

### 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 añejas 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>