

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO PARA EL SEGUIMIENTO DEL TRABAJO LEGISLATIVO DESDE LA PERSPECTIVA DEL PARLAMENTO ABIERTO

INTRODUCCIÓN

El Poder Legislativo en México se ha convertido en la última década en una de las instituciones que menos reformas internas ha realizado entorno al desempeño que efectúan sus legisladores y las comisiones legislativas. Hay que destacar que luego de la integración política que vivió el Congreso mexicano a finales de la década de los noventa era necesario, por no decir trascendental, que los trabajos legislativos dieran un giro y abordaran nuevos métodos que rodearan una apertura mas transparente y con información fluida de los trabajos rezagados y actuales que se discuten antes del desahogo en la tribuna.

Este trabajo pretenderá puntualizar ciertas particularidades de las comisiones ordinarias en el Senado de la República, como objeto de estudio; esto con la intención de presentar un panorama desarrollado respecto a los labores que, hasta ahora, no han sido analizadas entorno a la figuras de los integrantes de una comisión, tales como su naturaleza jurídica, su desempeño legislativo así como los alcances que hasta ahora han tenido en los trabajos de la LXII Legislatura.

El desarrollo que lleva esta investigación se conforma de cuatro apartados que sustentara en gran medida una metodología legislativa. Este estudio comienza con un recorrido histórico en el contexto de las participaciones que han

asumido las comisiones legislativas en la Cámara de Senadores. En su primera parte, se pretende colocar en un escenario los elementos que rodean a las comisiones, incluso, mediante su definición; en un segundo apartado se incursionara en los componentes jurídicos actuales que cuenta las comisiones ordinarias.

En el tercer punto, se abordaran los elementos básicos que diferentes Organizaciones de las Sociedad Civil (OSCs) y consultorías han construido como mecanismos que responden al tema del Parlamento Abierto y la transparencia; en esté espacio puntualizaremos algunos elementos como la rendición de cuentas, los datos abiertos y manejables y, como se han utilizado para medir ladesempeño de las comisiones del Senado de la República.

En los estudios de caso, punto numero cuatro, y con base a la información comparada entre cuatro comisiones, dos de ellas son razonadas como las mas productivas y que han mantenido los estándares óptimos frente a los requerimientos normativos del Senado; por otro lado, también cotejaremos las dos comisiones menos productivas y que han sidoelegidas por su baja o nula participación. Los comparativos partirána partir de la responsabilidad en el deber ser; no obstante, también incluiremos otros controles parlamentarios, que de acuerdo algunos expertos, han funcionando para despegar a las comisiones de las deberes rigurosamente parlamentarios. No obstante, los controles políticos no resultaran excluidos de esta investigación, ya que hay que considerar que las administraciones por parte de algunos partidos políticos han degenerado la naturaleza de las comisiones legislativas.

Finalmente y como parte de la innovación a un tema que ha sido poco abordado en los campos de la investigación legislativa; este pretende generar nuevos mecanismo que abran a la evaluación, la rendición de cuentas y, la transparencia a partir de las nuevas alineaciones que nos presenta el Parlamento Abierto.

El objetivo de esta investigación es asentar un nuevo panorama de investigación legislativa que permita partir a nuevas propuestas que ayuden a fortalecer el sistema de comisiones en la Cámara de Senadores y eliminar arquetipos inexactos de los trabajos de estos grupos y de sus integrantes.

Las discusiones que rodea el tema acerca del desempeño de las comisiones legislativa en el Senado de la República ha eclipsado, en gran medida, el ejercicio que hasta ahora han realizado los integrantes de las comisiones como son el diálogo y el consenso a través de diferentes métodos que utilizan los legisladores que las conforman; sin embargo, estos no exime que las comisiones legislativas, hasta ahora, no hayan promovido una mejora regulatoria en lo que respecta a la labor de transparencia y rendición de cuentas.

Cabe destacar que durante la LXII Legislatura, el Senado de la República mantiene un trabajo constante con 64 comisiones ordinarias que gestan las labores emanadas de las iniciativas legislativas, los controles parlamentarios, y los debates desarrollados de las reformas estructurales que iniciaron en 2012. En la recta final de esta legislatura, las comisiones del Senado han comenzado a componer un sistema que alberga la información particular de cada una de las

comisiones y en el que acata los nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuenta; no obstante la labor promovida en esta ultimo tema aun es escaso.

Hasta ahora, el ejercicio de la democracia ha logrado obtener representantes heterogéneos en el Congreso de la Unión respecto a la afiliación partidista e ideológica; sin embargo esos cambios han sido posible por los debates y procesos políticos que han permeado en las decisiones ciudadanas, si bien no ha ofrecido los resultados que el electorado espera, ha obtenido la atención de diversos grupos que buscan mejorar al Parlamento mexicano y adaptarlo a la nueva era de la información de datos abiertos y de evaluación social. Esta investigación pretende echar abajo la perspectiva acerca del que el Poder Legislativo Federal es una institución que se encuentra relegada de las decisiones políticas.

Como parte de la construcción de una metodología para la evaluación de las comisiones legislativas nos propondremos analizar diferentes ángulos que hasta ahora las comisiones legislativas han desarrollado y otras que han sido olvidadas.

Asimismo desarrollaremos una perspectiva mediante un enfoque cualitativo con el fin de colocar a los lectores en una dirección que comienza por divulgar el trabajo las comisiones del Senado, pasando a un punto de análisis en donde, a través de las información presentada se pueda generar un juicio que no sea mediante la cifras de productividad, sino basado en las actividades que realizan y que no son documentadas.

I. LAS VICISITUDES EN LA EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

La historia política mexicana enfatiza que luego de la transición democrática que se logró en 1997, la ciudadanía asimiló una nueva lección sobre el uso del sufragio y asumió, luego de varias décadas, la responsabilidad y efecto de los comicios electorales. Desde el principio del siglo XX, la estructura legislativa se encontraba supeditada a las decisiones de otro poder, específicamente al Poder Ejecutivo y a la figura del Presidente de la República; sin embargo, y precedentemente al fin del siglo, las modificaciones a la ley electoral, y las distintas presiones que los partidos políticos de oposición llevaron a cabo entre los años 1996 y 1997 contribuyeron a una amplia pluralidad partidista y de nuevas ideas, inicialmente en la Cámara de Diputados.

Con la llegada de nuevos legisladores a San Lázaro, las deshonestidades que los rodeaban como la incapacidad, la apatía y los vicios generalistas fueron decreciendo entre el electorado que tenía una gran confianza en su nueva legislatura. En el caso del Senado de la República, en el año 2000, tuvo un decrecimiento en la distribución de los escaños hacia un sólo partido; actualmente el trabajo parlamentario, que antes recaía en las decisiones de un solo grupo parlamentario, tenía que ser contemplado ahora en una pluralidad con diversos grupos parlamentarios.

La transformación del diseño institucional que tuvo el Poder Legislativo mexicano tenía que comprender nuevos mecanismos de trabajo, en donde distintas

voces podían proponer la integración de la agenda legislativa y los asuntos con más prioridad; asimismo comenzaron a sonar las voces que buscaban la innovación legislativas y adaptarse a los nuevos esquemas internacionales, donde la transparencia y la rendición de cuentas eran los motores de confianza en la ciudadanía y se contaría con una percepción más exacta del desempeño, primero de los legisladores, y de las comisiones legislativas que lo componen.

