

“Aportaciones a los temas: Parlamento Abierto”

Atzimba Baltazar Macías (Probatío S.C.)

Introducción

Los congresos son, por definición, un contrapeso para la consolidación de una vida democrática de cualquier país. Su razón de ser más importante es el de representar a la población, asegurar el establecimiento de mecanismos de contrapesos al poder y tratar de que esos mecanismos funcionen adecuadamente.

Por su propia naturaleza, los congresos tienen un rasgo eminentemente político que se debe tener siempre presente si se busca analizarlos o evaluar su trabajo. Sin embargo, esta característica que es tan importante no debe ser obstáculo para fortalecer sus capacidades técnicas y para diseñar enfoques de evaluación que les permitan a los ciudadanos conocer y valorar el desempeño y los procesos parlamentarios.

Esta ponencia tiene como objetivo analizar el trabajo del Senado en su función más importante: la aprobación de leyes y erigirse como parte del Poder que diseñe marcos legales que sirvan como contrapeso del sistema político e institucional. Para el análisis, se usa como ejemplo la aprobación y evolución del marco normativo para la transparencia y el acceso a la información en nuestro país, para ello me centro en el periodo de los últimos 16 años que las legislaturas LVIII, LX y LXII que han sido actores importantísimos en la creación y fortalecimiento del sistema de transparencia y acceso a la información en México.

El enfoque desde el que se analizarán estos casos se centrará en las capacidades técnicas e institucionales con las que cuenta el Senado para llevar a cabo su función legislativa. No pretendo ofrecer un balance desde el punto de vista de la teoría política, sino más bien aportar luz sobre la utilidad de usar enfoques de evaluación para valorar las fortalezas y debilidades institucionales de la Cámara alta, así como su evolución en contexto de pluralismo partidista. Finalmente, la ponencia ofrecerá una reflexión sobre la utilidad del enfoque de parlamento abierto para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Senado. Para ello, la ponencia retoma la tipología y métodos de evaluación de Osvaldo Oelckers sobre el trabajo parlamentario y de discusiones académicas recientes sobre la importancia de los mecanismos y metodologías para la evaluación del trabajo legislativo.

La ponencia se divide en cinco apartados. En el primero se revisarán brevemente los principales conceptos de los enfoques de análisis y evaluación del trabajo parlamentario para diseñar un marco de referencia que permita ubicar las fortalezas institucionales del Senado para el desarrollo de su función legislativa. Este apartado retoma la tipología propuesta por Oelckers para analizar los procesos que llevaron al Senado a crear el

sistema de transparencia y acceso a la información en México, así como a su evolución en los últimos 16 años y, a partir de ahí, ofrecer una serie de criterios para su evaluación. Los apartados segundo, tercero y cuarto evalúan los tres productos legislativos más importantes a partir de los cuales se crearon y perfeccionaron los marcos jurídicos e institucionales del acceso a la información en el país. El último apartado ofrecerá un balance sobre la utilidad del enfoque de parlamento abierto para fortalecer estas capacidades senatoriales.

La actividad parlamentaria y cómo evaluarla

El Sistema Político Mexicano se inserta dentro del modelo democrático de separación de poderes que han seguido los sistemas presidencialistas tradicionales. Desde un punto de vista funcional, el Parlamento tiene el deber y el derecho de intervenir en todas las etapas del proceso político, dado que son los parlamentos quienes representan a la soberanía popular (Bobbio *et al.*, 1997, "Parlamento", 1129). Este modelo se basa en dos supuestos que deben tenerse muy presentes cuando se trata de evaluar el trabajo que realizan los congresos. La primera característica se refiere a un sistema electoral que permita la inclusión de una representación muy diversa de intereses. La segunda característica se refiere a que la distribución de poderes permite a cada uno bloquear las decisiones del otro (Negretto, 2003, 42). En el caso mexicano, el Congreso se divide en dos cámaras con funciones casi idénticas, salvo algunas actividades que se establecen como facultad exclusiva de alguna de ellas.

