalar o rechazar una propuesta, iniciativa legislativa o ciudadana, por medio de un ícono de respaldo.

Los legisladores pueden publicar propuestas legislativas de las cuales son autores o relatores. La ciudadanía participa haciendo comentarios o sugiriendo una nueva redacción, artículo por artículo.

La principal virtud de la plataforma Wikilegis radica en que las contribuciones colectivas se presentan de manera organizada y estructurada, facilitando su análisis y posible incorporación al texto final. La tendencia mundial que se observa en los parlamentos es que aún existe rezago en los datos abiertos que proveen en sus plataformas electrónicas y los formatos en que presentan la información no permiten su uso y entendimiento pleno.

Para usarla, el ciudadano o ciudadana debe registrarse en el portal E-democracia y crear un perfil de usuario. Puede utilizarla cualquier persona con acceso a internet, no requiere ninguna validación de nacionalidad, ciudadanía o datos personales específicos y se puede acceder incluso a través de la plataforma Facebook sin necesidad de registrarse como usuario dentro de la plataforma. De igual forma esto es significativo frente a lo que reporta el Informe de Parlamento Electrónico 2018, en cuanto a las

consultas y debates en línea que suceden en los congresos del mundo, dominados por unos pocos y en donde los ciudadanos en general no están familiarizados con los procesos legislativos.

Se selecciona el texto de la propuesta legislativa de la que se busca dar su opinión y al seleccionar el artículo, aparecen los comentarios anteriores de otros ciudadanos para que la persona pueda revisarlos.

Adicionalmente, la plataforma hace uso de distintos recursos audiovisuales para facilitar e incentivar una experiencia agradable al usuario que desea hacer ediciones de texto de las iniciativas. Al seleccionar “estoy de acuerdo”, con un mecanismo muy similar al like de la red social Facebook, se reproduce un audio de aplausos para el usuario.

Una vez que concluye el tiempo en el que se encuentran abiertas a edición las iniciativas, en la misma se reportan los resultados de la participación ciudadana. La plataforma muestra la fecha en que concluyó el período habilitado para el envío de propuestas de modificación ciudadanas. En la parte superior de la página se puede observar la participación de la ciudadanía a partir de esta plataforma en términos de participaciones, reseñas y votos, se aprecian los cambios que propone cada uno de los usuarios, así como los comentarios y votos, tanto a favor como en contra, en torno a esta propuesta de modificación ciudadana. Incluso se presenta el consenso alcanzado en torno al comentario o propuesta, en términos de porcentaje de los votos expresados a favor o en contra.

Las propuestas de modificación presentadas por los ciudadanos que logren una mayor cantidad de votos favorables son las que se proponen a la comisión correspondiente para ser incorporadas en la redacción final.

En ese aspecto se encuentra la virtud principal del sistema de colaboración en la redacción de iniciativas de ley: si bien representan una garantía de ser aprobadas de la manera en que se generaron en el portal de internet, permiten que la institución conozca el detalle del conocimiento de los ciudadanos en determinada materia y les dé cauce dentro del proceso legislativo. Que exista una plataforma para la colaboración activa de los ciudadanos en el planteamiento de las propuestas legislativas, incentiva a la ciudadanía a seguirlo utilizando y que se vincule con el desarrollo de los artículos editados, además de igual forma familiarizarlos con el proceso legislativo.

3. Conclusiones

Como consecuencia de la creación de internet y de la globalización de las tecnologías y de la información, los congresos en el mundo han dado transparencia a su funcionamiento y han generado herramientas tecnológicas para favorecer la participación ciudadana.

Es evidente que el avance de la digitalización de las entidades de gobierno ha sido diferente en cada región del mundo, de acuerdo con la tradición particular de cada país, por lo que los congresos han aprovechado de distintas formas y medidas las ventajas tecnológicas para ofrecerlas como incentivo a la participación de la ciudadanía. El desarrollo de nuevas plataformas y prácticas en los portales de internet para hacer accesible la información y generar canales de comunicación efectiva entre los parlamentarios y la ciudadanía son una realidad que nutre el proceso político de las instituciones legislativas.

La revisión de dos de las plataformas más exitosas de acuerdo con los principios del parlamento abierto en el mundo hace patente la importancia del diseño accesible de las plataformas digitales, así como el reporte de resultados y seguimiento con datos abiertos, como los principales incentivos a que la ciudadanía participe y se familiarice con el proceso legislativo.

En las dos plataformas que se describen, es crucial el diseño normativo que sustenta de manera suficiente la innovación tecnológica para incentivar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Contribuyen a que los problemas de confianza de las instituciones representativas disminuyan por medio de canales de comunicación e interacción que facilitan e incentivan la participación de la ciudadanía, así como otras funciones de seguimiento y colaboración respecto de la función legislativa.

Las herramientas digitales y, en este caso, las plataformas electrónicas están ayudando a los congresos a llegar a públicos nuevos que antes no se involucraban en los procesos políticos y los están incentivando a que continúen participando.

4. Referencias

- Handsard Society. (2012). *What next for e-petitions?* https://assets.ctfassets.net/u1rlvvbs33ri/4cT21Ncc6kk8eWAASSA2eu/88137e59f4fa085075beefa6fe96b598/Publication__What-next-for-e-petitions-2012.pdf
- LATINNO. (2017). *Wikilegis*. <https://latinno.wzb.eu/es/case/3230/>
- Leston-Bandeira, C. (2017). *What is the point of petitions in British politics?* <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/what-is-the-point-of-petitions/>
- Unión Interparlamentaria. (2016). *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*. Ginebra.
- Unión Interparlamentaria. (2018). *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Ginebra.

9. Parlamento abierto, legisladores y grupos parlamentarios del Congreso mexicano

Nidia Andrade Cárdenas*

1. Introducción

Actualmente, los parlamentos del mundo comparten el interés por garantizar el cumplimiento de estándares democráticos relacionados a su labor. De manera general, existe un consenso en torno a la importancia de la apertura parlamentaria, es decir, que los procesos de toma de decisión que se llevan a cabo dentro de los parlamentos sean accesibles y abiertos a la ciudadanía. Esto ha resultado en la ampliación y refinación de dichos estándares, por lo que los parlamentos se ven incentivados a impulsar cambios institucionales orientados hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura a la participación ciudadana y el uso innovador de las tecnologías de la información.

Inevitablemente, estos cambios han impactado en la labor diaria del congreso, en los legisladores y en los órganos de representación política de los que forman parte. A su vez, esto ha representado una oportunidad para que la ciudadanía: 1) conozca más y mejor información acerca de sus representantes y su trabajo, 2) evalúe y utilice dicha información conforme a sus intereses y 3) incida políticamente en la toma de decisiones parlamentarias. En ese contexto es que se vuelve necesario abrir la actividad de los congresos y plantear algunos retos que la apertura implica, reconociendo que los congresos no son “simplemente una oficina gubernamental donde se aprueban leyes, sino un foro representativo de las distintas expresiones sociales y políticas de una comunidad o un país” (Puente, 2018: 48).

En primer lugar, el texto abordará brevemente los antecedentes del parlamento abierto en México, destacando algunos esfuerzos del Congreso en la materia y los principales resultados en evaluaciones realizadas a ambas cámaras entre 2017 y 2019. Posteriormente, se problematizará la relación entre las y los legisladores con sus grupos parlamentarios, destacando algunos elementos que son necesarios de repensar desde el modelo de parlamento abierto, especialmente, la rendición de cuentas de las y los legisladores. También se realiza una breve revisión a los sitios de internet de la Cámara de Diputados y del Senado, identificando la disponibilidad de información relevante sobre los legisladores y los grupos parlamentarios. Finalmente, se destacan algunos retos sobre la accesibilidad a la información de los legisladores y los estándares de ética y probidad en torno a los grupos parlamentarios.

* Nidia Andrade Cárdenas es politóloga y colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

2. Parlamento abierto: definición, antecedentes y resultados

En México, previo a que el modelo de parlamento abierto cobrara la importancia que hoy tiene,¹² la centralidad de la discusión sobre la ampliación de los estándares democráticos de las instituciones políticas giraba en torno al gobierno abierto. Un antecedente fundamental es la participación de México en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA). Si bien el término se presentó discursivamente como un “nuevo paradigma”, éste se definió a partir de una serie de valores o ejes rectores necesarios para lograr el fin superior: la apertura institucional (Oszlak, 2015). Entre ellos se encuentran la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura a la participación ciudadana, la ética y probidad del servicio público y el uso estratégico e innovador de las tecnologías de la información.

Reconociendo que el gobierno abierto se orientaba principalmente al poder ejecutivo, la discusión sobre el papel del legislativo no tardó en presentarse por varios frentes. En primer lugar, dado que algunas de las acciones previstas para impulsar el gobierno abierto implicaban acción legislativa, es decir, de la creación o reforma de los marcos normativos, principalmente para garantizar la transparencia y el acceso a la información. Posteriormente, al plantear la posibilidad de trasladar estos valores a los poderes estatales (legislativo y judicial) e incluso de trasladarlos a los sectores privado y social.

Actualmente, el modelo de parlamento abierto recoge los valores o ejes rectores en torno a la apertura institucional que se mencionaron anteriormente. Aspira a que los congresos sean:

...una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones —es decir, que rinde cuentas—, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva —es decir que es transparente—, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales —es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana— y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017: 7).

No basta con que los congresos cumplan con alguna de estas características, ni que lo hagan esporádica o selectivamente. El parlamento abierto las reúne de manera integral, ya que no están dissociadas: la transparencia es la condición necesaria para asegurar que se lleven a cabo las acciones de

12 Un ejemplo de la vigencia del compromiso con el parlamento abierto en el Congreso mexicano se dio en la organización del foro Parlamento Abierto: experiencias en América Latina, llevado a cabo de manera virtual el 6 de julio del 2020. En este foro, la presidenta de la mesa directiva del Senado, la senadora Mónica Sánchez Balboa, reafirmó el compromiso del Senado en la materia, a través de la creación de un Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en convenio con la Universidad Nacional Autónoma de México. Además, se contó con la participación de la academia, legisladores latinoamericanos, personal administrativo del Senado y representantes de organizaciones como ParlAméricas, Directorio Legislativo y el Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales (NDI). Véase para más información: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/13407/Analizar_experiencias_de_America_Latina_en_materia_de_Parlamento_Abierto (Última consulta: 6 de agosto de 2020).

escrutinio, control y vigilancia inherentes a la rendición de cuentas, la rendición de cuentas y la toma de decisiones se fortalecen con la participación ciudadana y las tecnologías apoyan transversalmente a la ejecución de las labores sustanciales y adjetivas de los congresos, además de que sirven como canales directos de comunicación con la ciudadanía.

Posteriormente, en 2014 se firmó la declaración de lanzamiento de la alianza para el parlamento abierto en México¹³ tras un esfuerzo conjunto del Congreso, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y diversas organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la apertura parlamentaria. Con esta declaración, el Congreso mexicano se comprometía a establecer normas internas de participación y a generar una metodología para la elaboración de planes de acción en estrecha colaboración con dichas organizaciones. A partir de ese contexto es que se han consolidado numerosos esfuerzos, tanto de parte del Congreso como de la sociedad civil, para hacer del parlamento abierto una realidad. El impacto generado puede observarse en:

- La refinación de la normatividad aplicable: ya sea mediante reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG)¹⁴ o la publicación de reglamentos de transparencia y códigos de ética parlamentaria.¹⁵ Esto se suma a las obligaciones de transparencia específicas para el Congreso,¹⁶ las cuales incluyen información sobre el desempeño individual de las y los legisladores y sobre el presupuesto ejercido por los grupos parlamentarios.
- Los diversos estudios, diagnósticos y evaluaciones realizados por la academia y organizaciones de la sociedad civil, a partir de los cuales se ha generado un panorama amplio del estado actual del parlamento abierto, destacando áreas de oportunidad y mejora; en específico, aquellas relacionadas al desempeño de las y los legisladores.¹⁷

13 Puede consultarse en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf (Último acceso: 6 de agosto de 2020)

14 Por ejemplo, la reforma que le otorgó al Canal de Congreso autonomía técnica y de gestión abonando a que se consolidara como vía para difundir a la ciudadanía las actividades parlamentarias y así contribuir a la cultura democrática (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26/12/2016). En el Canal del Congreso se transmiten sesiones del pleno, de comisiones, comparencias, cuenta con sección de noticias, boletines, programas sobre temas de actualidad y entrevistas a la ciudadanía sobre temas que se discuten en las cámaras.

15 La Cámara de Diputados cuenta con un código de ética aplicable específicamente a las y los diputados, mientras que el código de ética del Senado se dirige a toda persona servidora pública (es decir, incluye al personal administrativo); también cuenta con un código de conducta para proveedores de bienes y servicios.

16 Las obligaciones de transparencia comunes a todos los sujetos obligados se encuentran en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y las obligaciones específicas para el Congreso, en el artículo 72.

17 Se destacan el Diagnóstico de Parlamento Abierto realizado por la Alianza por el Parlamento Abierto en 2014 y 2017; el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2018) y la Métrica de Gobierno Abierto realizada por el CIDE y el INAI (2019). Asimismo, Luna (2018: 8-9) destaca la labor realizada por organizaciones y consultorías como Visión Legislativa, Integralia e Impacto Legislativo, quienes analizan el presupuesto ejercido por el Congreso, el uso de redes sociales por parte de legisladores y su información individual (registro de votaciones, iniciativas presentadas, disciplina partidista, entre otros).

Como resultado de todo ello, hoy se cuenta con información valiosa que permite analizar diversos aspectos del Congreso. En ese sentido, cabe plantearse si el modelo de parlamento abierto en la Cámara de Diputados y en el Senado se ha traducido (y cómo lo ha hecho):

- En garantizar el acceso a la información parlamentaria, principalmente aquella relacionada al desempeño de las y los legisladores (como el historial de votaciones, listas de asistencia, informes de actividades, informes presupuestales, entre otros) y de los grupos parlamentarios (agenda legislativa, estatutos, reglamento interno, informes presupuestales, listados del personal adscrito, entre otros).
- En hacer que esta información sea útil y relevante para que la ciudadanía pueda vigilar y realizar un escrutinio al desempeño de los legisladores.
- En la consolidación de una lógica de apertura institucional que logre permear en todas las áreas del congreso, incluyendo el actuar de las y los legisladores y al interior del grupo parlamentario.¹⁸

Responder a estos planteamientos no es la intención de este texto. Dado su alcance y relevancia merecen un espacio más amplio. Sin embargo, pueden destacarse algunos resultados generales en las evaluaciones de transparencia y de parlamento abierto realizadas recientemente: en 2019, tanto la Cámara de Diputados como el Senado obtuvieron 100 por ciento en la verificación del cumplimiento a las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados que realiza anualmente el INAI.¹⁹ Por otro lado, los resultados en el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 muestran algunos aspectos de mejora en los siguientes tres principios:²⁰

18 Sobre este punto, sin embargo, algunas posturas más críticas destacadas por Luna (2018: 15-16) indican que la apertura no es determinante para el comportamiento individual de los y las legisladores, o incluso para la legitimidad del congreso. La efectividad de los mecanismos de control, más que la transparencia o la apertura en sí mismas, tiene un peso mayor. Esto sugiere que el énfasis debería ponerse en los incentivos que rodean a las y los legisladores para actuar con ética —así como en las reglas internas de los órganos de representación política que en buena medida influyen en dichos incentivos—, más que en el cumplimiento de los valores del parlamento abierto.

19 Pueden consultarse los siguientes boletines informativos sobre el tema. Para la Cámara de Diputados: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/03/2679-Obtiene-Camara-de-Diputados-el-100-por-ciento-del-cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia-reconoce-INA1>. Y para el Senado: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/46319-por-segundo-ano-consecutivo-alcanza-senado-100-por-ciento-en-transparencia.html> (última consulta: 6 de agosto de 2020).

20 En total la metodología se construye a partir de 10 principios generales. Únicamente se tomaron como ejemplo tres cuyas variables refieren a la información sobre legisladores y grupos parlamentarios. Los 10 principios son: derecho a la información; participación ciudadana y rendición de cuentas; información parlamentaria; información presupuestal y administrativa; información sobre legisladores y servidores públicos; información histórica; datos abiertos y software público; accesibilidad y difusión; conflicto de interés y legislan a favor del gobierno abierto (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017).

- 1) En Información presupuestal y administrativa, el cual verifica la disponibilidad de información sobre el presupuesto ejercido por cada legislador y por grupo parlamentario, la Cámara de Diputados obtiene una calificación insatisfactoria (de 50 por ciento) y el Senado, satisfactoria (de 67 por ciento).
- 2) En Información sobre legisladores y servidores públicos, el cual verifica que las fichas de cada legislador incluyan aspectos como nombre, fotografía, grupo parlamentario, currículum vitae, correo electrónico, redes sociales, declaración patrimonial y de intereses, registro de asistencia y votación, iniciativas presentadas, entre otros.
- 3) En conflicto de interés, el cual verifica aspectos como la existencia de una regulación del cabildeo y el listado o registro público de actividades relacionadas al cabildeo, se obtienen calificaciones insatisfactorias en ambas cámaras (57 por ciento para Cámara de Diputados y 43 por ciento para el Senado).

Si bien ha habido mejoras en los años que hay entre los ejemplos presentados (la última versión del diagnóstico sigue siendo la de 2017), debe tomarse en cuenta que la verificación anual de las obligaciones de transparencia no evalúa aspectos de accesibilidad o calidad de la información. La información disponible debe ser accesible y útil para vincularla a ejercicios de escrutinio y rendición de cuentas que contemplen la participación de la ciudadanía. Como se verá más adelante, es común que la información esté disponible pero dispersa en los sitios de las cámaras, dificultando que sea identificable con procesos o legisladores específicos.

3. Retos sobre la relación de las y los legisladores con los grupos parlamentarios en el modelo de parlamento abierto

Las y los legisladores de un congreso democrático deben ser electos en procesos limpios y abiertos y deben reflejar la pluralidad de la sociedad; es decir, estar compuestos por hombres y mujeres de las diversas corrientes políticas e ideológicas y con representación de todo el territorio nacional (Unión Interparlamentaria, 2020). En el caso mexicano, el marco normativo de ambas cámaras establece que, en primer lugar, para acceder a la condición parlamentaria deben cumplirse con una serie de requisitos legales,²¹ y, en segundo lugar, que las y los legisladores gozan de ciertas prerrogativas inherentes a su cargo (tales como la inviolabilidad y el fuero constitucional). Además, cuentan con obligaciones y derechos específicos, así como con una dieta o remuneración irrenunciable (Mora-Donatto, 2019).

²¹ Cumplir con los criterios de elegibilidad y no ser objeto de las causas de inelegibilidad o incompatibilidad, como establecen los artículos 55, 58, 62 y 125 constitucionales.

La representación, ya sea nacional para los diputados o territorial para los senadores, es inherente a su cargo, por lo que los legisladores deben rendir cuentas a la ciudadanía de sus respectivos distritos o entidades federativas. Al llegar a las cámaras, las y los legisladores se organizan de acuerdo con su expresión ideológica a través de los grupos parlamentarios, los cuales se coordinan para el impulso y defensa de una agenda política común y para la agilización de diversas actividades parlamentarias. Los grupos parlamentarios se constituyen, cuando menos, de cinco legisladores mediante un acta constitutiva al inicio de la legislatura, en la cual se debe explicitar el listado de sus integrantes, sus normas internas (por ejemplo, sobre la elección de su coordinador, la integración de nuevos legisladores, entre otros) y el nombre de la persona que fungirá como coordinadora o de quienes desempeñarán actividades específicas dentro del grupo. Quedan constituidos a más tardar el día 28 de agosto del año en que hayan celebrado elecciones, y una vez iniciada la legislatura no pueden crearse nuevos grupos. En otras palabras, los grupos parlamentarios se constituyen conforme a los partidos políticos que compitieron en esa elección y los escaños que hayan obtenido.

La conformación de los grupos parlamentarios es de gran relevancia, ya que los coordinadores forman parte de los órganos directivos de las cámaras. Por ejemplo, en la Junta de Coordinación Política (Jucopo),²² el órgano colegiado que impulsa las convergencias políticas necesarias para agilizar el trabajo legislativo de los asuntos que se llevan al Pleno. En ese sentido, puede observarse que los liderazgos de los grupos parlamentarios ejercen una importante influencia sobre los legisladores, por lo cual se vuelve muy relevante conocer las reglas internas de los grupos y los incentivos que rodean a los líderes o coordinador para la toma de decisiones (Luna, 2018: 15-16), ya que se vinculará directamente al desempeño de los legisladores; por ejemplo, en la orientación de sus votos o en el ejercicio de actividades especiales como viajes o comisiones parlamentarias.

Existe un dilema en torno a quién deben responder los legisladores, ¿al partido o a la ciudadanía? Si bien esta discusión no es en absoluto nueva, en el marco del parlamento abierto cobra relevancia, puesto que en contextos políticos donde hay poca voluntad por cumplir y ampliar los estándares democráticos, suele ocurrir que los legisladores actúan estrictamente

²² La Jucopo se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y en el caso del Senado, por tres integrantes más: dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y un senador del grupo que represente la primera minoría. Si bien existen algunas diferencias en las atribuciones de la Jucopo de cada una de las cámaras (de acuerdo con el capítulo IV de los títulos II y III de la LOCG para la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente), a grandes rasgos es un órgano que concentra un importante poder, al ser el encargado, entre otras cosas, de proponer al pleno la integración de las comisiones y de asignar los recursos humanos, materiales y financieros a los grupos parlamentarios.

conforme a los intereses del partido,²³ o en el otro extremo, que persigan únicamente intereses individuales o de clientelas (Béjar, 2003: 197). En ambos casos se ignora a la ciudadanía y difícilmente podrían establecerse mecanismos efectivos de participación o de rendición de cuentas.

La solución no es sencilla, ya que por un lado se espera una actuación congruente con los principios ideológicos de la agenda o plataforma del partido al que el legislador esté adherido²⁴ y, por otro lado, se espera no solo que actúe conforme a los intereses y necesidades de la ciudadanía, sino que incluso ésta participe activamente en su labor. Un primer paso sería garantizar la transparencia de las reglas internas de los grupos parlamentarios y verificar en qué medida se justifican sus decisiones o posturas. De esta forma se puede vigilar o prevenir que el grupo parlamentario ejerza una influencia excesiva hacia los legisladores cuando disientan de la postura del grupo o del líder.²⁵

Asimismo, el actuar de los legisladores se ve fortalecido cuando sus derechos y obligaciones están bien definidos y su acceso a recursos económicos, materiales y tecnológicos dentro del congreso no dependen de la decisión discrecional de algún líder ni de su pertenencia a un grupo. En el Congreso mexicano, los legisladores tienen, incluso, la posibilidad de cambiar de grupo parlamentario (o de dejar de pertenecer a uno) cuando sus convicciones así lo reflejen. Sin embargo, el problema no termina ahí, cabe plantearse si estos movimientos afectan a la rendición de cuentas, considerando que, al menos que sean candidatos independientes, los legisladores llegan al cargo tras haber sido postulados por un partido con una plataforma electoral concreta.