El acceso a la información en lo que respeta al trabajo que realizaban las cámaras, antes de los cambios políticos de 1997, eran opacos y rudimentarios; en otras palabras, discutir sobre transparencia, rendición de cuentas, y datos abiertos, era innovar, en ese momento, el sistema de trabajo legislativo en México.

La concepción que una gran parte de la sociedad aún mantiene acerca de las actividades del Poder Legislativo en México se han supuesto bajo la connotación de creer que el quehacer de los parlamentarios es únicamente legislar y convertirse en actores generalista, e incluso monótonos, que concurren a las actividades más ilustradas como la asistencia a las sesiones, cumplir con la cuota de asuntos legislativos en cada periodo ordinario de sesiones (presentación de iniciativas, puntos de acuerdo, etc.), reuniones con grupos parlamentarios y de comisiones. Sin embargo, el académico mexicano Khemvirg Puente (2009:99) señala que al catalogar de esta manera al Congreso mexicano es ignorar la gran potencialidad de una institución política, cuyo objetivo es mantener una representación popular, en donde las divergencias e intercambios de opinión permiten fortalecer y legitimar al sistema político mexicano.

El Congreso mexicano han recibido, hasta ahora, críticas negativas debido a las decisiones tomadas por los legisladores en las últimas legislaturas, que de acuerdo algunas opiniones no representan a la ciudadanía, ni aportan beneficios; algunos académicos señalan que gran parte de las medidas que se toman al interior de las cámaras responden a los llamados que la élite política ha gestionado, bajo el interés de apoyar a regímenes políticos, intereses particulares, u otros factores que son ajenos al interés ciudadanos.

Luisa Bejar (2009), afirma que la existencia de la elite política dentro del Congreso mexicano no se debe considerar en un solo grupo, al contrario, esté existe de manera fragmentada en múltiples grupos con un objetivo distinto; y más aún, señala que un escenario en donde los diferentes puntos de vista e incluso los objetivos de un grupo parlamentario pueden tener viabilidad son las comisiones ordinarias, donde los integrantes emiten una opinión para la creación o modificación de algunas leyes; o simplemente se pretende la ejecución de determinadas políticas públicas.

Recordemos que dentro de la propia funcionalidad del Congreso, no sólo existen las decisiones de ciertos legisladores que determinan el cause de algunas políticas públicas; sino se encuentran las comisiones legislativas, que forman parte de esta institución como unidades de articulación política; Manuel Alcántara las define como un brazo de trabajo y bajo la siguiente idea:

Entendemos por *comisiones legislativas* a los grupos de trabajo, temporales, permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes del

Parlamento, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias. (Alcántara 2005:256)

No obstante, las comisiones¹ componen el aparato de diligencia política y parlamentaria que ayudan a mantener el equilibrio de trabajo entre el Ejecutivo y el Legislativo; a partir de esta concepción, podemos descartar la percepción errónea de la labor legislativa y de la llamada “falta de acuerdos” ya que los diversos asuntos presentados desde lo individual, hasta lo colectivo son tratados por los grupos de trabajo.

Jeremy Bentham (2006:259) escribió que el propósito de las comisiones es para desahogar los cuantiosos temas que, en muchas ocasiones, tiene a desviar los trabajos de las Asambleas; éstas tienen en su haber la obligación de obtener, generar y, en su caso, modificar los documentos que se consideren competentes para la generación, Bentham los define como “indagaciones preparatorias” en las que, se afirman, es necesario que se escuche a la gran mayoría de los individuos para rendir cuentas.

En América Latina hay diferentes sistemas de comisiones legislativas que han dado origen a una tipología particular (García 2002) cuyos orígenes nacen del esquema inglés, en donde en cada sistema político el Poder Legislativo esta

¹El fin de la Revolución inglesa trajo consigo uno de los primeros antecedentes históricos acerca de las comisiones legislativas, luego de que diversos grupos se encargaban de la búsqueda de información con el propósito de desahogar temas específicos por parte de los legisladores.

conformado por un sistema bicameral, donde encontraremos dos arquetipos básicos de comisiones: ordinarias o permanentes² y las especiales.

Hay diferentes elementos que caracterizan a una comisión:

- Las comisiones son, junto con los grupos parlamentarios o los partidos políticos de bancada, el principal motor con el que cuenta el Congreso.
- Debe mantener una disciplina de trabajo ordenada y donde la producción legislativa sea eficiente.
- Mantienen el equilibrio dentro del procedimiento legislativo en una asamblea o congreso y evita que legisladores no pertenecientes a determinadas comisiones puedan tener injerencia en la toma de decisiones.
- Genera un control del gobierno en co-dirección con la administración pública mediante las atribuciones que le otorga la Constitución o reglamentos.
- La creación de comisiones responde, responde en muchas ocasiones a factores políticos, más que a una necesidad técnica.

Cada uno de estos elementos es muestra del análisis empírico que se ha llevado a cabo para conocer a las comisiones legislativas en distintas partes de Latinoamérica. En el caso mexicano, los cambios que se produjeron en el Legislativo, no sólo relucieron estos elementos, sino se hizo una reestructura política que originó la etapa de transformación; en palabras de Rosa María Mirón Lince:

El Poder Legislativo en México constituye el enclave principal de desarrollo de la tarea de los partidos políticos. Es en el Congreso donde mejor se logran articular (o desarticular) los intereses públicos que dichas agrupaciones representan como parte de su esencia funcional... Como un actor invariablemente dinámico, el Legislativo mexicano funge hoy como el gran concentrador del poder de veto

² Se tiene que precisar que la connotación de Comisión Permanente en México es denominada a los trabajos que se realizan durante los recesos de cada periodo ordinario y que tienen la facultad de funciones políticas, jurídicas, administrativas y de control; sin embargo, en América Latina el término de comisión permanente es referida a la los grupos de trabajos que se encuentran establecidos de manera fija en distintos Parlamentos.

frente al resto de las instancias, mientras que en tanto arena, sirve como espacio de concentración, pero también de estancamiento, para la efectiva toma de decisiones. (Mirón 2010:56 y 72)

Un hecho notable en todo régimen democrático es la centralización de las fuerzas partidistas en las comisiones; un ejemplo claro, son las contiendas por los grupos de trabajo mas coyunturales y donde el cabildeo entre los mismo legisladores tiene que ser una acción destacable. Un ejemplo de ellos los se demostró en la LX Legislatura, luego de que el mayor concentrado de asuntos legislativos se encontraban en las comisiones de Gobernación, Relaciones Exteriores, Puntos Constitucionales y Energía; esta comisiones fueron negociadas por la Junta de Coordinación Política y la fuerza que tuvo mas acceso a ella fue el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI)

Sin embargo, el GPPRI, ahora ya no podía debatir con sus congéneres, los asuntos de las comisiones que tenían a su cargo; el conceso y las interacciones partidistas tuvieron un dar el giro radical para impulsar proyectos de política pública, en donde el costo político seria uno los principales escenarios prospectivos a tratar.

