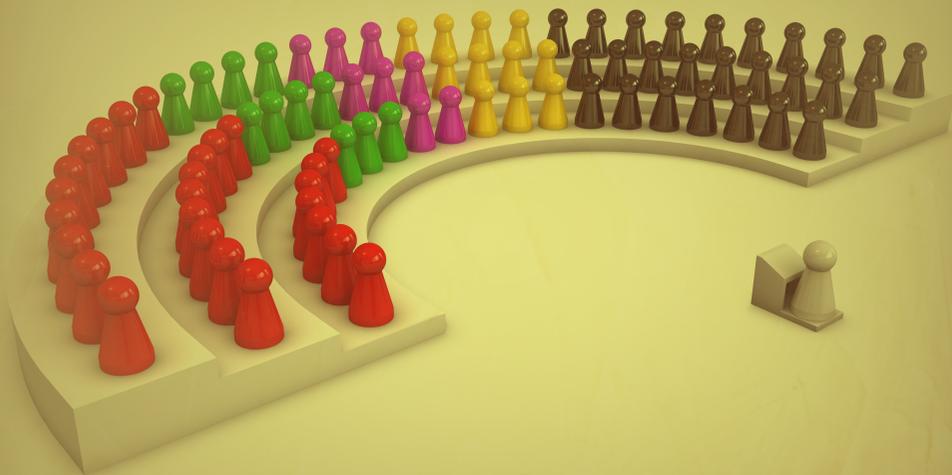


# Parlamento abierto:

Principios básicos y experiencias nacionales



# Parlamento abierto:

Principios básicos y experiencias nacionales



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Publicación a cargo de la Dirección  
General de Difusión y Publicaciones**

Sen. Miguel Ángel Osorio Chong  
**Presidente**

Mtro. Rodrigo Ávila Barreiro  
**Secretario Técnico**

Mtra. Martha Patricia Patiño Fierro  
**Directora General de Difusión y Publicaciones**

*Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales*

Primera edición, diciembre de 2019.

ISBN: 978-607-8620-19-7

Cuidado de la edición: Alejandra Gallardo Cao Romero

Diseño de portada e interiores: Ana Karina Mendoza Cervantes

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
06020, Ciudad de México.

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

<b>Presentación.....</b>	<b>9</b>
<b>I. El parlamento abierto como gobernanza interactiva</b>	
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Fundamentos históricos del parlamento     en el sistema representativo.....</b>	<b>16</b>
<i>1.1 La soberanía parlamentaria y el proceso         de democratización.....</i>	<i>18</i>
<i>1.2 Concepto de sistema parlamentario y la primera         crisis del modelo parlamentario liberal .....</i>	<i>20</i>
<i>1.3 Funciones de las instituciones parlamentarias .....</i>	<i>23</i>
<b>2. La gobernanza y el Poder Legislativo .....</b>	<b>31</b>
<i>2.1 La gobernanza legislativa como elemento         del Parlamento Abierto .....</i>	<i>33</i>
<b>3. La construcción del parlamento abierto.....</b>	<b>35</b>
<i>3.1 Origen del parlamento abierto.....</i>	<i>38</i>
<i>3.2 Organizaciones de la sociedad civil impulsoras         de la apertura legislativa .....</i>	<i>42</i>
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>49</b>

Miguel Ángel Méndez Mandujano  
Instituto Belisario Domínguez

## II. Sociedad civil organizada y parlamento abierto: avances y retos para la participación ciudadana

Introducción .....	51
1. Antecedentes y problemática que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil .....	53
2. La gobernanza participativa y las organizaciones de la sociedad civil .....	56
3. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en el espacio legislativo .....	59
4. El parlamento abierto en México: visión de las osc y de la Academia.....	65
<i>Entrevista 1. Maestra Mariana Niembro, Directora general de Borde Político .....</i>	<i>65</i>
<i>Entrevista 2. Maestra Itzel Velázquez Lara, Directora ejecutiva de Activa Social.....</i>	<i>74</i>
<i>Entrevista 3. Doctor Pablo González Ulloa, Profesor-investigador de la UNAM.....</i>	<i>77</i>
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>83</b>
<b>Anexo 1. Guía de entrevistas .....</b>	<b>85</b>
<i>Edgar Moisés Rivero Cob</i>	
<i>Miguel Ángel Méndez Mandujano</i>	
<i>Martha Patricia Patiño Fierro</i>	
<b>Instituto Belisario Domínguez</b>	

### **III. Ruta hacia la apertura legislativa en México: avances en el Congreso de la Unión**

<b>Introducción .....</b>	<b>87</b>
<b>1. Apertura en los congresos .....</b>	<b>90</b>
<b>2. El parlamento abierto en el Congreso de la Unión .</b>	<b>93</b>
2.1 <i>Senado de la República</i> .....	93
2.1.1 Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información en el Senado de la República .....	95
2.1.2 Seminario La nueva actividad legislativa: Hacia un Parlamento Abierto .....	96
2.2 <i>El parlamento abierto en la LXIV Legislatura</i> .....	97
2.2.1 Mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso de la Unión en materia de parlamento abierto en el Senado de la República .....	97
2.2.2 Debate sobre la propuesta de la Guardia Nacional.....	98
2.2.3. Comité de Parlamento Abierto y participación ciudadana en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.....	100
<b>3. La aplicación de los principios del parlamento abierto en el Congreso mexicano. ¿Cuánto hemos avanzado? .....</b>	<b>102</b>
<b>4. La implementación del parlamento abierto en algunos congresos del mundo .....</b>	<b>110</b>
4.1 <i>Guatemala</i> .....	111
4.2 <i>Costa Rica</i> .....	113
4.3 <i>Colombia</i> .....	117
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>123</b>

## **IV. Congresos locales y el impacto del parlamento abierto en la transparencia y rendición de cuentas**

<b>Introducción .....</b>	<b>127</b>
<b>1. Transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo .....</b>	<b>130</b>
<b>2. La agenda internacional sobre la transparencia legislativa .....</b>	<b>135</b>
<b>3. Pluralidad y publicidad del Poder Legislativo en México .....</b>	<b>144</b>
<b>4. Efectos de la transformación institucional en los Congresos Locales .....</b>	<b>151</b>
<b>Reflexiones finales .....</b>	<b>161</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>162</b>

Laura Valencia Escamilla  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

## **V. Experiencias regionales: la iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas**

<b>Introducción .....</b>	<b>165</b>
<b>1. La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas .....</b>	<b>168</b>
<b>2. El parlamento abierto en el Reglamento del Congreso del estado de Zacatecas .....</b>	<b>172</b>
<b>3. Diagnóstico en materia de parlamento abierto.....</b>	<b>176</b>
<b>4. Foro regional sobre parlamento abierto.....</b>	<b>181</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>183</b>

*Dora Cecilia Martínez Garcés*  
**Instituto Belisario Domínguez**



# Presentación

---

---

La publicidad, bajo el aspecto de la reputación, es mucho más útil que perjudicial para los miembros de la asamblea. Es su salvaguardia contra las malignas imputaciones y calumnias

*Jeremy Bentham, 1791.*

**E**sta publicación es el resultado de la constante labor de investigación aplicada que lleva a cabo el Instituto Belisario Domínguez sobre los temas de actualidad y que integran la agenda de las y los senadores, de las comisiones de trabajo y en general del Senado de la República.

El devenir político y la dinámica actual en nuestro país nos presenta una serie de desafíos que deben ser atendidos eficazmente y de cara a la sociedad. El *Parlamento Abierto* forma parte de estos desafíos. Y como establecen diversos estudios recientes, en los últimos años se ha evidenciado la necesidad de la aplicación de los principios y esquemas que lo integran en la labor del Poder Legislativo mexicano.

No ha sido poco el trabajo que se ha realizado en el Congreso de la Unión y en diversos congresos locales, de la mano con diferentes organizaciones de la sociedad civil, todas estas con la intención de contar con congresos abiertos, transparentes y de mayor acercamiento con las y los ciudadanos.

Para el Senado de la República el abrir sus puertas al escrutinio público es una respuesta a la creciente demanda ciudadana de conocer y participar en el proceso de toma de decisiones legislativas; no solo a través de foros y consultas, sino mostrando un desempeño transparente acerca de lo que hace, rindiendo cuentas sobre el ejercicio de su presupuesto, informando sobre el comportamiento responsable y ético de sus legisladoras y legisladores y ocupándose de poner a disposición, de quien lo requiera, la información sobre el proceso parlamentario.

En este sentido y con el objetivo de brindar información útil, la Dirección General de Difusión y Publicaciones tiene a bien presentar el libro *Parlamento Abierto: Principios básicos y experiencias internacionales*. Nuestra intención es aportar algunos elementos y diferentes puntos de vista objetivos, que contribuyan a la discusión y la toma de decisiones en la materia.

10

Esta obra compuesta por diferentes capítulos cuenta con la colaboración de investigadores, investigadoras y especialistas, que ofrecen un estudio amplio desde diferentes espacios para promover los principios de Parlamento Abierto en los congresos. Como resultado de este esfuerzo, la presente obra integra análisis puntuales sobre el origen y desarrollo de la metodología de Parlamento Abierto, la participación de la sociedad civil en el proceso de apertura legislativa, así como el trabajo realizado en el Senado de la República y en los congresos locales para adoptar sus principios y, de manera detallada, se aborda la experiencia del H. Congreso del estado de Zacatecas en la materia.

Para ello, en el primer capítulo el Lic. Miguel Ángel Méndez hace un análisis histórico que da cuenta de la crisis de los sistemas parlamentarios en las democracias modernas y de las características de la gobernanza participativa como antecedente del Parlamento Abierto; mientras que en el segundo capítulo la Lic. Patricia Patiño, el Lic. Miguel Ángel Méndez y el Mtro. Edgar Rivero reflexionan sobre el impulso de las organizaciones de la sociedad civil para que los congresos adopten la metodología, incorporando los puntos de vistas de tres representantes de organizaciones que han trabajado directamente en el diseño de iniciativas para la implementación de los principios de Parlamento Abierto.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Los avances en el Congreso de la Unión son materia de discusión en el tercer capítulo. Al respecto, la Lic. Patricia Patiño señala los esfuerzos de los congresos por generar nuevos canales de comunicación con la ciudadanía y transparentar sus procesos, siguiendo la ruta de apertura tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, sin dejar de lado los retos pendientes en cada uno de los órganos legislativos.

En el cuarto capítulo, la Dra. Laura Valencia aporta su visión teórica sobre el impacto del Parlamento Abierto en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de los congresos locales, agregando a su propuesta el análisis de la agenda internacional sobre estos temas.

El trabajo realizado por el H. Congreso del estado de Zacatecas para promover una agenda ciudadana y adoptar los principios de Parlamento Abierto, son abordados en el quinto capítulo, por la Maestra Dora Cecilia Martínez, con la finalidad de compartir la experiencia como un referente que sirva a los congresos interesados en iniciar o continuar la ruta hacia la apertura legislativa.

Este libro da cuenta del compromiso del Instituto Belisario Domínguez en el tema, bajo el interés y planteamiento de seguir contribuyendo en la deliberación de los temas que permitan el fortalecimiento del Poder Legislativo de nuestro país.

**Maestra Martha Patricia Patiño Fierro**  
**Directora General de Difusión y Publicaciones**  
**Instituto Belisario Domínguez**  
**Senado de la República**



# El parlamento abierto como gobernanza interactiva

Miguel Ángel Méndez Mandujano<sup>1</sup>

El parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino que el parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad —ahí donde los prejuicios locales no deberían servir de guía, sino el bien general resultante de la razón general de la totalidad—. En efecto vosotros elegís un miembro, pero cuando lo habéis elegido, no es un miembro de Bristol si no un miembro del parlamento.

*Edmund Burke, 1774.*

13

## Introducción

Cuando pensamos en el origen y desarrollo del Estado a través de la historia, es común representárnoslo como una institución moderna perfectamente consolidada, pero lo cierto es que su proceso de formación fue lento y no lineal. Inició en el siglo xv, bajo premisas absolutistas, y no es sino hasta finales del siglo xix que comienza —más bien de manera errática—, su proceso democratizador a escala internacional. El tiempo que demoró la consolidación de los Estados fue prácticamente el mismo que implicó transitar de los fundamentos divinos o personales del poder político, hacia los fundamentos populares, y más tarde a los jurídicos, luego de que había cobrado aceptación la institución de la división y el equilibrio de poderes.

<sup>1</sup> Investigador nivel “A” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Cuenta con estudios de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán de la UNAM, así como de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Se ha desempeñado como asesor legislativo y político en los sectores público y privado. Es autor de diversos ensayos acerca del estudio del Poder Legislativo y del sistema político mexicano.

Efectivamente, el moderno Estado democrático se instituyó una vez que se consuma el sistema representativo, fundado especialmente en el constitucionalismo y el racionalismo postkantiano, esto es, cuando cada uno de los órganos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) pudieron funcionar de manera autónoma y de consuno en la observancia de las disposiciones constitucionales y jurídicas.

Contrariamente a lo que se podría pensar el parlamento, que antecedió al moderno Poder Legislativo en el mundo, no nace de la democracia, sino del orden estamental medieval. Su conversión, podría decirse ciudadana, fue resultado del triunfo del sistema representativo que concibió como imposible el gobierno directo de los hombres y elevó al Estado de derecho como la fuente máxima de la soberanía, expresión de la voluntad libre de los hombres.

De ese modo triunfó la convicción liberal de que la única democracia posible en las sociedades modernas era la formal, representativa y procedimental.

En nuestros días, sabemos que el Poder Legislativo, ya sea bajo sistemas parlamentarios, presidenciales o mixtos, es un baluarte de la soberanía de pueblos y naciones y, por lo tanto, es un factor esencial para el funcionamiento del sistema democrático. Pero, del mismo modo en que los actores y las instituciones políticas tradicionales han experimentado en los últimos 40 años un profundo desgaste, las instituciones parlamentarias hoy enfrentan el reto de solucionar aquello que las llamadas *democracias liberales* no lograron: el bien común; razón por la cual existe una exigencia generalizada de abrir los congresos hacia la ciudadanía y las organizaciones sociales.

El parlamento abierto se ha convertido, en los últimos años, en un tema que han analizado especialistas en derecho, ciencia política, sociología, e —incluso— en administración pública. La razón converge en el supuesto de que todas las áreas que conforman las ciencias sociales pueden aportar elementos de estudio y aplicación a esta iniciativa que pretende acercar más a las ciudadanas y los ciudadanos con los representantes populares.

Cuando los parlamentarios se encuentran en una situación cuya credibilidad tiene bajos niveles se generan algunas preguntas: ¿Cómo se obtiene la confianza en los legisladores?, ¿cómo surge?, ¿de dónde puede emanar? Las respuestas adquieren una enorme importancia cuando se hace un análisis introspectivo en la labor que desempeñan las diferentes

organizaciones que van de la mano con la ciudadanía. Es una realidad que existen casos en los que las decisiones que se toman al interior de los parlamentos —que representan cambios estructurales— que llegan a ser adoptados sin supervisión y, por consiguiente, generan un rechazo social.

En los últimos años han crecido los señalamientos por parte de las y los ciudadanos sobre la incapacidad de sus representantes para resolver los problemas sociales y sobre la existencia de factores reales de poder que inclinan las decisiones legislativas a intereses particulares o, inclusive, a intereses de los propios legisladores. Estas son prácticas que han salido a la luz a través de diferentes estudios y diagnósticos cuyos resultados son preocupantes debido a que las y los representantes, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, han recibido los niveles más bajos de confianza ciudadana.

Bajo esta óptica, el capítulo que se desarrolla a continuación presenta un análisis de los medios y fines del parlamento abierto como parte de un proceso denominado gobernanza legislativa, cuya finalidad es el beneficio de la sociedad sin trastocar la tradición legislativa de representante y representado. Se hace un recorrido de la evolución del parlamento, analizando los fundamentos históricos, las funciones de la institución y su soberanía.

Asimismo, se analiza el parlamento abierto y su relación con un término utilizado en la ciencia de la administración pública: el de gobernanza. La intención de poner juntos estos dos conceptos no se presenta como una simple conjunción de dos ideas, sino como la construcción de un elemento omitido.

La iniciativa sobre el parlamento abierto y la introducción de la gobernanza legislativa pretenden generar una reforma del Legislativo que trastoca aspectos de las variables político-institucionales, además de introducir nuevos métodos que involucran temas como la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, es una medida que permitirá transitar a un mejor diseño institucional y a mejorar la relación de las y los legisladores con la sociedad.

Los estudios de opinión y los diagnósticos que las organizaciones han presentado, colocan al Poder Legislativo bajo la lupa y pone en la mesa de quienes integran el Senado el reto de buscar soluciones al problema de confianza. El reto es fortalecer la capacidad institucional que tiene el Congreso y dotarlo de elementos que permitan mejorar el trabajo, canalizándolo a la búsqueda del bien común.

## 1. Fundamentos históricos del parlamento en el sistema representativo

Resulta lógico identificar los orígenes del sistema parlamentario y sus diferentes instituciones modernas en la Baja Edad Media. No obstante, como apunta Maurizio Cotta (1999), realmente existen importantes diferencias con las instituciones parlamentarias modernas, y tanto más si se consideran las características específicas de cada Estado y sistema político en el mundo contemporáneo. Por ello, no dejan de ser importantes al menos dos aspectos que evidencian el cambio de rol de las instituciones parlamentarias en los últimos 100 años con respecto a las primeras.

Se suele mencionar entre las organizaciones parlamentarias más emblemáticas a las de Inglaterra y Francia, pero igual existieron en la España medieval y en Alemania, particularmente. Hay que decir, no obstante, que en esas primeras organizaciones predominó el carácter consultivo de estos organismos a convocatoria de los reyes o monarcas, por lo que su participación, además de no ser permanente ni vinculante, no derivaba exactamente en la representación de la sociedad en general en segundo lugar, sino en la de grupos específicos de intereses, cuyo mandato imperativo no era negociable por los representantes, lo que iba en detrimento del diálogo y la negociación propios del parlamento actual (Valencia 2016).

Los especialistas advierten que las Cortes de Cataluña, Aragón, Valencia y Castilla; el Parliament en Inglaterra, el Landtag en Alemania, así como los États Généraux en Francia, brindaban apoyo económico al príncipe, por un lado y, por el otro, servían a intereses de corporaciones y estamentos (Eraña 2013).

Aquellas formas precoces de representación parlamentaria, a decir de Arroyo (2016), se sustentaron en cinco pilares: 1. Un orden estamental fragmentado en sus intereses colectivos y estructura; 2. Designación de representantes o delegados mediante procedimientos indirectos o no populares; 3. El ejercicio de la representación estaba condicionado al mandato imperativo de intereses previamente establecidos; 4. No eran permanentes y estaban sujetas a la convocatoria de los monarcas; y 5. Eran consultivas, por lo que no entrañaban ninguna corresponsabilidad vinculante entre la asamblea y el príncipe. En otros términos, a la

postre resultaban siendo mecanismos de una especie de legitimación autómata que funcionaba como soporte de los monarcas, contribuyendo, a lo sumo, a preservar los viejos intereses corporativos y estamentales.

En términos generales, el sistema estamental parlamentario se desarrolló tomando como base, particularmente, el modelo bicameral inglés y el tricursal francés. Así, la Carta Magna de 1215 instituyó en Inglaterra la fórmula bicameral; la Cámara Alta solamente estaba al alcance de la clase aristocrática, la nobleza y el alto clero, en tanto que la Baja admitía a los miembros de la baja nobleza, entre comerciantes y miembros de la aristocracia territorial, pero jamás comprendió al pueblo llano (Eraña 2013).

Por su parte, la primera convocatoria de los Estados Generales de 1347 en Francia, ante el reclamo de derechos del rey de Inglaterra, motivó la reunión de los estamentos del clero y la nobleza. Más tarde, en 1484 cobró fuerza el Tercer Estado en representación de un pueblo, diluido, más bien, en la nueva clase burguesa.

Empero, esos tipos de organización de intereses por estamento, típicas en regímenes preestatales, no obedeció tanto al capricho de los monarcas o, *motu proprio*, de las fuerzas sociales privilegiadas, sino a una situación resultante del prolongado proceso de atomización y desconcentración de poderes propios de las poliarquías medievales, como planteara Herman Heller, ante la inexistencia de los Estados y de un orden internacional.

En otras palabras, la emancipación de los Estados, a partir del siglo xv se fundamentó sobre la base de la unidad nacional y el supuesto ineluctable de que la soberanía emanaba del pueblo, de acuerdo con el contractualismo. Ciertamente, no extraña que muchos autores reconozcan en el Leviatán de Hobbes el primer esfuerzo por fundar el sistema representativo. En su célebre obra, al explicar el surgimiento de los Estados, Hobbes (1998:141) establece que la diferencia entre los que nacen por adquisición (acto de guerra) y los que se instituyen, radica en el concurso libre de la voluntad humana que subyace en el segundo. Y, efectivamente, es bajo este tipo de pacto deliberado y consiente que es posible organizar los Estados.

El desarrollo del parlamento a comienzos del siglo xx no trajo solo un mundo en el que el desarrollo de la economía a través de la guerra era la atención de las grandes potencias mundiales, sino también tuvieron lu-

gar los avances significativos en el proceso de construcción de la democracia como lo es el reconocimiento del sufragio a las mujeres, así como el derecho de elegir a los miembros del parlamento de aquellas cámaras que velaban por el interés popular. Algunos como Miguel Eraña (2013) afirman que estos avances fueron gracias a la conquista del constitucionalismo estadounidense y, probablemente, lo asegure debido al avance que tuvieron los Estados Unidos al reconocer en 1869 el voto femenino.

Por otra parte, en Europa se consolidaron procesos de constitucionalización a través de los cuales surge la figura de la representación proporcional, que fue pieza fundamental en el fortalecimiento de la hegemonía gubernamental en varias partes del mundo y que permitió el empoderamiento de sectores militares y culturales; por ejemplo, en las elecciones federales en la Alemania nazi de 1933.

### ***1.1 La soberanía parlamentaria y el proceso de democratización***

La introducción de los mecanismos de elección en la composición del parlamento, en primer lugar y, mucho tiempo después, la extensión del sufragio universal para vincular de forma directa o indirecta a la ciudadanía con la elección de sus legisladores y del gobierno, hunde sus raíces en el movimiento popular y obrero del cartismo, con las reformas de 1832 y 1858 en Inglaterra, y en la Constitución estadounidense de 1787. Puede decirse que la conquista de derechos laborales estuvo estrechamente ligada a la evolución de las instituciones parlamentarias en el mundo y a su paulatina democratización, incluyendo especialmente el caso de México, donde su Constitución social de 1917 instituyó un derecho laboral de avanzada.

Eso significa que el proceso de democratización parlamentario, que es uno de los ejes constitutivos de la democratización del Estado nacional, debió transitar hacia un modelo en el que los legisladores fuesen sometidos al mandato representativo de los intereses generales de la población y no a los privilegios hereditarios de las clases, como atestiguó Kelsen (1992:48). Dicho de otro modo, la transformación de las instituciones parlamentarias implicó dar respuesta a cuál sería la forma mediante la

cual la nación elegiría a sus gobernantes, una vez que se habían superado problemas gestacionales como el del origen de la legitimidad del parlamento y del jefe de Estado, en virtud de que por primera vez los legisladores formarían parte de una institución constitucional soberana (después del triunfo de la tercera República en Francia), ligada a la voluntad ciudadana, independiente del Poder Ejecutivo y de la ascendencia particular de los intereses privados o grupales de sus miembros y, tiempo después, de los partidos.

Miguel Caminal (2005: 413) argumenta que: “El mandato representativo ha sido la forma concreta que ha legitimado el sistema de gobierno de los Estados liberales y que ha determinado su evolución hacia las democracias representativas. Es el vehículo y la garantía de continuidad entre el Estado Liberal y el Estado democrático, el lazo que los iguala en sus rasgos”.

En términos generales, existe consenso entre los más importantes teóricos de la democracia (desde Kelsen y Bobbio, hasta Dahl), que la democracia por sí misma no se entiende, sin atender al conjunto de prácticas y condiciones que la hacen posible:

1. Derecho de ciudadanas y ciudadanos a participar libremente y sin ningún tipo de discriminación.
2. Libertad de expresión, así como de acceder a fuentes alternativas de información.
3. Libertad de reunión y de constituirse en formas de organización social.
4. Derecho al voto libre, secreto y directo, así como a contender a cargos públicos.
5. Ninguna decisión tomada por mayoría puede limitar los derechos de la minoría, en primer lugar, el de poder convertirse en mayoría en paridad de condiciones.
6. Libertad de elección entre distintas opciones, ya sean mayorías o minorías.
7. En el quinto procedimental universal encontramos la regla de oro de la democracia: la mayoría elige y decide.

Asimismo, el fortalecimiento de la Nueva Izquierda en el mundo, así como una diversidad de movilizaciones sociales han puesto a discusión la necesidad de avanzar en la agenda de los derechos humanos y de un conjunto de derechos que expresan la multiculturalidad, diversidad y las legítimas exigencias de muchas minorías, lo que de manera directa o indirecta impacta en los procesos políticos. Por esta razón es importante que la representación parlamentaria contribuya a desarraigar una serie de atavismos y vicios en contra de esos derechos, eliminando todo tipo de discriminación:

1. Social
2. Religiosa
3. Género
4. Racial
5. Económica
6. Edad

### ***1.2 Concepto de sistema parlamentario y la primera crisis del modelo parlamentario liberal***

Aunque hoy en día no existe una sola forma parlamentaria, sino una compleja diversidad, Cotta (2000: 749-750) nos ofrece una definición elástica en la que convergen las características comunes:

Como una asamblea o un sistema de asambleas, en cuya base se halla un principio representativo, especificado de forma diversa, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales diferentes entre sí, pero todas caracterizadas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta) sobre la elaboración y ejecución de las elecciones políticas con el fin de garantizar la conformidad con la voluntad popular.

En ese sentido, Hans Kelsen, el más grande teórico de la democracia y uno de los defensores objetivos del parlamentarismo, no duda en demostrar la complementariedad entre el sistema parlamentario y la forma de gobierno democrática. “El parlamentarismo es la única forma real

en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo del parlamentarismo es también el fallo de la democracia” (50). Y es que, como él mismo escribió: “El parlamentarismo significa: Formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”.

Para Kelsen no había duda de que el parlamento vendría a suplir algunos de los vacíos de la democracia directa, sustituyendo al pueblo por su representación parlamentaria y otorgando representación a las minorías sociales no representadas por la mayoría. Así, la pluralidad que en nuestros días se pregona como un principio parlamentario esencial garantiza un sano equilibrio social entre las diferentes fuerzas sociales. Ello, debido a que la pluralidad consiste en la posibilidad de que las fuerzas minoritarias puedan convertirse en mayorías, garantizando un flujo constante entre los intereses de las mayorías y los de las minorías.

Es un hecho, por otro lado, que actualmente la mayoría de los sistemas parlamentarios democráticos responden a una estructura bicameral. Los argumentos usados para fundamentar la existencia de la segunda cámara son:

1. Que facilita la articulación de los diferentes territorios y regiones de que se compone el Estado.
2. Permite un mayor equilibrio y articulación política con la Cámara Baja.

Miguel Caminar comenta que los Estados federales, como el nuestro, Estados Unidos, Alemania, Suiza, Argentina o Brasil, cuentan con una estructura bicameral, de acuerdo con la cual, la Cámara Baja representa a la población, en contraste con la de senadores que responde a la representación de los estados integrantes del pacto federal, esto es, a sus comunidades.

Pero un factor que marcó durante un largo tiempo una diferencia sustancial entre ambos sistemas, parlamentario y presidencial, fue la fórmula de elección de los representantes. A este respecto, la introducción del principio de representación proporcional en la Constitución de Wei-

mar vino a complementar la conocida fórmula de mayoría característico del parlamentarismo inglés; pero, al mismo tiempo, puso al descubierto los que han sido considerados los problemas del sistema liberal parlamentario europeo.

Efectivamente, desde el periodo de entreguerras, las instituciones parlamentarias, tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios, cobraron más adeptos, pero también evidenciaron algunas de sus principales limitaciones y riesgos. No es exagerado decir que fue entonces cuando enfrentaron su primera crisis. Veamos en qué consistió.

La complejidad de la vida política de principios del siglo xx, en contextos de sociedades de masa, cada vez más diferenciadas y heterogéneas, así como la dificultad para garantizar los procesos comunicativos entre los representantes del Estado y los gobernados, a lo largo de extensos territorios, propició el fortalecimiento de los partidos como vehículos de transmisión de intereses y de organización de la voluntad popular.

22

Sobre esto, Kelsen escribió que de los partidos brotaba “la preparación decisiva para la dirección de la voluntad colectiva, vale decir, voluntad estatal”, por lo cual, “la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos” (1992:36). Argumentaba que el individuo aislado carecía de existencia positiva, no pudiendo incidir en la formación de esa voluntad. En consecuencia, esgrimía el autor, “la democracia solo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades [partidos].”

Los partidos políticos se fortalecieron en un corto periodo de tiempo y pronto rebasaron y hasta reemplazaron, por decirlo así, el carácter representativo de los órganos parlamentarios. Esto terminó introduciendo, una vez más, una distorsión de los intereses a los que debe servir el representante. Analicemos brevemente las razones.

Aunque es a Carl Schmitt a quien se debe, probablemente, la crítica más aguda en torno a las aporías del parlamentarismo (todavía vigente), en realidad las conocidas críticas de Pareto, Mosca y Michel respecto a los límites de la democracia liberal parlamentaria exhibieron al menos cuatro problemas importantes de ese modelo: 1. La intrínseca relación

entre el dinero y la política; 2. La oligarquización del poder en manos de élites y la consecuente exclusión de la voluntad de la mayoría; 3. La rotación de los mismos grupos, y 4. La búsqueda exclusiva del poder, por parte de los partidos políticos.

A su vez, Schmitt mostró la ruptura en el principio de identidad que caracterizó el gobierno de los ciudadanos en la democracia antigua; la despotenciación de las formas políticas oficiales en las prácticas parlamentarias, en manos de los partidos e intereses liberales; y el desprecio por la comunidad de ciudadanos, en favor de los intereses privados al privilegiar la representación proporcional de la pluralidad de grupos sociales.

Lo cierto es que muchos de los problemas que acusan las instituciones parlamentarias en nuestros días, encuentran explicación en aquellos postulados de los llamados teóricos de la democracia elitista. En este tenor, los problemas de la parálisis legislativa, la falta de producción, la falta de control político y representativo, la partidización de los congresos y de las figuras democráticas (como la reelección legislativa o las candidaturas ciudadanas), la perversión del trabajo de las comisiones o de los comités y, tal vez, hasta la falta de transparencia, son secundarios o simplemente han derivado de aquellos problemas originales.

De la falta de credibilidad en las instituciones en general y, particularmente en los congresos, es imposible desligar a los partidos políticos y su constante crisis de representatividad. Es por ello que hoy en día domina la tendencia a abrir los parlamentos hacia la ciudadanía y buscar su coparticipación comprometida en las responsabilidades de gobernar y legislar.

### ***1.3 Funciones de las instituciones parlamentarias***

Desde su moderna concepción hasta nuestros días, las instituciones parlamentarias han desarrollado diferentes funciones, pero las más constantes y las que definen su papel en los Estados contemporáneos son la representación ciudadana y el diseño de normas, división del trabajo parlamentario, la resolución de asuntos concretos, vigencia del pacto político o función legitimadora y el control político.

### *Formación de las leyes generales o abstractas*

Existe consenso entre los especialistas en que una de las primeras y más importantes funciones históricas del Congreso o Poder Legislativo es la de diseñar las leyes y aunque sus antecedentes parecieran datar de hace mucho más de un siglo, en realidad es a Kant y a su gran continuador Kelsen, a quienes debemos el sistema representativo más desarrollado supeditado a la soberanía de la ley: “toda autoridad viene de Dios, que no enuncia un fundamento histórico de la constitución civil, sino una idea como principio práctico de la razón: el deber de obedecer al Poder Legislativo... sea cual fuere su origen”, y más adelante postulaba que “contra la suprema autoridad legislatora del Estado no hay, por tanto, resistencia legítima del pueblo, porque solo la sumisión a su voluntad universalmente legislatora posibilita un estado jurídico” (1999: 150-153).

Efectivamente, para Kant, el Poder Legislativo corresponde exclusivamente a la voluntad unida del pueblo (el legislador), porque de éste emana todo derecho y, en razón de ello, no puede actuar injustamente en contra de nadie mediante su ley. Asimismo, esta facultad de legislar tiene como objeto garantizar la libertad positiva de todos en sociedad, lo que Kelsen definió como libertad social o política (1992: 16-17).

### *Resolución de los asuntos concretos e individuales*

Kelsen atribuyó a los congresos la función de instituir leyes ordinarias o secundarias que, en el común de los casos, no se confunde con la facultad de crear el orden constitucional, aunque admite que esto varía de acuerdo con los Estados, por lo tanto, las instituciones parlamentarias formulan leyes jurídicas que encuentran su fundamento en el orden constitucional.

### *Mantener vigente el pacto político que funda y legitima al Estado*

Diferentes especialistas han indicado que una función primordial del congreso es la de legitimar la función pública del gobierno, pero otros se refieren, más bien, al Estado a través del propio quehacer legislativo, debido a su rol en la construcción de acuerdos para la construcción del orden legal y el Estado de derecho, y tanto más si se trata de un sistema democrático.

Se trate de su vertiente roussoniana o de la racionalista, el poder político (el Estado) deviene del acto fundacional que supone la libre voluntad de las personas para darse un gobierno. En el primero, se trata de un autogobierno directo del pueblo, en tanto que en el segundo solamente puede ser indirecto, no obstante, en éste subyace el principio de que el pueblo hace las leyes mediante sus representantes.

En consecuencia, en su naturaleza, el poder público es una dualidad política y jurídica sustentada en la legitimidad del consenso social y en la legalidad, pero, al ser indisoluble esa relación, el Estado y la Constitución en la que se funda no pueden ser absolutos ni eternos, toda vez que el poder de la voluntad general —además de constituirse en un Estado constitucional— mantiene para sí el poder constituyente, como se establece en el artículo 39 de nuestra Constitución, por ejemplo.

Por lo demás, es el Poder Legislativo o las instituciones parlamentarias representativas en las que recae ese poder de refrendar la legitimidad de las instituciones estatales, a través de la adecuada y eficaz representación de los intereses y necesidades de la población y de un constante diálogo y negociación entre los diferentes representantes pertenecientes a los partidos políticos.

Aunque se puede concebir en el mismo sentido la cuestión de la representación y el fundamento político que la motiva, el hecho es que la primera es insuficiente por sí misma para entender la importancia del poder fundacional de la ciudadanía y la necesidad de corresponsabilidad permanente, más que entre el gobierno y los gobernados, entre el Poder Legislativo y la ciudadanía.

El problema, con todo, es que en diferentes sistemas políticos en los que el presidente o el ministro gobierna con una mayoría en el Legislativo, garantizando cierta gobernabilidad y estabilidad política, se genera la percepción de que el ejercicio parlamentario tiende a legitimar las decisiones e iniciativas del gobierno, de manera que el descrédito de uno va en detrimento del otro. A esta desviación de la función exclusiva de legislar se le ha denominado control legislativo (Caminal, 2005: 422-423), ya que más bien funge como válvula de seguridad de las reformas propuestas por el gobierno e, inclusive, por parte de grupos de interés.

### *División del trabajo parlamentario y diferenciación social*

Si bien Kelsen (1992:52) no se refería a las modernas comisiones o comités, sí vislumbró, como lo hiciera Weber anteriormente, que el pueblo como comunidad política es poco capaz para desenvolver la actividad creadora de la formación directa de la voluntad política, “de ello resulta que el parlamentarismo se presenta como transacción entre la exigencia democrática de libertad y el principio, imprescindible para todo proceso de la técnica social, de la distribución diferenciada del trabajo”. Por supuesto, la cantidad y diversidad de temas abordados por un congreso exceden la capacidad cognitiva de las y los legisladores, pero, sobre todo, dificulta el acuerdo y la votación de iniciativas y reformas, de suerte que su tratamiento a través de comisiones coadyuva a descomprimir y dar viabilidad a cada tema, previamente a su votación en el pleno, facilitando la negociación y solucionando el problema de la imposibilidad de un conocimiento absoluto y global de cada temática.