En el Congreso mexicano estos cambios se realizan con frecuencia. Basta con que los legisladores informen a su grupo parlamentario y a la mesa directiva su decisión para que se incorporen a un grupo distinto, a menos de que explícitamente no se cumplan con los lineamientos del grupo parlamentario al que el legislador pretende integrarse y sea rechazado.²⁶ Pero, ¿por qué

23 Además, en contextos poco institucionalizados, los intereses del partido suelen estar personalizados, es decir, suelen ser los intereses de las élites partidistas.

24 Esto no significa que un legislador independiente esté exento de esa expectativa. Si bien no está adherido a una plataforma de partido, sí tendría una plataforma electoral en la cual exprese sus principios ideológicos y se esperaría que actúe conforme a ellos.

25 En el contexto mexicano, este punto es muy interesante y merece un estudio aparte. Durante años la prohibición de la reelección en el Congreso aseguraba la lealtad partidista de los legisladores, ya que el futuro de su carrera política dependía en buena parte de la voluntad de los liderazgos partidistas (Béjar, 2003: 215). Con la introducción de la reelección en la reforma política de 2014, valdría la pena analizar los cambios que ésta traerá en la disciplina partidista del Congreso.

26 Comúnmente, las notificaciones sobre cambios de grupos parlamentarios son escuetas, mencionando únicamente que es su voluntad pertenecer a otro grupo sin dar mayor justificación.

ocurren estos casos? ¿Es suficiente con que los legisladores informen su decisión, o de qué manera explican y justifican el cambio ante la ciudadanía? ¿Qué responsabilidad tiene el legislador en lo individual y qué responsabilidad tiene el grupo parlamentario al aceptar o rechazar un movimiento de este tipo? ¿La decisión podría someterse a consideración de un comité de ética, o podrían establecerse lineamientos más estrictos para ello?

Sin duda, son preguntas en las que vale la pena profundizar y problematizar desde los estándares del parlamento abierto, especialmente dados los cambios realizados en la actual legislatura (véanse los anexos 1 y 2 de este subcapítulo) y el impacto que éstos tuvieron en la conformación de mayorías, principalmente en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en el caso del grupo parlamentario de Morena, al inicio de la LXIV Legislatura (tras las asignaciones de diputaciones de representación proporcional que realiza el Instituto Nacional Electoral) contaba con 191 diputados, y en el transcurso de ésta sumó a 70 diputados, llegando a un total de 261 para finales del segundo año de ejercicio. Por otro lado, los grupos parlamentarios que perdieron el mayor número de integrantes son los de Partido Encuentro Social y Partido del Trabajo, con 32 y 17 integrantes menos respectivamente.

En el Senado también se han realizado movimientos de grupos parlamentarios desde su integración original. Nuevamente destaca el grupo parlamentario de Morena al sumar seis integrantes. Asimismo, destaca el caso de dos grupos parlamentarios (Partido de la Revolución Democrática y Partido Encuentro Social), ya que tras los movimientos quedaron con menos de cinco integrantes, el mínimo establecido por el Reglamento del Senado. Originalmente, ambos contaban con 8 integrantes, y en el transcurso de la legislatura quedaron con tres y cuatro integrantes respectivamente. Ello suscitó un debate en el Senado, ya que la postura de la presidenta de la Mesa Directiva se orientaba hacia el reglamento. Sin embargo, la Jucopo emitió un acuerdo²⁷ en el cual se sostenía que los grupos debían prevalecer bajo un principio de jerarquía de leyes, argumentando que la LOCG no contempla la disolución de los grupos y que, por lo tanto, el reglamento excedía de sus facultades al establecer la disolución de los grupos una vez iniciada la legislatura. Finalmente, el acuerdo fue votado en el Pleno con 76 votos a favor, 14 en contra y dos abstenciones, el 29 de junio de 2020, y los grupos parlamentarios del PRD y del PES prevalecieron.

Tras exponer estas experiencias queda claro que en la lógica del parlamento abierto carece de sentido exigir cuentas y evaluar individualmente a los legisladores si no se reconoce el rol de los grupos parlamentarios en

27 Puede consultarse en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-06-29-2/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Grupos_Parlamentarios_ACT.pdf (Último acceso: 8 de agosto de 2020).

su labor. Para ello, resulta esencial conocer sus reglamentos, agenda y la forma en como ejercen recursos para prevenir una toma de decisiones discrecional que afecte el desempeño de los legisladores, y consecuentemente, la rendición de cuentas.

4. ¿Qué podemos saber sobre los legisladores y los grupos parlamentarios? Una breve revisión a la disponibilidad de la información en las páginas del Congreso mexicano

4.1. Cámara de Diputados

Información sobre los diputados:

Hay distintas formas de acceder a sus fichas, ya que el sitio permite búsquedas por orden alfabético, por tipo de elección, por grupo parlamentario y despliega una gráfica sobre la composición de la cámara. Incluye un apartado para que la ciudadanía pueda localizar a su diputado conforme a la sección correspondiente de la credencial de elector. La ficha también despliega el nombre del suplente y los movimientos realizados sobre licencias y reincorporaciones, así como las comisiones a las que pertenece una ficha curricular, las iniciativas presentadas y su estatus (especificando si corresponde a diversos grupos parlamentarios o si el diputado es adherente o iniciante), proposiciones, el sentido de sus votaciones en el pleno y el calendario de asistencia.

Si bien la información es muy completa y actualizada, sería de utilidad añadir a los movimientos del grupo parlamentario, un enlace a sus redes sociales e información sobre la ubicación de su oficina física o virtual, ya que de acuerdo con las obligaciones establecidas en el artículo 8 de su reglamento, los diputados deben “mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física y/o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo”. Tampoco proporciona información presupuestaria (viáticos, personal de honorarios a su cargo), declaraciones de intereses o patrimoniales ni un vínculo que dirija a ellas. Si bien puede accederse desde distintas plataformas (por ejemplo, en la sección de obligaciones de transparencia de la Cámara o mediante solicitud de información), esta debe buscarse en bases de datos con información global, y es difícil encontrar los datos correspondientes a algún diputado en lo particular.

Información sobre los grupos parlamentarios:

En la gaceta parlamentaria pueden consultarse los documentos constitutivos de todos los grupos parlamentarios que se conformaron al inicio de la

legislatura. A pesar de que no hay una sección o sitio específico dentro de la página de la Cámara sobre los grupos parlamentarios, éstos sí cuentan con páginas de internet propias,²⁸ las cuales despliegan información general sobre los temas impulsados por sus bancadas, secciones de noticias, entrevistas, listado de sus integrantes, datos de contacto, enlace a sitios de interés, enlace a redes sociales, entre otros.

4.2. Cámara de Senadores

Información sobre las y los senadores:

Al igual que en la Cámara de diputados, la información se despliega mediante distintos motores de búsqueda: por grupo parlamentario, orden alfabético, género, entidad federativa, tipo de representación y estatus (activos o con licencia). La ficha de cada senador incluye un enlace a sus redes sociales, ubicación de su oficina, teléfono y correo, nombre de persona suplente, listado de comisiones a las que pertenece, registro de asistencias, votaciones y sentido del voto en Pleno, así como versiones estenográficas de sus intervenciones, semblanza curricular, iniciativas presentadas y su estatus, proposiciones y comunicaciones (las cuales incluyen informes de viaje e informes de labores o comisiones especiales) y excitativas. Sobre su información presupuestaria, declaraciones patrimoniales y de intereses ocurre lo mismo que en la Cámara de Diputados, donde debe accederse por otras vías al no estar vinculado directamente a la información individual de los senadores. Tampoco se informa sobre cambios de grupo parlamentario.

Información sobre grupos parlamentarios:

A diferencia de la Cámara de Diputados, la página del Senado sí despliega enlaces a cada uno de los sitios específicos de los grupos parlamentarios. En los sitios se encuentra información similar, noticias relevantes, listado de integrantes, redes sociales, entrevistas, entre otros. Sin embargo, en la *Gaceta del Senado* no se encuentran los documentos constitutivos, únicamente los oficios de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios donde se da conocimiento de que éstos fueron entregados durante la primera sesión de la LXIV Legislatura.

5. Comentarios finales

Transitar a la apertura institucional es un proceso de largo plazo. Para lograrlo se necesitan de amplios consensos para impulsar agendas y reformas en torno a los valores de apertura, transparencia y rendición de cuentas.

²⁸ Únicamente el Partido Verde Ecologista (PVEM) no cuenta con un sitio específico para sus grupos parlamentarios en Cámara de Diputados o en Senado. Sin embargo, dentro de la página del partido hay secciones para consultar información sobre ambos grupos.

tas. En los años recientes el Congreso mexicano ha logrado importantes avances en materia de parlamento abierto, si bien en un inicio fue necesario el énfasis en las reformas de transparencia, hoy puede profundizarse en el enfoque integral del parlamento abierto para que los objetivos no se tracen de manera segmentada.

En un parlamento abierto debe ser posible identificar los intereses hacia los que se orienta la labor individual de los legisladores. Para ello no basta conocer su historial de votación o registro de asistencia, sino que debe ser posible analizar cómo las decisiones se coordinan desde los grupos parlamentarios y sus liderazgos, para posteriormente evaluar si éstas se justifican conforme a una agenda ideológica coherente (suscrita al inicio de la legislatura) o si están actuando bajo intereses de otros actores.

Tener acceso a la información individual de los legisladores es un avance en sí mismo, sin embargo, para un escrutinio riguroso a su labor, la información debe estar vinculada a procesos específicos que involucran a los grupos parlamentarios. Conocer sus reglas internas es fundamental, ya que permite evaluar si la elección de liderazgos, la aceptación de nuevos integrantes o la adopción de posturas sobre temas relevantes en el congreso se realiza conforme a estándares éticos y de probidad. Se destacó un fenómeno presente en la actual legislatura para ilustrar este punto, la decisión de los legisladores por cambiar de grupo parlamentario.

Finalmente, se identifican áreas de oportunidad para facilitar la accesibilidad de la información sobre legisladores y los grupos parlamentarios. Principalmente información presupuestal, declaraciones de intereses y de actividades de cabildeo, las cuales deben buscarse en bases de datos generales (o directamente en el Sipot)²⁹ y no se vinculan a las fichas individuales de los legisladores, ni a los sitios de los grupos parlamentarios. Contar con una presentación más homogénea y directa de la información, aprovechando los sitios existentes, representaría un avance en ese sentido.

6. Referencias

- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).
- Béjar, L. (2003) “Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México”, en Mirón Lince, Rosa María y Luisa Béjar Algazi, (coords.). *El Congreso mexicano después de la alternancia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

²⁹ Sistema de Obligaciones de Transparencia (Sipot), alojado en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

- INAI-CIDE. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto, 2019*. https://micrositios.inai.org/gobiernoabierto/?page_id=5765 (Última consulta el 15 de marzo de 2020).
- Luna, I. (2018). “Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar” en Luna Pla, Issa, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coords.). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis contextual e institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Mora-Donatto, C. (2019). *El parlamento de México. Historia, estructura y funciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Oszlak, O. (2015). “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”, en Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez Pereznieto (coords.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Puente, K. (2018). “Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)”, en Luna Pla, Issa, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coords.). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis contextual e institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/indice-legislativo-2018-paises.pdf> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).
- Unión Interparlamentaria. (2020). *Criteria for democratic parliaments*. <https://www.ipu.org/our-impact/strong-parliaments/setting-standards/criteria-democratic-parliaments> (Última consulta: 6 de agosto de 2020).

7. Anexo: Composición original y actual de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores

Tabla 1: Composición original y actual de la Cámara de Diputados

Partido	Diputados (agosto 2018)		Total diputados 2018	Diputados agosto 2020		Total diputados 2020	Diferencia
	Mayoría representativa	Representación proporcional		Mayoría representativa	Representación proporcional		
PAN	40	41	81	39	39	78	-3
PRI	7	38	45	9	37	46	-1
PRD	9	12	21	7	5	12	-9
PT	58	3	61	38	6	44	-17
PVEM	5	11	16	6	7	13	-3
MC	17	10	27	16	11	27	Sin cambio
Panal	2	-	2	Este partido perdió registro y no se formó grupo parlamentario (GP)			
Morena	106	85	191	161	90	261	+70
PES	56	-	56	23	1	24	-32
S/GP	-	-	-	1	4	5	-
Totales	300	200	500	300	200	500	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional Electoral.

Tabla 2: Composición original y actual Senado de la República

Partido	Senado (agosto 2018)		Total Senado 2018	Senado (agosto 2020)		Total Senado 2020	Diferencia
	Mayoría relativa (MR)	Representación proporcional (RP)		MR	RP		
PAN	17	6	23	19	6	25	+2
PRI	8	6	14	8	5	13	-1
PRD	6	2	8	2	1	3	-5
PT	5	1	6	5	1	6	Sin cambio
PVEM	4	2	6	4	3	7	+1
MC	5	2	7	6	2	8	+1
Panal	1	-	1	Este partido perdió registro y no se formó GP.			
Morena	42	13	55	50	11	61	+6
PES	8	-	8	1	3	4	-4
S/GP	-	-	-	1	-	1	-
Totales	96	32	128	96	32	128	-

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados y el Instituto Nacional Electoral.

10. Parlamento abierto en México en el contexto de la pandemia

María del Carmen Nava Polina*

1. Introducción

La pandemia Covid-19 puso a prueba la actividad pública en el mundo. El trabajo presencial fue en buena parte interrumpido con el fin de evitar contagios en ámbitos privados y públicos. Las instituciones de representación legislativa no fueron la excepción. Tanto el Congreso de la Unión como los 32 congresos locales se adaptaron con distintas medidas a la emergencia sanitaria. Este capítulo presenta un concentrado de las decisiones legislativas, actividades y documental parlamentaria de las legislaturas en México en esta delicada época.

2. Ámbito internacional

En toda democracia existirán situaciones de emergencia que la pongan a prueba en términos prácticos, legales y constitucionales. Sin embargo, los marcos normativos de los legislativos no estaban pensados para prever una situación extraordinaria que limitara el trabajo presencial en los recintos oficiales.

La Unión Interparlamentaria UIP, (2020) ha compilado y actualizado de forma proactiva la respuesta de los 130 congresos que conforman su organización durante la pandemia de Covid-19. Sobre los patrones de práctica legislativa de los congresos de esta compilación, se observan distintos tipos de reacción. En Nava Polina (2020) se señala:

- a) Los congresos mantienen reuniones físicas, pero con restricciones (menos sesiones de plenarias o comités, menos congresistas y personal en el edificio, algunos trabajando remotamente, cambios en el lugar de las reuniones parlamentarias para, por ejemplo, utilizar un edificio más grande que permita un distanciamiento social más efectivo).
- b) Los congresos mantienen reuniones, pero no presenciales, sino mediante métodos de trabajo remotos. Se aprovecha la diversidad de opciones de infraestructura técnica para reuniones remotas. La UIP reporta: “Muchos parlamentos están explorando opciones para herramientas de trabajo remotas. Esto plantea una serie de problemas, incluida la base legal para el trabajo remoto, la seguridad y la autenticación. Otro factor es la capacidad del personal parlamentario para poner en práctica nuevas soluciones mientras están sujetos a medidas de distanciamiento social”.

* Comisionada del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. La autora agradece la asistencia de investigación y contribuciones de Juan Pablo Figueroa Mansur, Zulema Oviedo, Daniel Saavedra Lladó y José Guadalupe Hernández Martínez.

Los congresos dejan de reunirse. En algunos casos corresponde la contingencia al periodo de receso. En otros casos, este receso se ha adelantado (caso del Parlamento del Reino Unido, luego de haber votado medidas de emergencia). Otros congresos ajustaron sus procedimientos operativos para crear un comité especial que delibere, en lugar del pleno (caso de Nueva Zelanda). La UIP reporta que “la falta de voluntad política o capacidad técnica también puede evitar que un parlamento se reúna”.

Por su parte, se cuenta con una revisión centrada en respuestas de los congresos de la región americana. Ésta se compiló por la organización internacional ParlAmericas (2020). El documento revisa las estrategias de mitigación y adaptación adoptadas por los congresos de la región:

- Restricción de viajes no esenciales dentro y fuera del país por los congresistas y su personal de apoyo (Bahamas).
- Cierre temporal de las visitas públicas a los edificios parlamentarios (Trinidad y Tobago), instalación de recipientes con gel antibacterial para las manos en las áreas de más tránsito en los edificios (El Salvador), controles a la entrada de los edificios legislativos para verificar temperatura de las personas que ingresan (Panamá).
- Reducción de la frecuencia de sesiones plenarias o de comisiones parlamentarias, o de su duración (México).
- Limitar la asistencia del personal a los edificios legislativos al mínimo indispensable (Argentina), poner en operación esquemas de trabajo a distancia y flexibilizar horarios (Colombia), designar para trabajo a distancia primordialmente al personal con condiciones que le hagan más vulnerable a la Covid-19 (México), proveer asesoría médica específica sobre los riesgos de salud asociados al Covid-19 al personal del congreso y sus familias (Canadá), realizar, para las y los legisladores, capacitaciones o pláticas informativas con personal médico especializado sobre la Covid-19 (Cuba).
- Adaptación de las funciones legislativas para su ejecución mediante esquemas de trabajo a distancia. En Ecuador se adoptó una normativa específica para la realización de sesiones a distancia para la Asamblea Nacional, en Paraguay se promueve una iniciativa para habilitar a las y los diputados a participar en sesiones virtuales, la Cámara de Diputados de Brasil aprobó una ley para establecer un sistema remoto de deliberación, el Congreso de Chile aprobó una reforma constitucional que autoriza las sesiones virtuales para circunstancias excepcionales, el voto de congresistas a distancia y transmisión simultánea de las sesiones para difusión. También se han establecido acuerdos para garantizar sesiones solo con la asis-

tencia de los congresistas necesarios para alcanzar el cuórum legal sin afectar la representación partidaria.

- Asimismo, se ha buscado mantener vías para garantizar la posibilidad del involucramiento del público en las discusiones parlamentarias que se realicen durante la contingencia, como son los casos de Costa Rica, que ha adoptado distintas herramientas informáticas de acceso público para este fin y en Panamá, donde se difunde a la ciudadanía información sobre el protocolo para la transmisión de sesiones.

3. Virtualidad gradual

En tal contexto internacional, regresamos a México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones locales mandatan a los legislativos para fiscalizar al Ejecutivo, aprobar y modificar el presupuesto, actividades a ser ejercidas sin considerar emergencias pues son condición *sine qua non* para mantener pesos y contrapesos, división de poderes y el Estado democrático de derecho.

Durante la pandemia, el Gobierno Federal declaró como esencial que no debía parar la actividad legislativa federal y local. Así se estableció en el inciso b) de la fracción II del artículo primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 publicado el 31 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Aun habiendo sido declarada como esencial la actividad legislativa, la respuesta de los congresos ante la Covid-19 dependió de las condiciones legales y constitucionales de origen que señalan que los trabajos plenarios, en el sistema de comisiones y en órganos de gobierno deben llevarse a cabo dentro del recinto oficial legislativo, es decir, de forma presencial y en un sitio específico.

La imposibilidad de cumplir con tal requisito, colocó a los congresos ante cuatro escenarios para el desarrollo de sus actividades parlamentarias, de fiscalización, investigación, administrativas y legislativas: sesionar en remoto sin realizar reformas, no sesionar, sesionar de manera presencial o bien, sesionar con virtualidad una vez realizadas las reformas. Estas opciones generaron matices de constitucionalidad, legalidad, de ritmo en el trabajo legislativo y en la incorporación de cuidados para prevenir contagios.

El camino de las 32 legislaturas locales y las dos cámaras del congreso federal en México para la transición hacia la virtualidad, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, ha sido pausado. En el transcurso de la cuarentena por la pandemia, que inició la fase 3 en el país el 21 de abril de 2020, se detectó que para abril, cuatro congresos locales habían realizado reformas para trabajar de forma remota: Baja California, Chiapas, Colima y San Luis Potosí. Para mayo

ya eran 14, pues se sumaron Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Sonora y Veracruz. Para junio fueron 22, se unieron Aguascalientes, Ciudad de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Yucatán. Y finalmente, para agosto sumaron 25 con Campeche, Hidalgo y Nuevo León (Visión Legislativa, 2020a).

Hacia la primera semana de septiembre, 25 congresos locales contaban con reformas para trabajar desde la virtualidad. Los congresos locales que aún no habían reformado eran: Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. En ello coincidieron las dos cámaras del Congreso de la Unión en el ámbito federal.

Es conveniente registrar cómo se realizaron las reformas para trabajar desde la virtualidad, ver qué elementos de parlamento abierto se observaron durante su proceso y posterior a este; así como el alcance y las temáticas que consideraron los decretos aprobados. ¿Hay o no uso de facultades extraordinarias y respeto a los ámbitos de cada Poder?

4. Unanimidad y mayorías

Los parlamentos no se limitan a la emisión de leyes, sino que ejercen una función de representación popular. A su vez, deben cumplir con la función de control al ejercicio del poder por parte de los ejecutivos, como reflejo del sistema de pesos y contrapesos previsto por las leyes fundamentales de cada país.

Derivado de la emergencia sanitaria provocada por Covid-19, se vuelve imprescindible el ejercicio permanente y continuo de las facultades constitucionales de fiscalización y presupuesto de los congresos. Estos son los responsables de adecuar el marco normativo, el presupuesto y la ley de ingresos para que las instituciones del Estado hagan frente a la crisis de salud, reformulen políticas públicas y restablezcan prioridades para recuperarse frente a, y transcurrida, la emergencia sanitaria.

Las reacciones que observaron los congresos locales del país corresponden con los patrones que detectó la Unión Interparlamentaria, han sido diversas y paulatinas. La mayoría de los congresos optaron por las sesiones virtuales, aunque hay casos en los que se continuó con el trabajo legislativo presencial.

Gracias a las nuevas tecnologías de información y a la conectividad, ni los congresos locales ni la sociedad nos paralizamos por completo. Las modificaciones legales y reglamentarias aprobadas en sesiones presenciales³⁰ permitieron que los congresos ejercieran en distinta medida, facultades de

³⁰ El caso del congreso de Coahuila es problemático, dado que, a pesar de contar con un acuerdo legislativo, la aprobación de la reforma a su ley orgánica se llevó a cabo en una sesión virtual, la cual aún no contaba con un sustento legal. Sin embargo, destaca que toda la documental del proceso legislativo se encuentra disponible en el portal oficial, lo que no ha sucedido en otros congresos.

representación y legislación, se realizaron sesiones virtuales de comisiones y del pleno, comparecencias y reuniones de trabajo con funcionarios y autoridades de gobierno en materia de salud y economía.

Al respecto, la organización Visión Legislativa (2020a) detectó, en *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19*, que 25 congresos locales reformaron sus constituciones, leyes orgánicas o reglamentos internos para establecer la modalidad virtual en las sesiones de Pleno, comisiones y otros órganos legislativos. Estos casos representan el 78 por ciento de los congresos locales (Tabla 1). Todos ellos reformaron su marco normativo durante sesiones presenciales, con excepción de Coahuila, que lo hizo en una sesión virtual, previo acuerdo legislativo aprobado por el Pleno.

Al desagregar por grupo parlamentario mayoritario, los 25 congresos que optaron por sesiones virtuales en su ley orgánica o reglamento, se encuentra que 14 de ellos tienen mayoría del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora y Veracruz; seis del Partido Acción Nacional (PAN), Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León y Querétaro; tres del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Campeche, Coahuila y Yucatán; uno de Movimiento Ciudadano (MC), Jalisco y uno sin grupo parlamentario que cuente con mayoría simple.