En México, específicamente el Senado de la República, ha contado con una historia inexplorada en lo que respecta al tema de las comisiones legislativas; esto coloca a esta institución política en un gran auge en los estudios parlamentarios; sin embargo, ex legisladores como Alonso Lujambio alegan que el estudio del Parlamento en México en un tema muy limitado y sin bases especializadas en cuestión (Lujambio 2015). Actualmente hablar de las comisiones y sus trabajos en materia es fundamentar una labor que pocas veces

se ha visto reflejado, por ejemplo, en datos abiertos e información pública; pero se puede destacar que el Senado luego de los cambios políticos en 1997, es la cámara que mas iniciativa ha emprendido a modificar sus lineamientos internos y a ser escenario de debate para el intercambio de ideas que fomenten los cambios en los trabajos internos y genere mas confianza ciudadana.

1.1 El sistema de comisiones en el Senado de la República

Una de las piezas centrales del Parlamento en el que se desarrollan las clasificaciones, y funciona operativamente como eje circulatorio de los diferentes asuntos que se emiten son las comisiones legislativas. Este sistema (Alcántara 2005:255) es uno de los principales componentes del método de incentivos, castigos, y frenos que configuran la acción individual del legislador; a la vez son los espacios de negociación y toma de decisiones mas relevantes configurando de forma determinante la actividad legislativa.

Desde la representación teórica, las comisiones legislativas pueden clasificarse en dos tipologías: “decisional” o “no decisional”, este pensamiento desarrollado por Alonso Lujambio, citando a Malcom Shaw³ cataloga los trabajos de estos grupos de especialistas de la siguiente forma: las comisiones que tendrá un carácter “decisional”, son las están enfocadas a desahogar los asuntos que tienen una naturaleza coyuntural en lo que respecta a las políticas publicas de

³En el capítulo 2 de su libro: Estudios Congressionales, Alonso Lujambio cita el estudio comparativo que Malcolm Shaw describe en su ensayo titulado “Committees in Legislatures” en el que realiza un comparativo de ocho asambleas legislativas (Estados Unidos, Italia, Canadá, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Filipinas, India y Japón). La teoría de Shaw fue publicada en 1979 y en general afirma que el sistema de partidos es la variable mas importante en la definición del carácter “decisional” o “no decisional” del sistema de comisiones

impacto o de control que tiene el Legislativo sobre el Ejecutivo; por otro lado tenemos las “no decisoriales” que únicamente se encargaran o relazaran los trabajos que comienzas a generarse manera interna y forman de los cambios estructurales desde la bases legales como son las labores de deliberación en alguna modificación a leyes o reglamentos, cambios en la organización e incluso situaciones que sin consenso político pueden tardar mucho tiempo.

La Cámara de Senadores ha procurado promover durante la LXII Legislatura, un esquema de comisiones “decisionales” y llevar a cabo mediante consensos previamente establecidos, el análisis de los temas a deliberar; asimismo ha buscado atender, junto con los cambios estructurales que se han llevado a cabo a raíz de la implementación del Pacto por México, una atención al tema de la transparencia y la rendición de cuentas.

El proceso que realiza una comisión, en términos normativos comienza desde su conformación, en el siguiente cuadro podremos encontrar como se encuentran normadas las comisiones legislativas en nuestro Marco Jurídico:

Comisiones legislativas en el Senado de la República	
Normatividad	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley suprema en palabras de Fernando Lasalle, estipula en el Título Tercero, Capítulo II la elección, instalación, y lineamientos de las iniciativas de ley tiene el Congreso de la Unión, dividido en dos cámaras. • En la Sección III, se establece a partir del artículo 76 las facultades exclusivas del Senado de la República.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados	<ul style="list-style-type: none"> • En el Título Tercero de esta norma se establece la organización y las atribuciones con las que cuenta el Senado

<p>Unidos Mexicanos</p>	<p>de la República.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el capítulo quinto se definen la manera en que se organizaran e integraran las comisiones legislativas; estas se encuentran estipuladas en los artículos 85 al 105. • El artículo 86, señala que las comisiones ordinarias solo deliberaran asuntos que sean de la misma naturaleza que la comisión. • El artículo 93, afirma que la la reuniones que lleve a cabo las comisiones serán de carácter público, mientras así lo decidan los integrantes; asimismo podrán tener reuniones con miembros de interés o personaje que las comisiones consideren pertinentes para el desahogo de los asuntos.
<p>Reglamento del Senado de la República</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Este Reglamento comenzó a ser aplicable a partir de septiembre de 2010; su antecedente normativo se encontraba en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicano. • El artículo 25 ratifica la conformación de los grupos parlamentarios como método de organización y que estos concurren en el funcionamiento de las comisiones legislativas. • La obligación de los senadores a cumplir con el trabajo en las comisiones, lo encontramos en el artículo 10 de presente reglamento. • En el Título Sexto, Capítulo I, Sección Primera, que están compuestas por los artículo 113-118, se encuentras las disposiciones que tiene el Senado para las comisiones y las ordinarias. • Podemos encontrar que el Título Sexto conforma los artículo 113 al 159, cada uno de estos establecidos en distintos capítulos que señala incluso lo requisitos que deben tener un secretario técnico en una comisión.

Fuente: Marco Jurídico del Senado de la República

Las comisiones legislativas en la Cámara de Senadores cuentan con una estructura normativa que delinea las facultades legales, la composición estructural, las características en los recursos humanos y técnicos, el orden y el número de integrantes que deben tener cada uno de estos grupos de trabajo con respecto a los senadores que la integrarán. Sin embargo, los propósitos, los temas de la agenda y ya es prioridades son elementos que surgirán mediante el consenso entre los grupos parlamentarios con el objetivo de analizar los temas que se consideren prioridad.

La estructura normativa es en hilo conductor que permitirá generar un camino para un correcto desempeño del ejercicio de los senadores dentro de las comisiones; sin embargo, la labor que desempeña cada uno de los legisladores dentro de estos grupos de trabajo tienen una difusión mediante diferentes plataformas como son televisión e internet.

1.2. Medios de difusión del Senado de la República

En democracia, legislar significa comunicar; la legitimidad del ejercicio del poder se sustenta en buena parte en la posibilidad de informar las decisiones que se asumen y difundir las acciones que se realizan.

El Congreso tiene la obligación de informar sus decisiones a la sociedad, lo debe hacer por todos los medios de comunicación a su alcance, por los medios tradicionales y por las facilidades y herramientas que ofrecen los medios electrónicos.

La difusión de la información que es transmitida en el Senado de la República es definida por los medios que actualmente mantienen un reflejo constante de las actividades que realizan las comisiones legislativas.

El Diario de los Debates que es definido por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como un órgano oficial que alberga las sesiones del Senado y que data desde el siglo XIX, alojainformación legislativa de las sesiones; sin embargo a partir de la LIII Legislaturas (1985-1988) se comenzó a contar con datos sistematizados; por otro lado, también se cuenta con la Gaceta Parlamentaria como otra herramienta de divulgación. En ambos medios se observan algunas muestras, por ejemplo, de los informes de labores⁴ que algunas comisiones presentaban y se integraba a dichos medios.