26

### *Control legislativo y político*

Si a principios del siglo xx la función más reconocida de las instituciones parlamentarias era la de legislar para la amplia mayoría social y, en el mejor de los casos, mantener en equilibrio a los poderes del Estado, es claro que hoy eso no es suficiente.

Ya suman alrededor de 40 años de reclamos ante las promesas incumplidas de las democracias occidentales, en un contexto mundial en el que no se vislumbran las mismas alternativas políticas, económicas y sociales que al finalizar la Segunda Guerra mundial, y tampoco se ha logrado reposicionar la llamada democracia liberal-formal, después de la caída del muro de Berlín y el fin del bloque socialista. Esto, sin embargo, auspició un replanteamiento de los mecanismos de la democracia directa y el fortalecimiento de los mecanismos de control por parte de los congresos, con el objetivo de convertir a las instituciones parlamentarias en agentes decisivos de la democracia.

Es por eso que en las últimas décadas, los congresos han experimentado una profunda transformación en sus funciones y responsabilidades, fortaleciendo los mecanismos de control legislativo en torno a dos aspectos particulares (Rodríguez 2017:156):

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

- a) Respecto al gobierno y la administración pública, lo que implica no solo incidir en el proceso legislativo sino también en el político, a partir de evaluar, vigilar o certificar medidas de política fiscal, económica, social, administrativa, entre otras, en la medida en que su acción podría incidir en la gobernabilidad.
- b) En cuanto a ser el órgano constitucional (normalmente involucra al sistema bicameral) facultado para juzgar la responsabilidad de funcionarios y servidores públicos, incluyendo al Ejecutivo.

Mientras en el primero extiende su control sobre la política y la administración, a través de proponer, aprobar o modificar los presupuestos de ingresos y egresos; llamar a audiencia a miembros del gabinete; nombrar o ratificar funcionarios, diplomáticos; legislar sobre distintas materias a nivel federal o nacional, ratificar tratados internacionales (en México le corresponde al Senado), crear o desaparecer organismos públicos (Rodríguez, 2017:150), etcétera, en el segundo ejerce una especie de actividad ministerial sancionadora (Cotta, 2000: 755; Caminal: 424), que se traduce en la facultad para iniciar juicio político contra autoridades o funcionarios públicos, procesos de revocación de mandato, sanción a miembros del gabinete o iniciar juicios de procedencia (eliminación de fuero o inmunidad constitucional). A continuación, se explican estos conceptos.

- A) En México, se conoce como Procedencia del juicio político cuando los actos u omisiones de servidores públicos (de acuerdo con el artículo 110 constitucional) deriven en perjuicio de los intereses públicos (artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos). Es facultad del Congreso valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones. Cuando éstos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal (Constitución 2019).

Entre los actos que lo motivan se encuentran:

- Ataque a las instituciones democráticas
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal

- Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales
- Ataque a la libertad de sufragio
- Cualquier violación a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad
- Omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior
- Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y de la Ciudad de México. (artículo 7 de la Ley en comento)

Entre los sujetos de juicio político se encuentran: los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, por violaciones a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen y por el manejo indebido de fondos y recursos federales (artículo 5 de la Ley).

La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, y la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de sentencia.<sup>2</sup>

- B) La revocación de mandato existe en países con instituciones democráticas sólidas, como Estados Unidos y Reino Unido, pero en México aún está pendiente. El 14 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados aprobó modificar las bases constitucionales de la consulta popular y de incorporar la figura de revocación de mandato (turnándose al Senado para su discusión).

El dictamen definió la revocación como el instrumento a través del cual se solicita que se convoque al electorado para que decida si un funcionario electo debe ser removido de su cargo antes de que concluya su periodo.

2 Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iiiiju.htm>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Los responsables para solicitar la revocación son: el presidente de la República, diputados y senadores (mediante 33% de los integrantes de alguna de las dos cámaras) y ciudadanos, mediante las firmas de por lo menos 3% de la lista nominal de electores (alrededor de 2.7 millones de personas).

La votación sobre la revocación se haría el mismo día de las elecciones intermedias y sería vinculante cuando acudiera a votar más de 40% del electorado.

Si el resultado fuera revocatorio, el presidente de la República sería cesado de sus funciones al día siguiente de la validación del Tribunal Electoral y el secretario de Gobernación ocuparía el cargo interinamente, hasta que el Congreso definiera a un mandatario sustituto.<sup>3</sup>

- C) En México, la declaración de procedencia es el acto legislativo exclusivo de la Cámara de Diputados que tiene por objeto remover la inmunidad procesal (fuero) de los servidores públicos que señala el artículo 111 constitucional, para ponerlos a disposición de una autoridad judicial, con el objetivo de que ésta los juzgue por posibles delitos cometidos durante el desempeño de su cargo. La Cámara, como órgano acusador, emite la declaración de procedencia, pero no juzga.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, se actuará en lo pertinente de acuerdo con el procedimiento en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. Para tales efectos, la Comisión Jurisdiccional, a través de la Sección Instructora, deberá rendir su dictamen en un plazo de 70 días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección.

3 Fuente: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>

En este caso, se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al Juicio Político. Esto es, si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible rendir dictamen, podrá ampliarse en la medida que resulte estrictamente necesario.

Por lo que toca al presidente de la República, solo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados, en su caso los miembros de los consejos de las judicaturas locales, y los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México les otorgue autonomía, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.<sup>4</sup>

---

4 Fuente: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=62> y <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

## 2. La gobernanza y el Poder Legislativo

Es poco frecuente que entre los expertos contemporáneos que estudian el Poder Legislativo puedan contar con elementos que les permitan conjugar este objeto de estudio con otras tendencias actuales y que son parte del análisis ante los cambios y transformaciones de la sociedad actual.

Una de las primeras relaciones entre dos conceptos que, por un lado, se ha dicho erróneamente no tienen relación, aunque con el análisis conceptual se puede argumentar lo contrario. La primera definición es lo que en el campo de la administración pública se denomina gobernanza; por otro lado, se encuentra el modelo surgido del Gobierno Abierto que es el Parlamento Abierto.

El primer concepto tiene un auge a partir de la década de los años ochenta cuando los Estados se convirtieron en objetos de un amplio debate, análisis y revisión. Cada uno de los elementos que se desprende de ese concepto, tanto positivos como negativos, dieron motivo a una discusión cuyo resultado introdujo una nueva configuración y reorganización de la misión de los Estados ante la sociedad.

Fue al final del siglo xx cuando la ciudadanía comenzó a exigir una mejor actuación estatal bajo esquemas relativos al desempeño, costos, atención ciudadana y, por supuesto, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, una de las primeras respuestas que forman parte del análisis en el estudio de la administración y que explica la transformación de su accionar en las últimas décadas es el término de gobernanza (Husata, 2014).

La literatura académica ha abordado el concepto de gobernanza con el espacio borroso en la relación que existe entre la sociedad y el gobierno, ligada directamente a los ámbitos de la política pública (Mayorga y Córdova, 2007). La teoría administrativa afirma que la gobernanza es un mecanismo que permite establecer las reglas del juego con el único objetivo de mantener una constante y firme estabilidad.

Lo anterior significa que para alcanzar la estabilidad dentro de un gobierno o de un Estado, es necesario tener un acercamiento con la ciudadanía, así como reconocer y hacer suyas las demandas y para ello

requiere de engranajes como la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia.

David Arellano, José Sánchez y Bartolo Retana (2014:121) señalan que la gobernanza puede entenderse como la estructuración de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos u organizaciones que determina quién tiene el poder, quién toma las decisiones, cómo intervienen en el proceso otros jugadores y cómo se rinden cuentas.

Por su parte Rhodes señala:

La gobernanza, por otro lado, parte de la idea de que un gobierno que por definición no es capaz de tener ni el dinero o el apoyo político para lograr su cometido, por lo que es necesario abrir el espacio a la participación de instituciones, actores, recursos de los mercados y la sociedad organizada (Porras 2016:63-64).

Este autor presenta una concepción de gobernanza que tiene como meta implicar a aquellos sujetos, instituciones, medios y redes ajenos al sector público y explica cómo se relacionan en un proceso con la meta de acercar al ciudadano a las instituciones y con ello alcanzar un gobierno con un alto nivel de eficiencia, eficacia y responsabilidad.

Además, siguiendo con la teoría de Rhodes, la gobernanza debe ser entendida como una idea que vincula a aquellos actores que no tienen decisiones en la esferas políticas o gubernamentales y, en cambio, deberá contar con apoyo de actores internos y externos, instituciones y recursos para alcanzar un beneficio colectivo.

De acuerdo con el esquema de gobernanza presentado por Arellano y Rhodes, se puede cuestionar cómo es que la gobernanza teniendo como base su surgimiento de una teoría en la administración pública, puede tener una incorporación en temas de carácter legislativo y, más aún, en un tema de reciente análisis como lo es el del parlamento abierto.

Sin embargo, todos estos elementos, para cualquier administrador público con bases de ciencia política, sociología o derecho, diría que es parte del estudio de la transformación del Estado y de la burocracia, tal como lo señala Ricardo Uvalle (1998). No obstante, también se integra al estudio del parlamento a través de la perfección de la labor legislativa.

## ***2.1 La gobernanza legislativa como elemento del parlamento abierto***

La pérdida de confianza en las instituciones legislativas y en sus integrantes son el primer y principal elemento en la construcción del concepto de gobernanza legislativa ya que ésta surge a raíz de la falta de representación y confianza por parte de los ciudadanos hacia sus representantes. Aunado a esto se encuentra la búsqueda de alternativas que otorguen mayor credibilidad y mejores resultados.

La gobernanza, de acuerdo con Raziél Husata (2014), representa un reto ante la sociedad contemporánea debido a que implica una mutua cooperación, coordinación y comunicación, sin contar con un gobierno central o dominante.

En el caso del Poder Legislativo, la gobernanza es una medida que permite posicionar al ciudadano a través de acciones de cooperación, interacción y avanzar en la construcción de una agenda común que sea inclusiva, objetiva y cooperativa. En otras palabras, es una acción colectiva en la que las y los ciudadanos presentan diferentes enfoques, intereses, niveles de conocimiento, poder y recursos y podrán avanzar a través de acuerdos con cada uno de los participantes que se encuentren involucrados (públicos, sociales o privados).

Cuando relacionamos el término gobernanza con Poder Legislativo buscamos indicar aquella acción que se debe llevar a cabo no solo por los representantes, sino al interior de las cámaras (administración) con el objetivo de promover una mejor actuación de esa institución pública.

El vínculo entre estos dos conceptos es establecer que el congreso, en manos de las y los legisladores, son quienes ejercen la representación, por lo que se debe abrir una vinculación más directa con la ciudadanía y, con ello, fomentar resultados que sean en beneficio de la población y, al mismo tiempo, mejorar la credibilidad de la institución.

México puede ser un ejemplo al hablar de gobernanza legislativa ya que se ha caracterizado como un país en donde los sectores sociales no se identifican con sus representantes debido a la desafección política y al fantasma del abstencionismo electoral que rodea cada tres o seis

años cuando se renuevan las Cámaras del Congreso. A esto se le añaden otros elementos como la toma de decisiones al interior de cada una de las cámaras en donde se aprecian más las posiciones ideológicas y partidistas, las cuales pueden llegar a alcanzar niveles que trastocan las funciones legislativas y con ellas la capacidad de decisión y control de los legisladores. Es por ello por lo que la gobernanza legislativa debe ser comprendida como la capacidad de interacción del parlamento o el congreso con otros actores.

Del mismo modo, los ejes de la gobernanza legislativa estarán involucrados en la renovación del trabajo legislativo y en donde algunos principios como la transparencia, la rendición de cuentas y el sistema de pesos y contrapesos, podrán modificar el trabajo de las cámaras y de las y los legisladores.

Recordemos que el Poder Legislativo en nuestro país ha recorrido un largo camino con el único fin de consolidarse en lo que actualmente conocemos. Desde 1824 al 2019 se ha dado vida a un poder bicameral, el cual ha tenido cambios en su estructura y facultades; sin embargo, debe prevalecer su importancia para alcanzar la consolidación de un buen gobierno.

Algunos congresos federales y locales se han caracterizado por malas prácticas tales como la corrupción, la falta de transparencia y de rendición de cuentas. Algunos factores como el gobierno abierto, la adopción de nuevas tecnologías de la información y hacer públicas las agendas políticas y económicas en el congreso, son elementos que se han adoptado en los diagnósticos realizados por las organizaciones de la sociedad civil y que han denominado transparencia legislativa y parlamento abierto.

Por lo anterior, a partir de estas nuevas propuestas de gestión pública y de la participación de organismos internacionales, se han logrado transformar los paradigmas del trabajo legislativo y, con ello, involucrar propuestas como la que actualmente definimos como parlamento abierto. Sin embargo, la relación que podría tener la gobernanza legislativa con el parlamento abierto no se puede analizar sin conocer el surgimiento de la primera.

### 3. La construcción del parlamento abierto

La estructura del sistema representativo se fundamenta mediante un pilar denominado confianza ciudadana. Prácticamente no queda sistema político en el mundo que no la considere como bastión de su legitimidad. Pero no son los partidos políticos los únicos que dependen de ella, en realidad todo el sistema flaquea cuando la ciudadanía deja de confiar en sus gobiernos, en el aparato de justicia, en sus fuerzas de orden público, en las instituciones del Estado y, particularmente, en su Poder Legislativo. Más aún, las instituciones parlamentarias parecen ser el lado más delgado de la cuerda que une definitivamente al conjunto del sistema representativo (sus sistemas político, constitucional, jurídico y electoral) con la población. Es en ellas, después de todo, en las que la intermediación de los intereses sociales y la organización de la voluntad ciudadana que realizan los partidos políticos alcanza expresión legal a nivel nacional.

No obstante, los detonantes son tantos que aquella cuerda se estira a cada momento. Por ejemplo, la situación de la economía global y la nacional, variaciones en las relaciones comerciales regionales, la pobreza, la inseguridad y la delincuencia, el desempleo, el incremento de impuestos, la exclusión de los sistemas educativos, la corrupción, la impunidad, la falta de alternativas para los jóvenes y un sinnúmero de factores que golpean la confianza de las personas en sus instituciones, lo mismo que en sus actores tradicionales, como legisladores, partidos, sindicatos, etcétera. La democracia misma, tan vulnerable y poco comprendida como siempre, ha resultado otra víctima del justificado descrédito social, en parte, debido a la insuficiencia de los mecanismos procedimentales y electorales para incidir esporádicamente en los procesos políticos constitutivos del sistema político y legal real.

Desde los congresos se ha venido impulsando la exigencia para mejorar las prácticas y las instituciones parlamentarias, vale decir, democratizar su estructura con el objeto de garantizar el mejor desempeño parlamentario y asegurar con eficacia la interlocución entre la participación ciudadana y las organizaciones sociales con las instituciones parlamentarias y el quehacer legislativo.

Diferentes instituciones internacionales han formulado una serie de recomendaciones para democratizar las prácticas legislativas de los congresos, especialmente en los temas de transparencia y rendición de cuentas. En efecto, es indudable que además de las tareas de representar, legislar y ejercer —indirectamente— controles políticos, los congresos deben difundir más y mejor información (transparencia proactiva) respondiendo al principio de la máxima publicidad de los procesos. En un estudio de Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (2013) sobre la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina, a propósito del parlamento abierto (PA), concluye que los parlamentos deben avanzar en:

- Definir reglas en las relaciones entre los parlamentarios y los grupos de interés, de modo que dichas relaciones estén normadas por un mecanismo legal y que se establezcan registros públicos de grupos de interés y de las actividades que promueven en el proceso legislativo.
- Realizar actividades que involucren a la sociedad civil en las labores del parlamento.
- Dar publicidad a través de diversos medios como medida para que la población conozca la labor y las funciones de la institución.
- Realizar un registro público de las peticiones y propuestas formuladas.
- Informar con suficiente antelación acerca de las sesiones de las comisiones y sus órdenes del día.
- Que las votaciones en sesión plenaria sean públicas y que sus resultados de las mismas y el voto nominal permanezcan registrados públicamente.
- Que los ciudadanos sean informados a tiempo acerca de las cuestiones en curso de evaluación en el parlamento y que se establezcan mecanismos de retroalimentación que permitan a la sociedad civil opinar sobre los asuntos tratados.

En México, a pesar del significativo avance que representó la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1999

y del Reglamento del Senado de la República de 2010, cuyo objetivo fue mejorar la productividad y el desempeño legislativo, aún persiste un gran déficit en los mecanismos de comunicación con la ciudadanía y de vinculación efectiva. Es por eso por lo que el Congreso de la Unión, en 2014, signó la iniciativa del parlamento abierto, a través de la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

El primer diagnóstico sobre parlamento abierto en México, presentado en el año 2015 e impulsado por nueve organizaciones de la sociedad civil promotoras del PA, dio lugar a 95 indicadores, desagregados de un poderoso decálogo de parámetros:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información parlamentaria;
4. Información presupuestal y administrativa;
5. Información sobre legisladores y servidores públicos;
6. Información histórica;
7. Datos abiertos y no propietarios;
8. Accesibilidad y difusión;
9. Conflictos de interés; y
10. Legislan a favor de gobierno abierto.

En la segunda edición del diagnóstico, realizado en 2017, se desarrollaron dos indicadores más (97). Su valor estriba en que se evaluaron las 34 instituciones legislativas del país (31 congresos locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Diputados y el Senado de la República) analizando el nivel de transparencia, accesibilidad y proactividad en favor de la rendición de cuentas.

Así, estas exigencias han generado transformaciones en la organización operativa y funcional de los congresos, como las diferentes reformas internas que en años recientes han posibilitado el reconocimiento y atención los derechos humanos o la paridad total entre legisladoras y legisladores, como quedó en evidencia con la reciente reforma del 5 de junio de 2019.

Los congresos no pueden evadir la responsabilidad y compromiso con la ciudadanía y es hora de que respondan de la misma manera que el resto de las instituciones políticas y cumplan con los criterios de eficiencia, eficacia, pluralidad, transparencia, rendición de cuentas, igualdad y paridad; sin embargo, existen diferentes temas a resolver para consolidar un auténtico congreso democrático, como se puede observar en los resultados del Diagnóstico sobre PA de 2015 y 2017.

### 3.1 Origen del parlamento abierto

El término de *open government* (gobierno abierto), que luego sería adaptado para analizar al Parlamento, se acuñó en un artículo de la revista *George Washington Law Review* del autor Wallace Park, con el título “The Open Government Principle: Applying the Right to Know under Constitution”, cuyo tema central es la libertad de información y su relación con la rendición de cuentas (*accountability*) (Sanabria, 2017).

Posteriormente, en 1967, en Estados Unidos tuvo lugar la promulgación de la Freedom of information Act o FOIA (Ley de Federal de Libre Acceso a la Información Pública), cuyo principal eje fue transformar al gobierno en un ente abierto, con mayor transparencia y responsable de las acciones frente a la ciudadanía: “garantizar una ciudadanía informada, como un elemento fundamental para el funcionamiento de una sociedad democrática y necesaria para el control de la corrupción y la rendición de cuentas de gobernantes a gobernados” (López-Ayllon 2007:2). Esta ley ha marcado un parteaguas por convertirse en la primera puerta que se abre a la ciudadanía interesada en las acciones de los gobernantes.

Luego de medio siglo de gobiernos que, en varias partes del mundo, carecían de legitimidad y que emanaban de golpes de Estado o dictaduras militares, la sociedad comenzó a sentar las bases para un mayor escrutinio ciudadano y combatir el secretismo gubernamental (*arcana imperii*), así como para reducir la opacidad en la burocracia, principalmente por la racionalidad con la que algunos tomadores de decisión aplicaban las políticas públicas (Oszlak, 2013).

Como respuesta a las exigencias de transparencia y una mejor gobernanza, en 2011 se presentó la iniciativa Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto) u OGP, por sus siglas en inglés, cuyo principal objetivo fue sentar las bases para la “apertura” gubernamental. Este mecanismo es una iniciativa multilateral apoyada por 57 países que se comprometían a:

1. Generar un aumento de información disponible acerca de las actividades gubernamentales.
2. Fomentar una mayor participación ciudadana.

3. Hacer uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC) para un mayor acercamiento con la ciudadanía y mayor rendición de cuentas.
4. Aplicar estándares de integridad profesional en todos los gobiernos (Sanabria, 2017).

El mecanismo o método de conformación de un gobierno abierto se ha presentado como el punto de partida para contar con gobiernos eficientes y eficaces que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Además, tiene como meta convertir al ciudadano en el “consumidor” principal de la información de los asuntos públicos.

Tras el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), cada año se ha llevado a cabo, hasta la fecha, una cumbre anual en la que todos los países miembros tienen la oportunidad de presentar sus diferentes propuestas de planes de acción, con el objetivo de fortalecer a sus respectivas naciones en temas como la transparencia, contrataciones abiertas, datos abiertos, acceso a la información y el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en el impulso al gobierno abierto, por mencionar algunos.

En este contexto, es preciso señalar que durante la Tercera Cumbre de la AGA que tuvo lugar en Londres, del 31 de octubre al 1 de noviembre de 2013, se presentó la propuesta de incluir como actores responsables de la transparencia gubernamental al Poder Legislativo debido a que en la agenda de la AGA solo se contemplaban como espacios de análisis aquellos en donde se desempeñaba únicamente el Poder Ejecutivo o los titulares de gobierno (Díaz-Iturbe, 2013).

Bajo esta tesitura, los primeros movimientos que comenzaron a presentar una visión que contemplara la inclusión de la perspectiva de un parlamento abierto, se desprendió de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, que nace en 2009 y es auspiciada por el Banco Mundial y el Instituto Nacional Demócrata (NDI), entre sus objetivos se encuentran:

- Generar instrumentos que permitan medir y documentar el avance en la transparencia legislativa de los Estados dentro de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

- Ofrecer recomendaciones y propuestas para mejorar los estándares de transparencia legislativa en la región.
- Dar mayor proyección a las iniciativas nacionales.
- Promover el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimiento entre las organizaciones que trabajan con los congresos.
- Ser referente en lo que respecta al trabajo legislativo a nivel regional. (Red Latinoamericana).

Jacqueline Peschard (2017) sostiene que la conformación de lo que hoy conocemos como parlamento abierto es el resultado de un trabajo conjunto en la que se incluyen los elementos del gobierno abierto:

El parlamento abierto es el corolario de una novedosa forma de hacer política pública que ha ganado popularidad en todo el mundo: el gobierno abierto, que es una iniciativa que implica incorporar integralmente la participación de la sociedad en la construcción de políticas de gobierno a través de un mecanismo que permite transparentar los diferentes eslabones del proceso, echando mano de las tecnologías de la información existente. (Peschard 2017:88)

No obstante, otra de las propuestas internacionales que promovieron la transparencia parlamentaria tuvo lugar, en 2012, al presentarse la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria,<sup>5</sup> cuyo primer propósito consistió en lanzar un llamado a los congresos o parlamentos de distintas partes del mundo a promover una mayor transparencia y participación ciudadana en el quehacer legislativo (open parliament, 2012). Además, esta declaración hizo un llamado no solo a los parlamentos o congresos y sus integrantes, sino a organizaciones de la sociedad civil. En su objetivo destaca:

La Declaración no solo tiene por objeto una llamada a la acción, sino que también es una base para el diálogo entre los parlamentarios y los PMO (organizaciones de la sociedad civil encargadas del monitoreo parlamentario) para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, y para asegurar que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática. (open parliament, 2012:I).

5 Esta Declaración pertenece a la iniciativa Open Government Partnership o Alianza para el Gobierno Abierto, cuya integración está conformada por 19 organizaciones de 10 países de América Latina.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Los ejes rectores que utiliza la Declaración sobre la Transparencia Legislativa son:

- Promover una cultura de transparencia
- Transparentar la información parlamentaria
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria

Con base en las propuestas de trabajo que pretendían impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en los diferentes parlamentos del mundo, la AGA reconoció la Declaración de Transparencia Legislativa que, para 2013, ya contaba con el reconocimiento de 76 organizaciones procedentes de 53 países, así como de la Unión Europea, dando un importante paso hacia el parlamento abierto.

Con este reconocimiento, el parlamento abierto se analiza con las bases del gobierno abierto, es decir, considera el trabajo con transparencia, la rendición de cuentas, el uso de las nuevas tecnologías de la información, la labor ética y la participación ciudadana, así como la gobernanza legislativa y la relación entre representantes y representados (Méndez 2016).

Es necesario señalar que la labor para reconocer la necesidad de analizar y debatir las acciones de los parlamentos que dan origen al concepto de parlamento abierto, fue resultado, como dice Diego Díaz (2013), del papel y liderazgo de América Latina en múltiples paneles durante la Tercera Cumbre, particularmente mediante los esfuerzos coordinados por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), tanto en la formación de la Declaración Sobre Transparencia Parlamentaria, como por su vinculación con los órganos legislativos locales y nacionales en los 10 países de la región donde tiene presencia.

Asimismo, en México diversas organizaciones de la sociedad civil han levantado la voz para exigir la incorporación de los postulados del parlamento abierto. Asimismo, estas instituciones han reconocido la necesidad de incorporar las propuestas presentadas como mecanismo de control y rendición de cuentas ante la ciudadanía.

A la fecha, se han llevado a cabo diversos ejercicios que buscan concentrar los postulados acerca del parlamento abierto y que tienen como meta convertir al Congreso de la Unión en un conducto de información gubernamental. Esto significa que cada una de las cámaras y de los congresos estatales deben ser portavoces de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, para convertirse en garantes de los derechos ciudadanos.

### ***3.2 Organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la apertura legislativa***

El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Transparencia, publicado el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, fue el resultado de un debate entre las diferentes fracciones parlamentarias donde se contó con la opinión de mujeres y hombres especialistas en el tema. Los cambios aprobados establecen que los tres niveles de gobierno deberán llevar a cabo la implementación de mecanismos que le permitan a la ciudadanía un mayor y mejor acceso a la información.

Con la aprobación de esta reforma, el Poder Legislativo en nuestro país fue colocado como un objeto para el análisis y la discusión en temas como el de acceso a la información incluyendo, por ejemplo, la integración del personal, archivos, manuales de operación, presupuesto, documentos históricos, entre otros. Es decir, la reforma permite a los ciudadanos el acceso, conocimiento y uso de la información.

Con la publicación de los cambios en materia de transparencia y con el reconocimiento de que nuestro país había formado parte en iniciativas internacionales que se enfocaban en estas materias, tal como la de Open Government Partnership o la Alianza para el Gobierno Abierto, es como comienza el trabajo conjunto entre el Congreso de la Unión y las organizaciones de la sociedad civil (osc) especializadas en el monitoreo y seguimiento del trabajo legislativo, abarca no solo las cámaras federales, sino también a los congresos locales.

En México se ha reconocido la labor de las osc, las cuales han hecho un papel destacado al aportar opiniones desde la ciudadanía y transmitiéndolas a los tomadores de decisiones en los diferentes niveles de

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

gobierno, así como en los tres poderes de la unión. Un ejemplo de ello son las organizaciones que han promovido la agenda de parlamento abierto en México e impulsaron activamente la instalación formal de la Alianza para el Parlamento Abierto, cuyo objetivo es promover que los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión, cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto, es decir, garanticen el derecho de acceso a la información, la apertura gubernamental, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

De acuerdo con el sitio web de la Alianza para el Parlamento Abierto<sup>6</sup> son 12 organizaciones de la sociedad civil las que se encuentran involucradas en la promoción de la iniciativa y han presentado, como ya se mencionó líneas arriba, dos diagnósticos sobre la situación del Poder Legislativo a nivel federal y local.

*Cuadro 1. Organizaciones que conforman la Alianza para el Parlamento Abierto*

<i>Nombre</i>	<i>Misión u objetivo</i>
Arena Ciudadana	Su misión es contribuir al fortalecimiento de la democracia en México a través del desarrollo de ciudadanos informados y comprometidos; promover la agenda de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) impulsando su participación en la formulación de políticas públicas.  Su objetivo es capacitar a los ciudadanos y reducir la brecha entre los ciudadanos y los asuntos públicos a través de información objetiva, sencilla y fiable.
Borde Político A.C.	Es una plataforma digital compuesta por diversas herramientas que conforman un espacio de información y acción para el ciudadano. Su objetivo es informar sobre las decisiones que toman los representantes políticos y su actuación en su cargo. Por otro lado, se pretende generar un proceso reflexivo y de discusión, para, finalmente, transmitir esas ideas y demandas a nuestros representantes.

*Continúa...*

<sup>6</sup> Revisar: <https://www.parlamentoabierto.mx/>

<i>Nombre</i>	<i>Misión u objetivo</i>
Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.	Es una institución plural, independiente, horizontal y sin afiliación partidista que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Su trabajo se enfoca principalmente al análisis presupuestario, la transparencia y la defensa y promoción de derechos humanos.
Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad A.C.	Es una organización ciudadana feminista que busca contribuir de forma autónoma y no partidista a la plena ciudadanía de las mujeres, a la igualdad de género y a la creación de una sociedad y un Estado de derecho democrático y justo. De forma permanente se vincula con redes y organizaciones del movimiento feminista y con movimientos sociales para impulsar la igualdad de género, la vigencia de los derechos humanos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en el Poder Legislativo en México.
Gesoc A.C.	Es una organización de la sociedad civil especializada en la generación de evidencia y soluciones metodológicas útiles y robustas para que las iniciativas sociales de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y empresas, maximicen el valor público que producen en favor del desarrollo social, con apego a los principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.
Impacto Legislativo	<p>Es una asociación civil sin fines de lucro cuyo objetivo principal es el estudio del Poder Legislativo y la transparencia, al dar seguimiento, monitoreo, realización de análisis y recomendaciones en la materia.</p> <p>Tuvo su origen en 2004, como una línea de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), hasta su maduración como un proyecto ciudadano independiente, con un fuerte respaldo académico; combina el conocimiento especializado y la tecnología de punta para poner información precisa y completa sobre el Congreso al alcance de quienes buscan interés en asuntos gubernamentales, sean estos partidos políticos, la iniciativa privada, los propios legisladores, pero, principalmente, la ciudadanía.</p>

*Continúa...*

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Nombre</i>	<i>Misión u objetivo</i>
Instituto Mexicano para la Competitividad	<p>Es un centro de investigación aplicada, independiente, apartidista y sin fines de lucro cuya misión es estudiar los fenómenos económicos y sociales que afectan la competitividad de México en el contexto de una economía globalizada.</p> <p>Se fundó en 2004 y su trabajo se ha enfocado en generar análisis y propuestas de política pública en el fin de promover un debate informado en torno al desarrollo del país.</p>
Inteligencia Participativa (OPI)	<p>Es una empresa social de tecnología de datos que genera plataformas que dotan a líderes del sector público con herramientas para desarrollar estrategias que conduzcan a un cambio social significativo. A través de visualizaciones dinámicas de bases de datos existentes, datos continuamente generados por ciudadanos, estadística avanzada y modelos de análisis predictivos, los tomadores de decisiones pueden apreciar el panorama de los fenómenos sociales que buscan mejorar de una manera más clara y concisa.</p>
Social TIC	<p>Es una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación, formación, acompañamiento y promoción de la tecnología digital e información para fines sociales.</p> <p>También capacita y acompaña a grupos e individuos en infoactivismo (uso de tecnología digital e información para el cambio social), el uso y apertura de datos y seguridad digital.</p>
Transparencia Mexicana	<p>Es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción y a favor de una cultura de integridad, legalidad y rendición de cuentas.</p> <p>Es una de las organizaciones fundadoras de la Alianza por el Gobierno Abierto en México e impulsora de la iniciativa Open Contracting a nivel global. Junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, estableció la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad en Programas Sociales (IPRO).</p>

<i>Nombre</i>	<i>Misión u objetivo</i>
Sonora Ciudadana	Es una ONG que desde 2005 lucha por los derechos humanos, la transparencia y el libre acceso a la información pública.
Visión Legislativa	<p>Tiene como misión contribuir al fortalecimiento de la democracia, transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos a partir de indicadores de desempeño institucional, con énfasis en el Poder Legislativo, partidos políticos y congresos locales.</p> <p>Integra la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. Estructura y elabora propuestas para facilitar la toma de decisiones.</p>

**Fuente:** elaboración propia con información del sitio web de la Alianza para el Parlamento Abierto.

Sin duda, las osc son una de las formas políticas de manifestación ciudadana que más impacto tienen en la democracia moderna. Lorenzo Von Stein, padre del concepto de los movimientos sociales, ligaba la participación ciudadana a los movimientos obreros y sus reivindicaciones. Karl Marx señalaba que el movimiento del proletariado es un movimiento consistente e independiente de la inmensa mayoría y obedece a los intereses de aquellos que no se encuentran en las cúpulas minoristas.

Es importante señalar que muchas organizaciones tienen un fin común que es el fortalecimiento de la ciudadanía a través de mecanismos que la propia ley otorga y que pueden ser perfeccionados con propuestas ciudadanas y para ello han realizado trabajos de introspección, como nunca se ha hecho en la vida pública de nuestro país y que dan cuenta de aquellas áreas de oportunidad en las que se puede dar mayor atención.

Con la labor que llevan a cabo estas organizaciones y la explotación de leyes y modificaciones que mejoran el acceso a la información, se ofrece cierta esperanza que permite recuperar los ideales y prácticas para un proyecto democratizador en nuestro país, además de mejorar la credibilidad en las instituciones (Eréndira, 2011).

## Reflexiones finales

El Poder Legislativo en nuestro país requiere de un elemento fundamental y es la confianza ciudadana. Este es el resultado después de años de experimentos políticos y de prolongados debates en los que se llevaron a cabo foros, seminarios, análisis, mesas redondas y talleres donde participaron mujeres y hombres de la vida pública y académica del país y cuya conclusión fue: se requiere de una certidumbre sobre la labor de las instituciones que se encargan de representar a las y los ciudadanos.

La confianza en cada uno de las y los representantes tanto a nivel federal como local, deberá sustentarse en el acercamiento de las y los legisladores con la ciudadanía con el fin de mejorar la comunicación y dar paso a las prioridades en la agenda legislativa. Sin embargo, todo ello no será posible si el Congreso no establece las prioridades y se deslinda de todo aquello que lo ha marcado como una de las instituciones con mayor opacidad en México.

Los congresos locales y las cámaras federales tienen que realizar una reflexión sobre las responsabilidades con sus representados, generando vínculos que permitan una mayor cohesión social con la ciudadanía y con la sociedad civil organizada, de tal manera que se pueda alcanzar una gobernanza legislativa.

En ese contexto, el parlamento abierto brinda los elementos necesarios para el ejercicio transparente de la función legislativa, constituyéndose en una guía de trabajo para fortalecer la confianza y reafirmar la relación entre la ciudadanía y sus representantes. No se debe dejar de lado que la confianza ciudadana en sus representantes es fundamental en la construcción y eficacia de la gobernanza legislativa y por consiguiente permitirá que existan las condiciones técnicas, operativas y políticas a fin de hacer más eficaz el trabajo de los congresos locales y el federal.

La ciudadanía, así como las organizaciones, poco a poco han llevado a cabo el derrumbe del paradigma que fundaba que toda decisión que es tomada al interior de un congreso es a puerta cerrada. En cambio, se han establecido mecanismos de gobernanza que han permitido supervisar la

labor legislativa de manera democrática, siendo una de estas la parlamentarización de propuestas hechas por las organizaciones de la sociedad civil como son los Diagnósticos de Parlamento Abierto en México.