Otro aspecto coincidente fue el consenso entre grupos parlamentarios para la aprobación de estas reformas, pues en 18 de los 25 congresos se votaron por unanimidad.

Los congresos de Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas presentaron actividad legislativa remota sin contar con el marco legal que otorga certeza jurídica a las decisiones derivadas en las sesiones y las reuniones virtuales. Meses después (en agosto para mayor precisión), Hidalgo realizó sus reformas para trabajar en remoto.

Tabla 1. Reformas de congresos virtuales

Congreso local	Documental completa del proceso legislativo	Se acota el tipo de temas a discutir y aprobar en remoto	Aprobada por unanimidad	Grupo parlamentario con mayoría simple
Aguascalientes	—	✓	✓	PAN
Baja California	—	—	✓	Morena
Baja California Sur	—	—	✓	Morena
Campeche	—	—	—	PRI
Coahuila	✓	—	✓	PRI
Colima	—	—	—	Morena
Chiapas	—	—	✓	Morena
Chihuahua	✓	✓	—	PAN
CDMX	—	—	✓	Morena
Durango	✓	—	✓	Morena
Guanajuato	✓	—	—	PAN
Hidalgo	—	✓	✓	Morena
Jalisco	✓	—	✓	MC
Estado de México	—	—	✓	Morena
Michoacán	—	—	—	Morena
Nayarit	✓	—	✓	PAN
Nuevo León	✓	—	✓	PAN
Oaxaca	✓	—	✓	Morena
Puebla	—	—	—	Morena
Querétaro	—	—	✓	PAN
San Luis Potosí	—	—	✓	Sin mayoría
Sinaloa	—	—	✓	Morena
Sonora	—	✓	✓	Morena
Veracruz	✓	—	✓	Morena
Yucatán	—	—	—	PRI

Fuente: Visión Legislativa. (2020). Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19. Quinto Reporte.

El ejercicio de las facultades legislativas de representación y contrapeso es permanente, dado que el trabajo de las y los legisladores no se limita a las sesiones plenarias, sino que también implica desarrollar comparecencias de personas funcionarias, reuniones relacionadas con temas de fiscalización de la cuenta pública, decisiones de los órganos de gobierno, o bien al debate en la dictaminación en el sistema de comisiones. Todas estas actividades deben sustentarse con legalidad, al contar con fundamentos que les permitieran trabajar de manera virtual.

Se observó que en algunos congresos locales se trabajó inicialmente en remoto sin contar con la reforma que los respaldara, y con el paso del tiempo la legalidad de las sesiones se alcanzó al contar con la reforma adecuada. Esto sucedió en la Ciudad de México.

5. Particularidades y facultades extraordinarias

Encontramos diferencias importantes en la redacción de las reformas de cada congreso local, lo que implica observar particularidades en los alcances legales y temáticas de las sesiones virtuales. Solo en cinco congresos locales especificaron el tipo de asuntos que pueden discutirse y aprobarse durante las sesiones virtuales. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México es posible discutir y aprobar reformas constitucionales, no así en Aguascalientes, donde la materia constitucional y las designaciones son asuntos estrictamente presenciales.

En el congreso de Sonora se establece que esta modalidad virtual no aplica para reformas constitucionales, ni en materia electoral, ni leyes orgánicas de los poderes u organismos constitucionales autónomos. En cambio, en el caso de Chihuahua se señala que las sesiones virtuales serán exclusivamente para atender temas relacionados con la emergencia, esto es: salud, seguridad pública, protección civil, presupuesto y hacienda pública.

Por otra parte, el congreso de Hidalgo estableció en su reforma que no es posible sesionar de forma virtual para llevar a cabo el procedimiento de juicio político. Además, otros temas que no podrán ser tratados de forma remota serán las reformas constitucionales, designaciones, suspensión de presidencias municipales, reformas a la constitución federal, o cualquier asunto que implique votación por cédula.

Ahora bien, en un sistema democrático de derecho se requiere garantizar que la pandemia (o cualquier otra emergencia) no sea utilizada para justificar la cesión o abdicación del uso de facultades de los poderes legislativos. Las autorizaciones presupuestales, de fiscalización de su ejercicio a través de la cuenta pública, o bien la facultad de investigar y valorar los programas y políticas públicas en seguimiento a los planes de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en los locales deben seguir su curso sin interrupción. Los contrapesos de poderes deben estar garantizados en cualquier momento, salvo en circunstancias de suspensión de garantías, cuya excepción está prevista en el artículo 29 de la constitución federal.

En este contexto, la cesión de facultades extraordinarias se encuentra regulada de distinta manera de cada constitución local. Aunque hay casos en los que no se encuentra contemplada tal figura, como el de Nuevo León, en que dichas facultades extraordinarias se encuentran prohibidas de forma expresa. Al respecto, Gilberto Nava (2020) señala:

(...) la mayoría de las constituciones de las entidades federativas mexicanas prevén la posibilidad de que los congresos locales concedan facultades extraordinarias a los gobernadores, en términos genéricos, en casos excepcionales y cuando así se estime conveniente por las circunstancias especiales en las que se encuentre el estado, y por tiempo limitado. Sin embargo,

algunas de estas constituciones son más cautelosas y establecen que los decretos que otorguen facultades extraordinarias deben ser lo más claros y precisos posible en la determinación de las atribuciones y competencias que abarca, su contenido y alcance, los supuestos que posibilitan su concesión, así como el tiempo en el que el gobernador podrá ejercerlas.

Las entidades federativas en las que se permite la aplicación de dicha figura constitucional son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Colima, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. No obstante, Gilberto Nava (2020) encuentra que las constituciones de dichas entidades “no establecen sobre qué ramos pueden tratar las facultades extraordinarias que conceda el congreso local al gobernador ni los límites que deben respetar”. Esto con excepción del caso de Colima, cuya constitución local prevé que aplique en los ramos de hacienda y gobernación.

Por lo tanto, todas las facultades extraordinarias de los poderes deben estar consideradas en su respectiva constitución para poder ser ejercidas. Aunque cabe señalar que, si no se encuentran bien reguladas, las facultades extraordinarias pudieran contravenir la propia división de poderes.

Al respecto, existen algunas entidades federativas en las que el Poder Legislativo ha concedido facultades extraordinarias en materia de presupuesto al Poder Ejecutivo, tales como la Ciudad de México y Nuevo León.

Para el caso del Congreso de la Ciudad de México, Visión Legislativa (2020b) narra:

Un mes después de que se aprobaran las sesiones virtuales, el 19 de junio, en sesión virtual extraordinaria convocada un día antes, se aprobó en Pleno el dictamen de reforma a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos, esto con 38 votos a favor, 20 en contra y 4 abstenciones, (...)

(...) esta reforma a la Ley de Austeridad implica que, en casos de desastre natural o emergencia sanitaria, la persona titular de la jefatura de la Ciudad de México puede ordenar reducciones al presupuesto de egresos en los rubros de gasto que no constituyan un subsidio entregado directamente a la población, esto aplica para cualquier ente público, incluidas las alcaldías, el Poder Judicial, Legislativo y los órganos autónomos. Para el caso en que cualquiera de las últimas tres instituciones no realice las adecuaciones correspondientes, se establece que “la persona titular de la jefatura de gobierno enviará al congreso local la iniciativa con el monto a reducir en el Decreto de Presupuesto de Egresos, para que por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se examine, discuta y, en su caso, apruebe o modifique en un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de su recepción.

En Nuevo León, el congreso local dotó de facultades extraordinarias en materia de presupuesto al gobernador a través de una reforma a la Ley de Egresos en la que se establece que el Ejecutivo puede “realizar las trans-

ferencias que se requieran de los conceptos que integran las estructuras presupuestales”.³¹ Esta reforma es contraria a lo que la propia Constitución Política del Estado de Nuevo León establece en su artículo 64, donde se señala que “no puede el congreso [...]: conceder ni abrogarse en ningún caso facultades extraordinarias” (Como se cita en Visión Legislativa, 2020c: 3-4).

6. Escasa documental

En México, a partir de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (Nava Polina, 2015), se agruparon 10 principios de parlamento abierto construidos por organizaciones de la sociedad civil: 1) derecho a la información, 2) participación ciudadana y rendición de cuentas, 3) información parlamentaria, 4) información presupuestal y administrativa, 5) información sobre legisladores y servidores públicos, 6) información histórica, 7) datos abiertos y no propietarios, 8) accesibilidad y difusión, 9) conflictos de interés y 10) legislar a favor del gobierno abierto. En el caso del principio 10 se ha ampliado el enfoque hacia legislar a favor del Estado abierto (Visión Legislativa, 2018).

Si se evalúa la actividad legislativa de los congresos locales en México durante la pandemia de Covid-19, se observan rezagos importantes en el cumplimiento de los principios de información parlamentaria, de accesibilidad y difusión.

Visión Legislativa (2020) encontró que solamente ocho de los 25 congresos locales cumplieron con la obligación de transparencia de publicar completa la documental legislativa de sus reformas en materia de sesiones virtuales: Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Veracruz. Para estos casos se encontraron electrónicamente las iniciativas, los dictámenes y los decretos.

Por otro lado, respecto a la publicación de las votaciones nominales de las reformas llevadas a cabo, “(...) sólo 7 congresos locales cumplieron con esta obligación: Coahuila (mayoría del PRI), Guanajuato (PAN), Nayarit (PAN), Estado de México (Morena), Michoacán (Morena), Puebla (Morena) y Sinaloa (Morena)” (Visión Legislativa, 2020: 3-4).

Esto resulta preocupante porque sin información parlamentaria sobre las decisiones y las posturas de cada legislador, no será posible evaluar su trabajo y desempeño si es que aspiran a ser reelectos como resultado del proceso electoral del 2021, cuando habrá elecciones federales para renovar la Cámara de Diputados y elecciones locales para renovar 18 congresos locales.

³¹ Para más detalles del contenido de la reforma, consúltense el decreto no. 285 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* y disponible en el portal oficial del Congreso de Nuevo León.

7. Congreso de la Unión

La fase dos de la pandemia fue declarada el 24 de marzo. Ese mismo día, el Senado de la República llevó a cabo su penúltima sesión plenaria del periodo ordinario, ya que se emitió después un oficio de la mesa directiva en el que se avisó que las sesiones y las actividades de todos los órganos parlamentarios serán reducidas al mínimo.

Por otro parte, a inicios de marzo, la Cámara de Diputados acordó reducir al mínimo sus actividades presenciales como medida de prevención de contagios. En San Lázaro se celebró una última sesión plenaria del periodo ordinario el 19 de marzo, en la que se votaron a las y los diputados que integraron la comisión permanente.

Posteriormente, en mayo iniciaron los trabajos de la comisión permanente, cuyo recinto correspondió a las instalaciones del Senado bajo protocolos y límites del número de personas, divisiones acrílicas entre los escaños, así como la toma de temperatura y el uso de gel antibacterial entre los legisladores y el personal administrativo (Visión Legislativa, 2020).

Los temas más importantes que tocó la comisión permanente fueron las convocatorias a tres periodos extraordinarios para la Cámara de Diputados y el Senado. El primero fue el 30 de junio de 2020, en el que se aprobaron diversas reformas a la ley para armonizar el marco jurídico mexicano con el Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), que recientemente entró en vigor.

El segundo periodo extraordinario correspondió a la Cámara de Diputados, donde se llevó a cabo la designación de cuatro integrantes del consejo general del Instituto Nacional Electoral (INE), el 22 de julio de 2020.

El tercer periodo extraordinario fue convocado para el 29 de julio en el Senado, donde se aprobaron reformas en materia de prisión preventiva y la Ley de Adquisiciones. Prácticamente, el total de las iniciativas que se presentaron después de la declaración de la fase 3 han quedado pendientes de trámite, dado que los asuntos más importantes fueron reservados para el periodo ordinario.

En la Tabla 2 se encuentra desglosado el número de iniciativas presentadas en el Congreso mexicano por cámara y grupo parlamentario. Como se observa, desde el 21 de abril que inició la fase 3 se presentaron 199 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales 26 por ciento corresponden a Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), 20 por ciento del Partido Acción Nacional, 16 por ciento del Movimiento Ciudadano, 14 por ciento del Partido Encuentro Social (PES), 12 por ciento del Partido del Trabajo (PT), 6 por ciento del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 5 por ciento del Partido Revolucionario Institucional y 3 por ciento del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); las y los diputados sin grupo parlamentario no han presentado ninguna iniciativa a nombre propio.

Tabla 2. Iniciativas presentadas por grupo parlamentario en el Congreso mexicano del 21 de abril 2020 al 11 de agosto de 2020

Cámara de Diputados			Senado de la República		
Grupo parlamentario	Número de iniciativas	Porcentaje %	Grupo parlamentario	Número de iniciativas	Porcentaje %
Morena	51	26	PRI	307	37
PAN	39	20	Morena	189	23
MC	31	16	PAN	157	19
PES	27	14	MC	63	8
PT	24	12	PVEM	43	5
PRD	12	6	PT	38	5
PRI	9	5	PRD	21	3
PVEM	6	3	PES	17	2
Sin GP	0	0	Sin GP	3	0.4
Total	199	100	Total	838	100

Fuente: Elaboración propia con datos del portal oficial de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados y del Senado de la República. Periodo de análisis: 21 de abril al 11 de agosto de 2020.³²

Por otra parte, en el Senado se presentaron 838 iniciativas durante la fase 3. Según la Tabla 2, 37 por ciento del total de las iniciativas presentadas corresponde a senadores o senadoras del grupo parlamentario del PRI, 23 por ciento de Morena, 19 por ciento del PAN, 8 por ciento de MC, 5 por ciento del PVEM, 5 por ciento del PT, 3 por ciento del PRD, 2 por ciento del PES y 0.4 por ciento del senador sin grupo parlamentario Álvarez Icaza.

Hablar en el siglo XX de más de mil iniciativas de ley presentadas en un periodo de cinco meses, era impensable. Tan solo de 1988 a 1998 se presentaron 847 iniciativas en la Cámara de Diputados por parte de los grupos parlamentarios (Nava Polina, Weldon y Yáñez López, 2000: 89-90). Aquí se abriría otro debate de cómo medir el desempeño legislativo, no obstante, es parte de otro espacio. La pretensión de tener este apartado que consta la numeralia de propuestas de los legisladores federales, únicamente es ilustrar lo ocurrido durante el periodo de pandemia en la fase 3 en México.

³² La información fue obtenida de las gacetas sumando el número de iniciativas presentadas en cada comisión legislativa. Para el caso del grupo parlamentario del PRI en el Senado, este presentó 99 iniciativas que fueron turnadas a las comisiones unidas de Estudios Legislativos Primera y Zonas Metropolitanas y Movilidad. Aun si contamos de forma doble estas iniciativas, el PRI continúa siendo el grupo parlamentario que más iniciativas presentó en el Senado desde el inicio de la fase 3 al 11 de agosto de 2020.

8. Conclusiones

El Poder Legislativo buscó trabajar de manera virtual, aunque con acotaciones, incluso con suspensiones en plazos de fiscalización de los recursos públicos: a inicios de mayo de 2020, 24 de los 33 órganos superiores de fiscalización suspendieron sus plazos y términos, como lo documentaron los reportes de Tojil y Transparencia Mexicana (2020). Esto es contradictorio con la declaración de la actividad legislativa como esencial dentro de la pandemia. El principio de rendición de cuentas de parlamento abierto brilló por su ausencia.

Las sesiones virtuales en las legislaturas deben estar acotadas a situaciones de excepción, de emergencias, como alternativa de trabajo y desempeño de las facultades que sustentan constitucionalmente. Esta modalidad del trabajo en remoto tiene como beneficio la visibilidad, la difusión de las sesiones del Pleno, de las comisiones, de los órganos de gobierno (Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política), con lo que las personas están a un clic de ver en tiempo real las discusiones, sustentos y toma de decisiones en los congresos.

No obstante, la virtualidad también puede representar un riesgo si se utiliza como una forma permanente de deliberación. Tendría que considerarse detallar con disposiciones normativas *ad hoc*, como verificar que no haya coerción al emitir a distancia el voto de los legisladores. El debate de reformas constitucionales, electorales, presupuestales, fiscales, incluso de valoración de perfiles de personas que pasen por procesos de designación, de nombramiento, incluso sobre la ratificación de instrumentos internacionales pudiera desdibujar la dinámica de los parlamentos, de negociaciones y de tejido de acuerdos. O al menos, la dinámica como hasta antes de la pandemia, conocíamos: reunión en un solo espacio deliberativo en donde podían ser visible el aglutinamiento de grupos dentro de las bancadas, el tejido uno a uno para conformar mayorías y la certeza de que el voto presencial de quienes lo ejercían derivaba en impulsar o detener propuestas de legislación.

Las áreas de oportunidad de las reformas sobre congresos virtuales que se han advertido están en especificar cuál es el procedimiento y los supuestos en los que se puede convocar a los legisladores a las sesiones en remoto. El aspecto temporal es importante, pues omisiones en la redacción de la reforma pueden derivar en opacidad en este tipo de sesiones.

Es necesario hacer explícito cuáles son los temas que se pueden discutir y aprobar en modalidad virtual, es decir, si se reservan ciertas materias —como la constitucional o las designaciones— para sesiones exclusivamente presenciales. Se requiere que la publicidad y difusión de las pro-

puestas parlamentarias cumplan plazos para su publicación previa a las deliberaciones, para dar certeza y se observe la adecuada documental.

La pregunta que queda sin casos concretos que ejemplificar es ¿Cómo pudieran incorporar la participación pública en las decisiones que se tomen desde la virtualidad?, pues es un elemento muy importante de parlamento abierto que puede contribuir a mejorar la calidad de la representación.

Las condiciones de emergencia sanitaria pudieran sugerir un falso dilema sobre si la actividad virtual impide cumplir con la apertura institucional. Lo cierto es que el trabajo legislativo a distancia no debería pasar por alto incluir la participación ciudadana en las decisiones tomadas, difundir con oportunidad las actividades realizadas, documentar los procesos legislativos, parlamentarios y de fiscalización, así como transparentar el quehacer cotidiano. Todos ellos derivados de principios de parlamento abierto. Ante la posibilidad de que diputadas y diputados sean reelectos, es indispensable contar con información parlamentaria para evaluar su desempeño.

Es indispensable que todas las actividades de los congresos virtuales, observe los principios de parlamento abierto y den cumplimiento a las disposiciones legales en materia de transparencia, como contar con la publicación de actas de las sesiones de comisiones, de pleno, desglose de votaciones nominales, uso de recursos presupuestales y documentación administrativa y de estructura parlamentaria.

No obstante, si las reformas constitucionales, legales y reglamentarias en materia de sesiones virtuales establecieran decidir en remoto como forma alterna de trabajo legislativo, habremos de plantear si las implicaciones y formas de representación legislativa cambian después de la pandemia. ¿Tendríamos que hablar que la representación va más allá de la territorialidad y que toda persona que esté interesada desde cualquier sitio del planeta, pueda plantear un interés legítimo en buscar ser representante de una comunidad que no habita? Quizá estaríamos frente a nuevos dilemas.

El apremio por la virtualidad como única alternativa podría redefinir la esencia de los parlamentos, “representar, llevar la voz, reunirse, contrastar y decidir por mayorías” (Nava Polina, 2020). Sin embargo, cambie o no dicha esencia, los principios del parlamento abierto deberán aplicarse con la contundencia de la exigibilidad como control social, pues son indispensable para generar interacción democrática con sus representantes.

9. Referencias

- *Diario Oficial de la Federación*. (31 de marzo de 2020). *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true

- Nava, G., y Hernández, G. (2020). *La justicia local y las facultades extraordinarias de los gobernadores*. Blog del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultado el 20 de agosto de 2020.
- Nava, M., Weldon, J. y Yáñez, J. (2000). *Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de Diputados: 1988-1998*. En Germán Pérez y Antonia Martínez, comps. *La Cámara de Diputados en México*. Porrúa, pp. 85-103.
- Nava, M. (2015). *Parlamento abierto: evaluación, ética y reelección*. México Social. <http://www.mexicosocial.org/?s=Parlamento+Abierto%3A+Evaluaci%C3%B3n%2C+%C3%89tica+y+Reelecci%C3%B3n>
- Nava, M. (2020, mayo 26). "Virtualidad legislativa durante la emergencia sanitaria", en *Revista Nexos*, México. <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/05/virtualidad-legislativa-durante-la-emergencia-sanitaria/>
- ParlAmericas. (2020). *Covid-19 and Parliament's Role During a Pandemic*. https://parlAmericas.org/uploads/documents/COVID19_and_Role_of_Parliaments_ENG.pdf
- Tojil y Transparencia Mexicana. (2020, mayo 13). *Solo uno de los 33 órganos de fiscalización superior del país ha iniciado auditorías especiales por Covid-19: #SusanaVigilancia*. <https://www.tm.org.mx/fiscalizacioncovid19/>
- Unión Interparlamentaria. (UIP) *Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*. Se trata de una descripción sucinta de las respuestas generadas por país que ofrece un panorama en constante actualización. <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic#M>
- Unión Interparlamentaria (UIP). (2020). *How to run a parliament during a pandemic*: Q and A. Actualización al 1 de abril de 2020. Consultado el 16 de abril de 2020 en <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and>
- Visión Legislativa. (2018). *Valoración de Parlamento Abierto de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*. <http://visionlegislativa.com/valoracion-de-parlamento-abierto-de-la-asamblea-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico-5mzo18/>
- Visión Legislativa. (2020a). *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de Covid-19. Quinto Reporte*. 5 de agosto de 2020. <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2020/08/5to-ReporteVL.pdf>

- Visión Legislativa. (2020b). *Congresos Virtuales y Legalidad en Pandemia de COVID-19. Cuarto Reporte*. 25 de junio.
- Visión Legislativa. (2020c). *Caso del Congreso de Nuevo León en #CongresosVirtuales*. (julio 21). <http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2020/07/Caso-NL.pdf>

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>

Tercera parte

III. La experiencia internacional de parlamento abierto

12. La experiencia del directorio legislativo y la transparencia legislativa en América Latina ¿Cómo construir confianza en los poderes legislativos de América Latina? Claves para fortalecer la transparencia legislativa

Noel Alonso Murray*

1. Importancia de los poderes legislativos

Las instituciones públicas fuertes, capaces de cumplir con sus funciones de manera acabada, son garantía de una democracia de calidad. “Puesto que la democracia se basa en la existencia de mecanismos de control y equilibrio entre los poderes del Estado, es fundamental fortalecer las herramientas e instituciones para que cumplan efectivamente estos principios”. (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 152). Por eso, los poderes legislativos, que encarnan los valores democráticos de la representación, el debate plural de voces y la rendición de cuentas deben trabajar en fortalecer su estructura institucional y asegurar el involucramiento ciudadano en las decisiones políticas. Una participación ciudadana efectiva es posible cuando nuestros congresos garantizan el derecho de acceder a la información pública, rinden cuentas sobre sus actos, toman decisiones con responsabilidad y ética, y crean espacios para implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Sin embargo, los poderes legislativos son una de las instituciones con peor imagen entre los ciudadanos de América Latina. Según la edición 2018 del Latinobarómetro, la confianza en los congresos en América Latina es de 21 por ciento. En 2016 fue de 27 por ciento y en 2017 de 22 por ciento (Corporación Latinobarómetro, 2016, 2017 y 2018). Estos datos demuestran que a lo largo de los años, y a pesar de los avances en transparencia, ética

* Directora ejecutiva de Fundación Directorio Legislativo.

pública, participación ciudadana y del desarrollo de más y mejores tecnologías de la información, los ciudadanos han ido perdiendo la confianza en los poderes legislativos. ¿Cuáles son las razones que intervienen en este proceso de pérdida de legitimidad?