Estos medios tiene la función de encargarse de la amplificación de los trabajos que se pretenden realizar en las sesiones de las cámaras, o almacenar las versiones estenográficas de los posicionamientos de los legisladores e incluso adicionar informes de comisiones en su totalidad; sin embargo su enfoque para convertirse en un medios de acopio de información digital es aun escaso y con limites almacenaje debido a las escasas medidas que existen para la divulgación de información.

⁴En el Diario de los Debates, en su versión electrónica, el registro de las actividades de las comisiones legislativas como, por ejemplo, la remisión de los informes de labores es escaso e incluso inexistente. Los resultados obtenidos no muestran información antes del año 2000.

En el caso de la Gaceta Parlamentaria, cuya información comienza a fluir, de manera sistematizada, desde el 1º de abril de febrero de 2005; podemos encontrar no más de 30 resultados que hagan hincapié a los informes de labores que emiten las comisiones legislativas. El registro mas antiguo con el que cuenta esta base de datos data del año 2003, y no es periódica, lo que genera la duda acerca del cumplimiento de las comisiones con la responsabilidad de transparencia desde pasadas legislaturas.

Como podemos apreciar, las fuentes de información que actualmente cuentan las cámaras del Congreso son un medio incompleto y que sirven como guías de uso para las sesiones, pero no como bases de consulta para la ciudadanía en lo general.

Una fuente de información que, hasta ahora, es la base de datos mas consultada, incluso por los mismos legisladores, es el llamado Sistema de Información Legislativa (SIL)⁵; este sitio web, perteneciente a la Subsecretaria de Enlace Legislativo de la Secretaria de Gobernación, es un medio que administra la información proveniente de las sesiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión. A través del portal, el usuario puede acceder a información clasificada en asuntos, temas, diccionario de términos parlamentarios, iniciativas del Ejecutivo, así como consultar datos curriculares de diputados y senadores.

En el caso del Senado de la República, el SIL se ha constituido como la fuente de información más accesible aunque incompleta, en lo que respecta a iniciativas, puntos de acuerdos, minutas e informes de las comisiones. Hasta la actual legislatura, la búsqueda de información legislativa mediante este sitio se ha

⁵El Sistema de Información Legislativa (SIL) es una herramienta que tuvo su inicio como parte de la construcción de vínculos entre la administración pública del Poder Ejecutivo federal y la ciudadanía; la idea de implementación, de acuerdo a Herrera Medrano, es generar una cimentación de escenarios de pluralidad política y al mismo tiempo estos sean un enfoque de promoción en donde los acuerdos en cámaras sin mayoría por parte de algún partido fueran una realidad; en otras palabras se pretendía aplicar la Máxima que Vicente Fox pronuncio el 1 de diciembre del año 2000: "El Ejecutivo propone y el Congreso dispone". Desde 2002, y luego de un análisis del trabajo interno en la Secretaria de Gobernación, se formula la creación de un espacio entre la recién creada Subsecretaria de Enlace Legislativo y las cámaras del H. Congreso de la Unión. Luego de algunos consensos el SIL se presenta el 19 de agosto del 2003, como una herramienta de trabajo para organizar y sistematizar la información que se genera del proceso legislativo y, con base en ello, apoyar la relación del gobierno federal con el Poder Legislativo.

ido convirtiéndose en la fuente primaria de consulta para los legisladores e investigadores.

Otro elemento, que ahora se encuentra al alcance de una gran parte de los ciudadanos, es el canal de televisión exclusivo del Congreso de la Unión; este canal constituye uno de los elementos más importantes de difusión, transparencia, rendición de cuentas y vinculación del Poder Legislativo federal con la sociedad.

Este canal comenzó transmisiones en agosto de 1999, a transmitir únicamente las sesiones en vivo de la Cámara de Diputados o Senadores. Poco a poco se ha ido ampliando sus transmisiones al trabajo en comisiones, a los diferentes eventos que organizan ambas Cámaras, a noticieros y a programas especializados de difusión del trabajo legislativo y de la cultura democrática.

Estas fuentes de información, son hasta el momento, las consultadas por algunos de los integrantes de las comisiones y cuerpos técnicos de apoyo. Cada uno de estos medios han formado parte de las fuentes de información que muchas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) han utilizado como herramienta de diagnóstico del Congreso mexicano.

II. LA PROMOCIÓN Y CULTURA DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Los nuevos esquemas de composición que refieren al tema de la transparencia legislativa tienen una correlación con compromisos entre el Congreso mexicano y la sociedad; ésta se encuentra constituida por ciudadanos quienes a través de su

derecho a la información organizaron un proceso que ayudara a la apertura de un Poder Legislativo abierto, responsable y, comunicativo.

Ricardo Uvalle en su ensayo acerca de los fundamentos de la transparencia (2011:129), alega que una relación entre el Estado y la sociedad se debe desarrollar sobre la base de actores, contextos, demandas, interacciones, y resultados institucionales, con el objetivo de dogmatizar al poder político a una serie de límites y responsabilidades; esté autor considera que uno de los primeros pasos para alcanzar esté fin es eliminar las practicas institucionales en donde el uso de la información es utilizada con fines políticos y de poder, y forme parte de una política pública de gran alcance social.⁶

Bajo diversos cánones teóricos y algunas opiniones emitidas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) se impulsó la creación de la Alianza por el Parlamento Abierto en México; su objetivo es instituir condiciones que permitana las cámaras que conforman el Congreso de la Unión se ajusten a los principios del Parlamento Abierto que integra elementos de transparencia y rendición de cuenta en los distintos niveles administrativos de las cámaras.

Las bases que establecieron la Alianza por el Parlamento Abierto en México se inician con la iniciativa internacional llamada *Open Government Partnership* o en español Alianza para el Gobierno Abierto, la cual fue organizada en 2011; su propósito es constituir elementos que permitan rendir cuentas a los gobiernos a

⁶ El academico Juan José Sanabria López señala que el Poder debe entenderse como la acción que se ejerce sobre la acción de otros y no sobre las personas.

través una apertura de información y de una reciprocidad de trato entre los gobernantes y el ciudadano.⁷

Paralelamente, en 2009, se creó la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, con apoyo de instituciones como el Banco Mundial y algunas Organizaciones de la Sociedad Civil. El propósito de esta conformación es impulsar un proyecto que compongá a las OSCs como nuevos actores conducentes en temas de transparencia y rendición de cuenta dentro de los congresos; hasta 2015 la conformación de esta red de asociados se encuentra en países como: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

Como se puede apreciar, ambos proyectos pretenden promover valores que realcen el sentido de la democracia a través de un sistema que encamine a las instituciones representativas a tener un sentido de la transparencia, datos abiertos y, responsabilidad de ante los ciudadanos.

Para tener un panorama desarrollado de los temas de transparencia y la rendición de cuentas es necesario conocer la definición de cada uno de ellos. En lo que concierne a los contenidos acerca de la rendición de cuentas, María Amparo Cassar (2009) afirma que tener una perspectiva amplia de los temas que engloban y determinar, en la justa dimensión, el pensamiento de la rendición de cuentas y la transparencia nos permitirán justificar su existencia y evitaremos caer en los vicios que alejan de la ley al actor político.

