

## 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](http://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 prácticas 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](http://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*.