Sin lugar a dudas, la respuesta la encontramos si analizamos los congresos de la región interactúan con sus representados. Una de las condiciones que deben cumplir para recuperar o fortalecer la legitimidad de su trabajo frente a los ciudadanos es la de ser espacios abiertos y de acceso público. Esto no sucede si la ciudadanía no tiene la posibilidad de saber qué temas se debaten y, por ende, no puede participar en la elaboración de soluciones que la afectan directamente. Tampoco cuando no se puede ejercer control, ni exigir rendición de cuentas sobre la ejecución de los gastos e ingresos de los congresos. Una mayor apertura y vínculo con actores externos son necesariamente el camino para cumplir con su labor de mejor manera y generar mayor confianza. Chile, por ejemplo, ha estado históricamente entre los países con mejor performance en términos de transparencia y su congreso fue uno de los que se adaptó con más premura al aislamiento social impuesto por la pandemia de Covid-19 (Directorio Legislativo, 2020).

Por otro lado, el Congreso argentino continúa manteniendo un fuerte déficit de información en cuanto al proceso de formación y sanción de leyes (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 2018). Por ejemplo, si un ciudadano quiere participar hoy del debate legislativo, difícilmente sabría cómo hacerlo, pues no puede acceder a los documentos de trabajo de las comisiones (Directorio Legislativo, 2019) o enterarse con antelación de los temas que se discutirán. La agenda de estas reuniones se publica pocas horas antes de su tratamiento y los proyectos suelen darse a conocer una vez que han sido dictaminados, es decir, cuando el acuerdo ya está cerrado y listo para ser tratado en el recinto. Esto dificulta mucho la participación de los sectores afectados por las iniciativas en discusión. Un ejemplo muy actual lo aporta el proyecto de ley Plan de Auxilio, Capacitación, Infraestructura y Promoción del Turismo Nacional que se encuentra en debate en la cámara de diputados. Hasta tanto las tres comisiones competentes no analicen y aprueben el texto, éste no será público.

2. La transparencia de los congresos latinoamericanos

Es responsabilidad de los poderes legislativos garantizar el derecho humano de acceso a la información pública a través de herramientas de apertura, participación y transparencia. Los poderes legislativos deben interiorizar que la rendición de cuentas es parte fundamental de su agenda de trabajo. No solo es necesario que rindan cuentas de sus actos legislativos y administrativos, sino también sobre cómo se toman esas decisiones.

En las democracias con instituciones sólidas, son los Estados los que deben poner a disposición de la ciudadanía toda la información que producen para promover la participación informada de la sociedad en el debate público, y no al revés. Han pasado 15 años desde el hito jurisprudencial que marcó el *Caso Claude Reyes y Otros* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al reconocer al acceso a la información como un derecho humano por primera vez. Sin embargo, en América Latina, la garantía del acceso a la información pública aún sigue pendiente en muchos aspectos.

A pesar del reconocimiento a nivel interamericano del principio de máxima divulgación como elemento rector del derecho a buscar, recibir y difundir información (con un régimen muy limitado de excepciones), la única herramienta que la sociedad tiene para incidir es reclamar, exigir y organizarse. Un ejemplo de esto es el trabajo que realiza la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa que nace ante la falta de información sobre el trabajo parlamentario en la región. En 2010, organizaciones de la sociedad civil de cinco países (Argentina, Colombia, Chile, México y Perú) se aliaron para trabajar en conjunto y exigir transparencia a los poderes legislativos. Hoy, ya son 32 organizaciones de 15 países. Esta Red de organizaciones de la sociedad civil desarrolló el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL). Con la incorporación de más organizaciones y países a su relevamiento, esta herramienta se ha vuelto fundamental para medir e incidir en las políticas de transparencia de los legislativos de la región, al tiempo que ha logrado ganar una fuerte legitimidad entre los propios poderes legislativos que actualmente lo utilizan como línea de base para mejorar sus programas y sus gestiones.

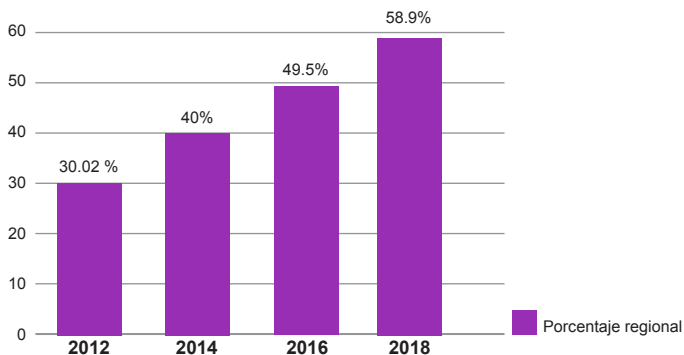
Cuando en 2011 el ILTL se aplicó por primera vez en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, quedó muy claro que el camino que debían recorrer nuestros congresos en términos de apertura y transparencia iba a ser muy largo. Con cada nueva edición bianual, este Índice se confirma como una herramienta de medición de referencia necesaria a la hora de ver cómo funcionan los congresos en las cuatro dimensiones relevadas: normatividad (mide la existencia de leyes o reglamentos respecto a temas de transparencia y participación), labor del congreso o asamblea (prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la función legislativa), presupuesto y gestión administrativa (nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados para la labor del congreso) y participación ciudadana (revela la existencia de políticas y mecanismos que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos).

Cada una de estas dimensiones tiene una particular relevancia a la hora de analizar el comportamiento de los congresos. No obstante, no todas tienen la misma puntuación a la hora de calificar globalmente el nivel de transparencia

de los congresos de América Latina. Esto se debe a que en nuestra región es una práctica recurrente aprobar normativa y establecer mecanismos formales de transparencia que a la larga no se implementan ni se traducen en cambios concretos en materia de apertura. La sola existencia de un conjunto de leyes formales no garantiza su implementación (Banco Mundial, 2017). En esta línea, se observa que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe muestran grados insuficientes en el cumplimiento del Estado de derecho (Melguizo et al. 2017), entendido como la capacidad del Estado para aplicar y hacer cumplir las reglas formales, es decir, las leyes, de manera impersonal y sistemática, a los actores del gobierno y los ciudadanos por igual.

El ILTL intenta, entonces, visibilizar esta problemática dotando de mayor puntuación a las dimensiones de participación ciudadana y/o labor legislativa que muestran la existencia efectiva de mecanismos de transparencia e interacción entre el poder legislativo y la sociedad en su conjunto. Se privilegia, por lo tanto, la implementación de medidas más que la sanción de normativa. La información recabada incluye el aspecto administrativo como organismo del Estado con un presupuesto a ejecutar y medidas a tomar, como también el legislativo en todo cuanto afecta a la apertura en el proceso de sanción de normas.

Niveles de transparencia legislativa de los congresos latinoamericanos según el ILTL



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL), ediciones 2011, 2014, 2016 y 2018.

A pesar de todo, el gráfico muestra una buena noticia: cada dos años, los congresos de América Latina que fueron analizados han crecido en términos de transparencia. En otras palabras, son más transparentes en 2018 que en 2011. Las mejoras se plasman principalmente en la dimensión de normatividad que incluye la aprobación de leyes de acceso a la información pública, establecimiento de códigos de ética para los y las legisladores/as,

creación de portales de datos administrativos y parlamentarios, obligación de publicar las hojas de vida de los y las legisladores/as, entre otras.

La publicación del ILTL no solamente busca aportar datos para generar buenas investigaciones. Estos también deben generar planes de acción, compromisos de las autoridades por mejorar los resultados en materia de transparencia y una mayor relación con la ciudadanía como camino para otorgar cada vez más legitimidad al poder legislativo, órgano base de las democracias de la región que alberga a los representantes de los ciudadanos y sus distintos colores políticos.

Como todo termómetro, este instrumento de medición da cuenta de una realidad sintomática, pero será necesario un análisis sensato caso a caso entre sociedad civil y autoridades para encontrar los factores de éxito y aquellos elementos —institucionales, estructurales o culturales— que impiden un avance más rápido y eficaz en la profundización de la transparencia.

Los progresos en materia de transparencia son conquistas que por ningún motivo deben verse como avances irreversibles. Muy por el contrario, la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y los propios actores políticos deben constantemente medir y revisar el estado de apertura de las instituciones, monitoreando su funcionamiento y continuidad.

La transparencia absoluta o completa es un horizonte lejano, como lo es también la democratización de los espacios públicos. Como todo horizonte, sirve como guía y orienta acciones, pero también es susceptible de retrocesos o estancamientos. La transparencia implica un cambio cultural en el accionar de las instituciones, más aún en los poderes legislativos que siempre aparecen un tanto mermados en sus capacidades frente al hiperpresidencialismo de los países de la región.

3. Dificultades que enfrentan los poderes legislativos de cara a sus representados

1. Son instituciones creadas en el siglo XIX que no han logrado ajustarse a los cambios de la época actual y a la velocidad de los acontecimientos sociales. Un ejemplo de ello es que la mayoría de los congresos de la región (salvo excepciones como el de Brasil, Ecuador y Chile) tardaron varias semanas en adecuar su trabajo para reunirse y tomar decisiones de manera remota en la nueva coyuntura impuesta por la pandemia de Covid-19 (Directorio Legislativo, 2020).
2. Son cuerpos colegiados en los que las responsabilidades individuales se diluyen. La individualidad de cada legislador, salvo escasas excepciones como es el caso de figuras de gran relevancia (presidentes de cámaras, jefes de facciones políticas, figuras públicas

de mucha trascendencia) no sobresale frente a la gran magnitud de bancas o curules. Esto genera una gran apatía por parte de los legisladores, que priorizan la exposición pública de su propio trabajo y dejan de lado a la institución en su conjunto.

3. No hay acuerdos entre los partidos políticos para avanzar en reformas estructurales en materia de transparencia ya que esta agenda es más enunciativa que de cambios reales.
4. El liderazgo en las cámaras legislativas va cambiando y las políticas de transparencia no son a largo plazo. Las reformas dependen demasiado de las decisiones de los presidentes de las cámaras legislativas y no de otras instancias de toma de decisiones de los congresos como las comisiones de Modernización de la Cámara de Representantes y del Senado de Colombia.
5. La comunicación sigue siendo unidireccional y no involucra a los representados de manera más proactiva. Es así como las autoridades de las cámaras legislativas terminan decidiendo de manera unilateral cuál es la información que consideran que los representados deben “consumir”, como puede verse en casi todos los portales institucionales de la región. Aún en estas condiciones, no es inusual escuchar quejas de las propias autoridades sobre el poco uso que se le da a esa información.
6. Hay una falta de percepción de los representados del efecto directo que tiene en sus vidas el trabajo legislativo. En una región con un fuerte presidencialismo, los poderes ejecutivos son percibidos como más rápidos y ágiles y con capacidad de llegar a los representados de manera más directa y personalizada.
7. Se observa una carencia de oficinas técnicas —con autonomía funcional— y datos sistematizados que permitan dotar de agilidad, eficiencia, evidencia empírica y profundidad al debate legislativo. Por ejemplo, solo siete congresos de América Latina (Argentina, Chile, Brasil, Ecuador, Perú, México y Venezuela)³³ cuentan con una oficina de presupuesto para asistir a los legisladores en el análisis de los proyectos de presupuesto nacional, cuya aprobación es una de las facultades más importantes de los congresos.

33 Las oficinas de presupuesto correspondientes a cada país son las siguientes:

CEFP: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en México.

OAEF: Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de Venezuela.

Centro de Investigación Parlamentaria (Proyecto de Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso) y el Consejo Fiscal (CF) de Perú.

Unidad de Asistencia Presupuestaria en Chile.

Unidad de Control de Ejecución del Presupuesto General del Estado en Ecuador.

Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control en el Senado Federal y Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados de Brasil.

4. Medidas a tomar por parte de los congresos para mejorar la relación con sus representados

1. Promover mayores niveles de participación ciudadana entendida en un sentido amplio, es decir, que suponga buscar activamente formas de articulación con actores diferentes y por medios que no sean solamente tecnológicos. Lamentablemente, muchos congresos se han embarcado en los últimos años en procesos de modernización que terminan siendo cambios superficiales. Son maquillajes para seguir mostrando y ocultando lo mismo. En 2014, en México, la sociedad civil organizada, junto a autoridades de ambas cámaras del Congreso de la Unión firmaron una declaración para impulsar la Agenda de Parlamento Abierto mediante la creación de un órgano tripartito con el objetivo de cocrear un Plan de Parlamento Abierto. Las partes nunca llegaron a constituir el órgano tripartito y tampoco se formalizó el proceso de cocreación para la constitución del Plan.

Sería más que oportuno generar trabajo en territorio, articular con mecanismos que hoy ya existen en los barrios, con gobiernos locales y organizaciones de base, a través, por ejemplo de la “semana de la representación”, práctica vigente para los congresistas de Perú.

2. Promover más procesos participativos de formación de leyes, donde se pueda incluir la mirada de la ciudadanía. En Argentina, el Portal de Leyes Abiertas es una plataforma de elaboración colaborativa de normas, en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, en la que las y los legisladores ponen a disposición de la ciudadanía sus propuestas y proyectos de ley para una herramienta que permite incorporar nuevos puntos de vista y enriquecer el debate parlamentario, entendiendo la cocreación como la apertura y federalización del proceso legislativo. En Brasil, el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil (WikiLegis) brinda a los ciudadanos la oportunidad de participar activamente en la redacción de textos de ley junto con los/as diputados/as. Las personas interesadas en el tema pueden enviar sugerencias de cambio, artículo por artículo, hacer comentarios y apoyar o rechazar la propuesta en su totalidad o en partes. Las contribuciones colectivas se presentan de forma organizada y estructurada, facilitando el análisis y posible incorporación al texto final por parte del relator. A través de esta funcionalidad, miles de internautas contribuyeron a la elaboración de leyes como el Código de Procedimiento Civil, el Marco Civil de Internet, el Estatuto de la Persona con Discapacidad y el Estatuto de la Juventud, entre otros. En Chile, Congreso Virtual es una plataforma de promoción de la participación ciudadana en el proceso legislativo, que cuenta con

más de 120 personas involucradas, con el objeto de enriquecer el debate de los proyectos de ley.

Otro caso muy interesante es el recientemente lanzado DemoLab (Laboratorio de Concejo Abierto de Bogotá), una iniciativa que abrió un espacio de diálogo directo entre la ciudadanía y los concejales con el propósito de debatir el Plan de Desarrollo Distrital. DemoLab contó con la participación de 450 ciudadanos de diferentes edades, localidades y estratos socioeconómicos. Las 450 personas seleccionadas participaron en varias sesiones de trabajo virtual o por llamadas telefónicas con los concejales. Cada sesión se centró en una temática y los resultados de las discusiones se entregaron a los concejales para que sean tenidos en cuenta durante el debate en Comisión del Plan y en Plenaria del concejo. (DemoLab, 2020).

3. Fortalecer mecanismos de control más efectivos de los poderes legislativos hacia los demás poderes públicos (ejecutivo y judicial). Ejecutar, de una manera más consistente y constante, la función de control no solo mejora la calidad de la democracia, sino que sin dudas posiciona a los congresos como actores permeables a los intereses de sus representados y comprometidos con el interés público.
4. Promover debates de nueva legislación o de modificación de marcos normativos vigentes basados en evidencia científica y no solamente promovidos por intereses partidarios. En Paraguay, la Cámara de Diputados cuenta con un centro de investigación legislativa, un órgano técnico de asesoramiento para la redacción y elaboración de proyectos de ley.
5. Generar nuevas regulaciones en materia de ética pública, gestión de intereses, conflicto de intereses, prevención del nepotismo, regímenes de control sobre obsequios y viajes, publicidad oficial, institucionalización de organismos autónomos de aplicación de la normativa, entre otros.
6. Crear laboratorios de innovación en los poderes legislativos para experimentar en la búsqueda de nuevas soluciones. Ensayar con mecanismos de trabajo nuevos y con diferentes formas de interrelación con los representados. Existen iniciativas que, si bien no son parte de los órganos legislativos, sí deberían articular con ellos para fortalecer el debate basado en datos y promover mejores políticas basadas en evidencia. Por ejemplo, el Harvard Innovation Lab³⁴ o el CrowdLaw para el proceso de reforma constitucional desarrollado en Islandia entre 2010 y 2013 (Government Lab de la Universidad de Nueva York, 2018).

34 <https://innovationlabs.harvard.edu/current-team/quórum/>

7. Ejecutar planes de modernización que incluyen la publicación de información y datos en formatos abiertos. Por ejemplo, en Argentina, la cámara de diputados cuenta con un portal de datos abiertos, conformado por diferentes conjuntos de datos, como la administración financiera y contable, la estructura orgánica, las comisiones, nómina de personal, información sobre legisladores nacionales, bloques, proyectos de ley, sesiones, votaciones, leyes sancionadas y diplomacia parlamentaria. En Brasil, existe un portal de datos abiertos de la cámara de diputados y otro del senado, que brindan información organizada, disponible en formatos abiertos, de ambas cámaras. En Chile, el Congreso Nacional también cuenta con un portal de datos abiertos, que pone a disposición de la ciudadanía información sobre la cámara de diputados, el senado y la biblioteca del congreso.

Aunque, sin duda, todo tipo de publicación de información y apertura es una noticia bienvenida a la hora de fortalecer a los congresos, de ninguna manera resulta suficiente a la hora de revertir la mala percepción que mantiene gran parte de la ciudadanía sobre los poderes legislativos.

8. Construir colaborativamente agendas de trabajo, por ejemplo, a través de la cocreación de políticas de parlamento abierto. Todo plan de este tipo implica necesariamente su cocreación junto a organizaciones de la sociedad civil, desde un lugar de diálogo y no de participación pasiva. Se establecen objetivos concretos, medibles y auditables. En la actualidad ya hay más de 13 países en todo el mundo que tienen o tuvieron planes de parlamento abierto (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Francia, Georgia, Indonesia, Kosovo, Kirgizstan, Macedonia del Norte, Sri Lanka y Ucrania). Dentro de América Latina, Brasil tiene un portal de parlamento abierto que es una iniciativa de la cámara de diputados, la Asamblea Legislativa del Estado de Minas Gerais y el Senado Federal a través del Programa Interlegis, el cual tiene por objetivo presentar los conceptos, principios y ejemplos de buenas prácticas de parlamento abierto, con miras a promover y fomentar su institucionalización en las cámaras legislativas estatales y municipales de todo el país. También en Argentina y Costa Rica, los congresos han avanzado hacia el camino de la institucionalización. En mayo y diciembre de 2019, respectivamente, ambos países establecieron mediante resolución de los órganos legislativos las bases que deben guiar cualquier plan de acción de parlamento abierto que desarrollen sus instituciones. La de Costa Rica, a diferencia de la de Argentina, establece que se creará una comisión tripartita entre funcionarios, legisladores y organizaciones de la sociedad civil encargada de cocrear y monitorear las políticas de apertura parlamentaria. En Argentina, en cambio, se encomienda la responsabilidad de monitoreo

y cocreación al grupo de trabajo bicameral conformado por las oficinas de transparencia y acceso a la información pública de ambas cámaras y el Programa de Modernización Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, al que se le sugiere que convoque para esta tarea a las organizaciones de la sociedad civil.

5. Ir un paso más allá

Entonces, si lo que se busca es revertir esa mala percepción que tiene la ciudadanía sobre la labor legislativa, resulta necesario repensar su rol desde tres perspectivas: el uso inteligente de la tecnología y los datos, la necesidad de un método actualizado de elaboración de leyes para sociedades rápidamente cambiantes y el involucramiento de los congresos en la implementación de normas.

En primer lugar, en relación al uso de datos en los debates legislativos, resulta crucial avanzar, de una vez por todas, en la vieja agenda de datos abiertos y formatos reutilizables, publicados activamente casi en tiempo real, y eliminar en forma definitiva prácticas obsoletas como el uso de archivos de imágenes para documentos de lectura. También es importante acelerar el uso de herramientas de inteligencia colectiva y ponerlas al servicio de la elaboración de normas y de políticas, para alcanzar así soluciones transformadoras de manera más ágil y agregada.

En segundo término, es importante discutir cuáles son los mejores productos que deberían surgir de los cuerpos legislativos y de qué manera se deberían alcanzar esos resultados. Por citar un ejemplo, el tiempo promedio de sanción de una ley es de dos años. Si consideramos que la agenda legislativa es muchas veces una reacción a problemas existentes, ¿podemos pensar en procesos más cortos y flexibles? La dinámica del mundo de hoy nos demuestra que la realidad puede cambiar de la noche a la mañana.

Hoy, más que nunca, los congresos necesitan evaluarse a sí mismos, algo que raramente realizan. Uno de los grandes desafíos de América Latina, desde hace ya muchos años, tiene que ver con la ausencia de una correcta aplicación de políticas y no tanto con la generación de nuevas, también llamado escrutinio poslegislativo. Además de medir el grado de implementación de la normativa, se necesitan evaluaciones sobre su accionar como cuerpo, sobre la factibilidad de sus productos, las temáticas que aborda, sus reglas internas y el trabajo de los propios legisladores. Es necesario avanzar en este sentido para poder generar políticas creíbles y transformadoras.

En definitiva, para que estos tres elementos puedan debatirse de manera sincera, profunda y realista, es necesario acordar también un modo distinto de hacer política. Los representantes deben estar dispuestos a construir

una nueva institución, transparente y de puertas abiertas, que dé respuestas a la ciudadanía y que permita la activa participación de todos los representados. Solo así se logrará que los congresos sean percibidos como instituciones preocupadas y ocupadas en el bienestar de la ciudadanía a la que deben representar.

6. Referencias

- Alsina, V., Capone, G. y Noveck, B. (2017, noviembre14). “Re-imaginando la elaboración de leyes” en *Legislatura 2.0: CrowdLaw y el futuro de la legislación*. Thegovlab. <https://blog.thegovlab.org/post/legislature-2-0>
- Banco Mundial. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Banco Mundial. www.worldbank.org/en/publication/wdr2017
- Latinobarómetro. (2016, 2017 y 2018). *Informe Anual Latinobarómetro 2016*, pp. 32. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro. (2017). *Informe Anual Latinobarómetro 2017*, pp. 21. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Latinobarómetro. (2018). *Informe Anual Latinobarómetro 2018*, pp. 47. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_151_esp.pdf
- Czapanskiy, K. y Manjoo, R. (2008). “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of this Right”, en *Duke Journal of Comparative and International Law*. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1060&context=djcil>
- Directorio Legislativo. (2019). *Aportes para transparentar el trabajo en comisiones en la Cámara de Diputados de la Nación*. <https://directoriolegislativo.org/blog/2019/10/09/congreso-abierto-aportes-para-transparentar-el-trabajo-en-comisiones-en-la-camara-de-diputados-de-la-nacion/>
- Directorio Legislativo y ParlAmericas. (2020). *Covid -19 El Desafío de Adaptar el rol de los congresos de julio 2020*. <https://directoriolegislativo.org/blog/2020/07/03/covid-19-el-desafio-de-adaptar-el-rol-de-los-congresos/>
- Fung, A. (2015). “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”, en *Public Administration Review vol. XX*. The American Society for Public Administration.