⁷ Actualmente la Alianza por el gobierno Abierto cuenta en promedio con aproximadamente 64 países miembros

La presencia de un régimen de rendición de cuentas, en un estado democrático tiene el fin de ayudar a generar funcionarios públicos que puedan estar bajo un sistema en donde habrá sanciones contra los actores públicos que actúen con dolo durante su encargo.

Cassar antes de ofrecer un concepto claro, hace una advertencia en las ideas respecto a la transparencia y la rendición de cuenta ya que afirma que ambos mecanismo no tiene el mismo significado:

Es necesario que exista la promociones de acciones de transparencia con el objeto de haya mejores instrumentos para la sanción de políticos y partidos específicos. La transparencia no es entonces un sinónimo de rendición de cuentas sino un instrumento para alcanzarla. No hay rendición de cuentas posible donde el ciudadano no cuenta con mecanismos de control sobre las decisiones políticas.(2009:30)

Algo que no se puede omitir es que el Congreso de la Unión se encuentra, aún, en un proceso de reestructura en el que las reformas necesarias para tener un Legislativo fuerte y apegado a los elementos de la transparencia y ahora del Parlamento Abierto, son piezas que siguen pendientes; sin embargo, la critica hacia los actuare, particularmente del Senado de la República no se pueden hacer en una forma generalizada, debido a que la calidad de la norma en cada de las cámaras es diferente; un ejemplo de ello se encuentra en la estructura de los reglamentos internos; actualmente el Senado de la República, de acuerdo con los datos presentados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativo⁸,

⁸De acuerdo con el portal de la Red Latinoamérica de Transparencia Legislativa (<http://www.transparencialegislativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa/>) el índice que producen tiene el objetivo de presentar información cualitativa de acerca del monitoreo del Poder Legislativo de los países miembros de esta red como son Argentina, Chile, Colombia, México y Perú. Hasta ahora, el análisis se conformo en primer lugar de un cuestionario de 477 preguntas acerca de la normatividad de las cámaras en México. Esté cuestionario, no

es, entre las dos cámaras, la única que en su reglamento interno especifica la transparencia; mientras la Cámara de Diputados tiene otros reglamento además del que lo rige en donde hace constancia de los elementos que permiten la transparencia y la protección de los datos personales.

Referente a las comisiones legislativas en el Senado, y siguiendo con los datos del Índice Latinoamericano, ésta cámara si cuenta con información pública de los integrantes, de la Mesa Directiva que la conforma, el cargo de cada uno de los integrantes y los temas de especialidad de trabajo.

En una vertiente más conceptual, el término de rendición de cuentas tiene una significación más relevante en los estudios de ciencia política; su conjetura busca equilibrar el abuso de poder, las practicas de control y en su caso sanción (Cassar, Marván y Puente 2009). La transparencia, por otro lado, es conceptualizada como la responsabilidad de una institución pública de conceder acceso a la información que compete a los asuntos públicos; pero esta definición es muy debatible ya que en distintos escenarios únicamente se deja entrever las búsquedas solicitadas, bajo candados burocráticos rigurosos. Rodolfo Vergara citando a Giandomenico Majone, afirma:

Las burocracias no nacen “transparentes”, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana (Vergara 2008:18)

cuenta con fecha de publicación en su sitio web, aunque los datos que se obtienes son para generar inundables trabajos de diagnostico.

El Índice se divide en 4 dimensiones: Normatividad, Labor Legislativa, Presupuesto y Gestión Administrativa y Atención y Participación Ciudadana.

Con la apertura de instituciones encaminadas en la búsqueda de una relación más estrecha entre los ciudadanos y sus representantes a través de OSCs, era necesario que las cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión se adhirieran de alguna forma a esta causa.

En el Senado de la República, hasta 2003, no tenía entre sus objetivos abordar los temas que se relacionaban con la transparencia ya que las prioridades en la agenda de trabajo comprendían el fortalecimiento de la institución en lo que respecta al trabajo parlamentario, y la nueva integración de comisiones, como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores. Los primeros pasos dirigidos a instituir nuevos elementos se dieron luego de que en abril de 2003, el Senado firmó el acuerdo parlamentario para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁹ que tenía como finalidad garantizar el acceso de todo ciudadano a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y de cualquier otra entidad.

Asimismo, el Senado ratificó su compromiso con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) el 22 de septiembre de 2014 con la firma de la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México en el que se comprometió a impulsar diversos acuerdos que parten desde una mejor comunicación hasta una metodología

⁹Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002; sin embargo, el Senado de la República aprobó su aplicación hasta el 30 de abril de 2003. Entre los sujetos obligados a proporcionar información se encuentran: Órganos de gobierno, comisiones y Comités, los institutos de investigaciones legislativas, Secretarías Generales, Tesorería, y Contraloría Interna. Ver acuerdo: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/docs/APA_LFTAIPG.pdf

CONSIDERANDO que el Poder Legislativo es un pilar fundamental del Estado Democrático de Derecho por sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación.¹⁰

Algo que no podemos omitir es que el Congreso de la Unión se encuentra, aún, en un proceso de reestructura en el que las reformas necesarias para tener un Legislativo fuerte y apegado a los elementos de la transparencia y ahora del Parlamento Abierto, son piezas que siguen pendientes; sin embargo la crítica hacia los actores, particularmente del Senado de la República no se pueden hacer en una forma generalizada, debido a que la calidad de la norma en cada de las cámaras es diferente; un ejemplo de ello se encuentra en la estructura de los reglamentos internos; actualmente el Senado de la República, de acuerdo con los datos presentados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa¹¹, el Senado, entre las dos cámaras, es la única que en su reglamento interno especifica la transparencia; mientras la Cámara de Diputados tiene otro reglamento, además del que lo rige, en donde hace constancia de los elementos que permiten la transparencia y la protección de los datos personales.

¹⁰Véase el primer considerando de la declaración de lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto. http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf

¹¹De acuerdo con el portal de la Red Latinoamérica de Transparencia Legislativa (<http://www.transparencialegislativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa/>) el índice que producen tiene el objetivo de presentar información cualitativa de acerca del monitoreo del Poder Legislativo de los países miembros de esta red como son Argentina, Chile, Colombia, México y Perú. Hasta ahora, el análisis se conformo en primer lugar de un cuestionario de 477 preguntas acerca de la normatividad de las cámaras en México. Este cuestionario, no cuenta con fecha de publicación en su sitio web, aunque los datos que se obtienen son para generar innumerables trabajos de diagnóstico.

El Índice se divide en 4 dimensiones: Normatividad, Labor Legislativa, Presupuesto y Gestión Administrativa y Atención y Participación Ciudadana.

En lo que concierne a la comisiones legislativas en el Senado, y siguiendo con los datos del Índice Latinoamericano, ésta cámara si cuenta con información pública de los legisladores que la conforman, de la Mesa Directiva, el cargo de cada uno de los integrantes y los temas de especialidad de trabajo; sin embargo en el Índice y con base en los cuestionamientos que se hacen al respecto, el Senado no tiene un marco normativo que establezca las obligaciones de los senadores durante su encargo; tampoco existe un formato tanto digital como estructural de presentación de los documentos emitidos por las comisiones; asimismo se omite una norma por el que establece la decisión de hacer público los asuntos a discutir en las comisiones; por ejemplo el exhorto al Canal del Congreso de presentarlos en cada segmentos o en la programación del día.

