

# 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 Legislativos<sup>1</sup> 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](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](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.