Sin embargo, el Legislativo debe recordar su papel como una Asamblea Legislativa elegida directamente por los ciudadanos, con integrantes que son representantes democráticos, los cuales son capaces de resolver los problemas sociales. Es por ello que en muchos congresos locales e incluso en el federal, se debe evitar asumir posiciones que denoten un decrecimiento de legitimidad. El objetivo es contar con un Poder Legislativo fuerte y que camine en cogobierno con la ciudadanía por el restablecimiento de la confianza y el ejercicio del poder.

Finalmente, la meta que pretende alcanzar el parlamento abierto no es otra que la definida por Jeremy Bentham quien en el siglo XVIII señaló que todo lo que es público debe ser publicitado. Actualmente los ojos de la sociedad civil están puestos en la actuación de las cámaras federales y de los congresos estatales con la esperanza de que las barreras que obstaculizan su apertura se desvanezcan.

En este compromiso será de gran ayuda voltear y analizar las medidas impulsadas en otros países para lograr este objetivo, generado mediante nuevas ideas y vislumbrando todo aquello que hace falta modificar en nuestro país.

## Bibliografía

- Alcántara Sáenz, M. (2013). ¿Parlamentos abiertos?: Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15366/parlamentos-abiertos-analisis-comparado-de-la-probidad-y-transparencia>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Recuperado de: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_DocumentoCompleto\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. Recuperado de: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>
- Arellano Gault, D., Sánchez Cetina, J. y Renta Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*. 1 (2) 117-137. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/download/47538/44569>
- Cámara de Diputados. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: H. Congreso de la Unión. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Caminal Badia, M (2005). “La representación y el Parlamento”. En *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- Cotta, M. (1999), “Definizione di Parlamento” (voz), en Bobbio, Norberto, *et. al.* (coordis. Dizionario di política, TEA, Milano. Caminal Badia, Miguel (2005).
- Díaz-Iturbe, D. (2013). Transparencia legislativa en el mundo. Recuperado <http://revistafal.com/transparencia-legislativa-en-el-mundo/>
- Eraña Sánchez, M. (2013). Derecho Parlamentario Orgánico. Claves para un buen legislador en México. México: Editorial Porrúa y Cámara de Senadores LXII Legislatura.
- Eréndira Sandoval, I. (2011). Las máscaras de la transparencia en el marco de la transición democrática de México. En *Rumbo de la transparencia en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 229-250.
- Hobbes, T. (1999). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Husata Garay, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. (18). 1-18. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/58374/51630>

## El parlamento abierto como gobernanza interactiva

- IMCO, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. Segunda Edición. Recuperado de: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>
- Kant, I., (1999). "Introducción a la Doctrina del Derecho, en la metafísica de las costumbres. Madrid: Tecnos.
- Kelsen, H. (1992). Esencia y valor de la democracia. México: Colofón.
- López-Ayllon, S. (2007). Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada. Recuperado de: <https://bit.ly/2FsBR1b>.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>
- Méndez Mandujano, M. A. (2016) Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a la luz del Parlamento Abierto. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Cámara de Senadores. Pp. 27-44.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Peschard, J. (2017). La participación ciudadana en la reforma constitucional de transparencia. Un ejercicio de Parlamento Abierto. En *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 87-11.
- Porras, F. (2016). La gobernanza como red: Una mirada desde México. En *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 61-78.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. <https://www.transparencialegislativa.org/>
- Rodríguez Ruiz, J, G. (2017). "Algunas reformas necesarias al reglamento del senado de la República para la evaluación del desempeño legislativo de las comisiones ordinarias", en *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*. México: Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios y Cámara de Senadores. Pp. 147-170.
- Sanabria López, J.J. (2017). La administración pública del siglo XXI: De la nueva gestión pública al gobierno abierto. En *Gobierno abierto y transparencia. Construcción de las bases de una nueva etapa en la relación con el Estado y la sociedad*. México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Pp. 19-42.
- Uvalle Berrones, R. (1998). Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Iapem y Uaem.
- Valencia Escamilla, L. (2016). La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política. México: Siglo XXI Editores y Cámara de Senadores LXII Legislatura.

# Sociedad civil organizada y parlamento abierto: avances y retos para la participación ciudadana

---

---

Edgar Moisés Rivero Cob<sup>1</sup>

Miguel Ángel Méndez Mandujano<sup>2</sup>

Martha Patricia Patiño Fierro<sup>3</sup>

El parlamento no es un congreso de embajadores con intereses hostiles y diferentes que cada uno debe sustentar como un agente y abogado frente a otros agentes y abogados, sino que el parlamento es la asamblea deliberadora de una nación, con un interés, el de la totalidad—ahí donde los prejuicios locales no deberían servir de guía, sino el bien general resultante de la razón general de la totalidad—. En efecto vosotros elegís un miembro, pero cuando lo habéis elegido, no es un miembro de Bristol si no un miembro del parlamento

*Edmund Burke, 1774.*

51

## Introducción

**H**oy más que nunca es necesario dar respuesta al reclamo ciudadano de hacer público el trabajo al interior de los congresos. No solo es de interés el conocer cómo se legisla, quiénes participan, cuánto y en qué se gasta, sino, además, quiénes son las personas que legislan, si tienen o no conflicto de interés al tomar decisiones, cuál es su perfil académico y profesional, entre otros temas.

Este reclamo, que en ocasiones se ha tornado en desconfianza y crisis de los congresos, ha dado lugar a una serie de iniciativas para abrir los parlamentos al escrutinio público. Se trata de incorporar prácticas novedosas en el quehacer legislativo que abran espacios a la ciudadanía

---

1 Investigador “C” adscrito a la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez.

2 Investigador “A” adscrito a la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez.

3 Directora General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

interesada en conocer acerca de la gestión de los congresos y participar en el proceso de toma de decisiones.

En la búsqueda de nuevas formas para propiciar el acercamiento entre representantes y representados, las organizaciones de la sociedad civil (osc) han jugado un rol muy importante en el lanzamiento e implementación del parlamento abierto. A seis años de la firma de la Alianza del parlamento abierto en México vale la pena preguntarse ¿Cuál es el papel de las osc en la implementación de los principios del parlamento abierto? ¿Cómo ha contribuido la sociedad civil organizada en el seguimiento de las iniciativas del parlamento abierto, tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos de los estados? ¿De qué manera pueden seguir participando las osc para lograr parlamentos abiertos en México?

En la primera parte de este capítulo se aborda el origen y naturaleza de la interacción entre los órganos legislativos y la sociedad organizada; mientras que en la segunda parte se complementa el análisis con entrevistas cualitativas realizadas a tres integrantes de organizaciones de la sociedad civil. A partir de esta información, se presentan algunas reflexiones sobre el papel de la sociedad civil organizada en la promoción de la cultura política y cívica que busca incidir en la toma de decisiones legislativas.

## 1. Antecedentes y problemática que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil

Uno de los primeros antecedentes a nivel mundial acerca de la formación de las organizaciones de la sociedad civil, en adelante osc, tiene lugar al finalizar la Segunda Guerra mundial y crearse la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente en 1950, cuando se acuña el término de organizaciones no gubernamentales (ONG) para referirse a aquellas organizaciones internacionales, de carácter permanente, constituidas por grupos independientes del gobierno y cuyas acciones se encaminarían a velar y procurar por los derechos humanos y la correcta impartición de justicia.

En América Latina, durante la segunda mitad del siglo xx, la sociedad civil organizada se convirtió en un símbolo, cuyo protagonismo se debió a la lucha en contra de las dictaduras militares en diversos países de la región.<sup>4</sup> Esto permitió convertir a las ONG en voces de la ciudadanía, las cuales servían de caja de resonancia para expresar las demandas sociales e incluirlas en los debates dentro de la esfera política.

Desde un inicio, estos grupos se distinguieron por su labor solidaria y por su compromiso con el cambio social dentro del espacio público, aunque, en los últimos años, se han ido incorporando en los aspectos privados (Castañeda, 2013). Las etapas del gobierno autoritario también tuvieron consecuencias que mermaron la capacidad organizativa, sobre todo, para aquellas que eran ajenas a los intereses de los regímenes, por lo que muchas organizaciones trabajaron en la clandestinidad.

La actuación de las osc en las últimas décadas se ha desarrollado bajo la premisa de la búsqueda de la funcionalidad del Estado democrático, principalmente por la falta de representatividad y porque las prácticas de solidaridad comunitaria en regímenes que carecían de legitimidad se transformaron en prácticas clientelares. Además, en los años siguientes,

4 A partir de la década de 1940, los países que contaban con gobiernos basados en dictaduras cívico-militares fueron: Cuba con Fulgencio Batista; Chile con Augusto Pinochet; Argentina con la dictadura cívico-militar que tuvo a varios militares en el poder, entre ellos a Jorge Rafael Videla; Paraguay con Alfredo Stroessner; Venezuela con Marcos Pérez Jiménez en 1958; Nicaragua con Anastasio Somoza Debayle; Haití con François Duvalier y luego su hijo Jean-Claude Duvalier; Uruguay con Juan María Bordaberry; Perú con Juan Velasco Alvarado; y, Panamá con Manuel Antonio Noriega.

las organizaciones se dieron a la tarea de convertirse en actores que alzaron la voz ante regímenes dictatoriales enfocando su trabajo en mejorar a las democracias mediante procesos de deliberación política y libre asociación.

Así, las osc han encaminado sus esfuerzos a la promoción de la participación ciudadana para ejercer, actuar y operar diferentes acciones con el fin de alcanzar un convivencia social y armónica. Sin embargo, los debates recientes sobre la naturaleza de las osc han determinado que no solo es una relación que incluye a grupos de origen ciudadano, sino que también abarcan al sector privado y a las empresas, evidenciando que las organizaciones son, además, una importante fuerza económica.

En el caso de nuestro país, la participación de las osc tiene su origen a principios del siglo pasado a través de grupos que se encargaban de realizar actividades dirigidas a la asistencia de personas desprotegidas o a la atención de la salud y de la educación. Después, surgirían agrupaciones gremiales, corporativas y empresariales y, en forma paralela, movimientos y expresiones sociales como la defensa del medio ambiente, los derechos de las mujeres y grupos en desventaja social (Sedesol, 2014).

El terremoto de 1985 en el entonces DIstrito Federal, puso en evidencia, las carencias estructurales que el gobierno no estaba en condiciones de afrontar por sí mismo, por lo que la propia sociedad comenzó a movilizar su capital social para ayudarse de manera solidaria y organizada, con un fin común y específico. Mediante esta muestra de cooperación, sociedad y gobierno fueron capaces de llevar a cabo tareas conjuntas para un fin común, por lo que varias organizaciones tuvieron su origen en las acciones de emergencia durante esa catástrofe (Sedesol, *op. cit.*).

Según cifras recientes, al 30 de junio de 2019 se tienen contabilizadas alrededor de 42 269 organizaciones de la sociedad civil en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC) del Instituto del Desarrollo Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Toral (2018) presenta un análisis que permite inferir que la gran mayoría de estas organizaciones se encuentran concentradas en la Ciudad de México, el Estado de México y en Oaxaca. Veracruz se encontraría en un cercano cuarto lugar, seguida de Chiapas, Michoacán, Puebla, Chihuahua y Baja California. Al controlar la información en función

de su población,<sup>5</sup> ese mismo análisis encontró datos interesantes, ya que Oaxaca se posiciona en segundo lugar, detrás de la Ciudad de México, y seguido de Durango, Morelos y Colima.

En el RFOSC existen registros de organizaciones fundadas a principios del siglo XX, por ejemplo, la encargada de la operación del Hospital de la Luz, constituido en la ciudad de México en 1902 o el asilo para personas de la tercera edad Brunet Celarain, fundado en Mérida, Yucatán, en 1906. Unas de las más destacadas son aquellas que se movilizaron en 1989 para reformar la miscelánea fiscal (Chávez y González 2018) o las que trabajaron para evitar varios de los cambios de las denominadas “reformas estructurales” durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. El crecimiento en el número de osc ha sido constante a lo largo del tiempo, particularmente a partir de la publicación en 2004 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) (Toral, 2018).

La LFFAOSC permite clasificar las actividades realizadas por las osc en los siguientes rubros: 1) asistencia social; 2) alimentación popular; 3) cívicas, es decir, aquellas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público; 4) asistencia jurídica; 5) apoyo a los pueblos y comunidades indígenas; 6) equidad de género; 7) grupos sociales con discapacidad, 8) desarrollo comunitario urbano o rural; 9) derechos humanos; 10) deporte; 11) salud y cuestiones sanitarias; 12) recursos naturales y medio ambiente; 13) fomento educativo, cultural y artístico; 14) economía popular; 15) protección civil; 16) creación y fortalecimiento de las organizaciones; 17) derechos de los consumidores; 18) seguridad ciudadana y, 19) las que determinen otras leyes.

De la misma forma, Carlos Chávez y Pablo González (2018, p. 9) afirman que: “hoy, prácticamente cualquier cuestión relacionada con aspectos de interés social encuentra la participación de una o varias osc”. Esta afirmación se refuerza al observar como muchas de las osc han buscado tener una participación en las decisiones legislativas.

---

5 El control de la información tomando en cuenta la población se refiere a la división del total de las osc entre el número de habitantes de la entidad federativa; posteriormente, el resultado de la división se multiplica por 100 000, el resultado es el número de osc por cada 100 000 habitantes.

## 2. La gobernanza participativa y las organizaciones de la sociedad civil

La gobernanza participativa puede ser entendida como las acciones a implementar, ya sean sociales, políticas, económicas o de seguridad, que surgen de la toma de decisiones legislativas o administrativas y de los puntos de vista u opiniones de las y los ciudadanos y de las osc. En otras palabras, se considera a la gobernanza participativa como un método transversal utilizado para la conformación de políticas públicas (Diputación de Catellón).

Esta clase de gobernanza surgió del análisis de la relación del gobierno con la sociedad como parte de la formulación de políticas públicas. Esta nueva perspectiva permitió transformar aquella visión limitada en la que se procuraba evitar una reforma del Estado y solamente adoptar criterios analíticos y acciones que minimizaban la participación ciudadana y decrecían el nivel de la democracia.

Para comprender con mayor claridad qué es la gobernanza participativa, se debe considerar que es un instrumento cuyo objetivo es escuchar, analizar e integrar todas las opiniones que surgen de la sociedad civil y que impactan en la elaboración de políticas públicas. Este tema contiene una enorme innovación pública debido a que señala una reestructuración de las instituciones y permite introducir aspectos como la tecnología, así como modificaciones a la normativa interna, por ejemplo. Con esta estrategia se pretende alcanzar un buen gobierno a través de una mayor atención de las demandas colectivas y del mejoramiento de las instituciones gubernamentales, así como dar agilidad para conocer y resolver todos los problemas de carácter público.

El primer antecedente de una gobernanza participativa tiene lugar en la década de los ochenta cuando comienzan a surgir organizaciones ciudadanas que buscaban tener una mayor presencia ante el gobierno, participar en la toma de decisiones y señalar las deficiencias en las políticas públicas, configurando a este modelo de gobernanza en una verdadera alternativa ante la complejidad de los diferentes problemas políticos, económicos y sociales que enfrentan los países.

En este sentido, el papel que han jugado las osc en los ejercicios que buscan alcanzar una gobernanza participativa han involucrado principios como los de la transparencia, la rendición de cuentas y, por supuesto, la participación ciudadana, señalados como elementos de un buen gobierno. Para contextualizar esta idea se presentan algunos trabajos de diferentes autores acerca de los temas de gobernanza participativa, la ignorancia racional y la elección pública.

En las democracias, los mecanismos de representación política tradicionales (verticales y sin interlocución) pueden resultar poco útiles si no facilitan el involucramiento activo de las y los ciudadanos, la construcción de consensos o mayorías a través del diálogo y el fomento de la participación cívica en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas que permitan contar con evidencia empírica para corregir sobre la marcha las decisiones.

Al respecto, Fung, *et al.* (2019), argumentan que la crisis de interacción entre las y los representantes y sus representados ocurre cuando existen muchos medios para que los ciudadanos expresen sus puntos de vista, lo cual puede derivar en una sobrecarga de información para los tomadores de decisiones. La deliberación pública requiere información, tiempo, civilidad y capacidad argumentativa y, en muchos casos, los ciudadanos prefieren ocupar atajos para canalizar sus preferencias e intereses a sus representantes o simplemente optan por no participar en los asuntos públicos.

Por su lado, Mayntz (2003) afirma que la gobernanza es un modo no jerárquico de gobernar donde las corporaciones u organizaciones no estatales participan en la formulación e implementación de políticas públicas.<sup>6</sup> Para explicar estas formas de colaboración, es necesario que se lleve a cabo un análisis sistemático mediante el cual se identifiquen las condiciones iniciales, los procesos, las cadenas causales y los resultados específicos.

Siguiendo a Mayntz, los insumos, es decir, las preferencias ciudadanas, pueden ser individuales o colectivas, las cuales son manifestadas o recogidas en las propuestas de campaña, diagnósticos o estudios, que sirven como sustento para los tomadores de decisiones. Esta información y evidencia, suministrada a través de mecanismos de participación ciudadana directa o representativa, o a través de grupos de presión y de interés,

6 <https://bit.ly/2SjUESH>

puede llegar a formar parte de la agenda pública y como resultado del proceso, convertirse en una ley o en una política pública.

Mientras que Krek, 2005<sup>7</sup> afirma que es muy difícil tratar de involucrar a las y los ciudadanos en el proceso de planeación y toma de decisiones en los asuntos de interés público, ya que se observa muy a menudo el fenómeno de la ignorancia racional. Este hecho podría ocurrir cuando un ciudadano (a) incurre en un costo de educarse para tomar una decisión informada y este costo disipa cualquier beneficio potencial que podría obtener por su participación. Por esa razón, una persona podría elegir no participar y que otros tomen la decisión por él, sobre todo si considera que su opinión podría no influir en la decisión final.

En esta lógica, una decisión pública tendería a reflejar los intereses de los grupos que tienen incentivos de organizarse para influir en el gobierno o los parlamentos, ya que un consumidor individual de bienes públicos podría beneficiarse de su provisión, sin haber incurrido en el costo de recopilar información para poder participar y deliberar de manera informada, por lo que el bien público no solo se proveería de una manera subóptima, sino que también terminaría reflejando los intereses del tomador de decisiones o del grupo de interés que estuvo sobre representado en el debate (Stroup, 2000).

Finalmente, la teoría de la elección pública es un enfoque que explica el proceso político como un mercado de intercambios de intereses, costos y beneficios. Se parte del supuesto de que todos los individuos son guiados en su toma de decisiones por fines egoístas. Por un lado, los *consumidores* maximizan ingresos y utilidad, las *empresas* maximizan ganancias, los *votantes* maximizan bienes, servicios y transferencias sociales, los *políticos* maximizan votos y el poder y la *burocracia* maximizan presupuesto e ingresos para sus oficinas (Buchanan, 2003).

Así, la participación de las organizaciones en la gobernanza participativa busca promover un gobierno transparente y que rinda cuentas acerca de lo que está haciendo, sobre sus intenciones y sobre la manera en que obtiene la información para poner en marcha sus acciones. Además, estas teorías consideran que un gobierno ineficiente y carente de toda relación social violenta el contrato social.

7 <https://bit.ly/2uFHRRu>

### **3. El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en el espacio legislativo**

Los congresos o parlamentos a nivel mundial han comenzado a llevar a cabo transformaciones en diversos aspectos tanto internos como externos, lo que ha permitido a la sociedad en general adentrarse en las instituciones legislativas y conocer desde quiénes conforman un congreso, hasta saber los métodos que utilizan para la toma de decisiones en temas que son trascendentales para la vida pública de un país. Estos cambios han sido, en efecto, producto de una serie de demandas sociales que han colocado al Poder Legislativo como un actor que debe rendir cuentas.

En este sentido, la baja participación ciudadana no electoral en asuntos públicos y la crisis de representatividad de las y los legisladores, son elementos que obligan a una reformulación de la relación entre representantes y representados. Al respecto, Somuano (2013) analizó estadísticas del Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP) para afirmar que fuera de los periodos electorales, no existe una cultura arraigada de participación política por parte de la ciudadanía a través del contacto frecuente con sus representantes y autoridades electas, tampoco existe una cultura sólida de asistir a los debates o foros públicos y de firmar peticiones en las consultas públicas.

Por su parte, Collado, Torres y Rivero (2018) analizaron las Encuestas Nacionales sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas (2003-2012) y encontraron evidencia de que poco más de un tercio de la población creía que las y los diputados solo tomaban en cuenta los intereses de su partido al momento de elaborar, discutir y aprobar las leyes; misma situación reporta Zamora (2019), quien tras la revisión de la Encuesta Nacional sobre el Senado de la República (2018) concluyó que el 29.4% de las y los entrevistados consideraron que las y los senadores representan mejor los intereses de los partidos políticos y en segundo lugar los de la ciudadanía (27.6%).

Finalmente, García y Palazuelos (2018), citan al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y afirman que durante 2015 y 2017 dos de cada tres mexicanos, en promedio, estaban poco o nada interesados en participar en la política; uno de cada 10 ciudadanos no supo o no respondió quién realizaba la función electoral, mientras que dos de cada

10 mexicanos no sabían quiénes aprobaban los impuestos y ratificaban los tratados internacionales.

En esta crisis de representatividad es necesario abrir espacios a la participación ciudadana desde un enfoque de colaboración para el análisis y búsqueda de alternativas a los grandes problemas nacionales. En respuesta, los congresos han tomado medidas para tener un mayor acercamiento con la ciudadanía, inclusive para llevar a cabo sus tareas de supervisión.

Tal como lo señala el Informe Parlamentario Mundial 2017 (p. 14), una de las principales funciones de los congresos es la supervisión parlamentaria entendida como el “examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación” y para ello es necesario que se involucre a la sociedad civil a fin de obtener evidencia sobre este trabajo de escrutinio.

De la misma forma, la supervisión parlamentaria contribuye al fortalecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, debido a que es uno de los medios que garantizan que las políticas públicas lleguen a todos los sectores de la sociedad y permite identificar deficiencias para que los gobiernos adopten medidas correctivas. En otras palabras, con estas acciones se procura conseguir una buena gobernanza y garantizar la satisfacción de la ciudadanía. Además, en lo que respecta al trabajo que realizan las osc, el informe señala:

La existencia de una sociedad civil activa es un elemento primordial de la democracia. Los ciudadanos se reúnen en organizaciones de la sociedad civil en base [sic] a intereses comunes. Los parlamentos desempeñan un papel fundamental al establecer el marco legislativo que permite el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Corresponde a los parlamentos entablar y mantener el diálogo con un amplio número de organizaciones de la sociedad civil como parte habitual del proceso parlamentario al solicitar sus aportaciones durante las audiencias y apoyar su capacidad de contribuir. (Informe Parlamentario 2017:92)

Lo anterior significa que las organizaciones de la sociedad civil, como un medio a través del cual se manifiesta la participación ciudadana activa, reflejan la pluralidad del país. Las organizaciones coadyuvan con ciertas acciones en favor de las comunidades y su objetivo no es sustituir al gobierno, en tanto que la mayoría surge ante una problemática determinada que no ha podido ser atendida. (González Ulloa, 2019).

La relación que deben tener las osc con los parlamentarios debe ser mediante la apertura de ideas, así como de espacios y de diálogo entre partes. Es normal que ambos puedan presentar prioridades en sus respectivas agendas y ello no lleve al entendimiento, aunque es necesario argumentar y proponer medidas que generen un mutuo acuerdo.

Es importante enfatizar que los regímenes democráticos actuales prevén la actuación de los actores sociales organizados como entidades que buscan influir en los temas de la agenda pública (equidad y paridad de género, corrupción, desarrollo económico, medio ambiente, etcétera), de tal manera que la ausencia o debilitamiento de sus actividades es un factor que afecta los procesos sociales en temas tan relevantes como los siguientes:

- Fomento a la transparencia y a la rendición de cuentas
- La promoción y la defensa de los derechos humanos y el Estado de derecho
- La contribución a la formulación, al financiamiento y a la prestación de los servicios públicos
- La promoción de la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y en la toma de decisiones
- La incorporación de más actores (individuales o colectivos) en la esfera pública (Lewis y Kanji, 2009 y Verduzco, et al., 2009, citados en Sedesol, 2014)

El trabajo de los grupos de la ciudadanía organizada interesados en la transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo, comenzó con el monitoreo y evaluación del funcionamiento de los parlamentos o de sus miembros individuales desde hace ya más de dos décadas, a menudo tratando de facilitar y promover el conocimiento público en temas legislativos, así como la participación política y ciudadana en los procesos y en la toma de decisiones parlamentarias.

La celebración de la Conferencia Mundial de e-parliament en Roma, Italia el 15 de septiembre de 2012, fue un parteaguas para los miembros firmantes e interesados en incrementar el compromiso e involucramiento de la ciudadanía en los temas de legislativos. Una parte medular de este mo-

vimiento fue la labor de las Organizaciones de Monitoreo Parlamentario (PMO,<sup>8</sup> por sus siglas en inglés), cuyo propósito es trabajar conjuntamente para crear órganos legislativos fuertes, abiertos y que rindan cuentas, a través de impulsar la participación ciudadana en los procesos legislativos y acercar a las y los representados con sus representantes.

La Conferencia Mundial de e-Parliament y la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria señalan a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos tanto subnacionales como transnacionales y delimitan los siguientes alcances: 1) promover una cultura de transparencia 2) transparentar la información parlamentaria 3) facilitar el acceso al trabajo legislativo y, 4) permitir el acceso electrónico; y el análisis de la información parlamentaria.

*Tabla 1. Casos de monitoreo ciudadano de la labor legislativa a nivel internacional*

<i>Caso</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Herramientas</i>
<b>Vouliwatch</b> (Grecia, 2014)	Vincular a la ciudadanía con sus representantes políticos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pregúntale a tu representante</li><li>• Comparte ideas y experiencias</li><li>• Tema coyuntural del mes</li><li>• Observatorio</li></ul>
<b>Tarjeta de reportes</b> (India, 2009)	Informar a los electores y promover la rendición de cuentas de los representantes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Tarjetas de reportes del desempeño de sus representantes</li></ul>
<b>Equipo POPONG</b> (Corea del Sur, 2013)	Organizar la información política y hacerla accesible y útil para todas y todos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diccionario político</li><li>• Uso de Twitter y Facebook en tiempo real</li><li>• Búsqueda de perfiles de candidatos y funcionarios</li></ul>

*Continúa...*

8 Con base en el Informe Parlamentario Mundial, las organizaciones de monitoreo parlamentario (PMO) tienen el objetivo de aumentar la rendición de cuentas de los parlamentarios o legisladores. Se calcula que hay alrededor de 191 organizaciones de este tipo en todo el mundo. La labor que ellos realizan es tomada por la población como una labor positiva y que presenta información oportuna y de interés.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Caso</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Herramientas</i>
<b>Proyecto Samaras</b> (Canadá, 2013)	Conectar a los 300 miembros del parlamento canadiense con sus distritos a través del análisis de sus páginas web	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reportes sobre la democracia</li> <li>• Programas para salones de clase de las universidades</li> <li>• Pláticas sobre la influencia de la democracia en la vida diaria</li> <li>• Proyecto de ciudadano político</li> <li>• Uso de infografías</li> </ul>
<b>Grupo de Monitoreo Parlamentario</b> (Sudáfrica)	Proveer a la ciudadanía de información entendible sobre las reuniones y documentos de los Comités de los Parlamentos en un máximo de 36 horas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de capacitación</li> <li>• Notificaciones tempranas</li> <li>• Detalles de las audiencias públicas</li> <li>• Reporte semanal del proceso legislativo</li> <li>• Boletín mensual de temas relevantes para las comunidades</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia con información de <http://openingparliament.org/>

Como resultado a este llamado surgieron, a nivel internacional, diversas iniciativas ciudadanas de monitoreo legislativo, algunas de ellas son: Voliwatch en Grecia, las Tarjetas de Reportes en la India, Equipo POPONG en Corea del Sur, Proyecto Samaras en Canadá y el Grupo de Monitoreo Parlamentario en Sudáfrica.

El elemento común de estas iniciativas es que no reciben apoyos gubernamentales para realizar sus actividades y, además, hacen uso de diversas herramientas tecnológicas para monitorear y reportar los trabajos legislativos y ponerlas al alcance de las y los ciudadanos en un formato entendible, oportuno y accesible (Ver tabla 1).

Las más de 190 organizaciones encargadas del monitoreo legislativo en el mundo dan la señal de que se puede cambiar el paradigma que separaba al ciudadano de su legislador y viceversa. La manera en que estas organizaciones presentan la información que obtienen y procesan es categorizada tanto de forma cuantitativa como cualitativa. Con ello no solo se podrá medir, por ejemplo, el número de asuntos que presenta

un legislador o legisladora o sus asistencias e, incluso, si el presupuesto es más alto o no que en años previos, lo que permite conocer todo el engranaje institucional y con ello los factores que influyen en la toma de decisiones legislativas.

Finalmente, habrá que destacar que el aumento en el número de organizaciones de monitoreo legislativo no siempre ha significado mayor atención en las demandas sociales, ya que es viable cuestionar si la existencia de cualquier organización es para subsanar el interés del público o forman parte de grupos *satélites* que muchos legisladores o políticos conforman con el objetivo de llevar a cabo acciones que los beneficien en lo individual o a grupos de interés.

## 4. El parlamento abierto en México: visión de las osc y de la Academia

Al reconocer la importancia que revisten las organizaciones de la sociedad civil en el trabajo parlamentario, conviene ahora repasar su papel en los congresos de nuestro país, particularmente mediante el análisis de su impulso para la implementación y monitoreo del parlamento abierto en el quehacer legislativo. Para ello, se aplicaron entrevistas estructuradas y dirigidas a tres integrantes de organizaciones de la sociedad civil, se utilizó una guía de 12 preguntas (Anexo I)<sup>9</sup> que fueron enviadas con varios días de anticipación a las personas entrevistadas.<sup>10</sup>

La primera entrevista fue el día 18 de diciembre de 2019 en las instalaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado a la maestra Mariana Niembro Martínez, directora general de Borde Político, organización fundadora de la Alianza para el Parlamento Abierto. La segunda fue aplicada el día 22 de enero de 2020 en las instalaciones del Senado de la República a la maestra Itzel Velázquez Lara, directora de Activa Social, asociación enfocada al establecimiento y búsqueda de fuentes de financiamiento por parte de grupos que deseen constituirse y desarrollarse como organizaciones. La tercera entrevista fue el día 23 de enero de 2020 en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM al doctor Pablo González Ulloa, profesor-investigador, experto en temas del tercer sector. A continuación, se presentan las ideas más destacadas vertidas por las personas entrevistadas.

### *Entrevista 1. Maestra Mariana Niembro, Directora general de Borde Político*

Algunas organizaciones que participaron en la Alianza para el Parlamento Abierto se fundaron a partir de plataformas que buscaban conectar la labor legislativa con las y los ciudadanos, a sabiendas de que existía (y existe) una brecha de información y falta de conocimiento de los trabajos que hacen las y los representantes. El nuevo paradigma de internet facilita la conexión entre los diversos actores.

9 La guía se presenta al final del capítulo.

10 La reproducción de las entrevistas fue editada de su versión original para facilitar su lectura.

Borde Político desde sus orígenes buscó acortar la brecha de información, ya que la ciudadanía no se entera de los resultados de la labor legislativa; así también, trata de fomentar la educación cívica con un lenguaje asequible a las personas que no son expertas en política y ciencias políticas. Para ello diseñó una herramienta que fue muy exitosa: El Borde Score.

Las organizaciones Fundar, Transparencia Mexicana, Visión Legislativa, Impacto Legislativo, IMCO y Borde Político conformaron un grupo para lanzar el parlamento abierto sobre la base de la Alianza para el Gobierno Abierto. Las osc, no solamente se dedican al monitoreo legislativo, sino que es parte de sus líneas de trabajo. Se tuvieron reuniones previas al lanzamiento del parlamento abierto, en las cuales se definieron los conceptos básicos, y también se organizaron las tareas de coordinación para la elaboración de los diagnósticos.

Los diagnósticos sobre el parlamento abierto en México tratan de medir la información que es pública, lo que ya está disponible en los portales de internet. Evalúa el grado de apertura y acceso a la información, la rendición de cuentas y los mecanismos disponibles que ofertan los congresos para estimular la participación ciudadana.

Antes del lanzamiento de la Alianza, se llevó a cabo la Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto, en marzo de 2014, organizada por el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República, encabezada (en ese entonces) por la senadora Arely Gómez. A esa Semana asistieron diversas osc tales como el Instituto Nacional Demócrata (NDI), Transparencia Mexicana, Borde Político, Arena Ciudadana, Impacto Legislativo, Visión Legislativa e Integralia Pública, entre otros. También vinieron expertos de América Latina y de Estados Unidos. Meses después se formalizó la alianza con base en el modelo de gobierno abierto.

Se firmó la Alianza, pero ya no hubo voluntad política de darle continuidad, sobre todo a partir de que la senadora Arely Gómez solicitó licencia en febrero de 2015, y dejó su responsabilidad al frente del Comité (no era una Comisión) en el Senado. Ya nadie tomó con el mismo ímpetu el tema y tampoco se pudo posicionar y mantener esa agenda dentro del Congreso.

Actualmente hay un desconocimiento de los principios y de los conceptos del parlamento abierto. Se ha estado utilizando el término de manera indis-

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

tinta, por ejemplo, se han efectuado foros, audiencias, entre otros eventos, pero esos no son ejercicios de parlamento abierto. Para que exista parlamento abierto tiene que haber una comunicación bidireccional, va más allá de hacer foros abiertos en los que se invita a todo tipo de expertos y especialistas que exponen sus propuestas, y que al final muchas veces no se les toma en cuenta.

Respecto a los diagnósticos aplicados en el marco de la Alianza para el Parlamento Abierto, fueron elaborados únicamente con los recursos disponibles en ese momento, pero una vez que no hay un interlocutor o un liderazgo que empuje el tema desde el Congreso, pues se va perdiendo el interés de hacerlo de manera coordinada y conjunta. No por ello las osc han dejado de hacer monitoreo y evaluación del trabajo legislativo, pero ya se hace de manera individual.

La Alianza ahora está en un letargo, ya que para el monitoreo de los principios se requiere de un trabajo colectivo y coordinado que utilice los recursos disponibles y se enfoque en los resultados que se quieren alcanzar. Las organizaciones no se han reunido para tal efecto, cada osc ha elegido sus prioridades y a pesar de que el parlamento abierto es un tema muy importante e interesante, ahora muchas organizaciones se han enfocado en otras agendas y proyectos.

Hay que trabajar en la revisión de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso, no solo en aspectos de parlamento abierto, sino revisarla a detalle para fortalecer las capacidades del Congreso, ya que, entre otros aspectos, es urgente que exista el Servicio Profesional de Carrera. Si tienes personal con pocas capacidades técnicas que además percibe salarios bajos, poco pueden hacer para que el Poder Legislativo sea un contrapeso del Poder Ejecutivo y ejerza su tarea de control y de facultades exclusivas de manera efectiva.

Ahora más que nunca se mantiene vivo el debate ¿Queremos un Poder Legislativo plural y fragmentado tal que refleje y represente a la sociedad mexicana, pero que tenga mayores costos de negociación y alcanzar acuerdos? O ¿Queremos un Poder Legislativo efectivo, de mayorías, sacrificando la diversidad, pero que apruebe las Iniciativas — del Congreso o del Ejecutivo Federal— con rapidez, pero con poca o ninguna discusión?

Hasta hace poco se pensaba que era mejor tener un Poder Legislativo efectivo, ya que muchas reformas o cambios institucionales se detenían (y con ello el avance democrático y desarrollo del país) por la falta de consensos y acuerdos. Ahora hay algunos que están más convencidos de que la mayoría en las dos Cámaras del Congreso y en los Congresos estatales tampoco es algo sano para la calidad de la democracia, y no es cuestión de un solo partido, así han sido históricamente los partidos políticos que tenemos en México.