III. METODOLOGÍAS E INDICADORES EMPLEADOS PARA LA EVALUACIÓN

La metodología que contempla las funciones e instrumentos de trabajo que proponemos a las comisiones legislativas del Senado de la República debe ser discutidas, muy detenidamente, ya que en ella no examinaremos si un grupo de trabajo en verdad hace su labor o no; sino que definiremos los nuevos esquemas que debe vislumbrar los integrantes para trabajar bajos lineamientos que ayuden a compartir la visiones de la transparencia y del Parlamento Abierto.

Cuando prestamos atención a cada una de las actividades que comprenden los nuevos postulados de la Alianza por el Parlamento Abierto (APA), nos percataremos que sus premisas son cuestionables ya que se puede establecer, en palabras de Fernando Dworak (2015), una metodología de evaluación

generalizable, como es el caso de la Alianza por el Parlamento Abierto, basada en parámetros subjetivos y aplicados a grupos con distintos enfoques y que dificultan el verdadero acto de rendir cuentas.

Analizar a las comisiones legislativas del Senado desde la perspectiva presentada por la APA señala una catadura que no podemos omitir y que necesitamos sondear como son los temas legislativos que atienden y cuantas comisiones son, al menos en esta legislatura, con el fin de determinar la coyuntura política que atienden. Algunos estudios dedicados a la monitorización del trabajo del Legislativo han presentado información que es necesariamente rescatables; uno de ellos es el de Reporte Legislativo¹², realizado por Integralia Consultores que a través de datos comparados del Informe Parlamentario Mundial, asegura que el Legislativo mexicano, especialmente el Senado de la República, es la Cámara con mayor numero de comisiones en el mundo con 62; actualmente se posiciona en el ranking mundial junto con otros países como Sri Lanka, Filipinas, y Nigeria.

Hasta ahora una de las razones que ha llevado a conformar este número de comisiones legislativas en la Cámara de Senadores es la necesaria atención a los distintos temas que, hoy mas que nunca, se ha presentando en la sociedad mexicana; asimismo la intención es mantener una paridad con los trabajos que llevan a cabo las dependencia de la Administración Pública Federal. Recordemos que en el pasado concurren grupos de trabajo que tuvieron que debatir numerosos asuntos, en una comisión que a pesar que tenia una denominación, el

¹²Reporte Legislativo del Primer Periodo Ordinario de la LXII Legislatura (Septiembre-Diciembre 2012) ver: <http://reportelegislativo.com.mx/sec5.pdf>

trabajo muchas veces atendían cuestiones que no competía en su totalidad a la comisión.

Es inevitable comenzar esta parte sin preguntar ¿Por qué es necesario que las comisiones legislativas deban rendir cuentas y ser transparentes? En un sistema político como en el que actualmente nos encontramos, la elección de los representantes refuerza el fortalecimiento de la democracia representativa en un diseño que fortalezca el equilibrio entre los derechos a los ciudadanos y, el control de las acciones (Puente 2009).

Un ejemplo de la necesidad de cambiar algunos esquemas que nos hable de una mejor rendición de cuentas se dio durante la LXI Legislatura (2009-2012) luego de que el Senado de la República registró un atraso en el envío de los informes que realizan las comisiones a la Secretaria de Servicios Parlamentarios.

El estudio de los grupos políticos en la academia o en sectores de la Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) han situado al Congreso con estructuras de grupos bajo el concepto de la visión weberiana del político, es decir los políticos que viven de la política o para la política; sin embargo, el actuar de un político, en esté caso un senador que sea integrante o dirija una comisión, pueden ser descritas, enumeradas, clasificadas; en concreto puede generar un debate de las derivaciones de sus labores (Alcántara 2013:79).

Una de las características que debe de estar siempre analizado y que los demandantes de información deben reflexionar es que el legislador no es una base de datos que tenga de primera mano toda la información que se solicite al

momento de cuestionar; ante este tipo de circunstancias se cuenta con el *staff* o el equipo de trabajo de la comisión, que deben denominarse como el conjunto de expertos que estarán al tanto de todo lo que concierne a la comisión.

El trabajo de las comisiones, en un esquema de profesionalización, es un objetivo incuestionable de razonar, ya que no se tiene que descartar que los trabajos que deben realizar el equipo de trabajo de la comisión legislativa tiene que estar bajo los estándares más apegados a la libre revisión de información y de datos de fácil acceso de consulta y abiertos.

Alcántara (2013) expresa que para alcanzar la profesionalización es necesario considerar ciertos puntos que determinaran lograr un desempeño óptimo en distintos actores como son políticos e instituciones. Uno de ellos es el principio del trabajo eficaz que, en este caso, intentarían tener las comisiones legislativas y mediante una labor que responda a matices de transparencia como la compartimentación de información relativa a las actividades o los resolutivos, como son en cierto sentido las minutas que se generan luego del debate y consenso de algunos integrantes o los informes de sus labores al final de cada Periodo Ordinario.

Otro punto a reflexionar es el desarrollo de la institución. Recordemos que las comisiones legislativas son, hasta cierto punto, grupos de trabajo que están encargados y les compete el análisis de la información, su sustentabilidad, y el respectivo dictamen; sin embargo, hasta ahora en el Senado de la República se ha logrado impulsar una pluralización, en el sentido del trabajo en las comisiones

para agregar diversos puntos de vista; en algunos casos como son las Comisiones de Equidad y Género, Gobernación, Puntos Constitucionales, y Reglamentos y Practicas Parlamentarias la oposición ha tenido la oportunidad de presentar planes de trabajo que se han tomado en consideración y ahora forma parte de la nueva estructura de jurídica del Senado.

Para obtener un cotejo de las comisiones legislativas y poder ofrecer una propuesta metodológica que nos ayude a establecer nuevos mecanismo para el funcionamiento apegado a los nuevos estándares señalados por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) acerca del Parlamento Abierto, debemos que precisar que las comisiones legislativas en México se encuentran introducidas en una gran opacidad en lo que respecta a temas de transparencia y rendición de cuentas; esto rodea los trabajos emprendidos por la comisión, el personal y los asuntos que emiten como parte del proceso legislativo.

IV. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ORDINARIAS¹³

La idea de obtener la figura de un Poder Legislativo fuerte y con una representación bajo un desempeño responsable, con transparencia y rendición de cuentas es más viable ahora que hace casi dos décadas. Actualmente, el contrapeso político que ha significados la pluralidad partidista ha generado

¹³Como nota es preciso aclarar que la propuesta presentada en este ensayo no es absoluta ni completa. Compone una por una de las pruebas de identificación a partir de la certeza mediante la historia parlamentaria

cambios esenciales en las actividades internas como el caso del Senado de la República.

