

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