Una cualidad intrínseca a la democracia es la posibilidad de disentir, de argumentar, persuadir, construir acuerdos, con base en la capacidad de negociación de los actores políticos. Es preferible lograr que avancen las leyes con base en las negociaciones y cabildeo, a que se aprueben normas sin mayor discusión.

El peor escenario que se podría tener es un congreso muy costoso, ineficiente y no representativo, que solamente se dedique a aprobar lo que le envíen de otras instancias, sean públicas o privadas. Por eso es importante la transparencia y la rendición de cuentas del Congreso ¿Qué es lo que se discuten en las comisiones? ¿Quiénes aprueban y cómo se votan los dictámenes? Es muy importante tener esa información en formato de datos abiertos, para hacer un análisis y para que la ciudadanía pueda tomar decisiones con base en los resultados y evaluaciones que tengan de sus representantes.

Antes, los portales de los congresos locales no tenían la información de qué comisiones existían, ni cómo estaban conformadas. Mucho menos había información sobre la versión estenográfica y cómo se votaban los asuntos que se discutían al interior de ellas. Para obtenerla, había que dirigir un escrito a la Presidencia de la Mesa Directiva del congreso local. El problema quedaba resuelto con la respuesta respectiva, no obstante, durante esa espera se habría perdido mucho tiempo en procesos burocráticos que retrasan la realización de los análisis de manera oportuna.

En México hay un retraso en la incorporación de los avances tecnológicos en el Congreso federal, y más aún, en los congresos locales. Muchos Congresos tienen su información legislativa en formato PDF, a sabiendas de que esa información es pública. Ello implica mayores costos para sistematizar y analizar toda esa información; no obstante, hay algunos casos aislados de relativo éxito, como el estado de Guanajuato.

El 2019 fue muy complicado para las osc, aún para aquellas que obtienen financiamiento de donantes internacionales, porque éstos han estado muy al pendiente de las señales que envían las autoridades del nuevo gobierno, particularmente, de la relación que éste va a tener con la sociedad civil organizada.

La Circular del 14 de febrero de 2019<sup>11</sup> afectó de manera importante a las organizaciones que dependen del presupuesto público federal (no es el caso de Borde Político) y que trabajan de manera cercana con proyectos dirigidos a las poblaciones y comunidades. Esta circular también inhibe el intercambio de expertiz entre las osc y la autoridad federal sobre cómo resolver problemas que las organizaciones han sabido o podido resolver de manera más eficiente y duradera.

Mención aparte merece el hecho de que la circular raya en la ilegalidad, ya que un documento con esas características no puede estar por encima de la Constitución y las Leyes Generales y Federales. El ejercicio del poder público suele debatirse entre estos dos dilemas: entre la legalidad o la legitimidad. Hay gobiernos que gozan de amplia legitimidad, pero muchas de sus acciones carecen de legalidad y viceversa.

Existe desinformación sobre la diversidad de tipos de organizaciones de la sociedad civil que existen y que trabajan para llenar los vacíos que no alcanza a cubrir el gobierno. El gobierno ya no es omnipotente ni omnipresente. Son tantas y diversas las necesidades de la ciudadanía y éstas a su vez se han vuelto cada vez más crecientes en una democracia moderna, que resulta imposible para un solo gobierno pretender abarcar todos los temas, en todos los lugares y con todas las personas. El espacio público es muy amplio.

Las organizaciones de la sociedad civil no son enemigas del Ejecutivo federal, y es un error que se las catalogue con alguna connotación negativa. El tejido social que ha llevado años en construirse puede estar en riesgo. Si hay indicios de que existieron desviaciones de los recursos públicos que debían haber llegado a las y los beneficiarios y se quedaron

11 En la misma, se informó sobre la decisión del presidente de la República de “No transferir recursos del Presupuesto Federal a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción”. Ver <https://bit.ly/38nmKBT>

o se fueron a otros destinos, debería investigarse y sancionarse, pero no tratarlas a todas por igual.

Las osc no solamente intentan cerrar esas brechas de información y acercar las decisiones del gobierno con la ciudadanía, también hacen *comunidad*, es decir, fortalecen las relaciones interpersonales y crean redes de confianza sobre temas de interés ciudadano. Es muy arriesgada la apuesta de tener un gobierno vertical que solamente pretenda tener una sola vía para llegar con las y los ciudadanos.

Si se envía desde el Ejecutivo federal un mensaje de distanciamiento con las osc, muchos de los donantes se pueden retirar, se mantienen a la espera, o disminuyen sus aportaciones para financiar la ejecución de las actividades. En ese sentido, las organizaciones han tenido que reconfigurar y adoptar nuevas estrategias y establecer prioridades.

Por lo anterior, si bien es de interés de parte de las organizaciones darle seguimiento a la Alianza, ya no resulta tan efectiva para lograr los fines de acercar la información a las y los ciudadanos, buscar incidir en la agenda legislativa y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas del Poder Legislativo.

A pesar de la falta de seguimiento a los acuerdos y actividades de la Alianza, sí hay avances significativos en los temas de transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, en 2005, para tener el nombre y datos de contacto de la Presidencia de la Mesa Directiva de un congreso local, había que ir a la representación del estado en la Ciudad de México; ahora ya se puede obtener a través de los portales de internet. Por ello resulta muy importante seguir avanzando en la innovación tecnológica, para facilitar el acceso a la información a la ciudadanía en formato de datos abiertos.

La dinámica tecnológica avanza muy rápido y las áreas de informática y tecnología de los congresos van rezagadas en la actualización de los procedimientos, rutinas y lenguaje programático. Hay que entender que la era del internet es un cambio de paradigma, un reto para la democracia y es un camino que hay que seguir, no un destino al que hay que llegar. La modernidad nos obliga a la actualización de manera constante. En la era digital hay innovaciones de manera constante.

Una manera de mantenerse actualizado al interior de los congresos es aplicando el diseño de experiencia de usuario, es decir, medir el grado de aceptación de una persona que interactúa con un producto tecnológico. A la ciudadanía hay que darle una narrativa y una historia, así como contestar a sus preguntas. Hay que innovar para acercarse y captar el interés de la gente. ¿A qué sitios o secciones de los portales suelen ingresar más las personas? ¿Qué productos descargan y utilizan? Es muy útil hacer análisis de la información que aportan las y los usuarios para poder mejorar sobre la marcha.

Sin duda ha sido un gran avance la aprobación de la Ley General de Transparencia (LGT) en 2015; sin embargo, hay grandes retos y hasta resistencias para su aplicación por parte de las y los funcionarios y, sobre todo, del personal operativo. Es común que las y los trabajadores atiendan de manera reactiva las obligaciones de transparencia. Son muy raros los casos en donde se pone a disposición de la ciudadanía información de manera proactiva. A los operativos les pesa realizar esas actividades, ya que las ven como una carga y una pérdida de tiempo.

Para superar los obstáculos en la implementación de la LGT, hay que cambiar la narrativa, las rutinas, las dinámicas y la mentalidad de las personas que ponen a disposición del público la valiosa información que se genera en sus dependencias y entidades. Para empezar, hay que quitarles la idea de que esa información es suya y que no deberían compartirla con alguien más porque podría perjudicarles. Hay que hacer de su conocimiento que esa información es de todas y todos porque se generó con recursos públicos y, al mismo tiempo, que su trabajo es muy importante y trascendental para el país.

Hay que cambiar las rutinas, para que el trabajo de las personas que trabajan con información pública no sea pesado y tedioso. Hay avances tecnológicos que permiten subir a la nube o al portal de manera automática un archivo en el momento que se genera, sin que se tenga que hacer *doble trabajo*. Es muy importante construir estándares, homologar procesos, construir y aplicar metodologías que sean replicables en los congresos, dependencias y entidades.

Se deben construir soluciones con los encargados de las áreas operativas, no con los altos funcionarios. Hay que preguntarles: ¿Cómo le haces para

realizar esta actividad? ¿Te hace falta algo? ¿Qué necesitas? ¿Cómo te conectas y subes esta información? ¿A quién se la das, quién te la proporciona? Obviamente, quien aprobaría los cambios institucionales y administrativos serían las y los directores o secretarios generales o de servicios parlamentarios o administrativos, pero es importante saber cómo se desarrollan los procesos y los procedimientos. Un buen ejemplo de la aplicación de la experiencia del usuario, se dio con el liderazgo de la Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

El Senado ya tiene avances en la transparencia y acceso a la información desde su portal: ya están disponibles las Iniciativas y Puntos de Acuerdo por senador (a) y una ficha del estatus. Sin embargo, aún hay mucho que mejorar, por ejemplo, las búsquedas arrojan información a destajo, sin conexión o narrativa, es un montón de información sin hilos conductores.

A fin de compararnos con el congreso de algún país que haya avanzado en los temas de parlamento abierto a través del uso de tecnologías de la información, podemos poner el ejemplo latinoamericano de Chile (otros ejemplos podrían ser Italia, Reino Unido, Suecia, Noruega y Estados Unidos), ya que toda su información se encuentra en formato de datos abiertos, no solo son públicos, sino también abiertos.

El término “datos abiertos” quiere decir, que cualquier persona con un conocimiento básico de bases de datos y de programación (API, Application Programming Interface) podría acceder, sistematizar, procesar y descargar la información. Estas tareas podrían ser desempeñadas incluso por un robot, que periódicamente entrara, bajara y actualizara una base de datos prediseñada para tal efecto. En México cuesta mucho trabajo hacer ese tipo de análisis, ello implica pérdida de tiempo, dinero y esfuerzo. Esas herramientas ayudan a que el ejercicio del poder sea más efectivo y promueven una nueva cultura política.

El Poder Legislativo gana legitimidad al acercar la información a la ciudadanía. Las consultas ciudadanas tradicionales son clasificadas como formas anquilosadas de democracia participativa: la era de la tecnología ya las superó. Aun si alguien quisiera proponer una iniciativa ciudadana, es muy complicado lograr reunir los requisitos; por ejemplo, las firmas que se necesitan para lograr que un tema avance por esas vías. Solamente un partido político o un sindicato con presencia nacional podría reunirlos.

La estrategia que algunas organizaciones, como Borde Político, han empleado, es trabajar de cerca con las comisiones en la “cocreación legislativa”. El cabildeo, es inherente al trabajo parlamentario y a la toma de decisiones. ¿Qué incentivos tiene un ciudadano de a pie, o una organización con pocos recursos de recolectar las firmas y reunir todos los requisitos para presentar una propuesta en el Congreso? Es mejor organizar y participar en mesas de discusión de temas relevantes para el trabajo legislativo en donde realmente se discuta, se proponga, se disienta y se construya. Un foro que se organiza sin interacción y discusión no es muy útil.

No solamente se puede participar a través de las herramientas digitales, cualquier forma de manifestación cívica y política es importante. El espacio para la participación ciudadana en la política es amplio y la era digital solamente lo incrementa.

¿Existe una crisis de representatividad política? Hay dudas sobre esa afirmación. Hay personas que dicen “Tal o cual legislador (a) no me representa”. México es muy plural y diverso. Nos hemos centrado mucho en analizar las características ideales del representante, pero nos hemos olvidado del representado. La democracia también requiere una ciudadanía informada.

Borde Político nació porque existe una brecha de información que hay que cerrar, razón por la cual se diseñaron estrategias, a través del uso de la tecnología, que unen al representante y al representado. La situación de pobreza en la que viven algunas personas muchas veces no ayuda a que la ciudadanía participe activamente en la política, ya que su tiempo y su esfuerzo los destinan a obtener los medios para subsistir o sobrevivir, incluso recurren a los medios tradicionales de comunicación para informarse de muchas cosas; no obstante, las nuevas generaciones ya tienen otra forma de interactuar con el mundo.

Por ejemplo, en 2012 existían alrededor de 50 millones de usuarios de Facebook en México; la última vez que se revisó esa cifra, ya había ascendido a 70 millones de usuarios. Para darnos una idea, Enrique Peña Nieto ganó la Presidencia de la República con 16 millones de votos. Ahí está el área de oportunidad para las y los políticos, especialmente, para los legisladores.

El uso de las redes sociales abre una oportunidad para que las y los representantes recuperen su legitimidad y confianza. A través de las herramientas digitales se logra tener una comunicación bidireccional e interactiva con los representados, también se les puede informar de las actividades parlamentarias y los posicionamientos. Otra manera de ocuparlos es leerlos y escucharlos. Esas formas de comunicación, es algo que no tienen los medios tradicionales. Ahí está la oportunidad de cerrar la brecha de información.

### ***Entrevista 2. Maestra Itzel Velázquez Lara, Directora ejecutiva de Activa Social***

Activa Social es una organización de segundo nivel enfocada a la profesionalización del tercer sector. Se ha detectado que las organizaciones se constituyen, pero luego no tienen los conocimientos técnicos y administrativos para su gestión interna, para crecer o para buscar fuentes de financiamiento. Apoyamos a las organizaciones en trámites notariales, fiscales, normatividad interna, capacitación y procuración de fondos. En sus orígenes, Activa Social hacía campañas para concientizar a las y los jóvenes sobre la importancia del primer voto.

Las organizaciones son brazos articuladores y aliadas del gobierno ya que pueden llegar a donde el gobierno no ha podido. Una organización surge porque existen necesidades en la comunidad que no están siendo cubiertas. Las organizaciones son entes muy cercanos a la ciudadanía y conocen su campo de acción y su propio territorio.

La gran mayoría de las organizaciones hacen trabajo comunitario y conocen qué es lo que la gente requiere. Hay otras que tienen presencia a nivel nacional, y también es muy importante su labor para posicionar los temas en la agenda pública. Participan en la generación de políticas públicas proporcionando información sobre las necesidades de las comunidades en las que trabajan y gestionan proyectos para ayudar al Estado a que cumpla con sus obligaciones. Las organizaciones también saben cómo ejecutar los proyectos en su entorno.

La Ley de Fomento es muy importante para que el gobierno tenga conocimiento a qué se dedican las organizaciones como grupo de personas que se constituyen por un fin común. Hay varios niveles de profesionalización

entre las organizaciones, hay algunas que desempeñan actividades, pero no están constituidas y tampoco están en el Registro Federal. Otras se constituyen, pero no sacan la Clave Única (CLUNI). Si la organización no tiene una CLUNI, prácticamente la autoridad no sabe de su existencia. Hay otras que trabajan, se constituyeron, tienen CLUNI, además están profesionalizadas y son donatarias autorizadas ante el SAT. La Ley de Fomento ayuda a saber sobre la existencia de las organizaciones ¿Dónde están y a qué se dedican? Quizá una parte débil que puede mejorarse en la Ley de Fomento es el apartado fiscal, para que sea más clara, más entendible y facilite los trámites para llegar a ser donatarias autorizadas.

La circular de febrero de 2019 fue un duro golpe para las organizaciones, ya que se terminaron los apoyos provenientes de dependencias federales, no así para las entidades estatales y municipales. Algunos gobiernos de los estados mantuvieron el Programa de Coinversión Social, para que las organizaciones implementaran proyectos en sus comunidades. Las organizaciones que más padecieron fueron aquellas que no tenían una estrategia de fondeo.

Una de las mayores áreas de oportunidad de las organizaciones es el tema de la procuración de fondos. No debemos estar atentas a que siempre va a haber apoyo gubernamental. Existen distintas formas de fondear y allegarse de recursos para cumplir, son el objeto social; por ejemplo, las convocatorias internacionales, otras fundaciones, el ser donataria autorizada y poder buscar recursos de privados. No se trata de solo pedir dinero, sino de generar estrategias y resultados para convencer a las personas para que se sumen a tu causa.

Al ser catalogadas las organizaciones como entidades corruptas, hubo un desánimo no solo por parte de ellas mismas, sino por parte de la ciudadanía que ya las veía de otra manera. A partir de ese hecho, no solo disminuyó el número de personas que deseaban constituirse en una organización, sino también aquellas ya constituidas que hacen labor comunitaria.

Las organizaciones menos profesionalizadas fueron aquellas que más sintieron el recorte de apoyos por parte del Gobierno federal. Se deben dar todas las facilidades para que las organizaciones puedan constituirse y llegar a convertirse en donatarias autorizadas, para que así no se dependa del apoyo gubernamental.

Se pueden distinguir tres tipos de organizaciones: las de asistencia, que solo se dedican a repartir apoyos a la gente necesitada; las de servicios (legales, contables, financieros, etcétera) que ofrecen su asesoría a la comunidad; y las de investigación para el desarrollo, que son aquellas que buscan incidir en las políticas públicas o iniciativas de ley; estas últimas casi no trabajan de manera directa con la comunidad.

Las organizaciones tienen mucho que aportar a los ejercicios del parlamento abierto. Por ejemplo, se pueden generar y presentar iniciativas legislativas provenientes de la propia ciudadanía a través de las organizaciones. No es necesario que nos quedemos esperando a que un representante hable por nosotros, también se le puede llevar algún tema de interés de manera proactiva.

Hace falta un estudio o diagnóstico actualizado de lo que hacen las organizaciones. Solamente nos quedamos con la cifra de las 42000 organizaciones que reporta el Indesol, que son las que tienen CLUNI, pero hay otras que están trabajando, están constituidas, pero no están registradas. La CLUNI es una clave, un permiso que te permite recibir algún apoyo gubernamental. Puede pensarse que ahora que ya no se van a otorgar apoyos por parte del Gobierno federal ya no se necesita la CLUNI, pero es muy importante. Primero, ya vas a estar registrada y segundo, si vas a buscar fondeo internacional, también te la piden.

Se ha dicho que las organizaciones son intermediarias que desvían los recursos. Me parece que es una generalización que no aplica para la mayoría, ya que casi todas utilizan el recurso que les llega para llevar beneficios a su población y cumplir con su objeto social. El Gobierno federal tiene todos los instrumentos para saber qué organizaciones fueron las que cayeron en este supuesto y en estos hechos. La fiscalización evita que las organizaciones hagan un mal uso de los recursos.

Una característica muy importante de las organizaciones es que pueden trabajar con recurso gubernamental, pero no deben depender de ello, y más aún, sus decisiones deben ser independientes de toda injerencia gubernamental. Hay organizaciones que trabajan con los propios recursos de los integrantes.

Existe una crisis de confianza hacia las instituciones políticas porque nuestros representantes no han cumplido y la ciudadanía y las organizaciones se sienten decepcionadas. El gobierno debe concientizar que

las organizaciones somos sus aliadas, que nos necesita para llegar a las comunidades donde hemos venido trabajando por mucho tiempo y que podemos ayudar a que cumpla con sus obligaciones.

### ***Entrevista 3. Doctor Pablo González Ulloa, Profesor-investigador de la UNAM***

La participación ciudadana, directa o indirecta, a través de la constitución y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil es algo intrínseco a la consolidación de un régimen democrático. No se puede hablar de una democracia sin la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia. Las instituciones fuertes y estables no sustituyen a la participación ciudadana, ya que ésta permite que exista un contrapeso a las decisiones que toma el poder y la autoridad.

En el caso de la influencia de la ciudadanía en el Poder Legislativo, resulta impensable que un legislador (a) pudiese contar con toda la expertiz y conocimiento de lo que sucede en su distrito, en su estado, en el país y en el mundo, a pesar de que pudiese disponer de un cuerpo de asesores muy capacitado y profesionalizado.

Si no hay participación ciudadana en las decisiones del Congreso se corre el riesgo de que se elaboren leyes alejadas de la realidad. Para ello existen organizaciones de la sociedad civil que tienen mucho tiempo recopilando información de temas específicos de lo que ocurre en sus comunidades o en otros países, por lo que se puede recurrir a ellas para que se elaboren mejores leyes. México es un país heterogéneo y las organizaciones tienen presencia a lo largo y ancho de todas las regiones.

Puede no existir una ley y aún así podrían fundarse y desarrollarse las osc. Sin embargo, una democracia no puede consolidarse sin una sociedad civil organizada, ya sean formales (legalmente constituidas) o informales (grupos de vecinos, iglesias, padres de familia, etcétera).

Diversos autores como Putman o Coleman, argumentan que la existencia de organizaciones del “Tercer Sector” favorece el desarrollo de un país, debido a su potencial de producir capital humano y capital social. En México, por ejemplo, hay estudios (Sergio Aguayo) que dan cuenta de que

donde existe una mayor presencia de organizaciones de la sociedad civil hay menos violencia, más bibliotecas, más museos, entre otros.

Legalmente, para que se pueda establecer una organización de la sociedad civil se tiene que reunir una serie de requisitos, registrarse ante el Registro Federal y sacar una Clave Única (CLUNI). Adicionalmente, se requiere un acta constitutiva y se tienen que presentar informes anuales. La Ley establece que una organización que no presenta dos informes consecutivos es meritoria de una “baja temporal”, es decir, se vuelve inactiva ante la Ley.

Uno de los problemas a los que México se ha enfrentado es que solo unos cuantos se han apoderado de la participación y la opinión sobre los asuntos públicos. Erróneamente se piensa que por haber ganado legítimamente en las urnas ya no hay necesidad de consultar la opinión de las bases, pero las decisiones se tienen que tomar en un modelo de gobernanza horizontal en donde la sociedad civil pueda participar de manera activa y propositiva.

78

Es importante que la ciudadanía siga participando en los temas que sean de su interés, aún y cuando haya electo a sus legisladores en un proceso legítimo porque el sistema representativo de nuestra democracia ya no es funcional. Por un lado, la sociedad exige mayor transparencia y rendición de cuentas a sus autoridades, y por otro, hay muchos actores o grupos de interés que están presionando al Poder Legislativo para orientar las decisiones a su favor. Por eso se requieren diseñar mecanismos de democracia participativa efectivos para que la sociedad pueda involucrarse en la toma de decisiones.

Existe una crisis de confianza hacia las instituciones legislativas porque hay un desconocimiento y falta de entendimiento del papel que juegan nuestros representantes en una democracia. Solamente se tiene una connotación negativa del trabajo de las y los legisladores. No se han abierto lo suficiente los canales de comunicación para que la ciudadanía pueda opinar sobre los temas de su incumbencia y en caso de que llegasen a participar, sus aportaciones no siempre son tomadas en cuenta. Para revertir esa percepción social se requiere una mayor difusión de las funciones, el proceso, el resultado y los efectos de las decisiones que se toman en el Congreso.

Por esa falta de conocimiento, aún dentro del Congreso, el término de parlamento abierto se ha estado utilizando de manera inadecuada, ya

que es mucho más que la organización de foros y audiencias públicas. Para ello, se debe trabajar en la difusión y capacitar al Congreso federal y los congresos locales para que el concepto y sus principios puedan ser utilizados y aplicados correctamente.

A pesar de la existencia de la circular del 14 de febrero, las organizaciones de la sociedad civil no van a dejar de existir, la mayoría de ellas solo obtiene, aproximadamente, el 8% de su financiamiento del apoyo gubernamental y ahora están buscando otras fuentes de financiamiento. En caso de que se opte por reforzar la legislación de las osc, al Poder Legislativo le correspondería discutir: ¿qué se entiende por actividades de fomento desde las organizaciones de la sociedad civil? Y también debería garantizar una bolsa de apoyo y validar que el recurso vaya efectivamente a dichas organizaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil que pueden estar en riesgo de desaparecer son las que dependen en su totalidad o, en gran medida, del apoyo gubernamental. Estas organizaciones suelen ser muy pequeñas y trabajan proyectos muy localizados en las comunidades. Lamentablemente, algunas organizaciones fueron creadas para transferir recursos con fines poco transparentes. Por ejemplo, algunas asociaciones probablemente fueron establecidas o utilizadas con fines de *consultorías* o *servicios* para desviar recursos desde alguna autoridad gubernamental, inclusive, dentro del propio Poder Legislativo (a través del Ramo 23). Pero esto no es la lógica de la Ley de Fomento. Sería un error acusar y generalizar estas prácticas poco transparentes hacia todas las organizaciones de la sociedad civil.

La Ley de Fomento prevé la intervención de una Contraloría Social para darle seguimiento a los recursos que pudieran ser destinados o las organizaciones de sociedad civil. Bajo el mandato de la Ley de Fomento, es obligatorio que las osc presenten informes y se monitoreen sus indicadores, se les aplican auditorías y fiscalizaciones, se solían celebrar reuniones de seguimiento, se difundían convocatorias y reglas de operación, etcétera. En ese esquema de funcionamiento era muy improbable que hubiese desvío de recursos.

La Ley de Fomento significó una nueva etapa y un cambio en la relación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Por primera vez

se abrió un registro y se empezó a contabilizar y saber dónde estaban, qué era lo que hacían, de dónde obtenían los recursos, qué tipo de proyectos desarrollan. Hay muchas maneras de darse de alta, ya sea como una Asociación Civil, SR, SRL, etcétera. El Registro Público de la Propiedad lleva un control, pero no todas las asociaciones civiles son una organización de la sociedad civil. Otra buena fuente de información son las cuentas satélites del Inegi, pero ahí también se mezclan todo tipo de agrupaciones.

La ventaja de participar en la democracia a través de las organizaciones de la sociedad civil es que se puede tener una incidencia más directa en la toma de decisiones; no obstante, el riesgo en el que se puede incurrir es que en los foros o audiencias, se terminen invitando a las mismas organizaciones o *grupos de expertos* de siempre y las y los ciudadanos terminen siendo excluidos de la participación.

Lo que debe quedar claro es que las organizaciones de la sociedad civil son una vía para la participación ciudadana y siempre van a existir, a pesar de que el ambiente político esté enrarecido. Ante los intentos de los gobiernos nacionales de cambiar la forma de relacionarse con ellas, van a surgir gobiernos locales que van a mantener o aumentar los apoyos hacia ellas. Por ejemplo, en algunos gobiernos de los estados de la República se mantuvieron variantes del Programa de Coinversión Social.

Lo importante para el caso de los mecanismos de participación ciudadana, en formatos de parlamento abierto es que sean tomadas en cuenta las opiniones y propuestas que fueron vertidas en estos espacios, ya que muchas veces las organizaciones acuden a presentar alguna propuesta fundamentada y, al final, la legislación que termina siendo publicada es totalmente diferente y en ocasiones contrapuesta a lo que fue acordado o concluido en los debates o audiencias públicas.

Otro gran reto del parlamento abierto es que haya transparencia en las convocatorias y en los resultados de las participaciones de las organizaciones. Muchas personas, al ver que son utilizadas para legitimar una decisión ya tomada, se desmotivan y eso constituye una barrera para fomentar la participación ciudadana en temas de asuntos públicos. La peor fórmula es tener un *parlamento abierto* que simule la participación ciudadana y que las decisiones se sigan tomando en las cúpulas de los partidos políticos o los grupos de interés.

## Reflexiones finales

La participación ciudadana, directa o indirecta, a través de la integración y del fortalecimiento de las osc, es algo intrínseco a la consolidación de un régimen democrático ya que no se puede hablar de una democracia sin la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia. Esta participación de las organizaciones en nuestro país se ha centrado en una estrategia enfocada en dar seguimiento al proceso parlamentario e involucrarse en la toma de decisiones. Para ello se ha hecho más evidente la necesidad de abrir espacios otrora exclusivos, el poner al alcance de cualquier ciudadano la información a través de un sitio web y el utilizar los medios de comunicación.

Si bien las organizaciones sociales más conocidas en los temas de parlamento abierto son aquellas que realizan investigación de los grandes temas nacionales, colocan esos asuntos en la agenda pública y les dan seguimiento al cumplimiento de las decisiones que toman las autoridades, también existen otras organizaciones que trabajan a nivel de la comunidad. Esos dos tipos de organizaciones pueden participar en las convocatorias de parlamento abierto; sin embargo, es importante que sus aportaciones sean tomadas en cuenta, para que no se sientan decepcionadas o utilizadas para legitimar una decisión ya tomada.

La Alianza para el Parlamento Abierto fue un buen comienzo para institucionalizar esta práctica parlamentaria; sin embargo, las organizaciones impulsoras no han dado continuidad a los diagnósticos elaborados en 2015 y 2017, ya que cada una de ellas tiene diferentes prioridades y estrategias para incidir en la agenda legislativa. Éstas reciben apoyos internacionales y donativos privados, por lo que su trabajo no depende de los apoyos gubernamentales, como sí es el caso de las organizaciones que trabajan gestionando recursos para las comunidades. No obstante, aún en este caso, las organizaciones pueden participar en las convocatorias de los gobiernos estatales y municipales y de otras fuentes de fondeo nacionales e internacionales.

Sociedad civil organizada y parlamento abierto:  
avances y retos para la participación ciudadana

Es importante que la Ley de Fomento, aún vigente, incentive la conformación de organizaciones de la sociedad civil en los estados, particularmente, aquellas enfocadas a fomentar la cultura cívica y participación política, para que se conforme este monitoreo independiente de la labor de los congresos estatales y no sean las organizaciones con presencia nacional las que hagan esta actividad tan importante en el Plan de Acción.

Los avances tecnológicos ayudan a cerrar la brecha de la información existente entre representantes y representados y es muy importante que para ello se tome en cuenta la experiencia de las y los usuarios y del personal operativo de las áreas de tecnología al interior de los congresos. Lo valioso de un ejercicio de parlamento abierto es esa comunicación bidireccional, ya que esta dinámica supera cualquier forma tradicional de comunicación entre las y los legisladores con la ciudadanía. No es suficiente la realización de foros y audiencias públicas si no son tomadas en cuenta las opiniones de quienes participan, ya que, de otra forma, las personas seguirían creyendo que las y los representantes solamente toman en cuenta la dirección que es trazada desde las cúpulas partidistas y nuevamente se rompe ese círculo virtuoso que puede traer el parlamento abierto: acercar la toma de decisiones legislativas a la ciudadanía.

## Bibliografía

- Bobbio, N. Estado, Gobierno y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. (2003). Public Choice; The origins and development of a research program, Center for study of public choice, George Mason University, US, 16 pags.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002)
- Castañeda Morales, L. F. (2013). Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <http://congreso.investigacion.fca.unam.mx/docs/xviii/docs/16.14.pdf>
- Cienfuegos, M y Aguilera, M del C, (2013). Cultura política y participación ciudadana en la democracia. *Ipomex.org.mx*, num. 47. Recuperado de: en <https://bit.ly/2uGHDJU>
- Collado, D., Torres, O & Rivero, E. (2018). Reforma político-electoral y el uso del internet y las redes sociales en México, en *Revista Pluralidad y Consenso del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República*, Nueva Época, 8 (36), 16-43.
- Diputación de Catellón. (S/F). Estrategia de Gobernanza Participativa. Recuperado de: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc251.pdf>
- García, C y Palazuelos, I, (2018). Los mexicanos y la política: Interés, nivel de conocimiento y medios para informarse. *Visor Ciudadano* (58) Recuperado de: <https://bit.ly/2SmIXur>
- Fung, A. (2019). The crises of democracy and the science of deliberation, en *Science (Policy Forum)*, Recuperado de: en <https://bit.ly/2Soxbj2>
- Heller, H. (2011). Teoría del Estado. (2ª ed.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Krek, A. (2005). Rational ignorance of the citizens in public participatory planning, en *Proceedings of 10th International Conference on Information and Communication Technologies (ICT) in Urban Planning and Spatial Development and Impacts of ICT on Physical Space, CORP 2005 & Geomultimedia 05*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Hp5eBn>
- León, A. (2014). La sociedad civil en México entre dos regímenes: logros y limitaciones. En *México Entre Siglos Contexto, Balance Y Agenda*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 47-70.
- Mayntz, R. (2003). Mechanisms in the analysis of macro-social phenomena, Recuperado de: <https://bit.ly/38q6gen>

Sociedad civil organizada y parlamento abierto:  
avances y retos para la participación ciudadana

- O'Donnell, G. (1973). Apuntes para una teoría del Estado. En *Revista mexicana de sociología* (4): México: UNAM. Pp. 1157-1199.
- Rodríguez Prats, J. J. (2006). Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de la Función Pública-INAI. (2019). Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021. Recuperado de: <https://bit.ly/37lLdGF>
- Sedesol, (2014). Diagnóstico y propuesta de atención: Programa de Coinversión Social, Recuperado de: <https://bit.ly/37mpEFN>
- Somuano, María, (2013). Los efectos del capital social sobre la participación política en México. *politicaygobierno.cide*, Recuperado de: <https://bit.ly/39sBiR1>
- Stroup, R. (2000). Free riders and collective action revisited, en *The Independent Review*, iv (4), 485-500.
- Toral, M. (2018). Breve panorama de la sociedad civil en México. Recuperado de <https://bit.ly/2OO08TF>
- Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). Informe Parlamentario Mundial. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Parliamentary%20Development/Global%20Parliament%20Report%20Spanish%20WebReady-15March2012.pdf>
- Zamora, I. (2019). Representatividad política: Encuesta Nacional sobre el Senado de la República 2018, en IBD Senado. Recuperado de: <https://bit.ly/2HkijvS>

## Anexo I. Guía de entrevista

1. Hábleme sobre su organización ¿Cuál es su propósito? ¿Cómo coadyuva a mejorar la calidad de la democracia en México? ¿Cómo se vincula con el parlamento abierto y la Alianza?
2. ¿Por qué considera usted que es importante la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en una democracia?
3. En una escala de 1 al 10, ¿cómo considera que estamos el día de hoy en cada uno de esos rubros?, ¿por qué?
4. ¿Por qué buscar influir en las decisiones legislativas desde la sociedad civil organizada si existen ya otros instrumentos, como la consulta popular o la iniciativa ciudadana?
5. La Constitución establece que la democracia es una forma de vida, es decir, no basta con ir a votar el día de la elección. ¿Qué opina de eso?
6. Hay una crisis de confianza hacia las instituciones en México, las y los legisladores son los peor evaluados por la ciudadanía. ¿A qué atribuye ese fenómeno? ¿Considera que la Reforma Política electoral de 2014 ha ayudado a subsanar esa crisis? ¿Por qué?
7. En septiembre de 2014 diversas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la suya, participaron con ahínco para impulsar la Alianza para el Parlamento Abierto. Se tenían muchas expectativas. Se lanzaron los dos diagnósticos de parlamento abierto en 2015 y 2017. ¿Qué ha pasado desde entonces con la Alianza y las organizaciones? ¿Qué se hizo? ¿Qué no se ha hecho? ¿Cómo está la situación hoy? ¿Hay condiciones para elaborar un diagnóstico 2019?
8. ¿Cómo están colaborando las organizaciones de la sociedad civil con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal actual? ¿Qué opina de la circular del 14 de febrero de 2019, realmente son intermediarias y dispersoras de recursos?

Sociedad civil organizada y parlamento abierto:  
avances y retos para la participación ciudadana

9. En el Senado se han hecho diversos ejercicios de Parlamento abierto, ¿qué opina de ellos?
10. ¿Qué vigencia y avances tienen la aplicación de los 10 principios de parlamento abierto en el Congreso federal (Senado y Cámara de Diputados) y en los congresos locales?
11. ¿Cómo puede coexistir la sociedad civil organizada con las figuras de consulta popular, revocación de mandato e iniciativa ciudadana? ¿Se refuerzan mutuamente?
12. ¿Qué opina de las propuestas de análisis y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del Congreso de la Unión, es decir, la Cámara de Diputados y el Senado?



# Ruta hacia la apertura legislativa en México: avances en el Congreso de la Unión

---

---

Maestra Martha Patricia Patiño Fierro<sup>1</sup>

87

## Introducción

En el presente capítulo se abordan las acciones más importantes efectuadas en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados en materia de parlamento abierto a fin de identificar los avances y desafíos en la adopción de los principios de apertura legislativa, destacando los cambios institucionales impulsados para promover la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. El capítulo finaliza con una revisión comparativa de tres países latinoamericanos que han mostrado mejoras en las evaluaciones aplicadas por la Red Latinoamericana por la Transparencia, con el propósito de que sirva como referencia para el análisis de los congresos mexicanos.