<https://static1.squarespace.com/static/5ce018c4d711f30001ff4dab/t/5ce0ae8d3e267200019021dc/1558228621226/Fung.PAR2015.pdf>

- Guanumen, S. (2020). *DemoLab: El Laboratorio de Concejo Abierto de Bogotá*.
- Malamud, A. (2001). *El presidencialismo en el Cono Sur. Un marco de análisis*. Instituto Universitario Europeo. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/314/sps20011.pdf>
- Melguizo, Á., Nieto-Parra, S., Perea, J. y Pérez, J.. (2017). “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America”, en *OECD Development Centre Working Papers*, No. 340. Publicaciones de la OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/26b78724-en>
- OCDE/CAF/CEPAL. (2018). *Perspectivas Económicas de América Latina 2018. Repensando las Instituciones para el desarrollo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf
- ParlAméricas. (2019). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Red de Parlamento Abierto. <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. (2019). *Índice de Transparencia Legislativa 2011, 2014, 2016 y 2018*. <https://www.transparencialegislativa.org/indice/>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *El derecho al acceso a la información en el marco jurídico interamericano*. Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%202da%20edicion.pdf>

13. Los poderes legislativos latinoamericanos en época de pandemia y el concepto de parlamento abierto como alternativa a la crisis

Natalia Albañil Riaño*

1. Introducción

En 2022 se cumplirán 10 años de la Declaración de Transparencia Parlamentaria,³⁵ un llamado que hicieron las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario a los órganos legislativos nacionales y locales para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. Esta declaración se ha convertido en una herramienta que ofrece líneas de acción para los parlamentos que quieren superar la crisis de legitimidad. Sin embargo, a pesar de las medidas que se han implementado en torno a la apertura y transparencia legislativa, la desconfianza y percepción negativa de estas instituciones va en aumento.

El informe 2018 de la Corporación Latinobarómetro ubicó a los congresos de la región en su punto más bajo de confianza de los últimos 10 años, siendo el más alto el periodo 2009/2010 con 34 por ciento, cifra que disminuyó a 21 por ciento en 2018. El país de la región que mostró mayor confianza en el congreso fue Uruguay con 33 por ciento, seguido de Bolivia con 28 por ciento y Costa Rica con 27 por ciento. Los países con menor confianza fueron Perú con 8 por ciento, El Salvador con 10 por ciento, Brasil con 12 por ciento, Nicaragua con 15 por ciento, y Chile y Guatemala con 17 por ciento. Por su parte, el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt reveló que el promedio regional de confianza en los poderes legislativos cayó de 42.1 por ciento en el periodo 2017/2018 a 39.4 por ciento en 2018/2019.

Pese a que es una situación que lleva varias décadas, la materialización de la apertura, la transparencia y la generación de confianza ciudadana hacia sus poderes legislativos nunca había sido tan necesaria como con la pandemia vivida durante 2020. La crisis que generó la Covid-19 en todo el mundo ha obligado a los gobiernos a tomar medidas de urgencia para controlar la situación económica, social y de salud que se presenta. De manera extraordinaria se han decretado estados de emergencia para limitar el tránsito por los territorios nacionales, cerrar fronteras, entrega de subsidios a las poblaciones más vulnerables, aumento del gasto estatal para compras de insumos médicos, desarrollo de herramientas digitales de geolocalización para identificar posibles focos de contagio, entre muchas otras acciones. Es

35 La Declaración fue uno de los temas de discusión en la conferencia de líderes de organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario, que se celebró en Washington D.C en 2012. Ver más en: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

* Consultora en materia de gobierno abierto, desarrollo humano y gobierno digital. Colombia.

justamente en esta carrera contra el tiempo, para mitigar los efectos de la pandemia, cuando los parlamentos juegan un papel trascendental, no solo en la producción legislativa y el control político hacia el ejecutivo, sino donde la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la apertura para una mayor participación ciudadana deben brillar, pero no por su ausencia.

En consecuencia, el presente artículo tiene como propósito analizar los retos de los poderes legislativos en América Latina durante la pandemia a partir de tres aspectos: el papel que cumplen las tecnologías de la información y las comunicaciones como elemento estratégico para el cumplimiento eficiente de las funciones legislativas, las debilidades que se han profundizado en su relacionamiento con los poderes ejecutivos y algunas recomendaciones con enfoque de parlamento abierto para la pospandemia.

2. La tecnología como elemento transversal de apertura

La tecnología no es sinónimo de apertura ni de transparencia. Sin embargo, es una poderosa herramienta para alcanzar estas dos condiciones en los cuerpos legislativos. El quinto Informe Mundial sobre Parlamento Electrónico de la Unión Interparlamentaria (UIP), cuya primera edición fue en 2008, estableció una base de referencia sobre el modo en que los parlamentos utilizaban las tecnologías y herramientas digitales. 10 años después, en su informe de 2018, se refiere tanto a la gobernanza y a la estrategia como a la importancia de la tecnología y las comunicaciones: “Esta nueva aproximación ofrece una imagen del modo en que las herramientas digitales están cambiando y transformando a los parlamentos, de la forma en que son gestionadas y de cómo los nuevos medios de comunicación y los datos abiertos facilitan que los parlamentos se conecten con públicos nuevos” (UIP, 2018: 7).

El informe reconoce que, por medio del uso de los servicios y las herramientas digitales, los parlamentos pueden mejorar la representación, la elaboración de leyes y el control político, además de lograr que sean más abiertos, accesibles y responsables. Adicionalmente, se resalta la definición actualizada de parlamento electrónico: “Un parlamento electrónico sitúa las tecnologías, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía” (UIP, 2018: 5).

El gran logro con esta definición es la inserción de los principios de colaboración, inclusividad, participación y apertura ciudadana, principios del modelo de parlamento. Si no se tienen presentes, el uso de la tecnología se quedaría en un proceso de modernización institucional, que no cumple del todo con el fortalecimiento de los sistemas democráticos y del mejoramiento de la relación entre los ciudadanos y el parlamento.

El término parlamento abierto surge transversal a los informes de parlamento electrónico de la UIP y posterior a la creación del Open Government Partnership³⁶ (OGP). Mientras los gobiernos demostraban su compromiso con las reformas de gobernanza abierta, varios parlamentos del mundo comenzaban también a involucrarse en la agenda de apertura, empoderamiento ciudadano y fortalecimiento institucional. Fue así que en 2012 se adoptó la Declaración de Transparencia Parlamentaria con las aportaciones de 76 organizaciones de monitoreo parlamentario de 53 países del mundo.

Próximo a cumplir 10 años y con 79 países miembros, el modelo de gobierno abierto que ha venido promoviendo el OGP se ha extendido a tal punto que ya se habla de Estados abiertos. Los planes de acción del OGP, que inicialmente nacieron para las entidades del gobierno nacional, han incluido compromisos de entidades de las ramas judicial, legislativa y gobiernos locales. De igual manera, cuerpos legislativos de la región,³⁷ con apoyo de organizaciones internacionales como el National Democratic Institute y ParlAmericas, han optado también por elaborar planes de acción de parlamento abierto independientes a los planes nacionales de acción del OGP y siguiendo los principios de cocreación.

ParlAmericas, institución que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano, define parlamento abierto como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y la probidad parlamentaria” (ParlAmericas, sin fecha).

Uno de los comunes denominadores de estas iniciativas de parlamento abierto ha sido el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Algunos de los ejercicios más representativos en América Latina son: Senador Virtual, ahora Congreso Virtual³⁸ del poder legislativo chileno, el cual es un portal web para la recepción de comentarios y opiniones de los proyectos legislativos que tramita la institución. El uso de información en formatos abiertos, aunque aún es muy incipiente al interior de los parlamentos, tiene una gran iniciativa en Brasil: el LABHacker³⁹ de la cámara de diputados es un laboratorio de innovación ciudadana que, por medio de la articulación de una red entre parlamentarios, servidores públicos, *hackers* cívicos y sociedad civil contribuyen a la cultura de la transparencia y la

36 OGP es una iniciativa internacional voluntaria que nació en 2011 para que los gobiernos miembros promuevan los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, a través de planes de acción a dos años, cocreados con la sociedad civil y con compromisos ambiciosos y transformadores.

37 Algunos de los cuerpos legislativos de América Latina que han implementado planes de parlamento abierto son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay.

38 <https://www.senadorvirtual.cl/proyectos>

39 <http://labhackercl.leg.br/>

participación social a través de la gestión de los datos públicos. El tercer ejemplo son las aplicaciones móviles para conocer la asistencia de los parlamentarios y las parlamentarias a las sesiones plenarias, las votaciones por bancadas o el orden del día de los temas que serán discutidos. El Senado de Colombia en 2017 presentó la aplicación Mi Senado⁴⁰ y en 2019 la Asamblea Nacional de Ecuador lanzó Asamblea Ecuador.⁴¹

Continuando con la evolución de conceptos y el creciente uso de herramientas digitales para aumentar la relación de los ciudadanos con el gobierno, en los últimos años hemos venido escuchando los conceptos referentes a innovación pública y GovTech. El primero se asocia a la “aplicación de ideas nuevas, vinculadas a la generación de conocimiento, que se implementan en una organización y generan valor público. Las características principales de la innovación son el carácter de novedad, su implementación o puesta en práctica, su vinculación a un impacto y la generación de conocimiento” (Serna y Ramírez, 2016: 4).

GovTech es una concepción reciente, de acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF):

Es el ecosistema en el que los gobiernos cooperan con *startups*, *pymes* y otros actores que usan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proporcionar productos, servicios y resolver problemas públicos. En este espacio se proponen nuevas formas de asociaciones público-privadas para usar la innovación digital y el conocimiento de datos y así aumentar la efectividad, eficiencia y transparencia en la prestación de servicios públicos (Zapata, Stirling, Pasquarelli y Shearer, 2020: 14).

Tal como sucedió con el modelo OGP, el Govtech está evolucionando para llegar al poder legislativo, donde ya se está hablando de LegisTech. De acuerdo con Luís Kimad, CEO de Bússola Tech, organización brasileña que busca conectar las mejores experiencias de la sociedad y la representación política en el parlamento:

El nuevo ecosistema LegisTech está compuesto por iniciativas de empresarios públicos y privados que brindan soluciones para la rama legislativa y sus parlamentarios. Los empresarios de LegisTech pueden ayudar a mejorar la calidad de la producción de informes, leyes y reglamentos. Este ecosistema crea herramientas capaces de ayudar en los procesos para que las propuestas legislativas tengan una mayor calidad técnica (Kimad, 2019).

Kimad describe el impacto de LegisTech y plantea que este no se limita a los actores dentro de la legislatura dado que “tiene el potencial de mejorar la eficiencia en las relaciones con las otras ramas del poder público, así como en el nivel local y/o regional”. En este sentido, el beneficio para los sistemas democráticos radica en aumentar las oportunidades para el es-

40 La aplicación móvil puede ser descargada de las tiendas virtuales para iOS y Android.

41 La aplicación móvil puede ser descargada de las tiendas virtuales para iOS y Android.

crutinio público utilizando la ciencia de datos y el aprendizaje automático, la generación de herramientas que a los parlamentarios supervisar al poder ejecutivo, así como soluciones para que los partidos políticos puedan hacer el seguimiento a los discursos, proposiciones y votos de sus avalados (Kimad, 2019).

Esta breve conceptualización de parlamento electrónico, parlamento abierto y LegisTech demuestra las múltiples iniciativas que han surgido en los últimos años para superar la crisis de confianza en los parlamentos, fortalecer la manera en que estas instituciones funcionan y la forma cómo los parlamentarios y las parlamentarias cumplen sus responsabilidades como representantes de la ciudadanía.

Rubio y Vela señalan que los parlamentos de todo el mundo han comenzado a explorar nuevas formas de desarrollar sus funciones tradicionales “para tratar de responder a las recientes demandas de los ciudadanos, muchas de ellas enfocadas en el acceso oportuno y verás a la información pública que manejan los cuerpos legislativos” (2019:7). Aunque este acceso está garantizado en la mayoría de los países de América Latina⁴² por las leyes de acceso a la información pública, la gran dificultad a la hora de cumplir con estos marcos normativos es la desarticulación de la información, la multiplicidad de “dueños” de la misma y la resistencia al cambio al interior de las instituciones.

De acuerdo con el informe 2018 de la UIP, entre las barreras a un mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones se incluyen la falta de conocimientos y de capacitación de los parlamentarios y de los miembros operativos y técnicos, y una creciente inquietud entre los parlamentarios por la falta de seguridad y confianza con las herramientas. Sin embargo, la buena noticia de este informe radia en que:

Los parlamentos actuales comienzan a ser más innovadores, obtener nuevas competencias digitales y trabajar más a menudo con aliados externos de cara a lograr una apertura y transparencia mayores. Aunque tradicionalmente han sido renuentes a correr riesgos, la cultura institucional ha comenzado a cambiar en beneficio de aceptar prácticas más innovadoras. La presión pública y el compromiso político han ayudado a mejorar la apertura y la transparencia. (UIP, 2018: 42).

Ahora, es necesario preguntarse si las estrategias tecnológicas existentes han permitido cumplir con las funciones básicas de los parlamentos en medio de esta pandemia, cómo se han superado las reglas tradicionales de cuórum y votación con presencia física, si ha habido participación de actores externos para fortalecer el rol de los parlamentos, cómo ha sido

42 De acuerdo con la CEPAL los únicos países de América Latina que en 2020 no cuenta con una ley de acceso a la información pública son Bolivia, Cuba, Costa Rica, Haití, Surinam y Venezuela . Ver más: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

la comunicación con la ciudadanía y así identificar si han cumplido con su papel vigoroso para equilibrar las decisiones de emergencia que han tomado los gobiernos centrales.

3. Pesos y contrapesos en época de pandemia

El informe Retos de la Pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos, elaborado por el Instituto Max Planck, describe las afectaciones que ha sufrido la democracia durante la situación generada por la emergencia de salud. Puntualmente, para lo relacionado a los órganos legislativos plantea que:

Dada su trascendencia para el ejercicio de la participación, la representación, la deliberación, la legislación y el control político su actuación debe ser eficiente y eficaz en tiempos de emergencia o estados de excepción, se requiere una actuación robusta de los órganos legislativos para controlar las (acciones) del poder ejecutivo, y para adoptar las leyes, autorizaciones y aprobaciones necesarias (Ayala, 2020: 7).

La idea de la separación de poderes radica en la distribución del poder de acuerdo con unas funciones específicas, generando unos controles para evitar abusos de las partes y garantizando siempre los derechos y libertades de los ciudadanos. En el texto *Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power* se explica cómo se distribuye el poder en los sistemas republicanos:

El Estado se divide en tres órganos: el Legislativo, representante de la voluntad general del pueblo que expresa a través de las leyes; el Ejecutivo, encargado de dar cumplimiento a dicha voluntad, y el Judicial, que juzga los delitos y las diferencias entre particulares. Pero, además, el sistema comprende una serie de facultades y procedimientos que permiten que estos órganos —específicamente el Legislativo y el Ejecutivo— participen de otro poder sin confundirse con él. El Legislativo tiene la facultad de examinar las acciones del Ejecutivo y puede acusar a los ministros si considera que no actúan en conformidad con lo dispuesto en la ley. El Ejecutivo, por su parte, participa del Poder Legislativo a través del derecho a veto que le permite rechazar las resoluciones del órgano legislador (Fuentes, 2011: 53).

Resulta importante remitirse a esta breve lección de la teoría del equilibrio de poderes en medio de la pandemia por la que atraviesa el mundo. Crisis como la ocasionada por la Covid-19 pueden generar que los gobiernos centrales se acerquen al “decisionismo”. Este concepto “consiste en hacer de la autoridad soberana la fuente absoluta de toda decisión moral y legal en la vida política, acercándolo a un rasgo específicamente autoritario” (Negretto, 1995: 51).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, pone una bandera roja a las medidas de contención que se han tomado con el fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia:

La CIDH ha observado que se han suspendido y restringido algunos derechos, y en otros casos se han declarado “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, o “emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios. Asimismo, se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada y se ha recurrido al uso de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus, y al almacenamiento de datos de forma masiva (CIDH, 2020: 4).

Para el exmagistrado del Consejo Nacional Electoral colombiano, Armando Novoa, “a la sombra de la pandemia se fortalece el poder presidencial y se debilitan el sistema de contrapesos y el control institucional” (Novoa, 2020). De acuerdo con el informe Covid-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos, elaborado por Directorio Legislativo y ParlAmericas, seis⁴³ parlamentos de la región habían suspendido sesiones a 14 de abril de 2020 y solo tres⁴⁴ poderes legislativos, a esta misma fecha, habían desarrollado plataformas y aplicativos específicos para el desarrollo de las sesiones, verificación del cuórum, moderación del debate y votaciones. “La única institución legislativa de la región que antes de la pandemia había desarrollado una modalidad de sesión virtual era la Asamblea Nacional de Venezuela que, por medio de una reforma aprobada en diciembre de 2019, había habilitado alternativas para que los diputados y las diputadas que no podían concurrir al recinto tuviesen la posibilidad de sesionar” (Directorio Legislativo y ParlAmericas, 2020:29).

La falta de medios virtuales adecuados para las sesiones legislativas pone sobre la mesa la debilidad del sistema de pesos y contrapesos latinoamericano, y por ende del funcionamiento del sistema democrático durante la emergencia. Al suspender sesiones por periodos indefinidos y no contar con los canales adecuados para las verificaciones de cuórum y votaciones se deja un amplio margen para el “decisionismo” de los gobiernos centrales. Es cierto que ningún país del mundo, y por ende ningún cuerpo legislativo, estaba preparado para afrontar una crisis de tal magnitud, pero es cierto también que, solo aquellos países que desde hace algunos años habían venido promoviendo reformas de apertura y digitalización, han tenido mejores elementos para hacer frente a la crisis.

De acuerdo con Ayala “la pandemia ha profundizado la necesidad de repensar los mecanismos tradicionales de funcionamiento parlamentario, para introducir métodos complementarios y alternativos, a fin de que sea

43 Argentina, Canadá, Colombia, Dominica, México y Paraguay.

44 Brasil, Chile y Ecuador.

posible la continuidad de dichos órganos esenciales para la democracia y el Estado de derecho, especialmente durante los estados de excepción” (2020: 9). Novoa, aunque analiza únicamente el caso colombiano, llama la atención sobre “la precariedad de control político del Congreso debido a las dificultades para sesionar en condiciones adecuadas y concluye que, en Colombia, al igual que en otros países de la región, el riesgo de la erosión del orden constitucional y los derechos es palpable” (2020).

4. Los tres factores para la modernización de los parlamentos en la pospandemia

Dentro de las palabras más usadas durante el 2020 además de “pandemia”, “Covid-19”, “crisis” y “emergencia”, se destacan también “reinvención” y “resiliencia”. La primera hace énfasis a la necesidad de identificar nuevas formas para mejorar lo hecho o intensificar una acción, la segunda se refiere a la capacidad para adaptarse con resultados positivos frente a situaciones adversas. No obstante, estos términos no son nuevos para los poderes legislativos cuyas crisis de legitimidad y representación los han llevado a identificar, desde hace algunos años, alternativas para superar esta situación, entre ellas la aplicación del modelo de parlamento abierto.

Como se describió en la sección “La tecnología como elemento transversal de apertura”, este modelo ha estado mediado por las tecnologías de la información y la comunicación. Sin los recursos, herramientas, equipos, programas y medios que las tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen, la ralentización de las instituciones legislativas habría sido más compleja. Sin embargo, esto pone de manifiesto una de las recomendaciones del informe de Parlamento Electrónico 2018 de la UIP referente a la necesidad de darle un punto de vista estratégico al uso de la tecnología al interior de las instituciones:

Aunque es habitual que exista una planificación estratégica en los cuerpos legislativos, generalmente ésta tiene una desconexión entre tres aspectos sustanciales: la visión del parlamento en cuanto a lo que se puede lograr con las TIC, su estrategia para hacer efectiva esta visión y los procesos de monitoreo, medición, revisión e implementación de dicha estrategia (UIP, 2018: 5).

El reto no es que los parlamentos usen herramientas tecnológicas, es que incorporen la tecnología en las labores diarias con una visión estratégica, un abordaje consiente y un enfoque orientado a la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Esto requerirá de un compromiso político e institucional, así como el involucramiento de nuevos actores como *startups* y empresarios. Esto último, utilizando la aproximación LegisTech.

De todas maneras, la reinvención y la resiliencia de los poderes legislativos durante la pospandemia radicará en tres aspectos fundamentales. Primero,

la actualización de los reglamentos internos: muchos órganos legislativos tienen reglas tradicionales de quórum y votación con presencia física de sus integrantes, al no poderse llevar a cabo esto las sesiones quedan suspendidas. Este ejemplo fue el caso del Congreso de Colombia que paró labores en marzo cuando se conoció la gravedad de la Covid-19. El presidente de la República, por medio de uno de los decretos de emergencia, convocó a sesiones remotas y días después la Corte Constitucional tumbó la decisión presidencial aduciendo que el Congreso de la República era autónomo para convocar sus propias sesiones remotas.

Entre esta discusión y con argumentos de quienes estaban a favor de sesionar remotamente y quienes argumentaban que no estaba contemplado en el reglamento interno del congreso, transcurrió el segundo trimestre de 2020. Ante esta inseguridad jurídica sobre la forma como el congreso está sesionando se radicó un proyecto para reformar la constitución e incluir las sesiones remotas como una forma válida de trabajo legislativo cuando la situación del país impida que la cámara y el Senado se reúnan de forma presencial.

Segundo, los parlamentarios, y las parlamentarias además de ejercer control político, evaluar y discutir las iniciativas legislativas, deben fortalecer la comunicación bidireccional en tiempos donde el distanciamiento social es una de las medidas más efectivas para evitar el contagio y donde la desinformación se difunde sin barrera alguna. En estas circunstancias, las estrategias de comunicación de legisladores y de las propias instituciones legislativas han de ser por medio de portales institucionales, redes sociales y otros canales digitales de comunicación. Toda la información que se genere debe incluir un lenguaje ciudadano, claro, sencillo y sin tecnicismos. Así mismo, deben difundir proactivamente información verificada y relevante para el ciudadano. Un ejemplo importante de una iniciativa de parlamento abierto y que ha beneficiado la entrega oportuna de información al ciudadano es el portal del Senado Federal de Brasil,⁴⁵ que ha destinado una sección para presentar información de interés ciudadano sobre los proyectos de ley relacionados con la pandemia, conocer la distribución por estados de los recursos asignados a la Covid-19, el listado de proyectos de ley para superar la calamidad pública, entre otros asuntos.