La eficiencia en la calidad el trabajo legislativo y la eliminación del concentrado de poder de los partidos políticos fueron las motivaciones que promovieron la creación de un sistema de comisiones legislativas. Actualmente las comisiones en las cámaras del congreso mexicano laboran bajo un proceso estratégico.

Jurídicamente las comisiones legislativas en el Senado de la República están subordinadas a lo estipulado en la ley; por ejemplo el Reglamento del Senado de la República, en su artículo 212 del Título Séptimo señala que los asuntos legislativos turnados a las comisiones correspondientes deberán ser dictaminados en un plazo no mayor a treinta días hábiles, una vez que el asunto fue turnado a la comisión; asimismo se puede solicitar una extensión de tiempo.

Sin embargo, dentro de las problemáticas a desarrollar y en la que se alude a la necesidad, hoy por hoy, de impulsar la transparencia en las comisiones legislativas del Senado son lo mecanismo o métodos que utilizan para desahogar la discusión del tema en concreto; algunas Organizaciones de la Sociedad Civil afirman que la carencia de esté tipo de información sólo genera la inexistencia de una apertura hacia la sociedad de las discusiones que regularmente se realizan.

Por otro lado, el Legislativo mexicano bajo su delineación institucional mantiene a los legisladores bajo un esquema jurídico donde las sanciones por omitir trámites legislativos, envío o elaboración de informes, e incluso informar

acerca de sus actividades como funcionarios es inaccesibles al público y casi siempre se mantienen en el mayor sigilo posible.

Cuando se habla de la necesidad de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, por parte de las comisiones legislativas; uno de los cuestionamientos que tendríamos que hacernos es quién tendría la obligación de establecerla; la respuesta a este cuestionamiento recaería en posible actores: las comisiones: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, los Grupos Parlamentarios. Algunos académicos como Fernando Dworak, afirman que sería muy aventurado que desde la institución, como es el Senado, se pongan calificaciones de desempeño a los propios órganos internos de la cámara, por que es un instrumento jurídico; además también es debatible si la implementación de transparencia y rendición de cuentas es un método de control y de presión a las comisiones legislativas.

Actualmente los rubros que se han sido utilizado para generar un juicio acerca de las actividades que realizan las comisiones legislativas se encuentran fundadas en materia de asistencia, uso de la palabra, votaciones, y numero de iniciativas y puntos de acuerdo presentados en tribuna o enviados directamente a las comisiones; asimismo en la facilidad de acceder a información mediante portales oficiales en línea y el manejo de esta por lo ciudadanos

Una de las observaciones que no tenemos que olvidar es que, hasta ahora, no hay una evaluación que abarque a las comisiones ordinarias del Senado, debido a que no hay mecanismos de estimación que indiquen mas que

valoraciones cuantitativas; por ejemplo cuando se habla del desempeño de un legislador se comete el error de evaluar indicadores numéricos; pero en el caso de las comisiones existe un error que hasta ahora no se ha modificado y es que la falta de criterio metodológico para ofrecer la información ha puesto a estos grupos de trabajo en la mira de opacidad.

Tenemos que tener presente que hasta ahora ningún órgano legislativo o comisión en el mundo tienen la capacidad para dictaminar todas las iniciativas; esté punto cae en el mismo pensamiento que obliga a creer que todos los legisladores tienen la obligación de presentar iniciativas, reducir la función del legislador a la única función de legislar.

Si consideramos la necesidad de introducir un mecanismo de evaluación cuantitativa, al menos a órganos de gobierno, se puede cerciorar que una comisión podría constar de 10 integrantes y otra de cinco; algunos expertos piensan que no se puede creer totalmente en los mecanismos de evaluación internos de la cámara, aunque puede existir una vigilancia desde las OSCs mediante la atención respectiva acerca del tema del que tenga interés las mismas organizaciones; a partir de ese punto puede existir un ambiente libre y alcanzar contrastar los asuntos que sean presentados ante la comisión por el ciudadano; asimismo tenemos que recordar que existe un gran auge en la creación de organizaciones y ninguna se autodefine como universal, en lo que respecta a todos los asuntos que discute una o todas las comisiones y que inclusive pretenda asumir el un control o la transparencia total del Senado de la República.

Es definitivo que se tiene que se realizar el sondeo de cada una de las iniciativas, el numero de integrantes, las reuniones y ser mas detallados en los proceso de trabajos que realizan los miembros de una comisión en las mismas, en síntesis hacer un llamado checklist. Asimismo se tiene que mantener la postura positiva a que permita generar un checklist de información a disposición de la ciudadanía y la evaluación que tiene que ir en dirección a un desempeño, y colocarla a ciertos centros de información en donde puedan poner a la disposición, para quien lo desee, mediante datos abierto.¹⁴

Uno de los tabús mas importantes que se tiene que eliminar es la responsabilidad que tienen las comisiones, en lo que se refiere a la implementación del tipo de políticas públicas, y que se suele juzgar bajos los tópicos que en muchas “si fue bueno o si fue malo” cada una de las iniciativas presentadas y que fueron dictaminados no queda precisamente en el trabajo legislativo, sino de la manera en que fue implementado en la política pública a través del proceso correspondientes.

En la actualidad se tiene la idea de que la sesiones que realizan las comisiones en el Senado son a puerta cerrada y con el mayor sigilo posible; incluso se mantiene la perspectiva de en muchos casos no sesionan; esta es una de las confusiones mas elementales que quisiera abordar debido a las condiciones

¹⁴ La Organización No Gubernamental llamada Transparencia Mexicana define el concepto de *datos abiertos* como la información que cualquier ciudadano pueda acceder desde un portal web o de manera presencial. Esta clase de información tiene el objetivo de ser conocida y redistribuida de manera libre en la misma forma en que se presenta. Los datos abiertos también son conocidos como *open data* y usualmente la manera de distribución es mediante las nuevas tecnologías; de acuerdo con Transparencia Mexicana es parte de los elementos que definen al Estado Democrático con el fin de obtener un gobierno que rinda cuentas y que sea eficiente o eficaz en el cumplimiento de su mandato democrático.

básicas de transparencia: Las sesiones son públicas, muchas de ellas en horarios accesibles; el objetivo es que el ciudadano puede darle seguimiento de manera presencial, o mediática través del Canal del Congreso o de los medios comunicación que estén en la disposición de transmitirlo. Una aclaración es que todo ciudadano tiene el derecho de poder asistir a las mismas sesiones de una comisión.

Sin embargo, tenemos que precisar que el cumplimiento de las obligaciones con la comisión, no exime a requerir una modificación en el comportamiento que tienen los legisladores durante la discusión de alguna iniciativa, punto de acuerdo, minuta, etc.; tenemos que recordar que la actuación de un senador es de acuerdo al libre debate y pudiéndose valer de reglas, incluso, no escritas se puede hacer valer un comportamiento que responda a los fines del grupo parlamentario y en palabras de Luisa Bejar (2000:125) acceder a decisiones reputadas como razonables para, por lo menos la mayoría de los ciudadanos.