De acuerdo con lo revisado en capítulos anteriores, la construcción del concepto de parlamento abierto es el resultado de un conjunto de propuestas elaboradas por diferentes organizaciones de la sociedad civil y

---

<sup>1</sup> Directora general de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Es licenciada en Economía y cuenta con estudios de maestría en Administración Pública. Es especialista en diseño, operación y evaluación de planes de desarrollo y en políticas públicas con enfoque de derechos y perspectiva de género.

algunos gobernantes y legisladores, con la finalidad de contar con un Poder Legislativo más cercano a la gente y de fortalecer la relación entre representantes y representados.

Adicionalmente hay que mencionar que en la medida en que aumenta la pluralidad en la representación política, así como la paridad en la composición de los parlamentos y hay mayor participación ciudadana en los procesos políticos electorales, aumenta el trabajo de las cámaras de los Congresos. Esto se puede asociar también con una exigencia social que pide una mayor transparencia y rendición de cuentas en las acciones que realizan las y los legisladores. Para ello y en apego a la libertad de expresión de la que hoy se goza, es necesario que los parlamentos trabajen con más y mejores herramientas de comunicación que les permitan difundir los resultados conseguidos.

Hoy día tenemos instituciones y un sistema electoral que funciona, a pesar de las limitaciones que representa nuestro sistema de desigualdades, tenemos elecciones en las que la mayoría de la población puede votar, a diferencia de hace 40 años. Podemos decir que nuestro sistema electoral funciona, es por esto que los últimos procesos electorales han sido reconocidos. En todo caso, la responsabilidad de las y los gobernantes elegidos es generar condiciones para seguir avanzando en el desarrollo de un régimen democrático, pasando de la democracia representativa o electoral a la participativa. Este es precisamente el tema, es decir, que los principios del parlamento abierto pueden servir para tal fin, de tal manera que con este no solo se responde a una exigencia social, sino que también se aportan elementos para continuar por la ruta de la democracia.

Ahora bien, el parlamento abierto es una expresión utilizada en general por las y los legisladores representados en el Congreso de la Unión y por algunos legisladores locales, por organizaciones de la sociedad civil y por los medios de comunicación como una medida que permite que el Poder Legislativo tenga mayor acercamiento con la ciudadanía.

A diferencia de los parlamentos tradicionales es una nueva forma de interacción que tiene mayor visibilidad y que no es cerrado. En otras palabras, es un espacio en el que la ciudadanía debe acceder a mayor información de la que antes se consideraba exclusiva del Poder Legislativo y puede acudir y formar parte de espacios de debate y de intercambio con las y los representantes emanados del voto popular.

El parlamento abierto, no se refiere a una acción o a tipos de acciones, sino a todo un conjunto de mecanismos y prácticas que transforman la relación de las y los legisladores con la ciudadanía en su conjunto y en particular con las personas que representan de manera directa.

Dicho lo anterior, no se trata solo de que los congresos sean más abiertos, faciliten el acceso de la ciudadanía a las discusiones o que publiquen la información sobre su trabajo. Se trata de que quienes trabajan en los congresos pongan a la ciudadanía en el centro de su trabajo.

Parlamento abierto es entonces, todo un marco de referencia, que debería conducir a los congresos a realizar cambios institucionales, estructurales, normativos, presupuestales y de prácticas, enfocados en garantizar la transparencia, asegurar mecanismos y canales que permitan la adecuada rendición de cuentas, que garanticen la participación de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso legislativo y que lleve a todo el personal del Congreso a conducirse bajo parámetros éticos y con probidad.

Todos estos elementos, me refiero a la **transparencia**, la **rendición de cuentas**, la **participación ciudadana**, la implementación de las nuevas **tecnologías de la información (TIC)**, el **combate a la corrupción** y el trabajo **ético**, entre otros, aportan a los temas fundamentales que la democracia en México requiere en su actual etapa histórica llamada 4T. Asimismo, se necesitan para dar solución a los principales problemas que exige un Poder Legislativo eficiente que requiere recuperar la confianza de la población a la que se debe.

En suma, el concepto de parlamento abierto (opening parliament) engloba una serie de temáticas, que, en el caso mexicano, sirven de instrumento para el análisis y evaluación del actuar del Congreso de la Unión y de cada una de las cámaras que lo componen, así como de los congresos locales.

Desde luego, tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados y algunos congresos estatales presentan avances importantes en la institucionalización de cada uno de los postulados del parlamento abierto; sin embargo, aún se aprecian limitaciones que no han permitido consolidar esos logros, situación sobre la que se pretende dar cuenta en este capítulo.

## 1. Apertura en los congresos

Como respuesta a las exigencias de transparencia y una mejor gobernanza, en 2011 se presentó la iniciativa open government partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), cuyo principal objetivo fue sentar las bases para la “apertura gubernamental”. Este mecanismo es una iniciativa multilateral apoyada por 57 países que se comprometieron a:

1. Generar un aumento de información disponible acerca de las actividades gubernamentales
2. Fomentar una mayor participación ciudadana
3. Hacer uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC) para un mayor acercamiento con la ciudadanía y mayor rendición de cuentas
4. Aplicar estándares de integridad profesional en todos los gobiernos (Sanabria, 2017)

Tras el lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) se ha llevado a cabo una cumbre anual en la que todos los países miembros tienen la oportunidad de presentar sus diferentes propuestas de planes de acción a fin de fortalecer a sus respectivas naciones en temas como la transparencia, contrataciones abiertas, datos abiertos, acceso a la información y el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil en el impulso al gobierno abierto, por mencionar algunos.

Ahora bien, es preciso señalar que durante la Tercera Cumbre de la AGA, que tuvo lugar en Londres en 2013, se presentó la propuesta de incluir —como actor responsable de la transparencia gubernamental— al Poder Legislativo dado a que en la agenda de la AGA solo se contemplaban como espacios de análisis aquellos en donde se desempeñaba únicamente el Poder Ejecutivo o los titulares de gobierno (Díaz-Iturbe, 2013).

En esta tesitura, uno de los primeros movimientos que presentó una visión sobre la inclusión de la perspectiva de un parlamento abierto fue el de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, movimiento pionero que nace en 2009 auspiciado por el Banco Mundial (BM) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI), entre sus objetivos se encuentran:

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

- Generar instrumentos que permitan medir y documentar el avance en la transparencia legislativa de los Estados dentro de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa
- Ofrecer recomendaciones y propuestas para mejorar los estándares de transparencia legislativa en la región
- Dar mayor proyección a las iniciativas nacionales
- Promover el aprendizaje entre pares y el intercambio de conocimiento entre las organizaciones que trabajan con los congresos
- Ser referente en lo que respecta al trabajo legislativo a nivel regional (Red Latinoamericana)

Asimismo, otra de las propuestas internacionales que promovieron la transparencia parlamentaria tuvo lugar en 2012 con la presentación de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria,<sup>2</sup> cuyo primer propósito fue hacer un llamado a los congresos o parlamentos de distintas partes del mundo a promover una mayor transparencia y participación ciudadana en el quehacer legislativo, incluyendo, además, a organizaciones de la sociedad civil. En su objetivo destaca:

La Declaración no solo tiene por objeto una llamada a la acción, también es una base para el diálogo entre parlamentarios y los PMO (organizaciones de la sociedad civil encargadas del monitoreo parlamentario) para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, y para asegurar que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a instituciones más representativas y en definitiva a una sociedad más democrática

Los ejes rectores de la Declaración sobre la Transparencia legislativa son:

- Promover una cultura de transparencia
- Transparentar la información parlamentaria
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria

---

2 Esta Declaración pertenece a la iniciativa Open Government Partnership o Alianza para el Gobierno Abierto, cuya integración están conformada por 19 organizaciones de 10 países de América Latina.

Ruta hacia la apertura legislativa en México:  
avances en el Congreso de la Unión

En México, diversas organizaciones de la sociedad civil han levantado la voz para promover la incorporación de los postulados del parlamento abierto, por lo que se han llevado a cabo diversos ejercicios que buscan publicar y promover los postulados que se han esgrimido acerca del parlamento abierto y que tienen como meta insertarlos en el Congreso de la Unión en un conducto de información gubernamental. Esto significa que cada una de las cámaras y de los congresos estatales deben escuchar, conocer y ser portavoces de las necesidades y expectativas de las y los ciudadanos para convertirse en garantes de sus derechos.

## 2. El parlamento abierto en el Congreso de la Unión

### 2.1 Senado de la República

Los primeros avances que tuvieron lugar en México en la implementación de la Declaración sobre la Transparencia Legislativa, se presentaron a través de un proyecto llamado Alianza para el Parlamento Abierto (APA) el 23 de septiembre de 2014 en un evento que tuvo lugar en las instalaciones del antiguo Senado de la República.

En el evento se convocó a los 32 congresos estatales y a las dos cámaras federales a unir esfuerzos por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a crear mecanismos para una efectiva participación ciudadana y a utilizar tecnologías para la construcción de una nueva relación que tuviera como resultado congresos más receptivos, innovadores y efectivos con mayor interlocución y comunicación con la población que representan.

Cada uno de los fines que se busca alcanzar por la APA se desarrollaron a través de los principios que retoman los planteamientos de la Declaración del Transparencia Legislativa (tabla 1).

*Tabla 1. Elementos que distinguen a un parlamento abierto*

<i>Principios</i>	<i>Significado</i>
<b>Derecho a la información</b>	Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos y plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna e imparcial, sin necesidad de justificar la solicitud.
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>	Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control desempeñadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

*Continúa...*

Ruta hacia la apertura legislativa en México:  
avances en el Congreso de la Unión

<i>Principios</i>	<i>Significado</i>
<b>Información parlamentaria</b>	Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias, así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
<b>Información presupuestal y administrativa</b>	Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
<b>Información sobre legisladores y servidores públicos</b>	Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
<b>Información histórica</b>	Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hipervínculos de referencia de los procesos legislativos.
<b>Datos abiertos y no propietario</b>	Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan <i>software</i> libre y código abierto y facilitan la descarga masiva de información en formatos de datos abiertos.
<b>Accesibilidad y difusión</b>	Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
<b>Conflictos de interés</b>	Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Principios</i>	<i>Significado</i>
<b>Legislan a favor del gobierno abierto</b>	Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

**Fuente:** elaboración propia con información de Transparencia Legislativa.

Con la presentación de la Alianza para el Parlamento Abierto y de las diferentes organizaciones que promovían el trabajo de los congresos para otorgar un mayor acceso a la información, el Senado de la República fue pilar de la nueva cultura de transparencia. Muestra de ello son los avances que se han tenido desde 2012 en la promoción de los principios del parlamento abierto que se detallan en los siguientes apartados.

### *2.1.1 Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información*

Uno de los primeros avances que emprendió el Congreso de la Unión para introducir los postulados de la Declaración de Transparencia Legislativa se dio en el Senado de la República durante las Legislaturas LXII y LXIII con la creación del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información (COGATI) como órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores (COGATI, 2013).

Además, en su objetivo la COGATI señalaba:

... garantizar a toda persona el acceso a la información en posesión del Senado de la República, mediante procedimientos sencillos, expeditos, a efecto de que la ciudadanía tenga elementos que permitan abordar de forma directa la intensa labor legislativa, parlamentaria y administrativa que se desarrolla en esta Cámara (COGATI, 2013).

El comité, integrado por senadoras y senadores de los diferentes grupos parlamentarios, se constituyó por acuerdo de la Junta de Coordinación Política el 15 de noviembre de 2012, con la finalidad de iniciar

los trabajos para formar una Alianza Nacional para Parlamento Abierto (Díez-Iturbe, 2013).

Asimismo, en el Senado de la República se celebró la Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto los días 10, 11, 12, 13 y 14 de marzo de 2014. El objetivo fue abordar los temas de interés de la ciudadanía, academia, sociedad civil organizada y de las y los representantes parlamentarios, a fin de contar con elementos prácticos y teóricos para diseñar y ejecutar mejores normas y prácticas internas en favor de la transparencia y del parlamento abierto.

Resultado de estos trabajos fue el compromiso de senadores y senadoras de fortalecer las medidas para garantizar un pleno acceso a la información pública en posesión del Senado de la República, además de enmarcar su compromiso con cada uno de los estados del país y, con ello, la responsabilidad de proponer más y mejores elementos a la ciudadanía para llevar a cabo un balance del trabajo de sus representantes.

### *2.1.2 Seminario La nueva actividad legislativa: Hacia un Parlamento Abierto*

Los días 28 y 29 de septiembre de 2016 el Senado de la República, a través del Instituto Belisario Domínguez, llevó a cabo el seminario titulado La nueva actividad legislativa: Hacia un Parlamento Abierto. El objetivo del evento fue presentar propuestas acerca de los retos en materia de parlamento abierto frente a una composición política plural.

En el seminario estuvieron presentes autoridades académicas y cuerpos de investigación como la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios; autoridades institucionales como la Dirección General de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y la propia Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, presidencias de comisiones, legisladoras y legisladores.

En la inauguración, el doctor Gerardo Esquivel, coordinador ejecutivo de investigación del Instituto Belisario Domínguez, señaló que el objetivo del seminario era discutir acerca de la actividad de las y los legisladores, transparentar sus procesos y saber cuándo y cómo se trabaja en el Senado de la República.

Por su parte, el secretario del Instituto Belisario Domínguez, el exsenador Daniel Ávila, señaló que una de las tareas pendientes más importantes y apremiantes es la de sistematizar, analizar y evaluar las funciones que desempeña el Congreso y avanzar hacia un parlamento abierto.

Prevalece en ellos la percepción de que el Congreso es una de las instancias gubernamentales que menos trabaja. Las encuestas de opinión muestran que es una de las instituciones con menores índices de confianza ciudadana, solo por encima de los partidos políticos (Comunicación 2016).

## ***2.2 El Parlamento Abierto en la LXIV Legislatura***

### *2.2.1 Mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso de la Unión en materia de parlamento abierto en el Senado de la República*

El senador Ricardo Monreal Ávila presentó en la sesión el 11 de octubre del 2018 una Proposición con Punto de Acuerdo para la integración de una mesa de trabajo a fin de diseñar y elaborar una reforma que otorgue plena vigencia a los postulados sobre parlamento abierto.

El 22 de octubre de 2018, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política (Jucopo) analizaron la propuesta presentada por el senador Monreal y firmaron un acuerdo para integrar la mesa de trabajo para el fortalecimiento del Congreso en materia de parlamento abierto. El principal objetivo de la mesa fue proponer una reforma que integrara los principios del parlamento abierto a fin de fortalecer las acciones legislativas en apego a la rendición de cuentas, el acceso a la información, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información.

El acuerdo establece que serán senadoras y senadores, así como representantes de los sectores público, social y privado, quienes integren la mesa de trabajo, conformándose en ese momento por senadoras y senadores integrantes de la Mesa Directiva vigente y de las siguientes representaciones de los grupos parlamentarios:

- Cruz Pérez Cuellar, representante del grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional

- Xóchitl Gálvez Ruiz, representante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional
- Jorge Carlos Ramírez Marín, representante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional
- Clemente Castañeda Hoefflich, representante del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano
- Gonzalo González Yáñez, representante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo
- Miguel Ángel Mancera Espinosa, representante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
- Alejandra Lagunes Soto Ruiz, Representante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México
- Eunice Renata Romo Molina, representante del grupo parlamentario del Partido Encuentro Social

Es importante destacar que la mesa de trabajo requiere de una reglamentación que le permita desempeñar de forma correcta su labor en línea con los principios de responsabilidad, equidad y libertad de expresión.

### *2.2.2 Debate sobre la propuesta de la Guardia Nacional*

A comienzos de la LXIV Legislatura, la Cámara de Diputados y el Senado de la República llevaron una serie de mesas de trabajo con el objetivo de analizar, de manera abierta y con las diferentes opiniones de los sectores sociales, un debate acerca de la propuesta enviada por el presidente de la República en la que se proponía la creación de un nuevo cuerpo de seguridad denominado Guardia Nacional.

La iniciativa presentada el 20 de noviembre de 2018 reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su exposición de motivos señala que esta propuesta constituiría una nueva institución de seguridad del Estado y estaría conformada por Policía Militar, Policía Naval y por la Policía Federal, todo bajo un mando de militar (Diputados, 2018).

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Con el propósito de enriquecer el debate e intercambiar los diferentes puntos de vista que se habían vertido sobre la propuesta presentada, la Cámara de Diputados llevó a cabo una serie de audiencias públicas los días 16 y 17 de enero del 2019 a las que fueron convocados y convocadas legisladoras federales, locales, gobernadores, organizaciones de la sociedad civil, servidores, públicos e instituciones de derechos humanos (*Animal Político*, 2019).

El resultado de estas audiencias fue la modificación de la propuesta en donde se acordó que el nuevo cuerpo de seguridad tendría un carácter civil delimitando las competencias del ámbito militar en materia de seguridad pública.

Por su parte, en el Senado de la República esta propuesta fue discutida por las y los senadores señalando que era necesario un nuevo debate debido a que la aprobación en la Cámara de Diputados contaba con elementos que podían transgredir los derechos humanos de la población. Para ello, la Jucopo hizo un ejercicio de consulta convocando a instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, expertas y expertos en el tema, organismos especializados y a la ciudadanía en general con la finalidad de dar paso al debate para garantizar un proceso de análisis y discusión amplia de la minuta en materia de la Guardia Nacional.

Esta convocatoria fue considerada como un ejercicio de parlamento abierto, tuvo lugar del 11 al 15 de febrero de 2019 en las instalaciones del Senado de la República en donde, además distintos grupos de derechos humanos, integrantes de instituciones académicas, víctimas y diversas organizaciones de la sociedad civil, tuvieron un espacio de diálogo con las y los senadores de los diferentes grupos parlamentarios.

Como resultado de las mesas temáticas sobre la Guardia Nacional, el 21 de febrero de 2019 el Senado de la República aprobó por unanimidad la minuta sobre la Guardia Nacional.

Entre los cambios más importantes que generó el Senado a esta minuta se observan:

- Que la Guardia Nacional tendrá un mando civil y no militar
- El gobierno tiene cinco años para que las Fuerzas Armadas se retiren de las calles y que se rija por una doctrina policial
- No se modificará el artículo 13 de la Constitución, por lo que los elementos de la guardia no tendrán fuero militar, ya que será una “institución plenamente civil”

El ejercicio de parlamento abierto en el Senado fue en palabras del presidente de la Jucopo del Senado, el doctor Ricardo Monreal, **“Un paso para traspasar los muros y escuchar las voces de las y los ciudadanos”**.

### *2.2.3. Comité de Parlamento Abierto y participación ciudadana en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*

La Cámara de Diputados aprobó en marzo de 2019 la creación del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana como un órgano de apoyo a las diferentes actividades de la Cámara, cuyos fines son atender —así como canalizar— las peticiones de las y los ciudadanos y mantener un canal de comunicación con la sociedad y con las diferentes organizaciones. Además, este comité busca ampliar la accesibilidad de los procedimientos parlamentarios al público y a la participación ciudadana.

El comité cuenta con una conformación apegada a los principios de proporcionalidad, pluralidad y equidad. Asimismo, señala que las funciones que desarrollará serán la siguientes:

1. Fortalecer la accesibilidad a la información parlamentaria, en adición a las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuenta
2. Definir las facultades y los medios para volver efectivo el derecho de las personas a participar en los procesos parlamentarios y realizar propuestas de carácter legislativo, con las excepciones que señala la ley

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

3. Establecer criterios e instrumentos para la celebración de reuniones deliberativas entre las comisiones ordinarias y los actores privados, sociales, organizaciones y cualquier persona interesada en aportar al debate parlamentario sus conocimientos y experiencia
4. Atender las peticiones de orientación informativa y peticiones en general que formulen los ciudadanos a la Cámara de Diputados o a sus órganos (Comité, 2019)

El comité contará con criterios e instrumentos para la celebración de reuniones deliberativas entre las comisiones ordinarias y los actores privados, sociales, organizaciones y cualquier persona interesada en aportar al debate parlamentario sus conocimientos y experiencia. Adicionalmente, busca atender las peticiones de orientación informativa, así como peticiones en general que formulen los ciudadanos a la Cámara de Diputados o a sus órganos. El acuerdo estipula que el Comité deberá integrarse a la brevedad y ser instalado por la Jucopo bajo los principios de pluralidad, proporcionalidad y equidad.

Cada uno de los diferentes ejercicios que se han llevado a cabo para fortalecer los principios de parlamento abierto han sido aprovechados por las organizaciones y grupos de interés con el fin de mejorar la relación con el Poder Legislativo; sin embargo, el ejercicio para implementar los principios de parlamento transparente no es solo cualitativo, sino también cuantitativo, por lo que hasta 2019 se han presentado datos que nos colocan como un país con grandes retos para adoptar y adaptar lo establecido por la Alianza para el Parlamento Abierto.

### **3. La aplicación de los principios del parlamento abierto en el Congreso mexicano. ¿Cuánto hemos avanzado?**

El único antecedente que hemos encontrado para el seguimiento y por tanto evaluación de avance en materia de parlamento abierto son los trabajos de la Alianza para el Parlamento Abierto (AGA). Esta alianza ha tenido, desde su presentación, el compromiso de llevar a cabo un diagnóstico acerca del cumplimiento de cada uno de los postulados propuestos sobre el parlamento abierto:

Las 12 organizaciones de la sociedad civil que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) presentan el Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México. En él se evalúa qué tan transparentes, accesibles, cercanas a la ciudadanía y proactivas en la rendición de cuentas son las 34 instituciones legislativas del país: 31 congresos locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Cámara de Diputados y el Senado de la República (IMCO 2015).

Este diagnóstico se efectuó, primeramente, con la definición de los 10 diagnósticos (tabla 1). Posteriormente, se erigieron 95 indicadores con el fin de trazar una ruta de evaluación acerca del cumplimiento de los principios de parlamento abierto en cada uno de los congresos estatales y las dos cámaras federales.

El primer diagnóstico se aplicó en 2014 y entre los principales descubrimientos generales que presentó la AGA, podemos mencionar:

- Existen congresos en los que no se observan elementos mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas
- Las dos principales carencias en materia de transparencia se refieren a la información detallada sobre el monto y uso del presupuesto, así como el desempeño legislativo individual
- Los cuerpos legislativos en México carecen de un adecuado marco normativo que evite o inhiba el conflicto de interés
- Existe una gran área de oportunidad para las instituciones legislativas en el uso de datos abiertos y formatos no propietarios

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

- La Cámara de Diputados y el Senado de la República son las instituciones que obtienen mejores grados de cumplimiento; sin embargo, no alcanzan el 60%. En consecuencia, si los dos mejores no tienen una calificación aprobatoria, se dimensiona un estado crítico de los cuerpos legislativos del país

En los casos particulares de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, el diagnóstico presentado en 2014 señala:

*Tabla 2. Resultados del diagnóstico 2014 sobre la aplicación de los principios del parlamento abierto en la Cámara de Diputados y el Senado de la República*

<i>Principio</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
<b>Derecho a la Información</b>	Cumple con todas las variables en materia de derecho a la información (100%).	Las disposiciones normativas y procedimentales del Senado se cumplen al 100% para el ejercicio del derecho de acceso a la información.
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>	Cumple al 58 por ciento, siendo su principal carencia la de mecanismos de interacción con los ciudadanos y su posibilidad de participar en el proceso de aprobación presupuestal.	Las variables sobre participación ciudadana y rendición de cuentas presentan un 58 % de cumplimiento, lo que se debe a la ausencia de mecanismos efectivos para la incidencia ciudadana y la interacción con las y los senadores.
<b>Información parlamentaria</b>	Aún no publica información de cuentas en redes sociales, carece de explicación sobre las funciones de los órganos de gobierno y de sus unidades administrativas. Tampoco publica versiones estenográficas de las sesiones de comisiones.	Destaca la proactividad en la publicación de la información parlamentaria, lo que incluye aquella que refleja sus atribuciones y que explica su funcionamiento (76%).
<b>Información presupuestal y administrativa</b>	Omite detallar el presupuesto y su ejercicio por parte de los órganos de la Cámara, comisiones, grupos parlamentarios y diputados en lo individual. No publica informes trimestrales de ejercicio del gasto (33%).	No publican la información presupuestaria y administrativa lo que significa que no hay forma de que rindan cuentas sobre la administración de los recursos públicos que reciben. (33%).

*Continúa...*

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Principio</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
<b>Información sobre legisladores y servidores públicos</b>	No incluye cuentas de redes sociales, informes de trabajo ni de viajes, así como las declaraciones patrimoniales y de intereses (53%).	La información sobre las y los legisladores, así como de las y los servidores públicos es apenas satisfactoria debido a que se difunde la información de contacto, pero no la necesaria para evaluar su desempeño individual (65%).
<b>Información histórica</b>	Mantiene un apartado con información histórica (100%).	Cuentan con un registro de información histórica (100%).
<b>Datos abiertos y no propietario</b>	Muestra un nulo grado de cumplimiento, así como el realizar acciones en favor de gobiernos abiertos (0%).	No publica su información en datos abiertos (0%).
<b>Accesibilidad y difusión</b>	Falta garantizar el acceso a sesiones de comisiones (83%).	Las sesiones de comisiones, el acceso al Senado y a su trabajo es adecuado (83%).
<b>Conflictos de interés</b>	No cuenta con registro de actividades de cabildeo, ni registro de declaraciones de intereses, tampoco con un Código de Ética para legisladores y servidores públicos (43%).	No se publica información sobre conflictos de interés y las disposiciones normativas son las mínimas para evitarlos y para permitir la rendición de cuentas (29%).
<b>Legislan a favor del gobierno abierto</b>	No ha legislado a favor del gobierno abierto (0%).	A pesar de ciertas reformas desarrolladas, no puede asegurarse que hay una tendencia a legislar a favor del gobierno abierto (33%).

Fuente: elaboración propia con información de la Alianza para el Parlamento Abierto 2014.

En el año 2017, la AGA presentó su segundo diagnóstico en el que detalló que en tres de 10 principios han sufrido un retroceso en lo que respecta a información presupuestal, sobre las y los legisladores y sobre la accesibilidad a la información y su difusión.

En el informe también se señala que se ha fortalecido la legislación en favor del parlamento abierto. En otras palabras, se aprecia un mayor número de legislaciones que procuran cumplir con los postulados. También es notoria la falta de uso de las nuevas tecnologías de la información que propicien la interacción y participación de las y los ciudadanos con sus legisladores.

Además, resalta que en los últimos años ningún congreso ha presentado las actividades de cabildeo, lo que impide conocer las actividades específicas que realizan las personas u organizaciones privadas en las cámaras.

Al mismo tiempo, las diferentes organizaciones que aplican el diagnóstico han señalado los siguientes hallazgos generales:

- No hay registros públicos de declaraciones de interés, ni de las actividades de cabildeo o alguna disposición que impida a un legislador participar en un acto legislativo si existiera algún tipo de conflicto
- Se ha visto un incremento en la aprobación de leyes que favorecen las políticas del gobierno abierto en los diferentes órdenes de gobierno
- Aseguran que un 44% de los congresos cuenta con un sitio web de la legislatura, indicando la dirección de las oficinas y el teléfono
- Apenas el 2.9% de los congresos menciona los requisitos para el acceso a las sesiones de las comisiones
- En el 5.9% de los casos no es pública la dirección de la oficina de enlace sobre transparencia y rendición de cuentas en el portal electrónico

En los casos particulares de la Cámara de Diputados y en el Senado de la República el diagnóstico presenta nuevos resultados:

*Tabla 3. Resultados del diagnóstico 2017 sobre la aplicación de los principios del parlamento abierto en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República*

<i>Principio</i>	<i>Diputación federal</i>	<i>Senado de la República</i>
<b>Derecho a la información</b>	La Cámara garantiza el derecho a la información (100%).	Garantiza el acceso a la información, toda vez que cumple con las variables del indicador (100%).
<b>Participación ciudadana y rendición de cuentas</b>	La Cámara sí presenta información general, pero no es una práctica habitual ni esquemática (54%).	El Senado muestra pendientes importantes en los mecanismos de contacto con la ciudadanía y participación ciudadana en el proceso legislativo (69%).
<b>Información parlamentaria</b>	Publica información relevante, pero muestra algunos rezagos en la difusión de las listas de asistencia o versiones estenográficas de debates, entre otros (71%).	En términos generales, el Senado difunde toda la información parlamentaria. No cuenta con versiones estenográficas de comisiones o listado de leyes vigentes (90%).
<b>Información presupuestal y administrativa</b>	La Cámara no difunde información acerca del ejercicio del presupuesto. Únicamente se encontraron contrataciones públicas y de asesorías (17%).	No difunde el presupuesto aprobado o ejercido de los órganos que lo integran. Los informes trimestrales, auditorías, contrataciones y asesorías sí están disponibles (42%).

*Continúa...*

<i>Principio</i>	<i>Diputación federal</i>	<i>Senado de la República</i>
<b>Información sobre legisladores y servidores públicos</b>	Las fichas de los legisladores contienen información general pero no detallada como información de contacto, informes de actividades o declaraciones (50%).	El Senado no muestra informes o declaraciones de las y los legisladores. El resto de las variables están completas (67%).
<b>Información histórica</b>	Cuenta con un archivo histórico de legislaturas anteriores (100%).	Cuenta con un archivo histórico de legislaturas anteriores (100%).
<b>Datos abiertos y no propietario</b>	No se usan formatos de datos abiertos y no propietarios. No se facilita la descarga masiva de información (0%).	No se publica información general en formatos abiertos. Información específica está disponible para descargar (18%).
<b>Accesibilidad y difusión</b>	La Cámara cumple en lo general con este principio. No se encontró información sobre el acceso físico a comisiones (67%).	No se encontró una disposición que regule el acceso físico a sesiones. Cumple con el resto de las variables (67%).
<b>Conflictos de interés</b>	Existe regulación en materia de cabildeo, de declaración de intereses y conflicto de interés. No hay registros públicos (57%).	Existen disposiciones que regulan e impiden los conflictos de interés. No se encontraron los registros respectivos (43%).
<b>Legislan a favor del gobierno abierto</b>	La Cámara legisla en materia de gobierno abierto en los tres ámbitos y poderes. No se promueve la agenda (100%).	Sí hay una política para favorecer el gobierno abierto en los tres poderes y ámbitos de gobierno (100%).

Fuente: elaboración propia con información de la Alianza para el Parlamento Abierto 2017.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Con el proceso de implementación del parlamento abierto en nuestro país se han visto una serie cambios en el Senado de la República, el cual ha sido señalado por la AGA como una de las cámaras con mayor compromiso con la transparencia legislativa.

Así, las acciones de los nuevos comités que se conformaron tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República buscan aplicar cada uno de los principios y exhortar a las legislaturas locales a modificar el trabajo legislativo para el conocimiento de la ciudadanía.

En este sentido, es útil revisar algunas experiencias internacionales exitosas sobre la implementación del parlamento abierto en algunos congresos.

## 4. La implementación del parlamento abierto en algunos congresos del mundo

En el análisis de los avances en la implementación de los principios del Parlamento Abierto en América Latina, habrá que considerar el trabajo comparativo desarrollado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, plataforma en la que contribuyen 24 organizaciones que tienen como objetivo promover la participación y la transparencia legislativa en 13 países de América Latina.

Esta red lleva a cabo la promoción de los valores de la transparencia y fomenta la participación de los congresos de varias partes de América Latina a través del intercambio de experiencias y resultados. Además, ha funcionado como uno de los referentes en la medición y análisis objetivo de la aplicación de políticas de participación ciudadana y transparencia en los congresos latinoamericanos.

En 2018, la Red presentó el *iv* Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en el que se evalúan cuatro dimensiones:

1. **Normatividad:** existencia de leyes o reglamentos respecto a temas de transparencia y participación ciudadana
2. **Labor del Congreso o Asamblea:** evaluación de las prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la función legislativa
3. **Presupuesto y gestión administrativa:** nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados para la labor del Congreso
4. **Participación ciudadana:** existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos (Red 2018:3).

El índice señala que los congresos que han tenido un avance significativo frente a otros son los de Guatemala, Costa Rica y Colombia, iniciando con niveles de evaluación bajos y avanzaron, gradualmente, hasta convertirse en referentes de congresos que pretenden mejorar sus gestión y gobernanza.

Este proceso de transformación se detalla a continuación.

## ***4.1 Guatemala***

La República de Guatemala establece en su Constitución que el Poder Legislativo se depositará en una sola Cámara, integrada por 158 legisladores electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional.

El Congreso, de acuerdo con el artículo 158, iniciará su periodo legislativo el 14 de enero de cada año, sin necesidad de que se emita una convocatoria previa (Congreso, 2019). Las sesiones del Congreso de la República son públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley.

Guatemala es uno de los casos que presenta un buen avance en la implementación de las cuatro dimensiones sobre transparencia legislativa y encabeza la lista de los países con mayores aplicaciones y mejoras. El Índice 2018 registra un ascenso general de 17.4, respecto a los resultados obtenidos en 2016.

*Tabla 4. Avances de la implementación de las dimensiones de transparencia parlamentaria en la República de Guatemala 2018*

<i>Dimensión</i>	<i>Evaluación 2014</i>	<i>Evaluación 2016</i>	<i>Evaluación 2018</i>	<i>Comentario</i>
<b>1. Normatividad</b>	51.11 %	52.22 %	85.47 %	Registra un incremento del 33.25% en relación del índice elaborado en 2016. Por ejemplo, el puntaje subió en los indicadores sobre publicación de los temas a tratar en las sesiones de comisiones y el registro de actividad debido a que se publican por redes sociales y también en la página web del Congreso.
<b>2. Labor del Congreso o Asamblea</b>	55.32 %	56.10 %	64.65 %	Muestra un ascenso significativo del 21.67% respecto al índice anterior. En este ascenso hay que destacar que aún hace falta mejorar en el tema de votaciones de las sesiones de comisiones, las asesorías externas y abordar desde la legislación el tema de obsequios a los congresistas.
<b>3. Presupuesto y gestión administrativa</b>	40.70 %	55.92 %	78.86 %	Se observa un incremento del 22.94%, mejorando el Congreso en las obligaciones de transparencia.
<b>4. Participación ciudadana</b>	56.07 %	69.12 %	84.57 %	Presenta un incremento del 15.45% respecto al 2016; sin embargo, hace falta trabajar más en los canales de información para cumplir con los indicadores de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia con información de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

De acuerdo con el índice presentado por la Red Latinoamericana, Guatemala aún cuenta con una serie de desafíos, tales como el perfeccionamiento de los mecanismos institucionales que mejoren la transparencia en cada una de las labores del Congreso. Además, requiere legislar sobre el conflicto de interés y los obsequios que les son otorgados a las y los legisladores por personas con intereses particulares y cuya función no es el cabildeo. Asimismo, señala el índice, se requiere crear mecanismos de comunicación entre las y los legisladores y la ciudadanía para fortalecer la relación entre representantes y representados.

## 4.2 Costa Rica

Costa Rica es una nación que cuenta con una Asamblea Legislativa conformada por 57 diputados y diputadas que son elegidos cada cuatro años por voto universal y directo. Asimismo, las y los legisladores salientes pueden ser reelectos para periodos no consecutivos.

Los periodos de sesiones tienen una duración de seis meses divididos en dos periodos de tres meses cada uno. Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por el Poder Ejecutivo en los periodos intermedios, es decir, del 1 al 31 de agosto, o bien, del 1 de diciembre al 30 de abril (Índice Latinoamericano, 2018).