Tercero, la publicación de información en formatos abiertos. Como una oportunidad para que los poderes legislativos implementen estándares de publicación abierta de información, así como la captura de mejores datos que estén disponibles a través de diferentes fuentes, mejorando las Para decisiones para la elaboración de leyes (Barón y Ferri, 2020). De acuerdo con la UIP, “los PFD se mantienen como el formato de documento más popular; 88 por ciento de los parlamentos analizados por ellos lo utiliza

45 Ver más en: <https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/covid/>

para publicar su información; el porcentaje de parlamentos que usan hojas de cálculo continúa siendo de el 38 por ciento, misma cifra que en 2016” (UIP, 2018: 60). La noticia positiva es que se generó un notable incremento en el número de parlamentos que admiten API (en español Interfaz de Programación de Aplicaciones), es decir de datos en tiempo real. 2018, 17 por ciento tiene una API de XML (lenguaje de marcado extensible) y 15 por ciento una basada en notación de objetos de JavaScript (JSON). Este tipo de formatos lo que permite es que ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o desarrolladores cívicos puedan acceder mediante programación a una gran cantidad de recursos de información para generar valor estratégico.

Desde el enfoque de parlamento abierto, estos formatos benefician la transparencia, la participación ciudadana, el control ciudadanizado y la lucha contra la corrupción. Continuando con el ejemplo del Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil, ellos desarrollaron un *chatbot* de inteligencia artificial para facilitar las interacciones entre legisladores y ciudadanos (Barón y Ferri, 2020). Es perentorio que los legisladores comiencen a identificar los beneficios de los formatos abiertos en la producción legislativa. ¿Sería posible utilizar *big data* para redactar leyes más asertivas y hacerlas más efectivas?⁴⁶ ¿Cómo el legislador puede beneficiarse del uso de la inteligencia artificial en la producción normativa? Por un lado, leyes más inteligentes pueden servir a los ciudadanos de manera más rápida y eficaz, por otro, pueden ayudar al Estado a mejorar sus ineficiencias con importantes ahorros de costos (Ramidoff, Goncales y Menzel, 2019). Este puntualmente sería uno de los temas para desarrollar dentro del marco de una iniciativa LegisTech.

5. Conclusión

Tras analizar la conceptualización de iniciativas de apertura legislativa surgidas en los últimos años para superar la desconfianza institucional, mejorar el funcionamiento y las formas como los parlamentarios y las parlamentarias aplican la tecnología en beneficio del sistema de pesos y contrapesos y la toma de decisiones en medio de la crisis generada por la Covid-19, es claro que urge en los parlamentos latinoamericanos un proceso de desarrollo más acelerado y participativo.

Nuestros poderes legislativos no han sido ajenos al cambio que el mundo ha sufrido en 2020, si la presión pública y el compromiso político han

46 El artículo de Cristiano Ferri y María Barón, expertos latinoamericanos en el tema de la apertura y transparencia legislativa, presenta una interesante reflexión sobre estas iniciativas al interior de los congresos latinoamericanos. Analizan el uso de la inteligencia colectiva para la redacción de leyes, o derecho colectivo, el uso de inteligencia artificial, tecnología *blockchain* y realidad aumentada puede facilitar la comunicación de las legislaturas con el público y su eficiencia general.

conseguido un avance significativo en el tema de apertura y transparencia legislativa con la existencia de leyes de acceso a la información pública, aún coexisten aspectos que requieren atención primaria.

La modernización de los reglamentos internos de los parlamentos es uno de estos aspectos que deben ser claros en los diferentes canales y herramientas para que la “presencialidad”, en situaciones extremas, no se convierta en una barrera para el control político, el debate y la producción legislativa. A manera de recomendación, y siguiendo el enfoque de parlamento abierto, es sustancial que estos ajustes o actualizaciones incluyan la opinión de grupos de interés y ciudadanos interesados que, a lo largo de estos años, han venido haciendo monitoreo y control social a las instituciones legislativas.

En lo referente a la tecnología, no se trata únicamente de que los parlamentos adopten herramientas tecnológicas por la coyuntura, sino lograr que el uso de estas sea eficiente, efectivo y vayan alineadas con una visión a largo plazo. Estas se deben abordar constantemente como resultado de un compromiso político e institucional y debe comenzar a articularse con actores del ecosistema de innovación pública de los países. La tecnología bien encaminada jugará a favor de la labor fiscalizadora y legislativa de los parlamentos, esto a su vez tendrá la posibilidad de generar mayor confianza ciudadana y legitimidad.

Como bien se dijo, el rol de los distintos poderes del Estado, para el funcionamiento de los sistemas democráticos es fundamental. Los parlamentos encarnan la institución que representa a los ciudadanos y las ciudadanas, compuesto por personas de diferentes ideologías políticas, elegidas democráticamente para defender los intereses de la nación, debatir y controlar las decisiones de la rama ejecutiva, así como analizar y proponer leyes que regulen aspectos de un país.

Para la pospandemia, los parlamentarios y las parlamentarias deberán jugar un rol protagónico de cara a las medidas de recuperación social y económica que generarán los gobiernos. Las discusiones en torno a los presupuestos generales, las reformas a los sistemas de recaudación de impuestos para contrarrestar los posibles déficits que dejará el 2020, las reformas a los sistemas de salud, la protección a los derechos fundamentales que se han visto amenazados con los estados de emergencia son algunos de los aspectos que estarán en la agenda pública.

La crisis generada por la Covid-19 se debe convertir en una oportunidad para que los parlamentos se movilen hacia verdaderos cambios que impacten el día a día de la labor legislativa. El modelo de parlamento abierto ya no es una opción o el resultado de la incidencia y trabajo de organizaciones de la sociedad civil. Este modelo, atravesado por el uso estratégico de herramien-

tas tecnológicas, es uno de los caminos para la recuperación del andamiaje democrático que también sufrió consecuencias durante la pandemia. Del éxito y de la correcta implementación de las iniciativas de parlamento abierto dependerá la democracia de esta nueva década pospandemia.

6. Referencias

- Ayala, C. (2020). *Retos de la pandemia del COVID-10 para el Estado de Derecho, la democracia y los Derechos Humanos*. Max Plank Institute. <https://www.icj.org/es/40836-2/> [consultado: 26-07-2020]
- Barón, M. y Ferri, C. (2020). *Latin American Congresses Could Become Irrelevant – Unless they adapt*. 19 de agosto. <https://www.americasquarterly.org/article/latin-american-congresses-could-become-irrelevant-unless-they-adapt/> [consultado: 19-08-2020]
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> [consultado: 26-07-2020]
- Directorio Legislativo y ParlAmericas. (2020). *Covid-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos*. https://www.parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf [consultado: 26-07-2020]
- Fuentes, C. (2011). “Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power”, en *Revista de Ciencia Política*. 31(1), pp. 47-61. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100003&script=sci_arttext&tlng=en [consultado: 19-07-2020]
- Kimad, L. (2019). *LegisTech podría ser el nuevo GovTech*. https://apolitical.co/es/solution_article/legistech-podria-ser-el-nuevo-govtech.
- Negretto, G. (1995). “¿Qué es el decisionismo?: Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 40(161), pp. 49-74. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49743>
- Novoa, A. (2020). *El estado de emergencia y los Derechos Humanos*. <https://razonpublica.com/estado-emergencia-los-derechos-humanos/>
- ParlAmericas. (s/f). *¿Qué es Parlamento Abierto?* <https://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf> [consultado: 25-07-2020]
- Sandoval, L. (2014). “Ideas para pensar el parlamento en tiempos de crisis”, en *Res Publica: revista de historia de las ideas políticas*, 17(2), pp. 543-558. https://www.saavedrafajardo.org/Archivos/_17211.pdf [consultado: 02-08-2020]

- Serna, M.y Ramírez, O. (2016). *La innovación pública como proceso: una aproximación conceptual a partir de diferentes experiencias en el ámbito de gestión de recursos humanos en el sector público. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-266.pdf [consultado: 16-07-2020]
- Ortiz, I. (2018). *GovTech: Cuando emprendedores y gobiernos se unen para mejorar la vida a los ciudadanos*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/govtech-cuando-emprendedores-y-gobiernos-se-unen-para-mejorar-la-vida-a-los-ciudadanos/> [consultado: 17-07-2020]
- Ramidoff, M., Gonçalves, F. y Menzel, G. (2019). “Uso de big data na formulação legislativa”, en *Relações Internacionais no Mundo Atual*. 1, p384. 10.21902/Revrima.v1i25.3881. <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3881/371372215>.
- Rubio, R. y Vela, R. (2019). *Open parliaments around the world. Open parliaments’ tools in comparative perspective*. <https://rafarubio.es/download/open-parliaments-around-the-world/>
- Unión Interparlamentaria. (2018). *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. <https://www.ipu.org/file/5921/download> [consultado: 15-07-2020]
- Zapata, E., Stirling, R., Pasquarelli, W., y Shearer, E. (2020). *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: CAF. Oxford Insights. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>

14. El apoyo internacional como pieza clave para la implementación del parlamento abierto en América Latina

Francisco Herrero* y Keila González**

1. El enfoque del National Democratic Institute (NDI)

Como institución internacional enfocada en promover y fortalecer procesos e instituciones democráticas alrededor del mundo, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) considera el desarrollo democrático y eficaz de las instituciones del sector público como un componente fundamental de su misión. Es a través de una mejor y efectiva gobernanza, que los beneficios del desarrollo democrático tienen un impacto más directo en la vida de la ciudadanía y por el contrario, la incapacidad de las instituciones del sector público para funcionar de manera eficaz y democrática, socava el apoyo social y la sostenibilidad de los sistemas democráticos.

Desde su fundación, hace más de 30 años, el NDI ha tenido claro que el trabajo con cuerpos legislativos es primordial, y es por ello que durante las últimas décadas se ha enfocado en apoyar instituciones legislativas independientes, efectivas, transparentes e inclusivas. El NDI trabaja con legisladores y legisladoras, y personal legislativo en todas las regiones del mundo buscando desarrollar la capacidad de las instituciones representativas nacionales y subnacionales para comunicarse con la ciudadanía y responder a sus preocupaciones para dar forma a leyes y políticas que reflejen los intereses nacionales y constituyentes y para supervisar el trabajo del poder ejecutivo.

Este apoyo se ha materializado bajo el esquema de asistencia técnica personalizada, la cual confirma la forma de procesos de capacitación, asesoría, intercambio de experiencias y acercamiento de herramientas, metodologías y mejores prácticas útiles para los congresos y asambleas. El trabajo de NDI a lo largo de las décadas se ha centrado en aspectos claves del fortalecimiento parlamentario, tales como: 1) representación y vinculación con la ciudadanía, 2) control político, 3) análisis y desarrollo de política pública, 4) trabajo en comisiones y bancadas, 5) administración parlamentaria, 6) construcción de normas para legislaturas democráticas, 7) legislaturas incluyentes y 8) evaluando legislaturas y programas legislativos. Teniendo a la transparencia legislativa como un eje transversal y de cohesión entre todas estas líneas de trabajo.

* Director residente de la Oficina del National Democratic Institute en Colombia.

** Directora residente de la Oficina del National Democratic Institute en México.

Sin embargo, en un mundo que cambia rápidamente, las instituciones democráticas deben volverse más innovadoras para adaptarse a las nuevas tecnologías y las expectativas cambiantes de la ciudadanía. Esto implica que, si instituciones como los congresos desean actuar conforme a los cambios del siglo XXI, deben comprometerse a operar promoviendo el acceso a la información, rindiendo cuentas, habilitando la participación ciudadana y bajo principios de ética y probidad, incorporando el uso de las nuevas tecnologías a la labor legislativa.

Los programas de fortalecimiento parlamentario y buena gobernanza reconocen que el desarrollo de instituciones legislativas abiertas y receptivas debe incluir la colaboración con la sociedad civil y la innovación tecnológica e institucional para promover la apertura legislativa. Pero esta visión sobre la apertura legislativa, como elemento clave del fortalecimiento de los congresos, no es nueva y es un marco de referencia que ha ido evolucionando con los años.

2. Evolución del enfoque de parlamento abierto

Desde hace muchos años, las organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la labor legislativa han planteado el tema de la transparencia y la rendición de cuentas como prácticas claves del trabajo desde el congreso. Es por esta razón que han estado permanentemente impulsando la aprobación de leyes de acceso a la información pública generada, administrada o en poder de instituciones obligadas por las mismas. En las últimas dos décadas, la gran mayoría de los países de América Latina han sacado adelante e implementado este tipo de legislación.

Los tres últimos países en hacerlo han sido Colombia y Paraguay en 2014 y Argentina en 2016, en estos tres casos este avance ha sido fundamental para posteriormente considerar la implementación de compromisos de apertura en el gobierno y el legislativo. Sin embargo, es dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) donde se plantea el tema de la apertura legislativa y su vinculación con el paradigma de Estado abierto. Fundada en 2011, OGP fue creada como una plataforma internacional para personas reformadoras comprometidas con impulsar una agenda que promoviera gobiernos más abiertos, responsables y receptivos con la ciudadanía.⁴⁷ Este espacio introduce un esquema de trabajo conjunto con la sociedad civil para cocrear planes de acción con compromisos que han venido fortaleciendo la apertura y transparencia gubernamental.

Tomando como inspiración la iniciativa de OGP, en 2012, durante la celebración del Día Internacional de la Democracia, un importante grupo de organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial, incluyendo a NDI, hicie-

⁴⁷ Actualmente OGP cuenta con 80 países miembros, e incorpora a gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil. <https://www.opengovpartnership.org/>

ron un llamado a los parlamentos para establecer una mayor colaboración a favor de mejorar la apertura, la transparencia y la participación ciudadana en el proceso legislativo. Posteriormente, durante la realización en Roma del World e-Parliament Conference 2012, fue lanzada la Declaración de Apertura Parlamentaria,⁴⁸ instrumento de trabajo construido conjuntamente por organizaciones y congresistas que plantea recomendaciones concretas sobre medidas que deben implementar los parlamentos para avanzar en la apertura legislativa. En ese mismo año, en Santiago de Chile, los participantes del Seminario Internacional sobre Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y los Partidos Políticos suscribieron la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad, un referente para los parlamentos de la región en materia de apertura legislativa.⁴⁹

En sus primeros años OGP proporcionó un nuevo modelo de trabajo entre los gobiernos y la sociedad civil, pero no específicamente para los órganos legislativos. Conscientes del rol fundamental de las legislaturas en el andamiaje estatal, en 2013, durante la cumbre anual de OGP realizada en Londres, decidió crear formalmente el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa (LOWG por sus siglas en inglés), copresidido por el Congreso de Chile⁵⁰ y el NDI.

A partir de 2016, OGP renovó su modelo organizativo y LOWG dio paso a OPeN (The Open Parliament e-Network),⁵¹ una red de organizaciones regionales e internacionales que busca apoyar a gobiernos, legislaturas y sociedad civil para colaborar en el desarrollo e implementación de compromisos legislativos en materia de apertura legislativa.

3. El apoyo internacional: la experiencia de NDI

A pesar de que existen distintos contextos políticos en América Latina y el Caribe, sus legislaturas comparten puntos en común con respecto a la transparencia, los cuales facilitan compartir objetivos al tiempo que incorporan componentes específicos propios del país. Dependiendo del nivel de avance particular de cada uno, el NDI ha brindado apoyo técnico a congresos y organizaciones de la sociedad civil en materia de legislación sobre acceso a la información pública y en las cuatro etapas básicas de los

48 La Declaración contó con el apoyo de más de 90 organizaciones civiles de monitoreo parlamentario (PMO) de más de 60 países y en presencia de más de 400 parlamentarios y personal de los órganos legislativos. <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

49 Declaración de Santiago. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

50 Representado por el Grupo Bicameral de Transparencia, encabezado por el senador Hernán Larraín y el diputado Patricio Vallespín.

51 Sus socios principales son: Directorio Legislativo, la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, el Instituto Nacional Demócrata, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE), ParlAmericas y la Fundación Westminster para la Democracia. <https://www.openparliamentnetwork.org>.

procesos de mejora en apertura legislativa (creación, adopción, implementación y monitoreo y evaluación), entendiendo que los avances en cada una de estas fases evolucionan en cada entorno de acuerdo con procesos y procedimientos distintos.

Para responder a entornos diversos, el NDI ha avanzado en diversas líneas de trabajo y con estrategias específicas para cada una. A continuación, detallamos las líneas de trabajo, estrategias y experiencias específicas en diversos países que NDI ha asumido para apoyar los esfuerzos nacionales en materia de parlamento abierto.

A. Diagnósticos legislativos

Un paso clave para que los congresos puedan identificar cómo avanzar en la implementación del esquema de parlamento abierto es analizar y evaluar cómo están sus prácticas de acuerdo con lo que tengan establecido en la materia y/o de acuerdo con los estándares internacionales sobre las prácticas de parlamento abierto. El trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil, y en particular desde las organizaciones de monitoreo parlamentario, ha sido clave para documentar y estudiar con mayor detalle la situación de los congresos de la región en la materia.

A nivel regional existen contribuciones importantes como el Índice de Transparencia Legislativa,⁵² estudio que presenta información comparativa de 13 congresos de América Latina y que permite identificar avances o rezagos en materia de apertura parlamentaria. Este índice, elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),⁵³ ha sido fundamental como guía para la identificación de áreas específicas sobre las cuales se debe actuar para mejorar en la materia, así como una importante hoja de ruta para los congresos que han avanzado en la cocreación de planes de acción de parlamento abierto.⁵⁴

Reconociendo esto, el NDI ha asumido dos estrategias respecto a promover la construcción de diagnósticos legislativos. Una primera estrategia ha

52 <https://www.transparencialegitativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-2018/>

53 La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), fundada en 2010, es un mecanismo de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los Congresos de la región, elevando los estándares de transparencia en los poderes legislativos al fortalecer de forma activa las buenas prácticas ya existentes y promover nuevas iniciativas en este sentido. <https://www.transparencialegitativa.org/>

54 Un plan de acción de parlamento abierto es un mecanismo a través del cual una legislatura se compromete a promover la apertura y fortalecer su función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil. Un proceso de cocreación permite a los parlamentos y a la sociedad civil identificar prioridades para implementar, monitorear y evaluar el progreso hacia estos compromisos. http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf

sido fortalecer los conocimientos, habilidades y destrezas de organizaciones nacionales para el desarrollo de este tipo de ejercicios, principalmente a través del intercambio de experiencias entre organizaciones de la región y facilitando la implementación de algunos de sus programas (Argentina, Honduras, Paraguay y Perú). En los últimos años, NDI ha colaborado con redes latinoamericanas para apoyar el fortalecimiento de organizaciones como Congreso Visible y el Instituto de Ciencia Política (Colombia), Reflexión Democrática (Perú), Semillas para la Democracia (Paraguay), Directorio Legislativo (Argentina) y Congreso Primero (Honduras). En este último caso, el apoyo otorgado a Semillas para la Democracia no solo permitió que esta organización se haya sumado a la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, sino que propuso que implementara el primer Índice de Transparencia Legislativa en el Congreso del Paraguay.

La segunda estrategia ha sido desarrollar directamente procesos de diagnóstico con congresos nacionales, en diferentes modalidades y enfoques. Por ejemplo, en México, NDI elaboró y aplicó con comisiones legislativas, a fin de ofrecer asesoría personalizada, una herramienta diagnóstica sobre prácticas de transparencia utilizando como referencia las recomendaciones de la Declaración de Transparencia Parlamentaria, mientras que en Honduras se llevó a cabo un proceso de levantamiento de información con funcionarias del congreso así como con diputadas y diputados, adaptando y aplicando los indicadores del Índice de Transparencia Legislativa.

B. Sensibilización y grupos de trabajo sobre parlamento abierto

Una de las primeras acciones desarrolladas por NDI fue la identificación y convocatoria de congresistas con interés en iniciativas de transparencia, de modo que pudieran conformar grupos informales multipartidistas promotores de esta agenda para que posteriormente pudieran institucionalizarse o contribuir para la construcción de voluntad política en sus respectivos cuerpos legislativos. La consolidación y fortalecimiento de las capacidades de estos grupos requirió, del permanente intercambio, consolidación y ampliación de conocimientos sobre el tema, del reconocimiento de incentivos que generen una mayor voluntad política, el intercambio de buenas prácticas y la facilitación para incorporarse en diversas redes de apertura legislativa. En este sentido los casos de Ecuador y Paraguay son particularmente interesantes ya que en ambos se crearon grupos de legisladores promotores de la agenda de apertura que con el tiempo se convirtieron en el Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto y la Comisión Parlamentaria de Parlamento Abierto respectivamente.

Las diferentes cumbres y encuentros internacionales de legisladores y representantes de la sociedad civil son espacios clave de intercambio, por lo que los programas desarrollados por el NDI incluyen componentes

que facilita la presencia y participación activa de congresistas, miembros de *staff* legislativo y representantes de la sociedad civil provenientes de diferentes países de la región entre ellos (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú).

La participación en conferencias regionales como las organizadas por OGP (Argentina, Canadá, Chile y México,), ParlAmericas (Ecuador, Paraguay y Uruguay), LOWG (Chile), OpEN y la House Democracy Partnership⁵⁵ (Estados Unidos) permitieron generar confianza, voluntad, relaciones, debate, elaboración de estrategias y conocimiento colectivo que posibilitaron consolidar iniciativas de transparencia legislativa a nivel regional y nacional, usar planes de acción de parlamento abierto para involucrar a los congresos y asambleas de manera más activa en los esfuerzos nacionales de gobierno abierto, generar apoyo multipartidista para los principios de apertura legislativa, adoptar legislación sobre temas como cabildeo, acceso a la información, promover la rendición de cuentas permanente y la probidad, fomentar y fortalecer la participación ciudadana para generar una legislación más inclusiva, intercambiar metodologías para cocrear planes de acción de parlamento abierto con representantes de la sociedad civil para garantizar que los parlamentos sean transparentes y respondan a sus ciudadanos, utilizar la tecnología como eje transversal de la apertura, inclusión del enfoque de género, desinformación y afectación de la gestión legislativa, etc.

Uno de los factores clave de este tipo de asistencia corresponde a desarrollar relaciones colaborativas y de amistad cívica entre pares, lo cual ha demostrado ser eficiente a la hora de fortalecer relaciones permanentes de apoyo y solidaridad interinstitucionales. Con el propósito de avanzar más profundamente en este objetivo, además de facilitar la asistencia a sesiones relevantes en la agenda de estas cumbres, se organizaron reuniones bilaterales y/o específicas según temas de interés para intercambiar buenas prácticas y coordinar futuros esfuerzos para aumentar la transparencia legislativa.

C. Producción de literatura y capacitación

Uno de los elementos más importante en la promoción de la agenda de transparencia y apertura legislativa ha sido preparar material de apoyo y de comunicación, así como literatura que permita socializar los principios básicos, conocimientos teórico prácticos y rutas de acción dirigidos a organizaciones de monitoreo legislativo, equipos técnicos legislativos, congresistas y ciudadanía en general. Como ejemplos de estos materiales podemos encontrar infografías, videos, hojas de ruta y guías como las realizadas por nuestro socio Directorio Legislativo (Argentina) denominada *Guía para ser un Legislador Transparente*.⁵⁶

55 <https://hdp.house.gov/>

56 <https://directoriolegislativo.org/blog/2019/09/24/10-claves-para-ser-un-legislador-transparente-2/>

Buena parte del éxito en los procesos desarrollados está sustentado en el diseño e implementación de espacios de formación y capacitación sobre la materia, tanto de forma presencial como virtual. Por ejemplo, a nivel regional, y con la contribución de varias organizaciones miembros de la RLTL y el Laboratorio Hacker de la Cámara⁵⁷ de Diputados de Brasil se desarrolló el curso virtual de parlamento abierto que ha sido aprovechado por participantes de diferentes países de la región como Argentina, Ecuador y Colombia, y que ha sido adaptado, en algunos casos, a sus necesidades particulares aportando con esto a la sensibilización y los procesos de formación al interior de las instituciones.