Otro punto que se ha discutido respecto a la rendición de cuentas en las comisiones del Senado es acerca de los documentos o materiales que elaboran y son continuamente editados para su discusión. Muchas OSCs ha declarado que la falta de ese tipo de información es una muestra del escaso trabajo que hoy en día realizan las comisiones; sin embargo tenemos que recordar que esta clase de datos es un punto de control del presidente de la Comisión y por regla, no escrita, tiene la obligación de no repartir información sino hasta pocas horas antes de la discusión de algún dictamen. Cuando está la convocatoria para la reuniones de comisión, el legislador y las gentes involucradas podrán tienen acceso a la

información que se va a discutir; asimismo se determina si debe estar abierta la información o no. Bertham indicaba que todo es lo que es público debe ser publicitado.

Una realidad que se tiene que exponer es que, en nuestro sistema político y por nuestra democracia a través de los partidos, toda información que se divulgue va tener fines políticos y que su uso en muchas ocasiones no es utilizado para la ciudadanía, sino como un esquema de golpe mediáticamente político. Dworak afirma que es Peligroso que la institución califique pero es necesario que sea transparente; asimismo señala que no es recomendable colocar valoraciones numéricas o cuantitativas.

Un esquema de fortalecimiento al trabajo parlamentario, especialmente en las comisiones legislativas del Senado es realizar cambios en lo que se refiere a la información que se emite en la cámara. Actualmente los partidos mantienen mucho control sobre la información que han generado en las cámaras, se tiene que hacer una apertura en lo más posible, y mantener una guía a los Senadores para decir un checklist de los documentos que deben estar o no abiertos que son documentos que van a ser utilizados para sus evaluaciones. El grado de apertura que se tiene hacer de los temas concretos que se estén buscando, ósea el interés a ciertos dictámenes o iniciativas e incluso reuniones. Lo más importante es determinar que OSCs va a solicitar la información y que tan especializa este

Finalmente es ampliamente recomendable, e incluso necesario la implementación de un manual de procedimientos sobre transparencia en las

comisiones legislativas en el Senado de la República. Este manual tiene que abarcar los elementos mas importantes que giran entorno a la transparencia legislativa y de acuerdo a los ejes del Parlamento Abierto. Algunos puntos importantes tendría que contemplar las reuniones, documentos, acuerdos, y metodología que aplicará para la elaboración de dictámenes, e incluso para la presentación de informes de actividades.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Saen, M (2005) Funciones y, procedimientos, y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____(2013) El oficio de político. España: tecnos
- Abellán, A. M. (1992) El Estatuto De Los Parlamentarios Y Los Derechos Fundamentales. Madrid: Tecnos Editorial S a.
- Bailleres Helguera, J. (2006). El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano. En Corona Armenta, G. (Coord. ^a) Los poderes federales en la consolidación democrática de México (pp. 89-121) (1^a ed). México: Gernika y la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bejar, Alagazi L. (2009) ¿Qué hacen los legisladores en México?(1^a ed) México: Miguel Ángel Porrúa, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de México, Universidad Nacional autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Berrones, R. U. (2011) Rumbos de la transparencia en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bobbio, N. y Pasquino, G. (1995). Diccionario de Política (9^a ed). México: siglo XXI editores.
- Del Tronco, J., Hernández, M., y Solórzano, A. (2009). El Congreso mexicano: estructura, funciones y desempeño. En Un Congreso sin

Mayorías (pp. 19-62) (1ª ed). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de colaboración Cívica.

- García Cantú, G. (2003) *Idea De México: Contrarrevolución* (Vida Y Pensamiento De México). México: Fondo De Cultura Económica.
- Garza, E. G. y Orozco, V. (2011) *Cambiar México con participación social: trabajos del Foro Nacional Participación Ciudadana del Proyecto Nacional*. México: Siglo XXI.
- Guerreño Aguirre, J. (2004) *Representación Política y desempeño del Poder Legislativo*. En Escobedo, J. *Representación Política* (pp. 24.28). (1ªed). México: Universidad Iberoamericana; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Fundación, Información y Democracia.
- Giménez-Welsh, A. S. (2010) *Sistema político mexicano ayer y hoy: continuidades y rupturas*. México: Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, y Miguel Ángel Porrúa.
- Guadalupe, C. L. E. (2012) *Nuevas Caras del Poder*. México: Editorial Academia Española.
- Mora-Donatto, C. J. (2006) *Cambio político y legitimidad funcional: el congreso mexicano en su encrucijada*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Muñoz Armenta, A. (2004) *El Poder Legislativo y las restricciones institucionales de la representación política*. En Escobedo, J. *Representación Política*. (pp. 67-89) (1ª ed). México: Universidad

Iberoamericana; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Fundación de Información, y Democracia.

- Pasquino, G. (2011) Nuevo Curso de Ciencia Política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Representación política y toma de decisiones (2004). México: Fundación Información y Democracia.
- Sabine, G. H., Thorson, T. L. and Herrero, V. (1995) Historia de La Teoría Política. México: Fondo De Cultura Económica.
- Sanabria López, J. J. (2002) La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del estado en el marco de la globalización. México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán.
- Pedroza de la Llave, S. (2003) El Congreso General Mexicano: Análisis Sobre Su Evolución y Funcionamiento Actual. México: Editorial Porrúa.
- De Valadés, P. G. (2010) El constitucionalismo mexicano: influencias continentales y trasatlánticas. México: Senado de la República, LXI Legislatura.
- Uvalle Berrones, R. (2011) Fundamentos de la transparencia en el Estado Democrático de Derecho. En Uvalle Berrones, R. Rumbos de la transparencia en México (Coord.). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 129-162
- Villoro, L. (1998) El Poder Y El Valor (El Poder Y El Valor, Fundamentos De Una Etica Política). México: Fondo de Cultura Económica.

- Woldenberg, J. (2006). *Después de la transición: gobernabilidad, espacio público y derechos* (1ª ed). México: Cal y Arena.

DOCUMENTOS EN LÍNEA

- Del Rosal y Hermosillo, V. (2008) *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildeo y la disciplina de los legisladores federales*. (1ª ed) México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LXI Legislatura. Consultado el 13 de mayo de 2015. Recuperado de:
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/apunt_trans_leg_mex.pdf
- Dworak, F. (2015) ¿Cómo se puede evaluar a un legislador? Consultado el 2 de julio de 2015. Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/opinion/02-07-2015/36384>
- Herrera Medrano, José de Jesús (2006). La relación entre los Poderes Ejecutivo-Legislativo y el Sistema de Información Legislativa. En: Reunión Nacional de directores de diarios, periódicos, gacetas y boletines oficiales de los Estados Unidos Mexicanos (2006, Salón “Revolución”, conjunto Bucareli, Abraham González N° 48, colonia Juárez. México, Distrito Federal). Consultado el 27 de junio de 2015. Recuperado de:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Noticias/NoticiasOJN/Eventos/ReunionDGPOF/Textos/17.pdf>
- Mendoza Cruz, L. (2010, junio). Nuevo Reglamento del Senado: Practicas Parlamentarias, Cabildeo y Pregunta Parlamentaria. Revista del Instituto

Belisario Domínguez. Pluralidad y Consenso. Núm. 11. Disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista11/2.pdf>

- Puente, Khemvirg (2014) Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre Género legislaturas de América Latina. Consultado el 16 de julio de 2015. Recuperado de: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_34924.pdf