Costa Rica es el segundo caso de éxito que presenta el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018, ya que los resultados señalan avances con respecto a las mediciones anteriores. Particularmente, en Costa Rica se creó la Alianza para una Asamblea Abierta (AAA) que ha sido participante activa en la mejora del trabajo de la Asamblea y que entre sus propósitos de trabajo destacan:

- Impartición de talleres a funcionarios sobre parlamento abierto, acceso a la información, datos abiertos y redes sociales
- Elaboración de recursos pedagógicos y de comunicación sobre la Asamblea Legislativa y su funcionamiento
- Mejora del portal web y del sistema televisivo

Ruta hacia la apertura legislativa en México:  
avances en el Congreso de la Unión

- Publicación de las bases de datos sobre activos, rangos de salarios, recurso humano y compras públicas en formatos abiertos. (AAA y 2018)

Costa Rica presenta los siguientes avances en materia de transparencia legislativa:

*Tabla 5. Avance de la implementación de las dimensiones de transparencia parlamentaria en la República de Costa Rica*

<i>Dimensión</i>	<i>Evaluación 2014</i>	<i>Evaluación 2016</i>	<i>Evaluación 2018</i>	<i>Comentario</i>
<b>1. Normatividad</b>	N/A	54.17%	62.02%	Costa Rica experimentó un aumento del 7.85% gracias a los avances en dos áreas. Por un lado, se encuentra la firma del Decreto sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, que vino a ser la primera norma de carácter nacional que regula explícitamente el derecho a la información pública. Por el otro, se cuantificó una mejora gracias a una reciente reforma constitucional que obliga a los diputados a cumplir con el deber de probidad y los penaliza con la pérdida de su credencial si incumplen con ese deber.
<b>2. Labor del Congreso o Asamblea</b>	N/A	78.46%	80.68%	Se aprecia un incremento de dos puntos porcentuales debido a la mejora en la presentación y divulgación de ciertos documentos. Ahora, los documentos de Orden del Día y de Acta de Sesión se publican en formato Word y el documento que registra los viajes de los congresistas se publica en formatos como XML, RDF y XLS.

*Continúa...*

<i>Dimensión</i>	<i>Evaluación 2014</i>	<i>Evaluación 2016</i>	<i>Evaluación 2018</i>	<i>Comentario</i>
<b>3. Presupuesto y gestión administrativa</b>	N/A	79.38%	77.15%	<p>Hay un descenso de dos puntos debido a re-trocesos en ciertos indicadores por ligeras variaciones en la interpretación de respuesta a algunas preguntas y a modificaciones en el sitio web de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Ahora bien, la misma información que ya se encontraba hace dos años, como el documento con los sueldos e ingresos de legisladores, asesores y otros empleados legislativos, se encuentra disponible en más y mejores formatos.</p>
<b>4. Participación ciudadana</b>	N/A	64.56%	72.38%	<p>Se logró una mejora en la puntuación general al aumentar en un 7.81% en comparación con el 2016. Se lograron mejoras en el acceso y la presentación de información sobre los diputados en el sitio web de la Asamblea: ahora cada diputado cuenta con un perfil personal con información relevante.</p>

**Fuente:** elaboración propia con información de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Costa Rica es una de las naciones que, en lo general, ha tenido resultados positivos y ha mejorado en la presentación de información. No obstante, aún requiere, de acuerdo con el índice presentado, regular aquellas obligaciones que tienen las y los legisladores hacia sus electores en las diferentes circunscripciones, además de presentar una propuesta de ley nacional que permita regular el derecho de acceso a la información, regular las prácticas de cabildeo y establecer la obligatoriedad de presentar, por parte de las y los legisladores, los informes de trabajo y gastos. Asimismo, es necesario que este país haga esfuerzos para que su canal de televisión sea transmitido por señal abierta y mejorar su señal de radio.

### **4.3 Colombia**

La República de Colombia cuenta con un Poder Legislativo bicameral, que se encuentra conformado por la Cámara de Representantes y el Senado de la República. Cada uno de sus miembros son elegidos o elegidas por cuatro años y cuentan con la posibilidad de reelección. La elección es a través del voto directo y universal.

La Cámara de Representantes cuenta con un total de 172 miembros que representan cada una de las circunscripciones territoriales o departamentos y el distrito capital, mientras que el Senado de la República se encuentra compuesto por 108 miembros que también son electos por el voto popular (Red, 2018).

Las legislaturas o periodos de trabajo dan inicio el 20 de julio y finalizan el 16 de septiembre, un segundo período comienza el 16 de marzo y termina el 20 de junio. Además, el Congreso colombiano se puede reunir de manera extraordinaria, previa convocatoria del gobierno (Corte, 2016).

Los resultados presentados por el índice 2018, muestran que Colombia es una de las naciones que aumentó 12 puntos porcentuales en su promedio general en comparación con el Índice Latinoamericano presentado en 2016.

El porcentaje obtenido en cada una de las dimensiones sobre transparencia legislativa son:

*Tabla 6. Avance de la implementación de las dimensiones de transparencia parlamentaria en la República de Colombia*

<i>Dimensión</i>	<i>Evaluación 2014</i>	<i>Evaluación 2016</i>	<i>Evaluación 2018</i>	<i>Comentario</i>
<b>1. Normatividad</b>	44.15%	56.49%	74.58%	Sobresale al contar con un marco normativo exhaustivo y accesible de la actividad del Congreso. Adicionalmente, se han impulsado grandes avances normativos en materia de transparencia y de acceso a la información a través de la expedición de la Ley 1712 de 2014 y, más recientemente, la Ley 1828 de 2017, por medio de la cual se expidió el Código de Ética y Disciplinario del Congresista.
<b>2. Labor del Congreso o Asamblea</b>	50.90%	60.25%	71.58%	A pesar del buen puntaje se observa que por no contar con transcripciones en tiempo real de las sesiones de las comisiones y plenarias, ni registrar información sobre asesorías externas, viajes y obsequios a los congresistas, no se logró una mejor calificación.

*Continúa...*

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Dimensión</i>	<i>Evaluación 2014</i>	<i>Evaluación 2016</i>	<i>Evaluación 2018</i>	<i>Comentario</i>
<b>3. Presupuesto y gestión administrativa</b>	47.65%	54.86%	60.07%	Existe una variación de 5 puntos porcentuales frente a las mediciones previas. El índice pasó de 54.8% para 2016 a 60.07% en 2018, subiendo 5.21 puntos porcentuales.
<b>4. Participación ciudadana</b>	45.82%	53.16%	73.67%	La Cámara de Representantes y el Senado de la República obtuvieron resultados similares lo cual tiene justificación debido a que ambas cámaras comparten una misma oficina de atención al ciudadano, de manera que comparten los procesos y trámites de solicitudes de información, peticiones, quejas y reclamos.

**Fuente:** elaboración propia con información de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Finalmente, no solo no se debe omitir sino que hay que resaltarlo, el Poder Legislativo ha dado muestras de avances con la representación multipartidista, la desaparición de la hegemonía de un partido y el ejercicio constante del control legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

Con base en los resultados presentados en las cuatro dimensiones se aprecia un incremento significativo en el puntaje promedio de este Congreso, lo cual, desde el análisis llevado a cabo por el Índice Latinoamericano, es de los países mejor evaluados ya que han establecido la obligatoriedad del registro, publicación y divulgación de información relacionada a los legisladores y a su agenda de trabajo, así como de las plenarias y comisiones.

Colombia tiene una serie de desafíos para concretizar y aplicar las dimensiones de la transparencia legislativa y adoptar los principios del parlamento abierto:

- El Congreso colombiano necesita informar al público acerca de los trabajos, las gestiones, los gastos, las publicaciones de la actividad que realicen sus comisiones y plenarias; así como elaborar documentos con los temas a tratar en las sesiones plenarias y las comisiones
- Asimismo, requiere modernizar y unificar los sistemas de información y divulgación que contienen los documentos oficiales del Congreso. También es necesario crear canales de comunicación e interacción con las y los ciudadanos para mejorar la resolución de conflictos y la consulta de información (Red, 2018)

Con la revisión de estos tres países podemos señalar que el compromiso y voluntad para implementar mecanismos de parlamento abierto es posible. Es necesario conocer cada uno de los ejemplos que existen, no solo en América Latina, sino en las diferentes partes del mundo que han impulsado cada uno de los principios establecidos en la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria.

## Reflexiones finales

No cabe duda que la vida democrática en nuestro país, y en todo el mundo, requiere de revisar el funcionamiento y estructuras de las instituciones del Estado mismo, sus contradicciones, sus retos y necesidades en función de los cambios exigidos por la realidad que debe atender y transformar. En esta tarea el parlamento abierto puede ser una herramienta valiosa y el Senado de la República ha demostrado, sobre todo en los últimos años, un compromiso con las organizaciones de la sociedad civil que integran el proyecto llamado Alianza para el Parlamento Abierto. Dicho compromiso se ha demostrado en las evaluaciones presentadas en cada uno de los diagnósticos realizados por la AGA y que han colocado a esta cámara como una de las precursoras de este tema en el país.

Jeremy Bentham indicaba que todo lo que es público debe ser publicitado. Hoy, el Senado de la República cuenta con evaluaciones sobre su apertura legislativa que se convierten en un referente objetivo para continuar el camino hacia la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, fortaleciendo lo que se ha hecho bien, dando paso a los procesos para construir lo que hace falta y asumiendo los desafíos de esta apertura democrática en el Poder Legislativo.

Debemos vincular parlamento abierto con democracia. Y, hablando de democracias, hay grandes temas que hasta ahorita representan retos importantes, uno de estos es el uso de las nuevas tecnologías. Por ejemplo, es innegable que la influencia de la tecnología ha jugado un papel determinante en aumentar la participación democrática de grandes sectores como las y los jóvenes. De la misma manera puede contribuir a mejorar los procesos de rendición de cuentas y la transparencia. Así, la revolución tecnológica es esencial para entender los desafíos a los que se enfrentan las democracias actuales.

Otro de los grandes retos es que la ciudadanía realmente forme parte de las decisiones, esto no solo por congruencia con nuestro sistema democrático, sino como un elemento que a la vez garantizará mejores instituciones y procesos electorales. Si bien es cierto que hemos avanzado en el desarrollo de capacidades y habilidades sociales habida cuenta que somos una

sociedad más crítica, aún falta mayor participación. Estos dos grandes retos de nuestra democracia son a la vez retos de los parlamentos abiertos.

El parlamento abierto es solo una herramienta que por supuesto no su-  
ple la exigencia de parte de los gobiernos y Estados a dar solución a los  
diferentes conflictos sociales que caracterizan las condiciones de vida  
de nuestras poblaciones, pero sí es un modelo que puede coadyuvar a  
generar mayor participación y a consolidar nuestra vida democrática.

Tenemos claro que los procesos democráticos están inmersos en transfor-  
maciones sociales y económicas nacionales y transnacionales del mundo  
contemporáneo, por esto hablamos de procesos de transición democrática  
que requiere de planteamientos como el de los parlamentos abiertos.

Dado lo anterior, es tiempo de que, desde todos nuestros Congresos, se  
dé lugar a la revisión y discusión de cada uno de los principios presen-  
tados por la AGA en sus diagnósticos y hacer del parlamento abierto un  
medio eficaz para legislar de cara y junto con la ciudadanía.

El Senado de la República, bajo su delineación institucional, ha dado  
grandes pasos para impulsar al parlamento abierto como un mecanismo  
para deliberar, tomar decisiones, transparentar su trabajo legislativo y  
por supuesto para acercarse a la ciudadanía.

## Bibliografía

- Méndez Mandujano, M. A. (2016) Los sistemas de seguimiento del trabajo de las comisiones legislativas a la luz del Parlamento Abierto. En *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Pp. 27-44.
- Puente, K. (2016). El Congreso mexicano: ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto? En *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Pp. 183-199.
- Sanabria López, J.J. (2017). La administración pública del siglo XXI: De la nueva gestión pública al gobierno abierto. En *Gobierno abierto y transparencia. Construcción de las bases de una nueva etapa en la relación con el Estado y la sociedad*. México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Pp. 19-42.
- Woldenberg, J. (2006) Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos. México: Cal y Arena.

## Electrónica

- Alcántara Sáenz, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos?: Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15366/parlamentos-abiertos-analisis-comparado-de-la-probidad-y-transparencia>
- Alianza para la Asamblea Abierta. (2018). *Avances y pendientes en la agenda de Parlamento Abierto en Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Avances%20y%20Pendientes%20en%20la%20Agenda%20de%20Parlamento%20Abierto%20CR%20AAA.pdf>
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2015). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Recuperado de: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_DocumentoCompleto\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. Recuperado de: <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagnostico-II.pdf>
- Animal Político*. (2019). Diputados aprueban la creación de la Guardia Nacional; pasa a los congresos estatales
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2015). Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Cámara de Diputados. (2018). *Iniciativa Guardia Nacional*. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Iniciativa>

\_\_\_\_\_. (2018). *Nota N° 1200. Aprueba Cámara de Diputados creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter y dirección civil; turna dictamen al Senado*. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Enero/16/1200-Aprueba-Camara-de-Diputados-creacion-de-la-Guardia-Nacional-como-una-institucion-de-caracter-y-direccion-civil-turna-dictamen-al-Senado>

\_\_\_\_\_. (2019). *Nota N°. 1658. Crea Cámara de Diputados su Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana; ampliará la accesibilidad de los procedimientos parlamentarios al público*. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Marzo/12/1658-Crea-Camara-de-Diputados-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana-ampliara-la-accesibilidad-de-los-procedimientos-parlamentarios-al-publico>

Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado (COGATI) (2014). *Memoria documental de la Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto*. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/STYPA/memoria.htm>

Congreso de la República de Guatemala. (2019). *constitución política de la República de Guatemala*. Recuperada de: [https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/normativa-constitucional/includes/uploads/docs/1511972586\\_constitucion\\_politica\\_de\\_la\\_republica.pdf](https://www.congreso.gob.gt/wp-content/plugins/normativa-constitucional/includes/uploads/docs/1511972586_constitucion_politica_de_la_republica.pdf)

Coordinación de Comunicación Social del Senado. (2016). *El Congreso de la Unión trabaja por revertir la mala percepción que existe de sus integrantes: senador Daniel Ávila Ruiz*. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/boletines-gp/31271-el-congreso-de-la-union-trabaja-por-revertir-la-mala-percepcion-que-existe-de-sus-integrantes-senador-daniel-avila-ruiz.html>

\_\_\_\_\_. (2016). *Seminario “La nueva actividad legislativa: Hacia un parlamento abierto”*. Recuperado de: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/31262-inauguracion-del-seminario-la-nueva-actividad-legislativa-hacia-un-parlamento-abierto.html>

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Díaz-Iturbe, D. (2013). *Transparencia legislativa en el mundo*. Recuperado <http://revistafal.com/transparencia-legislativa-en-el-mundo/>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2015). *Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México*. Recuperado de: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_Boletin\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_Mexico.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_Boletin_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_Mexico.pdf)
- Lendo Fuentes, T. y Resina de la Fuente, J. F. (2017). Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México. México: Instituto Belisario Domínguez. Recuperado de: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3342>
- López-Ayllon, S. (2007). *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*. Recuperado de: <https://bit.ly/2FsBR1b>.
- OCDE. (2015), *Gobierno abierto en América Latina*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264225787-es>
- Open Parliament. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Recuperado de: <http://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. <https://www.transparencialegislativa.org/>



# Congresos locales y el impacto del parlamento abierto en la transparencia y rendición de cuentas

---

---

Laura Valencia Escamilla<sup>1</sup>

127

## Introducción

**D**os fenómenos recientes han producido cambios en la representación política entre ciudadanos y legisladores. Por un lado, el uso de tecnologías para discutir, votar, debatir, apoyar, informar y difundir, permitiendo un acercamiento más estrecho entre grandes grupos de ciudadanos con sus representantes. Y por otro, el manejo cada vez más frecuente de instrumentos de democracia directa o participativa, particularmente modelos consultivos, deliberativos y de negociación que incorporan a los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas y políticas y en la rendición de cuentas.

La democracia participativa y la representativa, lejos de ser contrarias, constituyen el complemento del nuevo orden político, otorgándole una mayor legitimidad al profundizar los procesos democráticos. Ambos elementos aportan, de forma directa o indirecta, figuras que tienen como efecto un mayor interés público en la política; la expresión de satisfacción

---

1 Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: lvalesc@correo.xoc.uam.mx

o insatisfacción ciudadana respecto a la eficacia del gobierno y sus instituciones; el conocimiento político de los ciudadanos de acuerdo con la identificación de sus representantes; transparencia, supervisión y publicación de las decisiones públicas; y la promoción de los instrumentos bajo los cuales los ciudadanos pueden participar. Todos ellos instrumentos útiles para otorgar confianza en las personas e instituciones gubernamentales.<sup>2</sup>

Es precisamente la confianza y su relación con los nuevos recursos tecnológicos lo que, lejos de acercar a los legisladores con sus representados, ha evidenciado las fallas de la representación y colocan a los congresos en una complicada crisis de credibilidad y confianza. El resultado de este rechazo es perturbador si se observa a la luz de los datos aportados por el Latinobarómetro en su informe de datos agregados en 2015 en el que asegura que América Latina sobresale por la mala evaluación de las instituciones democráticas, particularmente los partidos y los congresos.<sup>3</sup> Es decir, la percepción ciudadana cuestiona, desacredita y hasta descalifica la actuación de los congresos, situación que ofrece una oportunidad para que, tanto los partidos políticos como los congresos, mantengan su relevancia si logran adaptarse e innovar su función en la sociedad otorgando a los ciudadanos un papel central y adoptando medidas inclusivas y mecanismos de participación ciudadana (IDEA, 2017); esto es, integrar la representación política a la democracia participativa; ampliar los canales de interacción social; y promover la rendición de cuentas, la transparencia y la evaluación de los congresos.

2 Sorribas y Garay (2014), mencionan que el interés público, la eficacia política, el conocimiento y la confianza políticos son elementos que componen los modelos psicosociales que involucran el terreno de la participación.

3 Respecto a estos últimos, los datos proporcionados por el índice presentado a lo largo de 20 años (1995-2015) revelan que los países que mejor evalúan a sus legislaturas son Uruguay y Ecuador, donde menos de la mitad de los entrevistados opinó tener mucha y algo de confianza en sus congresos (46%). Del lado contrario, los peor calificados fueron los congresos de Perú, Colombia, Chile y Guatemala con cifras que oscilan entre el 85 y el 76 por ciento, que opina tener poca o ninguna confianza en sus legislaturas. Los intermedios como México, Venezuela y Bolivia, poco más del 60% tienen una percepción negativa de su parlamento. En el mismo sentido, podemos relacionar la desconfianza de los ciudadanos latinoamericanos con sus parlamentos y su percepción sobre la representación, en el informe se menciona que a la pregunta: ¿se sienten representados por sus congresos?, la respuesta fue que el 70% de los latinoamericanos en promedio no se siente representado por sus congresos. Coincide con la evaluación de otros congresos; por ejemplo, Uruguay es el país que mejor representado se siente con 45 por ciento; en el otro extremo se encuentran Perú con apenas 8% de aceptación; Brasil 13% y México 17% (Corporación Latinobarómetro, 2015, pp. 55 y 62).

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

El parlamento abierto es un mecanismo que contribuye a esta apertura. El 15 de septiembre de 2012 un conjunto de asociaciones interesadas en la apertura de los congresos en el mundo firmó la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria como parte del compromiso que adquieren organizaciones de la sociedad civil que monitorean las actividades parlamentarias. Todo ello con la finalidad de generar convenios de colaboración con los congresos nacionales y subnacionales para promover la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario; acciones que conducen a la apertura y acceso ciudadano a las instituciones representativas. La declaratoria reunió la participación de diferentes organismos que monitorean a los parlamentos en 38 países.

Las acciones proyectadas por los contrayentes refieren a la promoción de una cultura de la transparencia en el ámbito parlamentario, publicitar la información legislativa, facilitar el acceso a esta mediante canales electrónicos y el análisis de la información generada por los congresos. Con estos principios, las organizaciones firmantes se comprometen y comprometen a los congresos nacionales y locales a abrirse a la transparencia y al acceso ciudadano a la participación, mediante los principios del parlamento abierto (Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, 2012).

En México, la Alianza por el Parlamento Abierto (APA) reunió a 12 organizaciones interesadas en la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, datos abiertos y participación ciudadana en las actividades legislativas, al tiempo que integró a diversos organismos que buscaban impulsar reformas entre los poderes legislativos federal y locales a fin de integrar estándares establecidos por la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria firmada en 2014. Los resultados del esfuerzo conjunto de las organizaciones de la sociedad civil y los poderes legislativos en México son el objeto de estudio del presente documento y en el que además se identificarán el nivel de incidencia ciudadana de acuerdo con los instrumentos impulsados por los firmantes de la declaratoria.

## 1. Transparencia y rendición de cuentas en el Poder Legislativo

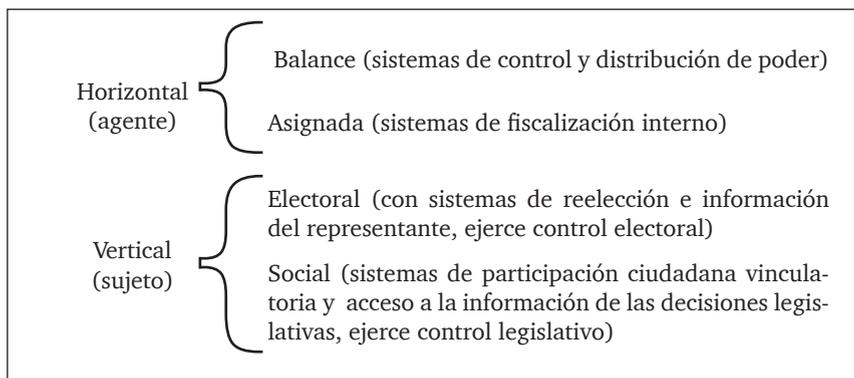
La rendición de cuentas implica una lógica de control del desempeño a partir de la evaluación previa. Tal desempeño está investido de elementos donde se garantiza la transparencia, el acceso a la información, la responsabilidad de quien ejerce la función pública y la sanción en caso de acciones incorrectas en la decisión.<sup>4</sup>

En el Poder Legislativo, la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en la que se puede identificar desde distintos ámbitos. Analíticamente O'Donnell (1998) incluye dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La primera consiste en la existencia de agencias estatales con autoridad legal, encargadas de vigilar y sancionar el desempeño y el uso adecuado de los recursos por parte de los funcionarios públicos y de las instituciones del Estado. La rendición de cuentas horizontal es un instrumento que coadyuva a someter al Estado en su conjunto en la medida en la que "...nadie es dueño de la autoridad, esta es prestada por la ciudadanía mediante elecciones competitivas" (O'Donnell, 2007: p, 37). De esta forma, los mecanismos que operan este tipo de rendición de cuentas se traducen en sistemas de pesos y contrapesos propios de los sistemas presidenciales como se resume en el cuadro 1.

---

4 Shedler (1999) y Ackerman (2004) coinciden en tres elementos básicos del *accountability*: a) *answerability*; b) *receptiveness* y, c) *enforcement*, es decir, transparencia, receptividad y sanción. Transparencia como el derecho de exigir que se informe sobre las decisiones del gobierno, además de explicar y/o justificar las razones de la decisión. La receptividad, es la capacidad de incluir en los procesos de decisión, las opiniones y/o deliberaciones ciudadanas. Finalmente, sancionar es la posibilidad que tienen los ciudadanos de castigar la actuación correcta e incorrecta de los gobiernos electos, sanción que puede ir desde no ser reelecto en la siguiente elección, hasta la revocación del mandato.

### Cuadro 1. Rendición de cuentas y Poder Legislativo



**Fuente:** elaboración propia, adaptado de Casar, Marván y Punte, (2010); O'Donnell (1998); y Cunill (2007).

Para O'Donnell (1998) la rendición de cuentas horizontal en sistemas presidenciales se divide a su vez en dos subtipos: de balance y asignada. La de balance evita la concentración de poder en alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada institución reacciona cuando otro poder invade su jurisdicción (control institucional). El segundo subtipo (asignada) identifica aquellas instituciones que vigilan y sancionan las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales, con la finalidad de evitar y prevenir el manejo ilegal de los recursos (control de los funcionarios públicos). Esto es, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de control, contrapeso y distribución de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el control de decisiones de los propios órganos de gobierno a través de los sistemas de fiscalización internos (auditorías, *ombudsman*, etcétera), (Casar, Marvan y Punte, 2010).<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, O'Donell (1998, 2007) propone subdividir la rendición de cuentas vertical en electoral y social. El primer subtipo lo entiende como el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la reelección de los legisladores

5 En un estudio muy documentado, los autores (Casar, *et al.*, 2010) evalúan la rendición de cuentas horizontal en el caso mexicano, identifican las normas y reglas que integran el conjunto del sistema de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano.

es permitida y si, además, el ciudadano cuenta con información suficiente de su legislador para evaluar su desempeño, antecedentes y hasta capacidades. Tanto *la reelección* como el *acceso a la información* son dos instrumentos que los votantes deben tener garantizados para ejercer control electoral sobre sus representantes.

El segundo subtipo, la rendición de cuentas social, es un recurso que fortalece la rendición de cuentas vertical porque:

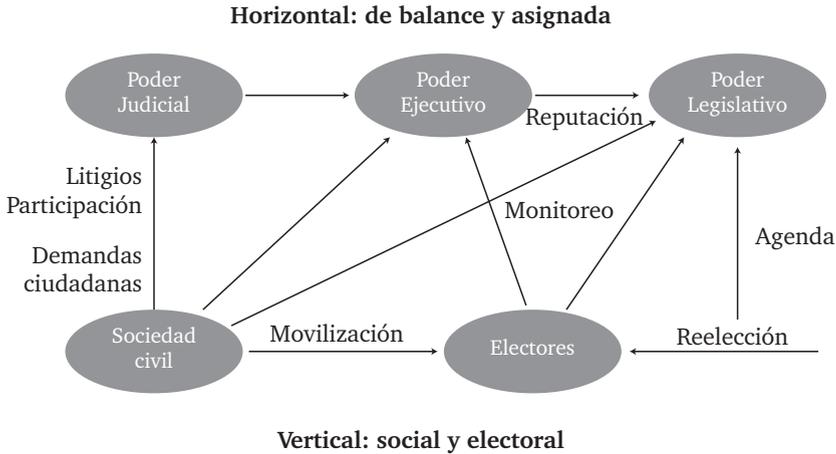
La *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos así como en acciones mediáticas. Las acciones de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. La *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales y no institucionales. (Smulovitz, 2001:3)

En el mismo sentido, Nuria Cunill (2007) afirma que mediante el control social es posible incidir de forma colectiva y efectiva en la rendición de cuentas, dado que los actores de la sociedad civil organizada, las ONG, o los medios de comunicación hacen efectivo este poder por medio del acceso a la información, a la libertad de expresión, a la deliberación pública, a la denuncia y a los derechos de participación y de petición. Es decir, la rendición de cuentas social se apoya por un lado en los *instrumentos de participación ciudadana* (acceso a la información, consultas públicas, deliberación pública, iniciativa ciudadana, contralorías ciudadanas, revocación del mandato), y por el otro, en *la intensidad de los reclamos, así como en el impacto de sus acciones para poder incidir en la opinión pública* (poder de movimiento, poder comunicativo, cabildeo y/o presión).

Esto es, la rendición de cuentas social busca controlar política y legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Pese a la ausencia de sanciones, es posible que con dichas acciones se generen consecuencias materiales que se manifiestan institucionalmente, ya sea política o legalmente. Con ello no solo es posible fortalecer a la ciudadanía, sino responsabilizar al legislador mediante el control social para monitorear, reaccionar e, incluso, incidir en las decisiones legislativas.<sup>6</sup>

6 La ausencia de consecuencias materiales del *accountability* social no implica la ausencia de sanciones, estas se traducen en control social en la medida en la que llegan a tener consecuencias de: reputación, impacto en la opinión pública; activación de mecanismos como las comisiones de investigación de justicia en los congresos; exponer y denuncian

Figura 1. Rendición de cuentas horizontal, vertical y social



Fuente: elaboración propia.

Es posible afirmar que la reformulación de la representación dentro de los mecanismos de apoyo ciudadano sea la clave de la influencia de estos en la agenda gubernamental y legislativa, el complemento educativo y el canal de información del representado para el ejercicio de la responsabilidad y el compromiso político. En otras palabras, la representación vinculada a la rendición de cuentas permite que los ciudadanos ejerzan influencia sobre las decisiones públicas, en la gestión, en la opinión pública, en el control y fiscalización de la política gubernamental, estableciendo (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad y formar opinión sobre la gestión del gobierno.

La representación en relación con la rendición de cuentas vertical en sus vertientes electoral y social tiene un sentido doble. Por un lado, coexiste con marcos normativos que facilitan la intervención activa y el control legal de los ciudadanos de manera individual o colectiva en los asuntos públicos; por el otro, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización y argumentación (Nino,

---

actos ilegales señalando las fallas de la rendición de cuentas horizontal; ejercen control sobre los temas y amplían el alcance de la agenda; activan procedimientos judiciales; accionan organizaciones de supervisión y monitoreo como el establecimiento de organizaciones paralelas de vigilancia social (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

2003 y Alexy, 2006) de la acción colectiva que interactúa entre los representantes y la sociedad organizada.

Los marcos normativos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como en diversas actividades públicas, locales y regionales.

Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de acceso y vinculación con las decisiones. Los niveles de participación se amplían o reducen dependiendo del vínculo o el acceso al proceso de decisión legislativa. Algunos mecanismos tienen una función consultiva en la medida en la que los ciudadanos pueden expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de consultas públicas, referéndums, plebiscitos más o menos influyentes en tanto las opiniones sean vinculatorias con las decisiones gubernamentales.

Otros tienen una función informativa como el acceso a la información. Estos instrumentos son mecanismos que participan de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa; otro grupo lo constituyen los mecanismos que cumplen con funciones de gestión e información compartida, en donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio, o bien son considerados para compartir información mediante el acceso directo a comités legislativos, debates con especialistas, organización de eventos académicos, promoción de reformas, entre los principales.

Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de mecanismos de alta deliberación respecto al proceso de decisión, dichas instituciones contribuyen al proceso de toma de decisiones no solo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, contralorías sociales, revocación del mandato o reconocimiento legal del cabildeo.<sup>7</sup>

7 Respecto a este último elemento, si bien es cierto, el cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses; sin embargo, el cabildeo no solo puede ser ejercido por intereses específicos, es necesario fomentar la participación de grupos profesionales y/o académicos especializados en temas que coadyuvan con el flujo de información que pueden carecer los legisladores, dichos grupos pueden ser copartícipes de decisiones legislativas o por

## 2. La agenda internacional sobre la transparencia legislativa

En términos generales, los congresos de los países latinoamericanos cuentan con instancias institucionales de acceso ciudadano; sin embargo, la eficacia de los instrumentos varía de país en país y depende del nivel de apertura, vinculación y responsabilidad al que están sujetos los legisladores.

En 2012, la comunidad parlamentaria internacional adoptó la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria debatida en Whashington D.C., evento organizado por el National Democratic Institute Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, firmada posteriormente en Roma en septiembre de 2012. De entre los acuerdos suscritos por los países firmantes destacan: transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información legislativa en línea y formatos abiertos, entre los principales puntos. El objetivo del compromiso es el monitoreo de los cuerpos legislativos para aumentar su eficacia, abrirlos a la transparencia y hacerlos responsables frente a sus representados (Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, 2012).

Como parte de los compromisos adoptados, la región latinoamericana emprende acciones a través de diversas iniciativas promovidas, algunas de ellas, por la Red Parlamentaria Interamericana Pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad, constituida en 2012 en Santiago de Chile, así como la Alianza por el Parlamento Abierto firmada en México en septiembre de 2014. Ambos acuerdos comprometen la participación de algunos países de la región como Chile, Argentina, México, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, Venezuela, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Costa Rica.

La intención de las alianzas ha consistido, por un lado, en el fortalecimiento institucional de los congresos en América Latina para apoyar la gestión legislativa, incorporar nuevas tecnologías e instrumentar mejores sistemas de información. Por otro lado, las medidas buscan combatir

---

lo menos, sus posturas son consideradas en la agenda gubernamental, en el proceso legislativo, en el diseño de la política o en la evaluación de la misma.

la corrupción, adoptando normas de transparencia y derecho a la información, así como órganos que garanticen la rendición de cuentas y la interlocución ciudadana.

Ambos objetivos han sido discutidos e implementados de tal manera que las reuniones de las asociaciones en pro de la transparencia han sido anuales de 2012 a 2016 con el fin de homologar las metodologías de monitoreo aplicadas a los países de la región firmantes. Sin embargo, ¿qué tan efectivos han sido los instrumentos de monitoreo y cuáles han sido las respuestas de los legisladores a estas iniciativas?

No obstante el compromiso adquirido por la comunidad parlamentaria de la región, no todos los países han cumplido los objetivos de la declaratoria. Para empezar, el monitoreo de los congresos en la región no ha sido análogo en todos los países, este depende de los recursos técnicos, tecnológicos, de infraestructura y legales con los que cuenta cada uno de los parlamentos latinoamericanos en general y de sus contrapartes locales en particular.

En los informes sobre el Índice de Transparencia Legislativa, elaborado a raíz de los acuerdos suscritos por 13 naciones latinoamericanas, se mide la transparencia en función de cuatro dimensiones: normas de acceso a la información, labor del congreso o asamblea, presupuesto y gestión administrativa y mecanismos de participación y atención ciudadana (Informe RLTL, 2016, pp. 57-62).<sup>8</sup>

8 El objetivo de la evaluación de los congresos es recomendar una serie de estándares mínimos de transparencia, buenas prácticas y la mejora de la imagen de la labor parlamentaria. La metodología del monitoreo ha tenido dos versiones, la primera en 2011 y la evaluación por promedio simple de cinco países (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú); con la misma metodología en 2014 se agregan al seguimiento Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Uruguay, pero este último solo fue evaluado en una de las cuatro dimensiones propuestas. En la segunda versión de 2016, donde se adhieren los congresos de Costa Rica, República Dominicana, Panamá, y Paraguay, se rediseña la metodología anterior para darle mayor precisión a las unidades de medida. En esta versión se implementa el método Fuzzy Set Approach utilizado para la medición de la pobreza relativa, pero los analistas adaptaron la medición a la transparencia en donde se privilegian los rubros de mayor exclusión o menos transparencia de cada país, este movimiento aumenta la importancia del atributo de un indicador cuando al aplicar el índice se priorizan aquellos elementos en los que existe menos transparencia. Es decir, aquellos países que se alejan de la media tienen mayor importancia, por lo que determinados indicadores sobresalen en función del porcentaje obtenido en el déficit. (Metodología de cálculo del Índice RLTL 2016, en [https://docs.google.com/document/d/1yeBOBtde\\_HB6A7R7HB5n64p-ClmnTvdAanHhgk\\_s919w/edit](https://docs.google.com/document/d/1yeBOBtde_HB6A7R7HB5n64p-ClmnTvdAanHhgk_s919w/edit))

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

La dimensión norma observa la existencia de leyes o reglamentos en torno a la transparencia y la participación de la labor del Congreso, evalúa la presencia de prácticas efectivas de transparencia en el trabajo legislativo como la existencia de la regla misma; revisa los reglamentos en función de su claridad, exhaustividad, facultades, atribuciones, independencia, cumplimiento y/o sanción. Valora las medidas sobre prácticas de cabildeo y la influencia a través de la regulación de la *praxis*; la obligatoriedad de la presentación jurada de patrimonio, de la publicación de los asuntos tratados en el pleno y su difusión, así como las actividades de los congresistas y la publicidad del gasto.

La labor del Congreso identifica la existencia de prácticas efectivas de transparencia en el trabajo legislativo como la publicidad y difusión de los debates, votaciones nominales, memorias legislativas, registros de asistencia a las sesiones del pleno y a las comisiones, agenda legislativa de los grupos parlamentarios y publicidad de la contratación de asesores externos, así como el registro de viajes y obsequios a los legisladores.

En el ámbito presupuestal y de gestión administrativa, se indaga sobre la transparencia en el uso de recursos asignados a la labor parlamentaria. Dentro de esta dimensión se ubican variables que consideran el cumplimiento de la publicidad del presupuesto y el gasto, la existencia de auditorías internas y externas, la facilidad de acceso a la información de los salarios y prestaciones de los legisladores y demás personal administrativo, la contratación pública del personal y los concursos meritorios de ingreso y ascenso.