En México, aprovechando la plataforma regional de NDI Red Innovación,⁵⁸ se desarrolló un curso virtual sobre parlamento abierto dirigido a congresistas y personal legislativo tanto del Congreso Federal como de congresos locales. Este trabajo, desarrollado en alianza con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, tomó insumos del curso inicial, pero fue adaptado y enriquecido considerando la realidad nacional de México. Este mismo tipo de cursos se está desarrollando actualmente en Paraguay, organizado conjuntamente con la Academia Legislativa del Congreso Nacional.

D. Facilitación de relaciones colaborativas entre congresos y sociedad civil

Mejorar la transparencia y la apertura legislativa para hacer que la información sea accesible, consolidar mecanismos para la participación ciudadana en los procesos legislativos y desarrollar herramientas que permitan un monitoreo y supervisión efectivo de los asuntos legislativos, mejorar la rendición de cuentas y promover el comportamiento ético y probado de legisladores, legisladoras y funcionarios, requiere de la participación activa de la sociedad civil.

La experiencia de NDI trabajando con grupos cívicos y legisladores en toda la región ha demostrado que mejorar la relación entre los legisladores y las organizaciones de monitoreo parlamentario no es solo un principio central de OGP y de la Declaración sobre Apertura Legislativa, sino que puede ser un catalizador para la aprobación y la implementación efectiva de la legislación y planes de acción con compromisos para la reforma y mejora de los legislativos. En Guatemala, por ejemplo, NDI y Counterpart International (CPI) facilitaron un acercamiento entre organizaciones civiles y autoridades del Congreso de la República, encuentro que llevó a realizar

⁵⁷ <http://labhackercd.leg.br/>

⁵⁸ Red Innovación es una plataforma que permite el intercambio de experiencias políticas y sociales en América Latina y el Caribe, y donde se facilitan espacios de comunicación y diálogo entre organizaciones de sociedad civil, líderes políticos, sociales y expertos de Latinoamérica. <https://www.redinnovacion.org/>

una reunión de trabajo entre organizaciones y la Junta Directiva del Congreso para discutir la creación de un plan de acción de parlamento abierto. Esta primera reunión dio pie a la adhesión del Congreso de Guatemala a la iniciativa de parlamento abierto y a la designación de un equipo de trabajo para el proceso de cocreación.

El NDI también ha fortalecido los espacios de diálogo e intercambio entre organizaciones y congresos en países como Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú en el marco del Programa Regional de Transparencia y Apertura Legislativa desarrollado por el Instituto.

E. Apoyo a procesos de cocreación de planes de acción

La apertura legislativa inicia desde la construcción del plan de acción, generando nuevas formas de interacción y espacios propicios para implementar el principio de colaboración entre la ciudadanía, grupos de interés, congresistas y funcionarios del congreso. Facilitar este proceso ha sido uno de los objetivos del trabajo de NDI en la región. En este sentido, podríamos resaltar los casos de Colombia, Guatemala y Paraguay, en los cuales hemos contribuido para que se aprobaran siete planes de acción. En Argentina se ha avanzado en el desarrollo de compromisos de apertura y existe la voluntad política necesaria para avanzar en el futuro próximo con el cumplimiento de dichos acuerdos, mientras que en Ecuador se han dado los primeros pasos para la cocreación de su primer plan de acción.

Si bien es cierto que el contenido de los planes de acción del parlamento abierto puede variar, en general todos identifican las debilidades en las prácticas actuales de transparencia legislativa para ser abordadas y mejoradas durante el período de vigencia del plan, habitualmente de uno o dos años.

En Colombia, con el acompañamiento permanente de NDI, en 2016 el congreso cocreó y aprobó el primer plan de acción de parlamento abierto y posteriormente, a pesar de la dificultad que significa la renovación anual de las mesas directivas de ambas cámaras, éste ha podido dar continuidad al esfuerzo de apertura con la aprobación tres planes adicionales: “De la mano con los ciudadanos” en 2017, “Un Congreso de Puertas Abiertas” en 2018 y finalmente en 2019 “Información para Todos” (aún vigente).

Como uno de los pilares de parlamento abierto, la rendición de cuentas se convierte en uno de los elementos esenciales a ser abordados por los parlamentos, por lo que con el apoyo de NDI el Congreso aprobó la Resolución 002 de 2017 según la cual los congresistas deben rendir un informe de rendición de cuentas dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación del segundo período de cada legislatura. Esta resolución especifica el contenido que debe ser incluido en la rendición y se habilita un programa especial televisivo de 10 minutos por congresista para cumplir con esta obligación. En 2019,

por primera vez, la ciudadanía pudo consultar en los portales de la Cámara de Representantes y Senado de la República los informes de rendición de cuentas de los congresistas de forma estandarizada.

Otro de los elementos clave de estos planes de acción han sido los compromisos correspondientes al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el acceso de la ciudadanía a la información legislativa. Un ejemplo de esto fue el diseño e implementación de la aplicación móvil “Mi Senado” cuyo código fue abierto para habilitar el uso del mismo por parte de cualquier otro órgano legislativo que así lo requiriera. Esta herramienta tecnológica proporcionó un nuevo canal para recibir comentarios y sugerencias, incluso a través de sistemas de mensajería y una función que permitió a la ciudadanía emitir votos simbólicos en favor o en contra de algunos proyectos de Ley.

Ese mismo año, en Paraguay fue aprobado su primer plan de acción de parlamento abierto, con una vigencia de dos años, en los cuales se produjeron importantes avances en el congreso. En 2018 se continuó con este esfuerzo y ya como parte de la cultura institucional se cumplió con los requisitos para la aprobación y puesta en marcha del segundo plan de acción. En esta oportunidad los compromisos fueron alineados con los pilares de parlamento abierto,⁵⁹ e incluyeron algunas acciones como las siguientes: apertura de información sobre el trabajo de las comisiones, código de ética del senado, paridad democrática, identificar y facilitar nuevos paquetes de información pública en formato de datos abiertos, etc. En estos momentos el congreso se encuentra en la fase inicial de preparación para dar inicio a la cocreación de su tercer plan.

F. Implementación de buenas prácticas de parlamento abierto

El nivel de avance en materia de parlamento abierto en la región es diverso. Mientras que en algunos países los congresos han optado por identificar e incluir compromisos legislativos en los planes de acción de gobierno abierto, otros han decidido crear de manera independiente sus propios planes de acción. Asimismo, encontramos congresos que, si bien no tienen un plan de acción de parlamento abierto, si han implementado de alguna forma buenas prácticas y metodologías que contribuyen a la consolidación del modelo de parlamento abierto.

En México, NDI capacitó y asesoró al personal legislativo de la Comisión de Justicia del Senado de la República para implementar la metodología de audiencias públicas (public hearings) como forma de abrir a la ciudadanía la discusión sobre iniciativas clave. Aplicando esta metodología, la Comisión de Justicia discutió públicamente sobre iniciativas en materia del código

59 <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>

nacional de procedimientos penales, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, reformas en materia de justicia militar, la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otras.

En el marco de nuestro programa regional, en Argentina, después de enfrentar las críticas públicas del grupo cívico Directorio Legislativo (DL) y otros grupos cívicos sobre cuestiones de ética, el congreso eliminó la práctica impopular de las y los legisladores que intercambiaban los vales de viaje oficiales que no habían utilizado por dinero. También, en colaboración con DL, la Cámara de Diputados no solo mejoró las características del sitio web para permitir a los ciudadanos buscar, clasificar y analizar más fácilmente los registros de votación del congreso, sino que en julio de 2018 lanzó el Open Data Portal, un sitio web que alberga diferentes conjuntos de datos de información legislativa producidos y publicados en formatos de datos abiertos para facilitar su uso por otros. El sitio web está disponible para uso público, y todos los conjuntos de datos se pueden descargar o ver y analizar en línea.

Como fue mencionado anteriormente, los intercambios internacionales entre congresistas son detonantes para la promoción de importantes cambios y prácticas legislativas entre aquellos que conocen nuevas experiencias. Este es el caso de Ecuador, cuya Asamblea Nacional, producto de un intercambio con el congreso de Chile, creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, que permitirá complementar el proceso de formación de las leyes, velando por el cumplimiento de las mismas y brindando amplia información a la ciudadanía a través de las herramientas tecnológicas disponibles. El primer ejercicio realizado correspondió a la evaluación de la Ley para el Fomento Productivo.

4. Parlamento abierto en un nuevo contexto

La pandemia Covid-19 ha creado desafíos únicos para las y los legisladores de todo el mundo, disposiciones de emergencia en el procedimiento parlamentario, técnicas innovadoras para conectarse con la ciudadanía y acciones legislativas sobre paquetes de ayuda urgente para las comunidades necesitadas.

Es crítico que las y los legisladores continúen haciendo esfuerzos para conectarse con la ciudadanía bajo el contexto Covid-19, especialmente a través de medios accesibles donde sea posible que legisladoras y legisladores sigan conscientes de las necesidades de los constituyentes y la comunidad, y ellos, a su vez, tengan medios para expresar sus preocupaciones y prioridades.

Los parlamentos y las legislaturas de todo el mundo han lidiado con el cambio a las operaciones virtuales desde el comienzo de la pandemia de Covid-19 y América Latina no escapa de esta situación. Es por esto que en

el marco de los programas que NDI desarrolla para promover la transparencia y la apertura legislativa en la región, se han facilitado intercambios bilaterales entre varios congresos, por ejemplo, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y México. Adicionalmente, el NDI, el Centro de Innovación de la Unión Interparlamentaria (UIP) en el parlamento y el congreso chileno organizaron un seminario virtual para el personal legislativo de nueve países para permitir que estos aprendan unos de otros mientras continúan adaptándose digitalmente. En el mismo, representantes de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, México y Paraguay compartieron las formas en que sus legislaturas estaban actualizando los sistemas de votación electrónica, las sesiones plenarias virtuales, las firmas electrónicas y más.

5. Lecciones aprendidas para el fortalecimiento del modelo de parlamento abierto

El trabajo desarrollado en los últimos años, apoyando esfuerzos regionales y nacionales para la implementación del enfoque de parlamento abierto, ha permitido a NDI identificar estrategias y acciones claves para contribuir con la consolidación de los esfuerzos nacionales:

- La necesaria capacitación sobre el tema. A pesar del avance en las discusiones nacionales y regionales, seguimos encontrando a congresistas y personal legislativo que visualiza el enfoque de parlamento abierto como la realización de eventos públicos y no como un paradigma transformador de las estructuras, normas, prácticas y cultura del cuerpo legislativo. Habitualmente el personal legislativo presenta una alta renovación por lo cual se hace necesario mantener espacios de formación y sensibilización permanente que permitan dar continuidad a los avances logrados.
- La sensibilización sobre lo central del enfoque. Hemos visto que en algunos congresos se ha vuelto moda utilizar el término parlamento abierto, lo que hace que se entienda como “un tema nuevo a incorporar”, visión equivocada sobre lo que se busca promover. Se hace necesario entonces dar continuidad a las acciones de sensibilización para que quienes integran los congresos asuman el enfoque de parlamento abierto como un fundamento indispensable para el trabajo legislativo de calidad y no solo como elemento adicional del discurso político.
- Reforzar la idea de la cocreación. Avanzar en el desarrollo de planes de acción o lineamientos internos en materia de parlamento abierto con la participación solo de unos cuantos académicos o de una o dos organizaciones —o peor aún, sin ninguna participación ciudadana o discusión pública al respecto— solo refuerza la ya desgastada

- percepción de la ciudadanía de que los congresos deciden sin consultarles o pedir su opinión. Es por ello que resulta clave promover y reforzar el principio de cocreación entre legislativo, la sociedad civil, la academia, el sector privado y otros grupos de interés para la definición y seguimiento de las acciones en materia de parlamento abierto.
- Dotar de herramientas y metodologías prácticas. Muchos congresos han establecido cambios internos para adaptar sus estructuras, normas y prácticas al modelo de parlamento abierto. Sin embargo, encontramos que no siempre queda claro el cómo, con qué tipo de metodologías o herramientas pueden —tanto congresistas como personal legislativo— empezar a implementar dichos cambios. Por ello es clave el apoyo, capacitación y acompañamiento a quienes integran el cuerpo legislativo para estos procesos, apoyo que puede venir del sector académico, de las organizaciones civiles o incluso de organismos internacionales.

6. Referencias

- Directorio Legislativo. (2019). *Guía del Legislador Transparente*.
- Instituto Nacional Demócrata, Sunlight Foundation y Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*.
- ParlAmericas. (2016). *Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa*.
- ParlAmericas. (2019). *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*.
- Seminario Providad y transparencia. (2012). *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos*. Chile. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

15. Fortaleciendo la apertura legislativa: experiencias y lecciones aprendidas en las Américas y el Caribe

Natalí Casanova*

1. Introducción

El avance de la apertura legislativa en las Américas y el Caribe se ha reflejado tanto en los planes de acción de parlamento abierto, como en los compromisos e iniciativas que los poderes legislativos implementan con la finalidad de aumentar la confianza ciudadana hacia sus instituciones. El desarrollo de este paradigma se ha nutrido a partir de los procesos de modernización del Estado que ya se habían conducido con anterioridad alrededor del mundo y el auge de las tendencias internacionales que colocan al ciudadano, no solo en el centro de las políticas públicas, sino como un socio que participa tanto en el diseño e implementación de las mismas.

Abogar por parlamentos abiertos en la actualidad significa también apostar por una democracia saludable que permita la continuidad del poder legislativo en un contexto de bajos niveles de confianza y crisis producto de la actual pandemia Covid-19.

Utilizando como referencia los planes de acción y los acuerdos presentados por parlamentos de la región ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), así como los compromisos que han sido expuestos por delegaciones parlamentarias en los encuentros anuales de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, se examinarán las acciones contenidas en estos compromisos considerando los temas que abordan para tener un panorama general que nos permita realizar un análisis de las experiencias y lecciones aprendidas por los poderes legislativos durante estos procesos.

2. Parlamento abierto: definiciones y conceptos clave

Para explicar qué es parlamento abierto y sus aspectos clave, resulta imprescindible realizar un breve recuento sobre los conceptos de innovación pública, gobierno electrónico y gobierno abierto, teniendo en cuenta la creación y avances de OGP.

Innovación pública

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE, 2017a: 2; y 2017b: 14) la innovación en el gobierno se enfoca, principalmente, en emplear nuevas formas o perspectivas que permitan impactar la vida de las personas generando valor público por me-

* Responsable senior del Programa de Parlamento Abierto en ParlAmericas.

dio de enfoques de diseño de políticas abiertas con el objetivo de suplir sus respectivas demandas y necesidades, así como mejorar la manera como se suministran los servicios públicos. Lo anterior implica una gobernanza colaborativa entre las y los ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado para lograr dicho objetivo (Mariñez Navarro, 2017: 7).

Gobierno electrónico y gobierno abierto

En esa línea, gobierno abierto se vincula más a una nueva filosofía política que redefina la manera en cómo los gobiernos operan considerando la transparencia, la participación y colaboración (Ramírez-Alujas, 2010: 110 y 111; Calderón y Lorenzo, 2010: 51), así como el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) e internet. Gobierno electrónico, por su parte, hace referencia más concretamente a la aplicación de las TIC a la gestión y administración pública para aumentar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana (Organización de Estados Americanos, s.f.).

Si bien ambos conceptos han ido evolucionando con el tiempo, lo cierto es que actualmente gobierno abierto es la definición más usada que encaja, además, con las nuevas tendencias de gestión pública enfocadas en la co-producción de políticas públicas. Esto, sumado a la creación de OGP, plataforma internacional lanzada en 2011 e impulsada por los gobiernos de Brasil, Estados Unidos, Indonesia, Filipinas, México, Noruega, Sudáfrica y Reino Unido, que terminó consagrando el uso de este término y su expansión en más de 70 países que actualmente conforman esta Alianza.

Alianza para el gobierno abierto

Con el objetivo de promover una gobernanza incluyente, que rinda cuentas y responda a las necesidades de los ciudadanos, OGP es conformada tanto por gobiernos como organizaciones de la sociedad civil que cocrean planes de acción bianuales con compromisos que abordan diferentes temas en línea con la Declaración de Gobierno Abierto que los países deben firmar para ser parte de OGP. Cada plan se adapta al contexto local permitiendo que los gobiernos y la ciudadanía definan las prioridades de este plan. Para ello se establece un mecanismo de diálogo permanente con la sociedad civil para garantizar su colaboración activa⁶⁰ durante todo el proceso, desde

60 OGP ha establecido estándares de participación y cocreación con las organizaciones de la sociedad civil que van desde requisitos básicos que todos los países parte de OGP deben cumplir, hasta medidas avanzadas para garantizar el involucramiento activo de la ciudadanía durante la elaboración, implementación y evaluación de los planes de acción. La cocreación está en el núcleo de todas las reformas e iniciativas de gobierno abierto: la relevancia de estos esfuerzos no solo radica en el resultado, sino también en el especial énfasis que se otorga al proceso que permite arribar a los compromisos que finalmente son incluidos en los planes de acción. Para más información, acceder a los estándares de participación y cocreación de OGP en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>

la cocreación, pasando por la contribución durante la implementación, hasta el proceso de monitoreo y evaluación de los planes. Este modelo permite que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía tengan un rol en la definición y supervisión de sus respectivos gobiernos (OGP, s.f.). En los últimos años no solo se ha incrementado el número de países que forman parte de la Alianza, sino que también se sumaron otros actores de trascendencia dentro del sistema político, incluyendo a gobiernos subnacionales, poderes judiciales y parlamentos nacionales.

Parlamento abierto

Parlamento abierto —o también llamado apertura legislativa es un concepto viviente que se ha ido adaptando y seguirá evolucionando según los nuevos contextos y desafíos que surjan. Desde los ochenta, con el uso estratégico de las TIC e internet para mejorar procesos internos, pasando por la digitalización de la información, generación de base de datos, creación de páginas web, uso de foros de discusión y blogs, hasta la irrupción de redes sociales en la primera mitad de la década del 2000, los poderes legislativos han ido incorporando y adaptando herramientas y procesos enmarcados dentro de los avances en favor de su modernización y, con ello, establecieron canales para el acceso a la información y a la participación de la ciudadanía. Según Eva Campos Domínguez (Rubio, 2014: 35-36), estas transformaciones se pueden clasificar en tres etapas: parlamento electrónico, parlamento digital y parlamento abierto, la última de ellas centrada no solo en cambios a nivel técnico sino, más bien, a nivel político donde la ciudadanía contribuye y también participa en el proceso de toma de decisiones.

Organizaciones internacionales de la sociedad civil promotoras de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria⁶¹ han apuntado en resaltar que la apertura legislativa se caracteriza por otorgar máxima publicidad y acceso a la información del parlamento, tanto la administrativa como la del proceso legislativo, provista en formatos sencillos, amigables y que permitan su reutilización, facilitando así la participación de la ciudadanía en los proyectos de ley y promoviendo legislación de gobierno abierto (Transparencia Mexicana, 2013).

A estos aportes se les suman los esfuerzos que legisladoras y legisladores de Latinoamérica estaban realizando en años similares y que se expre-

⁶¹ La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria fue adoptada en 2012 por más de 140 organizaciones provenientes de más de 75 países y fue creada por una iniciativa colaborativa entre el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), la Fundación Sunlight (Sunlight Foundation) y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL). El documento contiene 44 acciones que organizaciones de la sociedad civil buscan promover, organizadas en cuatro secciones: 1) promoción de una cultura de transparencia; 2) transparentar la información parlamentaria; 3) facilitar el acceso a la información parlamentaria y 4) permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

saron en la firma de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.⁶² Esta Declaración dio a lugar a la formación del Legislative Openness Working Group cuya labor sería continuada por la Red de Transparencia Parlamentaria (OPeN),⁶³ y la instauración de una red parlamentaria regional que, desde 2015, forma parte de la estructura de gobernanza de ParlAmericas erigiéndose como la Red de Parlamento Abierto (RPA). En su primer encuentro anual en 2016, esta Red aprobó una hoja de ruta hacia la apertura legislativa, iniciativa co-creada entre las y los legisladores y representantes de sociedad civil en las Américas y el Caribe, donde se presentó la definición de parlamento abierto que actualmente es utilizada por los poderes legislativos del hemisferio: “nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria” (ParlAmericas, 2016: 27).

La importancia de parlamento abierto radica en su contribución a la labor y funciones de los poderes legislativos de manera que puedan servir y representar mejor a la ciudadanía, teniendo en cuenta sus necesidades, ideas y haciéndoles partícipes de sus decisiones por medio de la cocreación lo que, a su vez, está en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030.

Pilares de la apertura legislativa y otros conceptos importantes

El concepto de parlamento abierto destaca cuatro pilares, a saber: (ParlAmericas, s.f.)

- Transparencia y acceso a la información pública: derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable en conformidad con las solicitudes de dicha información.
- Rendición de cuentas: deber de toda funcionaria (o) público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos.

62 Para acceder a más información sobre la Declaración de Santiago, revisar el siguiente enlace: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

63 La Red de Transparencia Parlamentaria (OPeN, por sus siglas en inglés) es un consorcio de organizaciones internacionales que abogan y promueven la apertura legislativa en el mundo. Actualmente se encuentra compuesta por la Fundación Directorio Legislativo, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Instituto Nacional Demócrata, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, ParlAmericas y la Fundación Westminster por la Democracia. Estas organizaciones se coordinan estrechamente con la Unidad de Apoyo de OGP para, además, contribuir con el avance del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030. Para más información, acceder al siguiente enlace: <https://www.openparliamentnetwork.org/what-we-do>.

- Participación ciudadana: involucramiento activo de los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas.
- Ética y probidad: las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidores públicos.

Dentro de cada uno de estos pilares también existen otros conceptos relacionados y aspectos clave imprescindibles para abordarlos. En el pilar de transparencia y acceso a la información destacan las leyes, políticas y mecanismos en línea con la transparencia pasiva, activa y proactiva⁶⁴ sobre la información administrativa, proceso legislativo y datos sobre las y los miembros del parlamento; los datos abiertos que brinde información estandarizada, reusable y gratuita; la gestión de documentos y archivos públicos; la comunicación de la labor parlamentaria y mecanismos que aborden la desinformación; oficinas u órganos que garanticen el cumplimiento de las leyes o políticas de acceso a la información al interior del parlamento, entre otros.

En cuanto a la rendición de cuentas, destacan tanto mecanismos que contribuyan con la labor de control político del parlamento, como transparencia presupuestaria, herramientas y oficinas de apoyo durante el debate y aprobación de la ley general de presupuesto y la rendición de cuentas que el poder legislativo realiza ante la ciudadanía sobre su propia gestión administrativa y política, incluyendo además la apertura de su presupuesto, informes de oficinas a nivel institucional, de órganos decisorios (como comisiones y presidencia), así como de cada legislador y legisladora.

Sobre participación ciudadana, es importante incluir leyes, políticas y programas que comuniquen las oportunidades de involucramiento ciudadano y su funcionamiento, así como que establezcan nuevos espacios de colaboración entre el parlamento y la ciudadanía, consultas y audiencias públicas tanto presenciales como en línea, oficinas o tiempos destinados a la labor en las circunscripciones de cada legisladora y legislador, programas de educación y herramientas para el aprendizaje sobre la labor parlamentaria, proyectos e iniciativas que procuren el involucramiento activo de las y los jóvenes en el proceso legislativo (como parlamentos juveniles) y legislación y mecanismos de protección del denunciante ante información compartida por la ciudadanía ante el parlamento.