En la participación ciudadana se advierte de la existencia de oficinas de atención ciudadana tanto nacionales como subnacionales, información personal pública de los legisladores y la existencia de canales públicos de televisión y foros de discusión abiertos, además del examen de las páginas web de los congresos y canales de comunicación entre los legisladores y los ciudadanos.

En cada elemento se mide la existencia, pertinencia, publicidad de la norma e información de las actividades del Congreso, además del cumplimiento de las reglas existentes; políticas proactivas que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, el monitoreo incluye la gestión, administración y desarrollo de las políticas públicas que tiendan hacia la apertura y acceso a la información.

En términos generales y de acuerdo con los datos arrojados por el monitoreo, la región se caracteriza por sus bajos niveles de transparencia. En promedio la zona obtuvo una calificación de 0.44 en la evaluación de 2014 de un total de 1, mientras que para 2016, el puntaje se incrementa ligeramente a 0.51; por lo cual, los avances han sido limitados y con tendencia al estancamiento (ver gráfica 1).

Como se observa en la gráfica mencionada, en el resultado que arroja el índice en las evaluaciones de 2014, 2016 y 2018 se advierte una mejora en todos los países de la región, salvo en Venezuela que se mantiene en último lugar y sin modificación en el índice. También llama la atención Perú con un ligero descenso de medio punto con respecto a 2014. Caso contrario es Bolivia con un avance notable en el índice al doblar el puntaje obtenido en 2014; en el mismo sentido se observan los casos de Guatemala, Colombia, Argentina y México, en donde la mejora de este último ocurrió en 2016 con 18 puntos arriba con respecto a la evaluación de 2014 y cuatro puntos positivos en la de 2018 con respecto al segundo monitoreo.

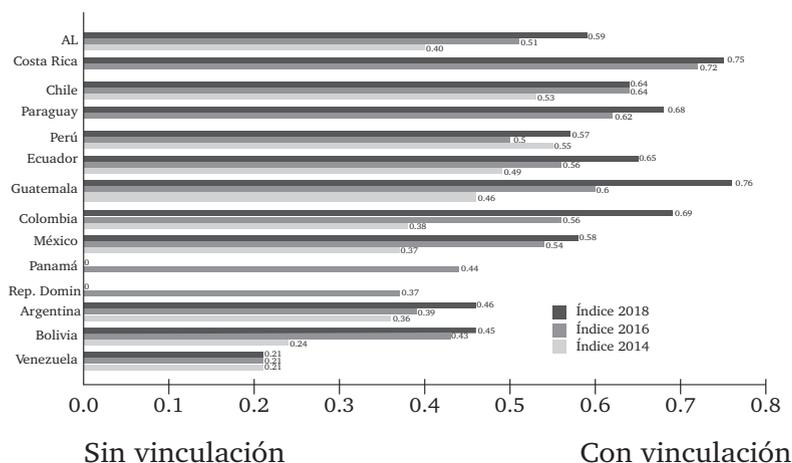
Con la integración de cuatro países al convenio de evaluación en 2016, se puede observar que Costa Rica sobresale con un puntaje muy elevado por encima de la media, colocando al país como la nación latinoamericana con el Congreso más transparente, seguido de Chile y Paraguay (país de reciente ingreso), quienes arrojan datos positivos en materia de transparencia.

En 2018, Panamá y República Dominicana no presentan resultados en la evaluación de ese año; sin embargo, se debe destacar el caso de Guatemala que presenta una elevación de 16 puntos con relación al monitoreo de 2016, seguido por Costa Rica y Colombia quienes también sobresalen por sus avances en la última evaluación. Llama la atención el caso del Congreso chileno que originalmente sobresalía del resto de sus contrapartes, ahora aparece sin cambios respecto a la evaluación de 2016 lo que denota un estancamiento en su numeración.

Si bien es cierto que el índice muestra avances, estos no son homogéneos ya que las mejoras en la mayoría de los países son más bien limitadas y poco consistentes. Podemos decir, con base en los datos, que la mayoría de los países evaluados en la región tienden a la opacidad, desvinculación ciudadana, así como a la ausencia en la transparencia de la labor y el ejercicio presupuestal de los congresos.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Gráfica 1. Índice de Transparencia Legislativa (2014-2018)



**Fuente:** elaboración propia con base en los informes de la Red Latinoamericana por la Transparencia, 2014, 2016 y 2018.

Es decir, el déficit de transparencia es producto, según el informe, de la ausencia, ambigüedad o discrecionalidad de la normativa en función de diversos elementos como la existencia de leyes o reglamentos referentes a la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, control del cabildeo, declaraciones patrimoniales, informes del ejercicio presupuestal legislativo y normativa sobre la publicidad del trabajo legislativo. Esto en parte se puede explicar por las diferencias de estructuras normativas, tecnológicas, de gestión y de inclusión ciudadana con la que cuenta cada país evaluado.

Por ejemplo, en Chile los legisladores rinden cuentas sobre los recursos utilizados, además de tener una auditoría parlamentaria encargada de controlar los fondos públicos para la función legislativa, cuenta con un Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias integrado por exfuncionarios, académicos y especialistas en manejo presupuestal. Adicionalmente, los asambleístas deben presentar su “declaración de intereses jurada de patrimonio” para la consulta pública. En contraste, Perú cuenta con una Comisión de Ética Parlamentaria que previene, investiga y sanciona a los congresistas infractores; sin embargo, la comisión es integrada por los mismos parlamentarios.

Por su parte, en Bolivia, México y Ecuador sobresalen las oficinas ciudadanas de gestión y atención ciudadana en los distritos electorales de sus representantes.<sup>9</sup> Argentina y Colombia cuentan con audiencias públicas donde los ciudadanos y representantes de asociaciones exponen temas de interés (Transparencia, 2013). Es decir, mientras que en Chile los legisladores son sujetos de responsabilidad presupuestal, en Bolivia, México y Ecuador la relación con los ciudadanos es de gestión y de alguna manera consultiva no vinculante. En Colombia y Argentina las audiencias son un acceso al debate ciudadano, pero sin fuerza vinculatoria, ni responsabilidad presupuestal.

La importancia de las instancias de monitoreo y auditoría legislativa han sido prioritarias en los últimos años en la medida en la que los congresos han incrementado exponencialmente sus presupuestos como parte de los procesos de modernización institucional que favorecen la autonomía y la representación. De las primeras acciones, el monitoreo presupuestal ha sido uno de los que llama la atención, sobre todo si tomamos como referente el Congreso norteamericano como la asamblea que ocupa el primer lugar mundial en asignación presupuestal, dado que es el congreso con el mayor número de personal especializado en diversas materias de política pública. Llama la atención que Brasil sea el segundo congreso con mayor presupuesto en el mundo, México que ocupa el 5.º lugar y Argentina el 7.º sitio mundial (PNUD, Unión Interparlamentaria, 2012). A nivel regional estos tres congresos latinoamericanos ocupan los tres primeros lugares en asignaciones presupuestales altas, —como se aprecia en el cuadro 2—, situación que no corresponde con los índices de transparencia presupuestal identificados por la Red Latinoamericana de Transparencia, en donde México y Argentina resultan deficitarios en la transparencia de sus recursos.

9 En México la oficina se localiza en el recinto del Congreso como comisión de gestoría y quejas. El uso del acceso de los ciudadanos mexicanos es importante, de acuerdo con las bitácoras de acceso de febrero a junio de 2010 se registraron 352 peticiones, 171 asuntos legislativos, 104 gestiones y se recibieron a 15 contingentes. Sin embargo, la bitácora registra los ingresos, pero carece de información que dé seguimiento de cada una de las demandas introducidas por los ciudadanos a dicho comité.

*Cuadro 2. Asignaciones presupuestales e índice de transparencia*

País	Asignación presupuestal (en millones de dólares)	Índice de transparencia presupuestal* (2014)	Índice de transparencia presupuestal* (2016)	Índice de transparencia presupuestal* (2018)
Brasil	35 105.7	S/D	S/D	S/D
México	8 878.1	0.28	0.39	.45
Argentina	5 016.5	0.20	0.27	.37
Colombia	2 468.8	0.48	0.55	.60
Venezuela	2 276	0.6	0.7	0
República Dominicana	1 952.7	S/D	0.21	S/D
Chile	1 633.2	0.61	0.61	.54
Costa Rica	498.1	0.79	0.79	.77

\*El índice tiene un rango entre 0 y 1, los cercanos al 0 son los menos transparentes y los cercanos al 1 son los más transparentes. En 2016 se adhieren al acuerdo de transparencia cuatro países de la región (Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Paraguay).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria, 2012; Informe del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014, 2016 y 2018. <sup>10</sup>

En el rubro presupuestal, solo Chile, Ecuador y Guatemala obligan a sus legisladores a informar sobre sus gastos. En Chile y Colombia se publican los nombres de los proveedores de bienes no licitados. Chile, Ecuador y Perú brindan informes financieros sobre viajes dentro y fuera del país; estos países también publican detallados formatos presupuestales en los que se incluyen: gastos de las fracciones, auditorías internas y externas, publicación de los salarios y prestaciones, estructura administrativa, asesorías contratadas por los congresistas, contrataciones públicas, entre los principales (Red Latinoamericana por la Transparencia, 2014). Al correlacionar el índice de transparencia de recursos a los congresos con las asignaciones presupuestales de algunos países de la región —como se muestra en el cuadro 2—, se debe destacar que en aquellos

10 Los países participantes en el Índice de Transparencia han variado. En el 2014 solo nueve naciones firmaron la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, mientras que en 2016 se adhirieron a la Declaración cuatro países de la región. Se espera la afiliación de otros Estados como Brasil y algunos centroamericanos en los próximos años.

países cuyos montos de asignación presupuestal son altos, el índice de transparencia presupuestal es bajo, tal es el caso de Argentina y México como los más rezagados en esta materia. Casos contrarios son Colombia y Chile con recursos más limitados y altos niveles de transparencia presupuestal y sumándose al índice de 2016 y 2018 sobresale el caso de Costa Rica, con el presupuesto más bajo de los registrados por los informes internacionales y es el país que alcanza niveles de transparencia presupuestal muy elevados con casi 0.80 puntos del índice.

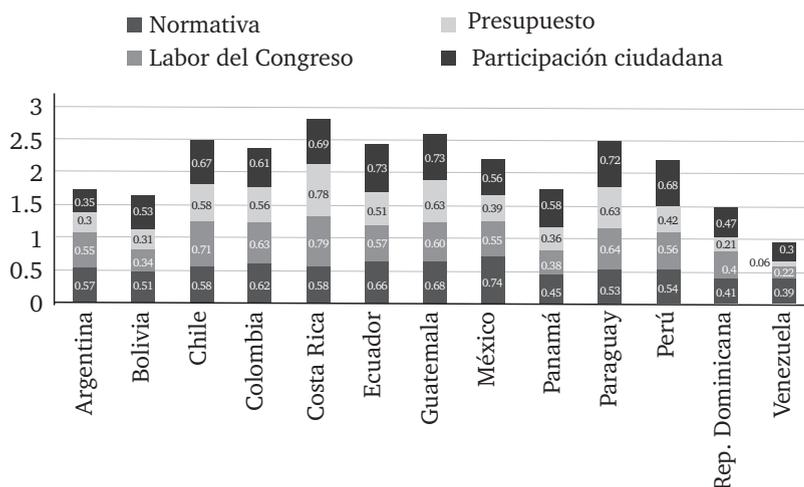
Por otro lado, la evaluación no solo se ocupa de la transparencia en el manejo de recursos, sino además de la existencia de normativa que regule los aspectos básicos de transparencia, de la labor del congreso y de la vinculación con la ciudadanía, como indicadores de la evaluación legislativa.

En la dimensión normativa, que mide la existencia de una estructura reglamentaria, los países que más se destacan son: México, Colombia y Ecuador; contrariamente, Venezuela es el país con la evaluación más baja en la medida en la que sus estructuras normativas carecen de legislación en materia de transparencia, acceso a la información o procedimientos legales que institucionalicen la práctica parlamentaria y la rendición de cuentas. En los países más destacados como México, Colombia y Ecuador se observaron avances en la reglamentación dada la aprobación de nuevas leyes en materia de transparencia; sin embargo, esto no ha significado que la norma se lleve a la práctica. La evaluación de estos dos países en el ámbito presupuestal o labor del congreso son bastante limitados.

En la valoración de la labor del congreso, que refiere al trabajo en comisiones, asesoría interna y externa, al peso de los grupos parlamentarios, etcétera, podemos destacar el caso de Costa Rica, seguido de Chile y Colombia con una evaluación muy positiva en términos de la actividad legislativa.

Finalmente, la participación ciudadana es la dimensión con mejores resultados. En esta categoría se destacan los mecanismos legislativos de atención, petición y respuesta ciudadana, además de la capacidad tecnológica que facilita el acceso ciudadano a la información legislativa. En esta materia sobresalen Guatemala, Colombia y Ecuador, mientras que los países más reticentes a la vinculación ciudadana con la representación parlamentaria son Venezuela, Argentina y Bolivia.

*Gráfica 2. Índice de Transparencia por indicador  
(promedio 2016-2018)*



**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014, 2016 y 2018 (evaluación de 9, 13 y 11 países, respectivamente).

El resultado del monitoreo de los congresos en América Latina nos muestra un proceso de transparencia inconcluso dado que, a pesar de la adecuación y optimización del trabajo legislativo a la implementación de tecnologías, personal especializado y permanente y a la construcción de redes informáticas, son evidentes las asimetrías de información y conocimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo y su capacidad de control y fiscalización gubernamental. Además, la construcción de redes informáticas que dan acceso al control y a la participación ciudadana, cuyo fin es ampliar la inclusión de los representados en las decisiones legislativas, se muestran limitados, ambiguos y carentes de vinculación con la opinión de los ciudadanos.

### 3. Pluralidad y publicidad del Poder Legislativo en México

A nivel regional, México es uno de los países que muestra avances en la transparencia parlamentaria, sobre todo con la integración de normas que abordan este tema. No obstante, el presupuesto continúa siendo uno de los elementos más opacos que impiden fomentar los objetivos del parlamento abierto. Como se mencionó líneas arriba, México ha sido uno de los países impulsores —en conjunto con Chile— del proyecto de transparencia legislativa de los congresos a través de los presupuestos del parlamento abierto como un mecanismo de control, evaluación y monitoreo que llevan a cabo organizaciones de la sociedad civil interesadas en la transparencia de los recursos, del proceso legislativo y de la administración legislativa a nivel federal y estatal. Esta tarea coincide con diversos cambios en la norma y en la composición política de los congresos. La reforma al artículo 6 constitucional y su consecuente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en 2002, tuvieron como consecuencia la transformación institucional y organizacional de los congresos tanto federal como estatal.

A nivel federal, el Poder Legislativo ha transitado de un modelo de gestión gubernamental basado en grupos elitistas, privilegiados, que participaban de la distribución de cargos y favores, a un modelo de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, a pesar de que los intentos por eliminar las antiguas prácticas no ha sido una tarea fácil.

El Congreso mexicano ha tenido que asumir un proceso de institucionalización basado en la circulación de élites; hoy la pluralidad ha marcado todos los cargos de representación política. Hasta 2019, el Congreso federal se compone de tres coaliciones integradas por tres partidos cada una (Juntos Haremos Historia que integra a Morena, PT y PES; Por México al Frente que reúne al PAN, PRD y MC; Todos por México donde se encuentran PRI, PVEM y panal); los gobiernos estatales se reparten entre seis fuerzas políticas (PRI 12, PAN 12, Morena 5 MC 1, PRD 1 e Independiente 1); el promedio del número efectivo de partidos dentro de los congresos locales en México es de 4.09, de estos, 24 son gobiernos divididos y solo ocho gobiernos estatales mantienen mayoría simple en la composición de sus legislaturas locales; es decir, la pluralidad ha sido uno de los detonantes más importantes de la transformación (ver anexo).

La experiencia mexicana respecto a la institucionalización de su poder Legislativo se vislumbra como un proceso largo pero en constante cambio que ha ido de la mano del proceso de transición democrático caracterizado por ser un proceso político-institucional, donde los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación institucional del sistema electoral y de partidos (Merino, 2003), en donde la oposición se fortaleció en la arena electoral para luego iniciar un proceso de transformación e institucionalización del propio congreso. Las etapas rumbo a la consolidación legislativa en el caso mexicano van de la aprobación automática al actual modelo de transformación que aún se mantiene inconcluso.

En una línea de tiempo imaginaria, el camino de la transformación se puede rastrear a partir de 1988, dado que, hasta antes de esa fecha, el Poder Legislativo en México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que hacía del Congreso mexicano un congreso de aprobación automática. La organización centralizada en la que se basaba el Legislativo favorecía al PRI y al presidente, porque este último, al ser jefe de Estado, de gobierno y de su partido, le otorgaba la facultad *metaconstitucional* de repartir las candidaturas electorales y las direcciones legislativas. En este caso, se aseguraban las mayorías afines al presidente, porque al interior del Congreso se estableció un sistema de gobierno basado en una comisión unipartidista conocida como la Gran Comisión, cuya autoridad emanaba directamente del presidente de la Gran Comisión, designado a su vez por el presidente de la República.<sup>11</sup>

A partir de 1988 hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser un sistema de partido hegemónico para convertirse en uno más competitivo, se observa un congreso emergente en el que una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, al ver incrementada su dotación de asientos, fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la IV Legislatura (1991-1994), que

11 Los poderes de la Gran Comisión eran extensos, abarcaban desde la preparación de la lista de integrantes de cada comisión legislativa, el nombramiento de los principales cargos administrativos, la asignación de los recursos, hasta la selección de los miembros de la Mesa Directiva.

a su vez incidió en la composición plural de las comisiones legislativas. En cuanto a los sistemas de información, nacen incipientes recursos tecnológicos como la tabla electrónica de votaciones, en donde, por primera vez, los ciudadanos tenían la posibilidad de observar los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se lleva a cabo la reforma integral del congreso al reformular su propia ley orgánica en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999), tiene por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos considerados e integrados a las reformas propuestas en ese periodo. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso, así como los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al mismo tiempo se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, quienes tendrían a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizan las posibles soluciones.

Por su parte, los sistemas de control horizontal se refuerzan en tanto que se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación, —que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda— creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública, tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario. No será sino años después cuando se expida la Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.

Durante este periodo de construcción del propio congreso se gestan las primeras experiencias de gobierno dividido que traen como consecuencia amplios periodos de obstrucción de decisiones legislativas expedidas por el gobierno y por los grupos parlamentarios en torno a reformas en la estructura constitucional. Al mismo tiempo se observa un proceso de

transformación en tanto el congreso es más propositivo en su labor legislativa (en 2006 es obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en el congreso), abre canales de acceso ciudadano (en 2009 se crea una instancia de gestión ciudadana; y en diciembre de 2010 se reglamenta el cabildeo) y los sistemas de transparencia e información experimentan un constante proceso de consolidación desde la expedición en el año 2000 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera del Congreso.<sup>12</sup>

Adicional a la reformulación institucional del congreso, este ha experimentado el reto de la modernización, tecnificación y transparencia de las actividades legislativas. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, —uno de los primeros órganos de gobierno en experimentar el reto de la transparencia—, desde 1997 cuenta con un sistema electrónico de votación público que ha dado paso a la creación de diversos órganos de información integrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el reforzamiento de los servicios del comité de bibliotecas y en la creación de los sistemas de información electrónicos a disposición del público en general.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene como función ofrecer los siguientes servicios:

- a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende las comunicaciones y correspondencia, turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas
- b) Servicios de la Sesión, que comprenden los de preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los secretarios para verificar el *quorum* de asistencia; cómputo y registro

---

12 Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros interesados en generar y ordenar la información legislativa como el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que opera desde el 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno

- c) Servicios de las Comisiones, que comprende los de organización y asistencia a cada una de ellas a través de su secretario técnico; registro de los integrantes de estas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones
- d) Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de elaboración integral de la versión estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria
- e) Servicios del Archivo, que comprende los de formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la cámara y a los legisladores y
- f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía, e informática parlamentaria

Todos estos servicios han reforzado el trabajo legislativo, sobre todo porque los cambios en el Congreso mexicano se volvieron más profundos y evidentes a partir de la reestructuración de las actividades legislativas. El servicio centralizó las tareas de investigación en el ámbito de antecedentes y estudios comparativos, investigación de temáticas especializadas y servicio de datos e información estadística.

En el Senado de la República México, además de la biblioteca, se cuenta con el Instituto Belisario Domínguez como órgano facultado para realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de coyuntura, para procurar un apoyo consistente a la deliberación y toma de decisiones que competen a las y los legisladores.

En cuanto a los servicios de asesoría, desde 1997 existen en la Cámara de Diputados centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer de legislar: Centro de Estudios de Desarrollo Rural Susten-

table y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) creado en 2004, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) creado en 1997, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) creado en el año 2000, y es hasta el 2005 cuando se crea el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). El objetivo de estos centros es brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas. Se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas. De hecho, el acceso tanto al grupo de especialistas como a los administrativos de los centros es mediante un concurso abierto de oposición y a través de las promociones de categoría mediante concurso cerrado de méritos.

A pesar de que los centros representan un apoyo sustancial y contribuyen a la profesionalización de los legisladores, por el número de investigadores, los centros están limitados en cuanto a sus facultades. Estos se han limitado a proporcionar apoyo técnico e información analítica sin la capacidad de participar en las discusiones en las comisiones, como en Estados Unidos. Es a petición de los representantes o de los grupos parlamentarios como se solicita la colaboración por lo que la actuación de dichos centros se limita a la petición de los grupos. A pesar de que los integrantes de los centros basan su selección mediante un sistema de méritos, este no funciona sobre una base abierta a la población, sino mediante la recomendación de los legisladores, lo que supone la sujeción institucional de los centros a los grupos parlamentarios.

Otro ámbito de transformación que se ha venido gestando, es el que corresponde a la normativa de transparencia que, como se mencionó líneas arriba, dio inicio en 2002 con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que obliga a los órganos del Estado a poner a disposición de los ciudadanos la información en posesión de sus órganos, adicionándose en 2007 al derecho a la información, el de réplica.

Para 2013 una nueva reforma se gesta al otorgar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como la salvaguarda de la autonomía de la difusión en radio y telecomunicaciones. Es hasta 2014, bajo el Pacto por México en el que participaron todos los miembros de los partidos políticos, así como la sociedad civil activa, que se elabora un Sistema Nacional de Transparencia, en conjunto con un

Sistema Nacional Anticorrupción, del cual se desprende la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, decretada en 2015, y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016. De esta última se debe destacar el papel de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien estará a cargo de investigar faltas graves al promover acciones judiciales ante la autoridad competente.

## 4. Efectos de la transformación institucional en los congresos locales

En este largo conjunto de negociaciones políticas, reformas constitucionales y legislación secundaria, el Congreso federal y, como consecuencia, los congresos locales, han llevado a cabo diversas reformas en sus legislaciones, entre las que destacan la del año 2008 la cual estableció que las legislaturas estatales deben contar con entidades de fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión. En 2015, una nueva reforma constitucional otorgó a la fiscalización de las cuentas públicas el carácter de instrumento para combatir la corrupción (hasta ese momento se había planteado como un mecanismo para garantizar el gasto eficiente de los recursos públicos), al tiempo que aumentó la capacidad de la ASF para intervenir en la actuación de los organismos fiscalizadores subnacionales.<sup>13</sup> No obstante, todo este cúmulo de reformas y adecuaciones legales que garantizan el derecho a la información, máxima publicidad y control de los recursos de parte de la Auditoría federal y locales, el proceso se ha tornado lento y en ocasiones sin la disposición política de los actores de los diversos partidos para operar al 100% los sistemas de transparencia y anticorrupción, además de los vacíos legales respecto a las facultades de las instituciones encargadas de aplicarlos.

La Alianza por el Parlamento Abierto en la que participan los legisladores de los Congresos federal y estatal, así como los institutos de transparencia y las organizaciones de la sociedad civil, han dado pie a la evaluación permanente de los esfuerzos emprendidos por las legislaturas locales y federal para generar y cumplir los planes de acción e implementación del programa sobre parlamento abierto. La evaluación y monitoreo ha estado a cargo de las organizaciones de la sociedad civil (osc) firmantes en la Alianza, obteniéndose un prediagnóstico y dos diagnósticos del procedimiento de apertura parlamentaria. Visión Legislativa, una de las osc, elaboró una metodología para conocer de las reacciones al proyecto de la Alianza y encontró que en 2016 (dos años después de la firma de la Alianza por el Parlamento Abierto con los poderes legislativos federal y locales) solo dos congresos estatales tenían un plan de acción para implementar el proyecto (Nuevo León y Sonora); nueve tenían iniciativas

13 En 2016, esta reforma constitucional sería reforzada con la expedición de la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

para discutir sobre cómo llevar a cabo el proceso; dos firmaron acuerdos y 22 no tuvieron reacción alguna sobre el tema.<sup>14</sup> Es decir, la falta de reacción de los representantes ante los ciudadanos hasta ese momento se percibe débil y desinteresada, no solo de la capacidad de supervisión horizontal ejercida por el Congreso hacia su contraparte ejecutiva, sino además la ejercida por los ciudadanos (supervisión vertical) es desalentada por la falta de interés en generar puentes de conexión e interacción entre representantes y representados.

En esa misma etapa, los grupos de la sociedad civil han llevado a cabo dos diagnósticos de evaluación del proyecto de parlamento abierto en los que se han valorado los pilares del proyecto, esto es, rendición de cuentas, acceso a la información, transparencia legislativa, y uso de tecnologías de la comunicación, a través de los 10 principios básicos: derecho a la información, legislación a favor del gobierno abierto, derecho de participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, sobre legisladores y servidores públicos, histórica, datos abiertos, accesibilidad, difusión y conflicto de intereses.

De ambos diagnósticos es posible constatar que, al evaluar el cumplimiento de los 10 principios a partir de las 97 variables propuestas, el nivel de cumplimiento en general es bajo (37% en 2016 y 47% en 2017) pues menos del 50% de los principios se han cumplido, además hay que agregar las asimetrías en la capacidad de los congresos para cumplir con el proyecto del parlamento abierto bajo los estándares convenidos.

Llama la atención que los avances más importantes se tuvieron en materia de derecho a la información y legislación a favor del gobierno abierto con niveles de cumplimiento del 96% para el primer caso y 63% para el segundo. No obstante, si se observa por congreso en particular, el resultado es que 29 legislaturas, incluido el Congreso de la Unión, cubren el 100% del principio del derecho a la información; Veracruz, Tlaxcala, Baja California Sur y Aguascalientes lo cumplen al 80% y Chiapas, como el congreso más rezagado, con 40% de cumplimiento. En el principio de participación ciudadana y rendición de cuentas, las diferencias, son

14 Particularmente Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelia, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. <http://visionlegislativa.com>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

abismales: Nuevo León 92%, Tamaulipas 85%, Puebla 77%, Cámara de Senadores 69% y Cámara de Diputados 54%.

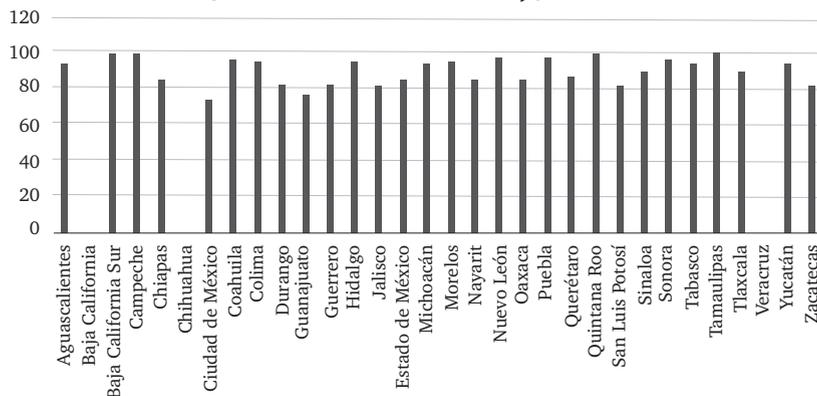
Los de menor avance son: Estado de México y Campeche con 23% de progreso; Guerrero, Baja California Sur cuentan con 38% de adelanto en sus legislaciones, mientras que Yucatán, Sinaloa, Querétaro y Oaxaca alcanzan 31% de desarrollo.

Finalmente, la legislación a favor del gobierno abierto es del 100% en Tamaulipas, Puebla, Nayarit, Jalisco, Guanajuato, Durango, Coahuila, CDMX, Chihuahua, Chiapas, Baja California Sur y Congreso de la Unión. En contraste, Zacatecas, Yucatán, Sinaloa, Colima y Campeche carecen de dicha legislación, por lo que tienen 0% en sus evaluaciones.

Otro monitoreo similar es el realizado por Semáforo Anticorrupción (ver gráfica) en donde se evalúa el avance de la estructura constitucional mediante reformas o iniciativas de ley que reformen las constituciones locales de los estados, así como la elaboración e implementación de leyes secundarias locales anticorrupción derivadas de las reformas constitucionales. En este rubro se valora la existencia de la norma o iniciativa para su reforma y la estructura organizacional del sistema local anticorrupción, que incluye un comité coordinador, otro de participación ciudadana, secretaría ejecutiva y un régimen de responsabilidades administrativas.

En términos generales, los avances han sido satisfactorios, 22 estados cuentan con reformas constitucionales satisfactorias aprobadas en 2017, de acuerdo con la metodología aplicada por los evaluadores, ocho son regulares, es decir, tienen 80% de avance y dos estados carecían de esta reforma hasta ese momento. Por lo que respecta a la ley secundaria, los avances son muy similares, 21 estados cuentan con ella, ocho tienen una implementación regular y tres carecen de ella (Tlaxcala, Chihuahua y Veracruz).

*Gráfica 3. Monitoreo de los sistemas locales anticorrupción  
(leyes o iniciativas del SLA, julio 2017)*

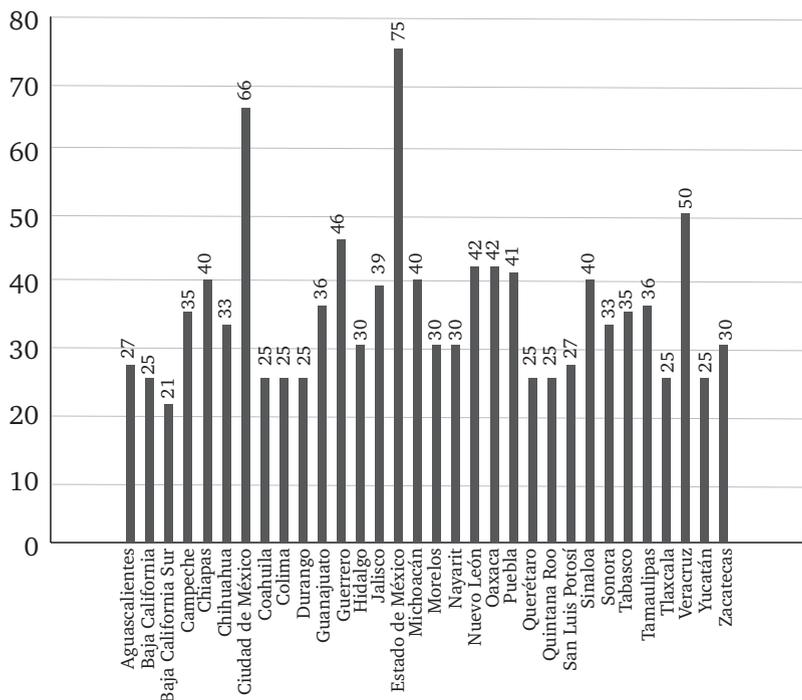


**Fuente:** obtenido del <http://semaforoanticorrupcion.mx/#!/metodologia>

Estas asimetrías son importantes dado que los presupuestos han ido en aumento para todos los congresos a nivel federal y estatal, pero la capacidad tanto legal, técnica y administrativa, hacen de algunos congresos más opacos e impunes que otros.

Esto lo demuestra el Instituto Mexicano para la Competitividad que ha dado seguimiento a las finanzas legislativas de los congresos locales año con año desde 2016, observando que pese al constante incremento presupuestal que los congresos locales han recibido en los últimos siete años, de diez mil millones de pesos que recibieron en conjunto en 2012 a casi quince mil millones en 2018, cuando se detalla por legislatura local, los datos muestran igual asimetría en su distribución y ejecución; es decir, pese a que la normativa de transparencia y anticorrupción avanza, la implementación de esta es limitada y de bajo alcance.

*Gráfica 4. Presupuesto de congresos locales por entidad (2017)*



**Fuente:** elaborado con información de la Base de Datos Legislativos, IMCO 2017.

Como se muestra en la gráfica 4, los congresos locales con mayor presupuesto son tres y llama la atención que si cruzamos con los datos que evalúan los sistemas locales anticorrupción, Veracruz es uno de los que carece de dicho sistema, mientras que el Estado de México es uno de los señalados por el IMCO como de los congresos carentes del principio de participación ciudadana y rendición de cuentas, con 23% de cumplimiento junto con Campeche.<sup>15</sup>

15 El principio de participación ciudadana y rendición de cuentas observa “la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utiliza mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.” Principios y variables del parlamento abierto en [www.parlamentoabierto.mx](http://www.parlamentoabierto.mx)

Si se desglosa por diputado, las asimetrías son aún mayores ya que la Ciudad de México, Baja California, Estado de México, Sonora y Jalisco son los congresos estatales que en 2016 reportaron tener presupuestos superiores al otorgado a los miembros de la Cámara de Diputados federal, en promedio veintiún millones de pesos por legislador local, en tanto los diputados federales reciben quince millones por cada uno. La diferencia más dramática es entre el Congreso de Puebla que otorgó, en ese mismo año, 3.5 millones por representante, mientras que un legislador capitalino recibió 27.6 millones de pesos.

El incremento anual de 2017 y 2018 ha favorecido en mayor medida a la Ciudad de México con 28.8 y 35.8 millones de pesos por diputado local respectivamente; en contraste, Puebla se ha mantenido constante desde 2016. Esto significa que los recursos que los congresos reciben y sus integrantes son variables y no se justifican, sobre todo en los dos casos más altos, ni por su tamaño ni por la labor llevada a cabo; son asignaciones arbitrarias que lejos de estar fiscalizadas, los presupuestos carecen de vigilancia institucional. De ahí que el monitoreo de la información presupuestal y el diagnóstico sobre el ejercicio presupuestal, resulten de alto impacto entre la opinión pública.

Caso similar es el que resulta de la evaluación de la contratación de asesorías, del ejercicio presupuestal de los órganos administrativos, de los legisladores en particular, de los grupos parlamentarios, de los centros de estudio, de los órganos de gobierno de la cámara y, sobre todo, de los comités y comisiones de las legislaturas. De acuerdo con los diagnósticos de las organizaciones que conforman la Alianza por el Parlamento Abierto, del primer (2014) al segundo diagnóstico (2017), los números muestran retrocesos en el cumplimiento de la información presupuestal: Por ejemplo, de las variables que evalúan las contrataciones públicas, el cumplimiento retrocedió casi seis puntos, mientras que sobre el ejercicio del presupuesto aprobado, el retroceso es aún mayor, pasando del 61% de cumplimiento en 2014 al 44% en 2017, es decir, la información presupuestal y administrativa retrocedió un 17% pese a las recomendaciones de las organizaciones a los congresos locales (Diagnóstico por el Parlamento Abierto, 2017).

Cuadro 3. Gastos y asignaciones de los congresos locales

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Estados	% Gasto del Congreso en servicios personales	% Gasto del Congreso en materiales y suministros	% Gasto del Congreso en servicios generales	% Gasto del Congreso en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	% Gasto del Congreso en bienes muebles, inmuebles e intangibles	Gasto del Congreso en inversión pública	% Gasto del Congreso en deuda pública	Remuneración neta mensual	Aguinaldo
Aguascalientes	52%	2%	8%	38%	1%	0%	0%	48811.40	42.00
Baja California	62%	1%	24%	13%	0%	0%	0%	62226.84	-
Baja California Sur	74%	10%	9%	6%	0%	0%	1%	ND	40.00
Campeche	40%	4%	19%	37%	0%	0%	0%	37987.25	45.00
Chiapas	57%	11%	27%	4%	1%	0%	0%	54606.52	60.00
Chihuahua	64%	2%	27%	4%	2%	0%	0%	84196.16	40.00
Ciudad de México	74%	1%	9%	14%	1%	0%	0%	51776.28	40.00
Coahuila	49%	4%	41%	6%	0%	0%	0%	55946.00	40.00
Colima	65%	7%	14%	13%	1%	0%	0%	ND	45.00
Durango	42%	4%	52%	0%	2%	0%	0%	66237.02	sin respuesta
Guanajuato	44%	3%	16%	5%	5%	13%	14%	159322.01	45.00
Guerrero	40%	3%	9%	48%	0%	0%	0%	61399.68	45.00

Continúa...

Congresos locales y el impacto del parlamento abierto en la transparencia y rendición de cuentas

Estados	% Gasto del Congreso en servicios personales	% Gasto del Congreso en materiales y suministros	% Gasto del Congreso en servicios generales	% Gasto del Congreso en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	% Gasto del Congreso en bienes muebles, inmuebles e intangibles	Gasto del Congreso en inversión pública	% Gasto del Congreso en deuda pública	Remuneración neta mensual	Aguinaldo
Hidalgo	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	47 538.00	60.00
Jalisco	94%	1%	4%	0%	0%	0%	0%	66 038.78	50.00
Estado de México	64%	4%	13%	19%	0%	0%	0%	ND	60.00
Michoacán	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	50.00
Morelos	39%	3%	32%	20%	0%	0%	6%	ND	-
Nayarit	69%	4%	10%	17%	1%	0%	0%	72 217.34	60.00
Nuevo León	51%	2%	46%	0%	1%	0%	0%	ND	60.00
Oaxaca	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	42 000.00	-
Puebla	54%	3%	40%	2%	1%	0%	0%	55 683.34	46.00
Querétaro	48%	2%	15%	34%	1%	0%	0%	67 693.36	sin respuesta
Quintana Roo	51%	4%	24%	18%	4%	0%	0%	42 379.84	47.00
San Luis Potosí	77%	1%	14%	0%	2%	0%	5%	114 054.36	90.00
Sinaloa	55%	7%	21%	15%	1%	0%	0%	42 437.16	65.00
Sonora	26%	13%	52%	9%	0%	0%	0%	ND	40.00

Continúa...

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Estados	% Gasto del Congreso en servicios personales	% Gasto del Congreso en materiales y suministros	% Gasto del Congreso en servicios generales	% Gasto del Congreso en transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	% Gasto del Congreso en bienes muebles, inmuebles e intangibles	Gasto del Congreso en inversión pública	% Gasto del Congreso en deuda pública	Remuneración neta mensual	Aguinaldo
Tabasco	50%	4%	43%	3%	0%	0%	0%	ND	sin respuesta
Tamaulipas	75%	3%	20%	0%	1%	0%	0%	102318.96	60.00
Tlaxcala	47%	10%	12%	30%	1%	0%	0%	59189.76	-
Veracruz	57%	1%	6%	35%	1%	0%	0%	58123.38	92.00
Yucatán	66%	15%	19%	0%	0%	0%	0%	ND	40.00
Zacatecas	64%	2%	8%	25%	1%	0%	0%	72306.94	42.00

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados por el IMCO (2018).

Esta situación preocupa porque el destino de estos recursos es aún más incierto. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha dado seguimiento al gasto de los recursos asignados y encontró en el último de sus informes (2018) que el 57% de estos se destinan a servicios personales que incluyen sueldos y prestaciones de los legisladores y del personal contratado. Si lo relacionamos con la información sobre el presupuesto ejercido en los órganos administrativos y legislativos, el cumplimiento oscila del 14 al 0 por ciento, lo que da cuenta de la oscuridad y hermetismo en el manejo de estos recursos (ver tabla 5).

La situación es parecida en cuanto a los servicios básicos, oficiales, de comunicación y viáticos como los segundos más utilizados con 22% y las ayudas sociales (16%) como una actividad paralela a la ejercida por las políticas sociales gubernamentales, en donde desconocemos a los beneficiarios, quiénes lo ejecutaron y bajo qué reglas; es decir, cada diputado determina el programa, obras y acciones de infraestructura social que mejor convenga a sus intereses (IMCO, 2018, pp. 16-18).

A pesar de que la pluralidad es una realidad en los congresos locales, 24 de 32 legislaturas se encuentran en una situación de gobierno dividido, los partidos opositores no han llevado a cabo su labor de control político o supervisión presupuestaria, o por lo menos no han incidido en este aspecto. Muñoz y Díaz (2017) plantean la hipótesis de que los legisladores estatales concretaron un pacto de inmunidad mutua, en el que, si no se hacían observaciones al gasto del Ejecutivo estatal, no se harían tampoco en los municipios controlados por la oposición, así como en los congresos (Muñoz y Díaz, 2017, p. 192).

## Reflexiones finales

La pluralidad de los congresos no ha funcionado como mecanismo de control en el manejo de los recursos financieros y administrativos, sin embargo, la pluralidad ha abonado a concretar el proceso de institucionalización de los mismos. El monitoreo de las asociaciones de la sociedad civil a través del principio de parlamento abierto muestra el tipo de información disponible para la sociedad, así como el nivel de publicidad de los congresos. En estos encontramos avances en la armonización de los marcos legales en materia de transparencia en la mayoría de los congresos, no obstante, las evaluaciones demuestran que la capacidad y calidad de los mismos es limitada para un efectivo control presupuestal y administrativo legislativo.

Si bien es cierto, para algunos estos esquemas de evaluación mediante variables generalizadas son mediciones superficiales de transparencia, se debe mencionar a su favor que hoy día este escrutinio social es una de las formas de integrar la participación a dicha representación con marcos de los siglos XIX y XX y que, en la actualidad, las tecnologías de la información y los derechos de participación adquiridos por la ciudadanía, muestran la necesidad de renovar la concepción propia de la representación fundada en los clásicos que nos ofrecieron valiosos instrumentos en la formación de los gobiernos. Sin embargo, hoy requerimos de nuevos elementos que aún no han sido desarrollados, pero estos avances empíricos pueden dar la pauta a una mejor concepción de la representación participativa.

## Bibliografía

- Ackerman, John M. (2004) “Sinergia, Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial”. *Documento de Trabajo del Banco Mundial*, No 31.
- Alexy, Robert (2006) “Los derechos fundamentales en el Estado Constitucional Democrático”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 31-48.
- Casar, María, Marván, María y Puente, Khemvirg (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, pp. 331-405.
- CESOP (2004) *Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios*, México: Cámara de diputados, LIX Legislatura.
- Corporación Latinobarómetro (2015), *Latinobarómetro 2015*, banco de datos en Línea [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Cunill, Nuria (2007) “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual” en Conference Paper CLAD, *Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana*, 25-27 de abril.
- Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (2012) en línea <http://www.openingparliamentar.org/declaration>
- Diagnóstico por el Parlamento Abierto (2017) <https://www.parlamentoabierto.mx/wpcontent/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf>
- IDEA (2017) *The global state of democracy exploring democracy's resilience*, IDEA, Sweden.
- IMCO (2018) *Informe de Congresos Legislativos Estatales* en línea <https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Finanzas%20p%C3%BABlicas/Informe%20Legislativo/Informe%20de%20Congresos%20Legislativos%20Estatales%202018/Documentos%20de%20resultados/IL%202018%20Informe%20Legislativo.pdf>
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, F.C.E., México.
- Muñoz, Aldo y Díaz Oniel (2017), “Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México”, en Mónica Montaña y Fernando Patrón (coods.) *Élites parlamentarias en México. Actitudes y desempeño*, Tirant lo Blanch/Universidad de Guanajuato.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

- Nino, Carlos Santiago (2003) *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona: Gedisa.
- O'Donnell, Guillermo (1998) Accountability horizontal, en *Revista Ágora*, México: número 8.
- O'Donnell, Guillermo (2007) "Hacia un Estado de y para la democracia" en PNUD *Democracia, Estado, Ciudadanía*, Lima: pp. 25-64.
- Peruzzotti y Smulovitz (eds.) (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: ed. Temas.
- PNUD/Unión Interparlamentaria (2012) *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza Cambiante de la Representación Parlamentaria*, Dinamarca: PNUD/Unión Interparlamentaria.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014) *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*. En línea <http://indice2014.transparencialegislativa.org/>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2016) *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*. En línea <http://indice.transparencialegislativa.org/>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2018) *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*. En línea [https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17\\_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf)
- Schedler, Andreas (coord.) (1999) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Reino Unido: Editorial Lynne Rienner.
- Smulovitz, Catalina (2001) "Judicialización y Accountability social en Argentina", Trabajo presentado en el xxii *International Conference de la Latin American Studies, Association*, Washington, D.C: Septiembre.
- Sorribas, Patricia y Garay Zenaida (2014) "La participación entre la democracia participativa y la democracia directa. Apuntes desde un enfoque psicosocial" en *Polis*, vol. 10, núm. 2, pp. 39-69.
- Transparencia A.C. (2013) *Buenas Prácticas Parlamentarias en América Latina*, Lima, Perú.



# Experiencias regionales: la iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas

---

---

Dora Cecilia Martínez Garcés<sup>1</sup>

165

## Introducción

**E**l compromiso de los congresos para difundir sus actividades y legislar de cara abierta a la ciudadanía exige cada vez más de la institucionalización de procesos que involucren la participación de grupos sociales y políticos, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso estratégico de las tecnologías de información.

Así, en los últimos años, diversas organizaciones han enfocado sus esfuerzos para evaluar a congresos de distintas latitudes a fin de analizar las condiciones que requieren para promover la apertura legislativa. También, se han generado interesantes iniciativas a favor de congresos abiertos impulsando objetivos y acciones para lograr que la ciudadanía incida en el análisis y debate de los temas trascendentales que son materia del trabajo legislativo.

Estos avances han servido de marco para cambios graduales en las estructuras de algunas instituciones parlamentarias. Bien se trate de cam-

---

1 La maestra Dora Cecilia Martínez Garcés es investigadora nivel “C” adscrita a la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez.

bios en la normativa o en los órganos de gobierno de los congresos, el parlamento abierto constituye hoy en día una de las herramientas más efectivas para conducir los compromisos de apertura hacia planes de acción específicos que permitan concretar el objetivo de transparentar lo que se hace al interior de los parlamentos.

En nuestro país, como se ha podido revisar en capítulos anteriores, en el Congreso de la Unión, así como en algunos congresos de los estados, se han dado pasos significativos en la ruta de la apertura parlamentaria. En este tenor, el objetivo del presente capítulo es analizar la labor realizada en el H. Congreso del estado de Zacatecas con miras de cumplir los postulados del parlamento abierto.

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del estado de Zacatecas presentó el documento titulado Nuevas disposiciones de la Ley Orgánica y reglamento general del Poder Legislativo del estado de Zacatecas. En dicho documento se analizan las diferentes propuestas de los legisladores locales a favor de incorporar elementos del parlamento abierto en el congreso de la entidad.

Asimismo, se destacan las reformas al Reglamento del Congreso del estado de Zacatecas y a la Ley Orgánica. El documento también recopila las iniciativas presentadas por el diputado José Luis Medina Lizalde del grupo parlamentario de Morena presentado el 29 de agosto de 2017 para reformar la Ley Orgánica y al Reglamento del Poder Legislativo a fin de establecer una plataforma digital para la publicación de la información generada por la legislatura y de la que se encuentre en resguardo del congreso de la entidad, así como detalles del manejo y aplicación de los recursos públicos que ejerce el congreso.

El 26 de septiembre de 2017, el Diputado Lizalde presentó otra iniciativa en la que buscaba dotar al Legislativo local de un marco jurídico que fortaleciera la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello, propone que en la Ley Orgánica se incluyan elementos como el principio de máxima publicidad, retoma su primera iniciativa para incluir la plataforma virtual de transparencia y, finalmente, el establecimiento de indicadores de desempeño a los legisladores, los cuales deberán estar disponibles al público.

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Otra iniciativa mencionada en el documento es la de la diputada Guadalupe Cecilia Flores Escobedo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentada el 7 de mayo de 2018 cuyo objetivo fue fortalecer el principio constitucional de máxima publicidad en todas las actividades del Congreso, además de proporcionar a los ciudadanos las herramientas necesarias para conocer de primera mano la productividad legislativa, así como la consolidación de un sistema de evaluación de los legisladores.

## 1. La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas

El 7 de julio de 2018 fue publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno de Zacatecas el **Decreto**<sup>2</sup> por el que expide la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas, la cual abroga la Ley Orgánica publicada el 15 de julio de 2006.

El artículo 1.º del apartado de los transitorios señala que la nueva **Ley Orgánica comenzó a tener vigencia a partir del 7 de septiembre de 2018**, de forma simultánea con un Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Los elementos que destacan en la nueva Ley Orgánica son los cambios a la denominación, adecuación de atribuciones e incorporación de nuevas comisiones legislativas, con el objetivo de armonizar su contenido con las reformas constitucionales y legales, además de evitar la duplicidad de funciones y sobrecarga de trabajo que se presenta en algunas comisiones.

Una de las comisiones que se crea con esta nueva ley es la de parlamento abierto, que tiene como función principal analizar y proponer mejoras que fortalezcan los principios presentado por la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA), así como las ideas innovadoras que permitan acercar al congreso estatal con la ciudadanía.

Además, es preciso señalar que la incorporación de una comisión que analice los temas sobre parlamento abierto permite fortalecer el compromiso del Congreso de Zacatecas con la transparencia y la rendición de cuentas, además de considerar necesario que la labor legislativa sea pública y propicie la participación de la ciudadanía en las actividades cotidianas de esta representación popular.

Los cambios en el nueva Ley Orgánica del estado de Zacatecas en materia de parlamento abierto se establecieron de la siguiente manera:

2 *Periódico Oficial* del Gobierno de Zacatecas, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, Tomo CXXVIII, Núm. 54 Zacatecas, Zac. 7 julio de 2018 <http://periodico.zacatecas.gob.mx/visualizar/e2540835-d406-4fc4-af9e-0bd5f4a2e258;1.1>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

*Tabla 1. Elementos de parlamento abierto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas*

<i>Título/Capítulo</i>	<i>Artículo</i>
<p>TÍTULO PRIMERO</p> <p>DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Capítulo Segundo</p> <p>Parlamento abierto</p>	<p><b>Artículo 11.</b> La Legislatura promoverá la implementación del Parlamento Abierto, basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Impulsará a través de Lineamientos la implementación de mejores prácticas de transparencia para alcanzar dichos principios y promoverá una agenda de parlamento abierto.</p> <p><b>Artículo 12.</b> El Parlamento Abierto promoverá el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión proactiva de la información parlamentaria con la mayor cantidad de información relevante, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativa; la información procedente sobre los diputados y servidores públicos de la Legislatura, incluidas las declaraciones a que se refiere la Ley General, cuya información será resguardada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; la información histórica con datos abiertos; sesiones accesibles y abiertas al público.</p>
<p>TÍTULO TERCERO</p> <p>ATRIBUCIONES DE LA LEGISLATURA DEL ESTADO</p> <p>Capítulo Quinto</p> <p>De las atribuciones con relación a la ciudadanía</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Las atribuciones de la Legislatura con relación a la ciudadanía son:</p> <p>I...VI</p> <p>VII. Incluir a la ciudadanía en las políticas de Parlamento Abierto, promoviendo el derecho a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana;</p>

Experiencias regionales:  
la iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas

Título/Capítulo	Artículo
<p>TÍTULO SÉPTIMO</p> <p>ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA LEGISLATURA</p> <p>Capítulo Tercero</p> <p>Comisión de Régimen Interno y Concertación Política</p> <p>Capítulo Sexto</p> <p>Comisiones Legislativas</p>	<p><b>Artículo 120.</b> Son atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se ejercerán a través del Presidente en turno:</p> <p>I...XVI</p> <p>xvii. Coadyuvar en las acciones en materia de Parlamento Abierto, así como dar a conocer a los representantes de cada grupo parlamentario, los compromisos que se establezcan, para su cumplimiento;</p> <p><b>Artículo 131.</b> Las Comisiones Legislativas se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una Legislatura; se deben integrar mínimo por tres diputados, máximo por cinco, un Presidente y los demás Secretarios, salvo las excepciones previstas en el Reglamento General y las que, en su caso, determine el Pleno.</p> <p>Se procurará que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, que sean en número impar, y que cada uno de los diputados que integren la Legislatura, presida una comisión y sea secretario, por lo menos, en dos comisiones, y son las siguientes:</p> <p>I...XXI</p> <p>xxii. Parlamento Abierto;</p>

Continúa...

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Título/Capítulo	Artículo
	<p><b>Artículo 155.</b></p> <p>PARLAMENTO ABIERTO</p> <p>Corresponde a la Comisión de Parlamento Abierto el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>I. Los que se refieran a las iniciativas de ley, reformas, adiciones o puntos de acuerdo relacionados con los mecanismos de Parlamento Abierto;</li><li>II. Elaborar el proyecto de lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Legislatura y someterlos, por conducto de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, a la aprobación del Pleno;</li><li>III. Vigilar que se cumplan los principios de Parlamento Abierto en la Legislatura;</li><li>IV. Organizar foros de consulta a efecto de captar y realizar propuestas que tiendan a mejorar la aplicación o, en su caso, adecuación de la legislación en materia de Parlamento Abierto, y</li><li>V. Representar a la Legislatura del Estado, a través de su Presidente, ante organismos gubernamentales del sector público, privado y de la sociedad civil, cuando se aborden temas en materia de Parlamento Abierto.</li></ol>

**Fuente:** elaboración propia con información de la página del H. Congreso del estado de Zacatecas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <https://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cual=224>

## 2. El parlamento abierto en el Reglamento del Congreso del estado de Zacatecas

El 7 de septiembre de 2018 fue publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno, el Reglamento General del Poder Legislativo del estado de Zacatecas como parte de las reformas al marco jurídico del congreso estatal. Las razones que llevaron a la implementación de un nuevo reglamento consistieron en buscar el reajuste en el funcionamiento interno del congreso, así como pretender alcanzar una serie de metas para fortalecer la relación del Legislativo con la sociedad.

Cada uno de los reglamentos que ha tenido el congreso fueron aprobados de acuerdo con los tiempos políticos, económicos y sociales que se vivía. El reglamento junto con la nueva Ley Orgánica del Congreso, pretenden ser un marco legal idóneo y coherente que responda al reclamo ciudadano de terminar con la opacidad legislativa.

En lo que respecta al parlamento abierto, y siguiendo el documento presentado por el Instituto de Investigaciones Legislativas, se establecieron una serie de elementos que pretenden responder a la necesidad de adoptar y adaptar más y mejores mecanismos que respondan a los principios propuestos por la Alianza para el parlamento abierto en México.

Los elementos que contiene el nuevo reglamento y que buscan ser el motor de inclusión a los principios de parlamento abierto son:

*Tabla 2. Elementos de parlamento abierto en el Reglamento General del Poder Legislativo del estado de Zacatecas*

Título/Capítulo	Artículo
TÍTULO TERCERO	
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS	
Capítulo II	
Responsabilidades y disciplina	<b>Artículo 12.</b> Los diputados, en el ejercicio de sus funciones, deberán conducirse bajo los principios de disciplina, honradez, honestidad, integridad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.

*Continúa...*

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Título/Capítulo</i>	<i>Artículo</i>
<p>TÍTULO DÉCIMO</p> <p>ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA LEGISLATURA</p> <p>Capítulo I</p> <p>Disposiciones comunes</p> <p>Capítulo III</p> <p>Unidades de apoyo de la Secretaría General</p>	<p><b>Artículo 246.</b> La Secretaría General de la Legislatura tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I...XLIII</p> <p>XLIII. A través del Instituto de Investigaciones Legislativas, monitorear y dar seguimiento a las acciones implementadas en materia de Parlamento Abierto.</p>
	<p><b>Artículo 252.</b> El Instituto de Investigaciones Legislativas, tendrá las siguientes facultades:</p> <p>I...XXII</p> <p>XXIII. Monitorear y dar seguimiento a las acciones implementadas en materia de Parlamento Abierto, y</p>
	<p><b>Artículo 255.</b> La Unidad de Transparencia tendrá las siguientes facultades:</p> <p>I...VI</p> <p>VII. Coadyuvar en los trabajos que la Legislatura realice en materia de Parlamento Abierto;</p> <p>VIII. Apoyar en los trabajos de las Comisiones Legislativas de Transparencia y Protección de Datos Personales, y de Parlamento Abierto, y</p> <p>IX. Las demás facultades que les confieran otras disposiciones normativas respecto a su ámbito de competencia, así como las que expresamente le instruya el Secretario General.</p>

*Continúa...*

Experiencias regionales:  
la iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas

174

Título/Capítulo	Artículo
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO</p> <p>PARLAMENTO ABIERTO</p> <p>Capítulo Único</p>	<p><b>Artículo 276.</b> Para el cumplimiento de las acciones en materia de Parlamento Abierto se promoverá el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión proactiva de la información parlamentaria con la mayor cantidad de información relevante, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativa; la información que sea procedente sobre los diputados y servidores públicos de la Legislatura, incluidas las declaraciones a que se refiere la Ley General, cuya información será resguardada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; la información histórica con datos abiertos; sesiones accesibles y abiertas al público.</p> <p><b>Artículo 277.</b> En la implementación del Parlamento Abierto, se hará uso eficaz y eficiente de las tecnologías de la información y comunicación.</p> <p>Los sistemas informáticos que se utilicen deberán atender a los principios de accesibilidad de la información, certeza, concentración, confiabilidad, conservación de datos, clasificación, funcionalidad, homologación de contenidos y procesos, integralidad, interconectividad, orden, organización, sencillez y sustentabilidad.</p> <p><b>Artículo 278.</b> La Secretaría General deberá establecer, por conducto del Instituto de Investigaciones Legislativas, un programa de monitoreo permanente que permita dar seguimiento a la aplicación de los principios, indicadores y variables implementadas, a efecto de conocer y medir los resultados obtenidos en materia de Parlamento Abierto.</p> <p><b>Artículo 279.</b> Los compromisos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto deberán ser aprobados por el Pleno o, en su caso, por la Comisión de Régimen Interno, con la finalidad de garantizar su cumplimiento.</p> <p><b>Artículo 280.</b> Los Lineamientos precisarán los mecanismos para la implementación de mejores prácticas de transparencia, así como una agenda de Parlamento Abierto.</p>

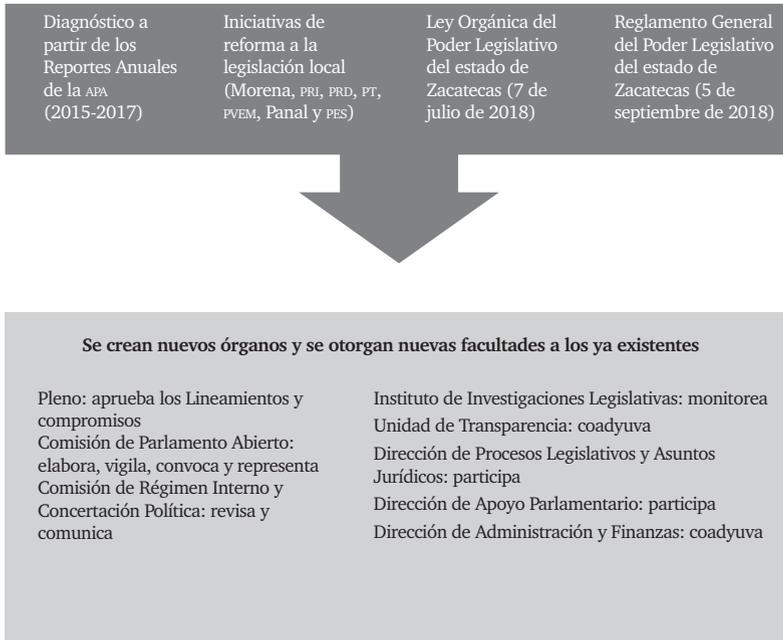
**Fuente:** elaboración propia con información de la página del H. Congreso del estado de Zacatecas.<sup>4</sup>

4 <http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cual=225>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Partiendo de lo anterior, pueden identificarse los avances más importantes para la implementación del parlamento abierto en el H. Congreso del estado de Zacatecas considerando los siguientes elementos:

*Figura 1. Antecedentes de la implementación del parlamento abierto en el H. Congreso del estado de Zacatecas*



**Fuente:** elaboración propia con información de la página del H. Congreso del estado de Zacatecas.

### 3. Diagnóstico en materia de parlamento abierto

Para Dworak (2015) en cualquier democracia es indispensable que fluya la información, tanto positiva como negativa, sobre personas e instituciones, de tal forma que el ciudadano se forme un juicio al momento de elegir. Al respecto, en nuestro país existen mediciones que dan cuenta del desempeño de los congresos y, de manera específica, de sus niveles de apertura.

Estas evaluaciones, que son la base para la elaboración de diagnósticos sobre el estado de apertura parlamentaria, permiten identificar las fortalezas y debilidades de los congresos para definir acciones, elaborar programas y establecer procesos con miras a lograr parlamentos abiertos.

Ahora bien, para conocer el nivel de cumplimiento del H. Congreso del estado de Zacatecas en materia de parlamento abierto, se tomarán como referencia los diagnósticos elaborados en 2015 y en 2017 por la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA).<sup>5</sup>

La APA considera 10 principios y 95 variables para evaluar al Congreso de la Unión y a los 32 congresos locales en el cumplimiento de los estándares de parlamento abierto. El Congreso del estado de Zacatecas en las dos evaluaciones realizadas ha obtenido resultados reprobatorios, registrando un nivel de cumplimiento de 37.9% considerado como **muy insatisfactorio** en 2015 y de 42% en 2017 considerado insatisfactorio.

De acuerdo con la última evaluación, los rubros peor evaluados son los de: datos abiertos (0%), legislación en materia de gobierno abierto (0%), conflictos de interés (14%) e información presupuestal y administrativa (25%).

Es de destacarse que entre 2015 y 2017, el principio de accesibilidad y difusión cayó del 100% al 50%. En ese mismo periodo, el cumplimiento del principio de información presupuestal cayó del 67 al 25% (ver tabla 3).

5 Tomado de <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>  
<https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

Tabla 3. Resultados del parlamento abierto en Zacatecas 2015 y 2017

Principio	Resultados 2015		Resultados 2017	
	% de cumplimiento	Comentarios	% de cumplimiento	Comentarios
<b>Derecho a la Información</b>	60%	No cumple con tener procedimientos para el acceso a la misma, ni ofrecer información sobre ubicación de la oficina de enlace.	100%	El Congreso garantiza el acceso a la información que produce.
<b>Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas</b>	50%	Es omiso en ofrecer votaciones en el Pleno y comisiones, así como en los informes de los diputados. Tampoco tiene mecanismos de interacción ciudadana, ni de participación en el proceso presupuestario	46%	Cuenta con mecanismos de participación ciudadana. Divulga información limitada para la supervisión de sus actividades.
<b>Información parlamentaria</b>	57%	No explica el proceso legislativo, ni las funciones del Congreso, no tiene un motor de búsqueda específico para la página web, no publica todos los documentos que recibe, ni las listas de votaciones, entre otras	52%	Cuenta con información parlamentaria general, pero no está en formatos sencillos o completos.

Continúa...

Experiencias regionales:  
la iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas

<i>Principio</i>	<i>Resultados 2015</i>		<i>Resultados 2017</i>	
	<i>% de cumplimiento</i>	<i>Comentarios</i>	<i>% de cumplimiento</i>	<i>Comentarios</i>
<b>Información presupuestal y administrativa</b>	67%	Falta por cumplir con presupuesto aprobado y ejercido por órganos de gobierno y administrativos del Congreso, así como el de centros de estudios y comités	25%	El presupuesto no está desgregado. Cumple con la publicación de cierto material administrativo.
<b>Información sobre legisladores y servidores públicos</b>	31%	Faltan datos sobre redes sociales, ubicación de oficinas, productos legislativos presentados, asistencias a sesiones, informes y declaraciones patrimoniales y de intereses.	33%	Los perfiles de legisladores muestran información limitada y general. No cuenta con información detallada.
<b>Información histórica</b>	100%	Cumple al 100%.	100%	Cuenta con un archivo histórico de legislaturas anteriores.
<b>Datos abiertos y no propietario</b>	0%	No utiliza formatos de datos abiertos.	0%	No se utilizan datos abiertos ni software libre. No se facilita la descarga masiva de información.

*Continúa...*

Parlamento abierto:  
Principios básicos y experiencias nacionales

<i>Principio</i>	<i>Resultados 2015</i>		<i>Resultados 2017</i>	
	<i>% de cumplimiento</i>	<i>Comentarios</i>	<i>% de cumplimiento</i>	<i>Comentarios</i>
<b>Accesibilidad y difusión</b>	100 %	Cumple al 100 %	50 %	Cuenta con información sobre la ubicación del recinto legislativo y de contacto. No hay evidencia de acceso a las sesiones del pleno o comisiones.
<b>Conflictos de interés</b>	14 %	Solo cumple con mantener una disposición para excusarse en caso de potencial conflicto de intereses	14 %	Solo se prevén las excusas por conflicto de interés. No cumple con el resto de las variables.
<b>Legislan a favor del gobierno abierto</b>	0 %	No lleva a cabo acciones en favor de gobiernos abiertos	0 %	No favorece las políticas que permitan de Gobierno Abierto y por lo mismo, no se han incorporado a la vida parlamentaria
<b>Porcentaje global de cumplimiento</b>		<b>37.9 %</b>		<b>42 %</b>

Entre las deficiencias más importantes se encuentran: la divulgación de información limitada sobre actividades, el uso de formatos complejos o incompletos, información presupuestal no desagregada, la no utilización de datos abiertos, el incumplimiento de las variables para prevenir conflictos de interés y la falta de legislación sobre gobierno abierto; mientras que los principios con mejores resultados son los correspondientes al derecho a la información e información histórica, ambos, con un cumplimiento del 100%.

Es indudable que el H. Congreso del estado de Zacatecas ha dado pasos importantes para la implementación del Parlamento Abierto en su quehacer legislativo; sin embargo, se requieren de acciones específicas que le permitan un mayor acercamiento con la ciudadanía, así como transparentar el ejercicio de su presupuesto, brindar información detallada de las y los legisladores y transparentar la información sobre conflictos de interés, entre los temas de más urgente atención.

Para ello, desde la Presidencia de la Comisión de Parlamento Abierto se ha impulsado el contacto con diversas instituciones y órganos para solicitar apoyo en la implementación de los principios de parlamento abierto, tal es el caso del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

## 4. Foro regional sobre parlamento abierto

El 31 de mayo de 2019 a iniciativa del diputado Jesús Padilla Estrada, presidente de la Comisión de Parlamento Abierto y en colaboración con el Instituto Belisario Domínguez, se llevó a cabo el “Primer Foro Regional sobre parlamento abierto: hacia una ruta para la apertura legislativa” en el Auditorio del Museo Manuel Felguerez, en el Centro Histórico del estado de Zacatecas.

Dicho foro tuvo como objetivo analizar los retos para la implementación de los principios del Parlamento Abierto en los congresos locales y para ello se invitó a los congresos de los estados de Nayarit, Jalisco, Nuevo León, Durango, Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes y Guanajuato.

Al evento asistió el senador Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de coordinación Política, la senadora Vanessa Rubio Márquez en representación del senador Miguel Ángel Osorio Chong, presidente del Instituto Belisario Domínguez, la diputada Susana Rodríguez Márquez, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del estado de Zacatecas, el diputado Jesús Padilla Estrada, presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y de la Comisión de Parlamento Abierto, el licenciado Jehú Eduí Salas Dávila, secretario general de gobierno del estado de Zacatecas y el licenciado Armando Ávalos Arellano, magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del estado de Zacatecas y la maestra Martha Patricia Patiño Fierro, directora general de Difusión y Publicaciones del propio Instituto Belisario Domínguez.

En su intervención, el diputado Jesús Padilla Estrada manifestó su convicción de abrir el parlamento para que la población en general conozca lo que se hace, cómo se hace y para quién se hace, además de conocer los mecanismos del ejercicio del presupuesto público, su administración y aplicación.

Hoy, nuestro país se encamina hacia un nuevo paradigma de participación social; hoy, escuchamos, consultamos y de manera conjunta decidimos; no hay vuelta atrás, se abren al escrutinio público todas las decisiones legislativas, administrativas y jurisdiccionales (diputado Jesús Padilla Estrada, 31 de mayo 2019).

El evento sirvió como punto de partida para encaminar los esfuerzos regionales hacia la apertura parlamentaria, abordándose los siguientes temas:

- a) **Parlamento abierto: principios básicos y buenas prácticas internacionales.** La licenciada Keila González, directora del National Institute International oficina México, planteó los conceptos básicos del parlamento abierto y realizó una revisión de casos de éxito en la materia.
- b) **Apertura parlamentaria, reto de los congresos estatales.** La doctora Laura Valencia Escamilla, investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, analizó los retos y alternativas de la agenda común para la implementación del parlamento abierto en los órganos legislativos locales.
- c) **Perspectiva juvenil del parlamento abierto.** Presentando el posicionamiento del sector juvenil sobre el parlamento abierto.
- d) **Diagnósticos estatales sobre apertura legislativa.** La maestra Martha Patricia Patiño Fierro, directora general de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez presentó los resultados de los congresos estatales en materia de apertura legislativa a partir de los diagnósticos elaborados por la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA).

Esta iniciativa del H. Congreso del estado de Zacatecas marca la pauta para la consolidación del parlamento abierto como una nueva forma de interacción y rendición de cuentas en el quehacer legislativo y, para avanzar en su implementación, será necesario integrar un plan de acción estructurado que defina los compromisos, actores involucrados, recursos, tiempos, así como los mecanismos para su seguimiento y evaluación de cumplimiento.

Para el H. Congreso del estado de Zacatecas y para cualquier otro congreso interesado en elaborar un plan de acción de parlamento abierto, será de gran utilidad consultar la Guía para Desarrollar Planes de Acción de parlamento abierto desarrollada por la organización ParlAmericas y que se encuentra disponible en la siguiente liga:

[https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary\\_SPA\\_May2019-online.pdf](https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf)

## Bibliografía

- Dworak, F. (2015). El Parlamento Abierto y los retos de la evaluación a los órganos legislativos. *En Parlamento Abierto: Retos y Oportunidades*. México: Transparencia Mexicana. Pp. 39-55.
- ParlAmericas. 2019. Guía para Desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto. [https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary\\_SPA\\_May2019-online.pdf](https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf)
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. 2018. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018. [https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17\\_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/81fb17_a66f366460344e18bb218f6e93b39879.pdf)
- Alianza para el Parlamento Abierto en México. 2015. Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>
- Alianza para el Parlamento Abierto en México. 2017. Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017. <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

*Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales*  
Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2019.  
La edición constó de 1 000 ejemplares.

La credibilidad de los congresos estatales, así como de las cámaras federales y sus integrantes, se ha visto marcada por problemas estructurales como la corrupción, la falta de transparencia y la poca rendición de cuentas, así como por los cuestionamientos de la sociedad civil al desempeño de sus representantes, lo que ha colocado al legislativo mexicano como una de las instituciones con poca confianza ciudadana.

*Parlamento Abierto: principios básicos y experiencias internacionales*, es un análisis que busca contribuir al estudio sobre un tema central: la nueva forma de interacción de las y los representantes que integran los congresos a nivel estatal y federal con la ciudadanía, mediante el mecanismo denominado Parlamento Abierto, el cual busca garantizar el acceso a la información parlamentaria y administrativa y conocer, de la fuente, aquellos temas que tienen un impacto en el bienestar de la sociedad.

La Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, como resultado de un trabajo en equipo, pone en sus manos esta obra en la que se desarrollan tópicos que se encuentran en el centro del debate legislativo.