64 De acuerdo con lo recogido en la hoja de ruta hacia la apertura legislativa, la transparencia pasiva está más enfocada en las respuestas a las solicitudes de información, mientras que la transparencia activa relacionada con la publicación de información en línea con la ley o disposiciones de carácter nacional a través de las páginas web. Por su parte, la transparencia proactiva se centra en las actividades e iniciativas que promuevan el uso y reutilización de los datos públicos compartidos.

Finalmente, sobre ética y probidad resulta fundamental destacar los códigos de ética para los parlamentarios y funcionarios del parlamento, regulaciones sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio, leyes relacionadas con la gestión de intereses o *lobby*, registro de lobistas y de reuniones celebradas por las y los legisladores y funcionarios, comisiones de ética y oficinas técnicas que apoyen en los casos dentro de estas comisiones, entre otros.

3. Experiencias de los poderes legislativos y lecciones aprendidas

De la misma forma como los países que son parte de OGP avanzan en planes de acción, los poderes legislativos en el mundo han elaborado e implementado planes, compromisos e iniciativas atendiendo a los principios de gobierno y parlamento abierto. Particularmente en América y el Caribe, los parlamentos han ido consolidando experiencias desde 2014 lo que se ve reflejado en el aumento del porcentaje promedio del Índice de Transparencia Legislativa para la región pasando de 44.49 por ciento en 2014 a 58.93 por ciento en 2018 (Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa: 2014 y 2018). }

Planes de acción y sus fases

Dada las diferentes naturalezas, estructura y funcionamiento de los gobiernos con respecto de los parlamentos, ha resultado importante adaptar los lineamientos y formas de trabajo de manera que los parlamentos puedan implementarlos. Por ello, ParlAmericas y OPeN han intentado realizar esto por medio de reuniones de cocreación donde tanto los legisladores, funcionarios de parlamentos y representantes de sociedad civil han contribuido con una guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto,⁶⁵ documento aún en progreso y en línea con la política de participación parlamentaria de OGP aprobada en 2017.⁶⁶

Dentro de la misma, se destaca que un plan de acción⁶⁷ es “...un mecanismo a través del cual una legislatura se compromete a promover la apertura y fortalecer su función de representación y control político en colaboración

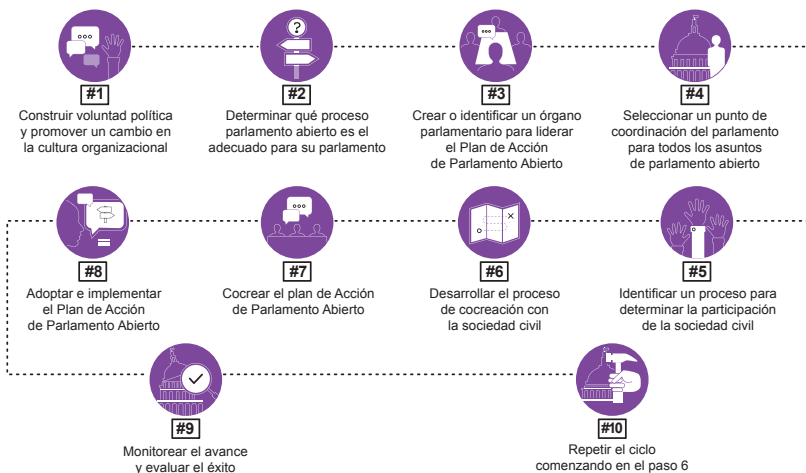
65 Para más información, acceder al resumen ejecutivo de la guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto en el siguiente enlace: http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf

66 De acuerdo con esta política, los parlamentos pueden contribuir en los procesos de la OGP de sus respectivos países o bien presentando compromisos al plan de acción que su país remitirá a OGP o crear un plan de acción de parlamento abierto de forma independiente que, luego sería incluido como anexo o capítulo del plan de acción del gobierno. Para más información, revisar la política de participación parlamentaria (2017) en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/LegislativeEngagementPolicy2017.pdf>

67 Cabe destacar que los parlamentos también pueden avanzar en la apertura legislativa por medio de otras iniciativas que no necesariamente involucren la creación de planes de acción.

con la sociedad civil” (ParlAmericas 2019: 3). Al igual que los planes desarrollados por los gobiernos, la cocreación es parte del núcleo de los mismos por medio del cual se identifican sus prioridades entre los legisladores, funcionarios del parlamento y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general lo que, luego, conlleva a la redacción de compromisos que serán incluidos en el plan de acción. En este proceso se pueden destacar las siguientes fases:

Gráfico 1: Principales pasos para desarrollar un plan de acción de parlamento abierto



Fuente: informe, reunión de cocreación: guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto. ParlAmericas (2018).

Desde el lanzamiento del primer plan de acción de parlamento abierto en el mundo realizado en 2014 por Chile hasta la actualidad, existen más de 10 países que han presentado estos planes, de los cuales cinco son de Latinoamérica que, aparte de Chile, incluyen los poderes legislativos de Costa Rica, Colombia, Guatemala y Paraguay. Asimismo, los parlamentos de Argentina y Ecuador están en el proceso de desarrollar su plan de acción. Por otro lado, existen también países en la región que han incluido compromisos de parlamento abierto en sus planes en el marco de OGP, como Brasil y Panamá, y otros parlamentos que también han presentado compromisos durante los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas,⁶⁸ como Canadá, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, República Dominicana y Venezuela.

68 Los compromisos presentados durante los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas son realizados por las delegaciones parlamentarias que, antes de su participación en el encuentro, remiten a ParlAmericas su intención presentar compromisos e información del mismo. Posteriormente, ParlAmericas se comunica con los poderes legislativos para actualizar los datos de estas iniciativas y, por su parte, las delegaciones parlamentarias se comprometen a implementarlos y exponer sus avances en el siguiente encuentro anual.

Sistematización de compromisos según temas abordados

Antes de presentar las lecciones que han aprendido los poderes legislativos, es importante conocer el panorama general de los compromisos dentro de los planes de acción de parlamento abierto y los temas que abordan. Para ello utilizaremos la información provista en la Herramienta de Compromisos de Parlamento Abierto de ParlAmericas.⁶⁹

Como se muestra en la tabla 1, el total de compromisos asciende a 97, de los cuales más de la mitad corresponden al pilar de transparencia y participación ciudadana que representa 56.3 por ciento, seguido de la categoría de planificación estratégica (16.5 por ciento) y de los pilares de rendición de cuentas y ética y probidad (10.7 por ciento cada uno).

Tabla 1: Compromisos de parlamento abierto en las Américas y el Caribe

Pais	Compromisos	Planes de acción / encuentros anuales de la RPA	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Ética y probidad	Planificación estratégica
Argentina	4	4to. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021	-	-	-	-	1
		4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	1	-	1
		3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019	1	-	-	-	-
Brasil	2	4to. Plan de Acción Nacional 2018-2020	1	-	-	-	-
		3er. Plan de Acción Nacional 2016-2018	-	-	-	-	1
Canadá	1	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	-	1
Chile	13	4to. Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020	-	2	1	-	-
		Plan de acción por un parlamento abierto 2017-2018	2	-	3	-	1
		Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018	-	-	1	-	-
		Plan de acción por un parlamento abierto 2014-2016	1	-	-	1	1

⁶⁹ Esta herramienta fue establecida para poder visualizar, comparar, descargar y realizar seguimiento al avance que llevan a cabo los parlamentos en el cumplimiento de sus compromisos en favor de la apertura legislativa utilizando un modelo de semáforo que indica el nivel de progreso. La información es obtenida a partir de los informes de evaluación elaborados por el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP y los datos proporcionados por los parlamentos miembro de ParlAmericas. La última actualización fue realizada en julio de 2020. En el siguiente enlace se puede encontrar más información al respecto: [http://parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx/?/](http://parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx?/)

EL CONGRESO MEXICANO Y EL PARLAMENTO ABIERTO

País	Compromisos	Planes de acción / encuentros anuales de la RPA	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Ética y probidad	Planificación estratégica
Colombia	31	4to. Plan de Acción por un Congreso Abierto y transparente 2019-2020	2	1	1	1	-
		3er. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2018-2019	1	1	1	2	-
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	1	-	-	-
		2do. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2017-2018	4	1	2	2	-
		1er. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2016-2017	4	2	2	2	1
Costa Rica	9	Plan de Acción de la Alianza por un gobierno abierto 2017-2019	-	-	-	-	1
		2do. Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2017	1	1	1	-	2
		1er. Plan de Acción para la Apertura Legislativa 2015-2016	1	-	1	-	1
Ecuador	2	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	-	1
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	-	-	-	1
Guatemala	5	Primer Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2017	2	1	1	-	1
Panamá	3	2º Plan de Acción Nacional 2015-2017	1	-	2	-	-
Paraguay	10	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	1	-
		4to. Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020	2	-	1	1	-
		1er. Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2018	1	-	3	1	-
República Dominicana	2	3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	-	1	-	1
Santa Lucía	1	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	1	-	-
Surinam	9	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	1	-	2	-	-
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	2	-	2	-	2
Trinidad y Tobago	3	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	1	1	1	-	-
Venezuela	2	3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	1	-	1	-	-
Totales	97		29	11	29	11	17

Fuente: Herramienta de compromisos de parlamento abierto de ParlAmericas, planes de acción de parlamento abierto e informes de reuniones de los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas. Elaboración propia.

Dentro de la categoría de transparencia y acceso a la información destacan iniciativas vinculadas a la publicación de información, incluyendo portales y conjuntos de datos abiertos como es el caso de Argentina (Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y publicación de datos del Senado en datos abiertos) y Paraguay (conjunto de datos abiertos); herramientas tecnológicas como las aplicaciones móviles desarrolladas por Ecuador (Asamblea Nacional), Colombia (MiSenado) y Surinam (De Nationale Assemblée); la actualización de páginas web y el establecimiento de mecanismos para un mayor acceso de datos tanto de las comisiones y audiencias públicas como de las y los legisladores a nivel individual y funcionarios como se aprecia en Costa Rica (protocolo de acceso a la información), Guatemala (actualización de hojas de vida de las y los diputados y asesores), Paraguay (transmisión en tiempo real del desarrollo de audiencias públicas) y Trinidad y Tobago (información de comisiones con acceso al público).

En el pilar de rendición de cuentas resalta un especial interés en compromisos relacionados con dotar al parlamento con capacidades durante el debate de presupuesto nacional como ha ocurrido en Chile y Colombia (implementación de una oficina de asistencia técnica presupuestaria del Congreso), así como garantizar acceso del público a las sesiones de las comisiones que examinan esta materia como es el caso de Panamá y Paraguay (reuniones abiertas al público y transmitida en vivo en la Comisión de Presupuesto). También existen compromisos enfocados a la rendición de cuentas tanto a nivel institucional como a nivel de los parlamentarios como en Paraguay (plataforma Congreso2030py para el seguimiento legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

En la categoría de participación ciudadana se aprecian la implementación de mecanismos que facilitan el involucramiento de los ciudadanos como sucede en Argentina (Portal de Leyes Abiertas), Chile (Congreso Virtual y reglamento de participación ciudadana) y Trinidad y Tobago (encuestas en línea para aportes ciudadanos). Asimismo, otro grupo de compromisos están centrados en concientizar y brindar recursos para el aprendizaje del proceso legislativo a la ciudadanía como es el caso de Costa Rica (manual de orientación con lenguaje sencillo sobre el proceso legislativo), Guatemala (materiales interactivos sobre el funcionamiento del parlamento) y Surinam (juegos de mesa educacionales para jóvenes).

En ética y probidad destacan esfuerzos dedicados a fortalecer una cultura de ética al interior del parlamento, así como marcos normativos que regulen la gestión de intereses, como sucede en Chile (Unidad de apoyo interno para las declaraciones patrimoniales y de intereses, y reglamentos sobre el *lobby* en cada cámara) y Paraguay (proyecto de ley para establecer código de ética para las y los senadores).

Finalmente, pero no menos importante, dentro de planificación estratégica podemos encontrar compromisos vinculados a la formación e intercambio entre pares para el desarrollo capacidades necesarias para el avance de la agenda en favor de la apertura legislativa como es el caso de Brasil (repositorio de parlamento abierto con guías, capacitaciones y herramientas), Costa Rica (talleres para los funcionarios del parlamento), Guatemala (programa de capacitación permanente sobre principios y prácticas de gobierno y congreso abierto) y Paraguay (participación en foros nacionales e internacionales). De igual manera resaltan iniciativas que fortalecen la estructura institucional y contribuyen con la implementación de parlamento abierto como ha sucedido en Argentina (Plan de Acción de Congreso Abierto), Costa Rica (Política Institucional de Parlamento Abierto), Ecuador (creación del grupo parlamentario de parlamento abierto) y Surinam (establecimiento de una comisión para el fortalecimiento institucional).

Lecciones aprendidas

Tras todos estos esfuerzos de los parlamentos en la región, han quedado diferentes aprendizajes a tomar en cuenta tanto para futuros planes como para otros poderes legislativos que deseen iniciar este tipo de iniciativas.

Teniendo en consideración la primera fase para el desarrollo de planes de acción, la construcción de voluntad política, uno de los principales factores de éxito ha sido la posibilidad de que los legisladores hayan podido participar tanto en diálogos interparlamentarios a nivel internacional (encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas, Cumbres Globales de OGP, reuniones de la Unión Interparlamentaria, entre otros) o actividades de gobierno abierto a nivel nacional, donde han tenido acceso a otras experiencias del hemisferio y de instituciones dentro de sus países a fin de conocer más esta agenda. Fue fundamental la creación de redes informales multipartidarias sobre el tema como pasó en Argentina y Chile, y el acompañamiento constante de organizaciones con prestigio y apartidistas como sucedió en Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay, así como el involucramiento de legisladores con altos cargos y reconocimiento entre sus pares al interior de sus parlamentos, especialmente los casos de Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador donde miembros de vicepresidencias y/o presidencias han estado liderando los procesos de parlamento abierto.

La voluntad política es imprescindible y resulta fundamental que sea sostenida durante todo el proceso, desde la elaboración hasta la publicación y entrega del plan de acción, incluyendo su implementación y avances, así como para garantizar la sostenibilidad de estas iniciativas durante la transición de liderazgos políticos dentro de los ciclos electorales. Para ello, países como Chile, Ecuador y Paraguay establecieron un espacio perma-

nente para garantizar una visión compartida por todo el espectro político del parlamento sobre el tema. En el caso de Chile, el Grupo Bicameral de Transparencia, que tiene representación multipartidaria y de ambas cámaras del Congreso Nacional, fue el órgano que ha liderado todos los procesos necesarios para sus tres planes de acción. De la misma forma, en Paraguay se estableció una comisión bicameral de parlamento abierto. Hitos importantes en la experiencia de Paraguay fueron la aprobación de una ley de acceso a la información obtenida en 2014 y el hecho de fungir como anfitrión de la primera reunión de la RPA de ParlAmericas en 2016. Finalmente, para el caso de Ecuador, que si bien aún está en el proceso de aprobación de su plan de acción, ha sido clave la creación del grupo de parlamento abierto el cual congrega a representantes de todas las fuerzas políticas de la Asamblea Nacional para el desarrollo de su plan. Teniendo presente estas experiencias, Costa Rica estableció en su Política Institucional de Parlamento Abierto⁷⁰ la creación de la Comisión Institucional de Parlamento Abierto integrada por las y los diputados de diferentes fracciones políticas, y funcionarios del parlamento, la cual también estaría compuesta por organizaciones de la sociedad civil.

Otro factor muy importante también ha sido el acompañamiento y apuesta por los temas de parlamento abierto por parte de funcionarios clave: la experiencia que ejemplifica esto es Brasil y sus intentos, desde hace varios años, por innovar y modernizar la labor parlamentaria. En 2013 se estableció el Laboratorio Hacker dentro de la Cámara de los Diputados tras un *hackathon* sobre transparencia parlamentaria, donde los diputados pudieron experimentar en primera mano los beneficios de contar con un espacio donde confluyan desarrolladoras (es) y legisladores (as) para la creación de mejores y más dinámicas formas de presentar la información legislativa. Detrás de esta iniciativa ha estado un grupo de funcionarios que han empujado los temas de innovación que están ligados, a su vez, con iniciativas de parlamento abierto. Involucrar a las y los funcionarios desde el inicio de los procesos de parlamento abierto es esencial para garantizar la efectiva implementación y sostenibilidad de las iniciativas que se desprendan de los planes de acción. De hecho, ha sido esencial hacer partícipe de estas iniciativas a funcionarios de carrera y de alto rango de los parlamentos como ha sido el caso de Chile (prosecretario de la Cámara de Diputadas y Diputados) y Paraguay (directora general de Fortalecimiento Legislativo y Cooperación Externa de la Cámara de Senadores de Para-

70 En aras de garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos en favor de la apertura legislativa tras los ciclos electorales y cambios políticos al interior del parlamento, ParlAmericas y la Fundación Directorio Legislativo realizaron una reunión en Costa Rica a inicios de 2019 para contribuir con el desarrollo de la Política Institucional de Parlamento Abierto. Más información, acceder al siguiente enlace: <http://parlAmericas.org/es/open-parliament/our-work-opn/2019.aspx>

guay). Confirmando lo anterior, una diputada compartió en una reunión de ParlAmericas (ParlAmericas 2017: 5) que:

Había una resistencia no solo de las y los diputados, sino también de desde la cultura organizacional (del parlamento). Las y los jefes (de departamentos administrativos de la asamblea) no querían involucrarse en el tema. Nosotros no íbamos a lograr mucho si queríamos hacerlo institucional y sostenible. Entonces, dentro del primer plan de acción lo que hicimos fue invertir en la capacitación y en el convencimiento (de los temas de parlamento abierto) con ellos.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil locales han jugado un papel muy relevante durante todas las fases de los planes de acción, especialmente en la cocreación, su labor previa en temas vinculados a la transparencia y lucha contra la corrupción ha redundado en conocimientos profundos y técnicos sobre los temas relacionados con la apertura legislativa. Este aporte y contribución en la agenda ha permitido el desarrollo de compromisos con el potencial de generar valor público. Durante esta fase es importante seguir con los lineamientos de OGP respecto a la cocreación de manera tal que se pueda establecer una atmósfera de confianza entre los representantes de estas organizaciones y del parlamento, así como una metodología y reglas claras al inicio sobre la participación de estos actores y la inclusión de sus aportes en este proceso. Asimismo, no debemos olvidar sus capacidades de incidencia para difundir, colocar o mantener en la agenda pública diferentes asuntos. Para ello, una estrategia que contribuyó con lo anterior, así como su participación continua en el proceso, fue la conformación de alianzas que funjan como la contraparte de las y los representantes del parlamento. Por ejemplo, en Costa Rica y Guatemala se establecieron la Alianza para la Asamblea Abierta (AAA) y la Alianza para un Congreso Abierto Guatemala (ACAG), respectivamente, para empujar la agenda y generar espacios que aboguen por la apertura legislativa. En el caso de Costa Rica, la AAA realizó un seminario internacional que culminó con un acuerdo de todas las fracciones para avanzar la agenda de parlamento abierto. En el caso de Guatemala, la ACAG tras una audiencia con presidencia y reuniones de trabajo, inició sesiones de cocreación para la elaboración del plan.

Estas organizaciones de la sociedad civil son un aliado clave en el desarrollo de planes de acción, no obstante, es importante también poder expandir el universo organizaciones que participan en estos procesos para tener más representatividad, como ha sido el caso en Chile, Ecuador y Paraguay que han realizado reuniones fuera de la capital.

Finalmente, y no menos relevante, tenemos que resaltar el rol de las organizaciones internacionales con oficinas locales en los países como NDI, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Counterpart Internatio-

nal, como otras organizaciones que contribuyen a nivel local como ParLAméricas, que no solo gozan de prestigio que contribuye con la confianza en el proceso sino que, además, cuentan con recursos necesarios para apoyar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas iniciativas, realizar reuniones interparlamentarias incluyendo la experticia de funcionarios y políticos de otros países y brindar soporte técnico importante a estas iniciativas.

4. Reflexiones finales

El parlamento abierto vino para quedarse y avanzar con esta agenda significa también garantizar la continuidad de los poderes legislativos en un contexto de alta desconfianza y debilidades del sistema democrático que se han podido observar a raíz de la actual pandemia que enfrentamos. De hecho, su importancia justamente radica en enfrentar estos desafíos a fin de contar con mejores leyes y políticas públicas que, además, sean inclusivas y reduzcan las inequidades por medio del involucramiento activo de la sociedad en el proceso de toma de decisiones del parlamento.

En esa línea, los procesos de modernización y la apuesta por la apertura legislativa van de la mano, y los parlamentos que invierten en estos procesos terminan también facilitando una conexión más directa y dinámica con la ciudadanía y una mejora cualitativa de sus gestiones internas. No es de sorprendernos que parlamentos que habían apostado por estos aspectos sean, a su vez, los legislativos que han logrado transitar con más facilidad hacia sesiones virtuales necesarias en estos momentos de crisis como es el caso de Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay.

Tanto los compromisos como iniciativas de parlamento abierto han sido desarrollados gracias a un juego de actores, recursos, capacidades instaladas y espacios de intercambio que han permitido posicionar a la región como líder en el avance de la apertura legislativa. Aquí tanto el liderazgo de las y los legisladores, el acompañamiento e involucramiento de las y los funcionarios y de la sociedad civil, así como la contribución técnica y de recursos de las organizaciones internacionales han sido vitales dentro de estos procesos.

Aún queda mucho por hacer, sin embargo, la actual apuesta por este movimiento y el compromiso político e internacional traducido en recursos y priorización de este tema ha conducido a establecer espacios para que la apertura legislativa vaya institucionalizándose y transforme el sistema democrático.

- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*.
- Rubio, R. (Ed.). (2014). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados. http://www.congreso.es/estudios_doc/parlamentos_abiertos.pdf
- Transparencia Mexicana. (2013). *Parlamento abierto: una nueva relación con la ciudadanía*. <https://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>

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.

Sobre el coordinador de la obra

Khemvirg Puente Martínez

Es doctor en ciencias sociales por El Colegio de México, maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM, maestro en estudios legislativos por la Universidad de Hull de Inglaterra y licenciado en ciencias políticas y administración pública por la UNAM.

Es profesor titular definitivo de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt) nivel 2. En 2015 obtuvo el Reconocimiento Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en Ciencias Sociales.

Se ha desempeñado como coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (2016 – 2019) y como coordinador del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la máxima casa de estudios.

Es responsable del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la UNAM y director de la revista académica Estudios en *Derecho a la Información* editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sus principales líneas de investigación y docencia son los estudios legislativos, transparencia y rendición de cuentas y el estado actual de la investigación en ciencias sociales.

Ha sido presidente del Consejo Consultivo del Canal de Televisión del Congreso de la Unión (2019-2021) y miembro del consejo consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2017-2021), en ambos casos fue designado por unanimidad por el Congreso mexicano.

El Congreso mexicano y el parlamento abierto.
Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad
y responsabilidad parlamentarias,
versión digital en octubre de 2021.

Edición a cargo de la
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.