De acuerdo con Bobbio *et al.*, existen cuatro funciones parlamentarias básicas: representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación (Diccionario, "parlamento", p. 1129). La función de representación es, sin duda, la más importante, pues justifica la razón de ser de los parlamentos: reflejar el "pluralismo existente en la sociedad" (Bobbio *et al.*, 1997, "Parlamento", 1130). La función de legitimación se relaciona con la de representación, pues los parlamentos, al ser el vehículo mediante el cual se expresan y representan los intereses de toda una nación, le dan credibilidad las acciones del gobierno y del régimen en general (Bobbio *et al.*, 1997, "Parlamento", 1130).

La función legislativa es, por su parte, la función más importante de los parlamentos, pues a través de las leyes se establecen los criterios generales y los objetivos de las acciones de gobierno que el Ejecutivo deberá implementar. Finalmente, a los parlamentos se les han dado funciones que pretenden limitar el poder del Ejecutivo con relación a las decisiones que toma en el ámbito de su esfera y que escapan a la tarea legislativa. Entre estas funciones se encuentran la aprobación presupuestaria y la facultad de nombrar o ratificar nombramientos, la aprobación de política externa y la fiscalización superior.

Tradicionalmente la evaluación de las acciones públicas se ha centrado en las políticas que el Ejecutivo diseña e implementa. En el marco del estudio de las políticas públicas, la evaluación es relativamente reciente y, generalmente, se percibe a las leyes como una

herramienta que permite al Ejecutivo allegarse de recursos administrativos, políticos y legales para implementar adecuadamente las políticas públicas. De igual forma, en el enfoque de evaluación de políticas públicas, las legislaturas se entienden más como un actor capaz de evaluar el actuar del Ejecutivo y menos como un potencial sujeto de evaluación.

Esta visión tradicional de la evaluación se ha ido modificando poco a poco tanto en la práctica como en los debates académicos. Por la complejidad creciente de los problemas públicos o tal vez como una externalidad positiva de la consolidación democrática de los países latinoamericanos, los Congresos han sido en los últimos años actores fundamentales en los procesos de consolidación de instituciones y el diseño de marcos jurídicos innovadores. En este sentido, el campo de la evaluación de las acciones públicas han empezado también a voltear sus ojos hacia el papel de los congresos como hacedores de políticas y como contrapesos efectivos al Poder ejecutivo.

¿Es posible evaluar realmente al Poder Legislativo? O mejor dicho, ¿es posible evaluarlo desde un punto de vista que no sea eminentemente político? Si la pregunta se centra en el marco tradicional de política pública, la respuesta más ortodoxa es negativa, pues la evaluación se centra en el ciclo de políticas públicas y las leyes son solamente una herramienta. Otros podrán argüir que las acciones que toman los miembros de los cuerpos parlamentarios responden a intereses partidistas, por tanto, el enfoque de evaluación de políticas públicas, que valora los resultados de esas políticas desde una perspectiva meramente técnica no es adecuado para aprehender la naturaleza de los parlamentos.

La respuesta, en realidad, depende del cristal con el que se mire. Si nos centramos en la definición de la Real Academia Española, “evaluar” significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”. Desde esta perspectiva, los congresos y, específicamente el Senado, pueden ser sujetos de evaluación, pues evaluar no es otra cosa que darle valor a algo y establecer los parámetros para calcular ese valor. La validez que demos a esos parámetros dependerá, en realidad, de qué y cómo queramos evaluar. Desde luego, esto no implica que los enfoques de evaluación de política pública se puedan trasladar automáticamente a las decisiones parlamentarias. Existen ciertas precauciones que vale la pena tomar en cuenta.

Dworak apunta consideraciones importantes al momento de evaluar la tarea parlamentaria. En primer lugar, los Congresos tienen un carácter plural y político, por tanto es complicado atribuirle a la institución en su conjunto los resultados del trabajo parlamentario, porque, además, sus decisiones se basan primordialmente en razones políticas y no técnicas (Dworak, 2013, 69). Otra característica importante para evaluar la acción del Congreso se refiere al hecho de que los procesos generalmente se centran en la negociación y no en los resultados (Dworak, 2013, 70). Finalmente, existen diferencias de roles que tampoco deben soslayarse, pues los legisladores toman decisiones de acuerdo con estrategias que le permitan cumplir sus objetivos de carrera política que incluyen las

posturas de su partido, el rol que juegue dentro del Congreso, su electorado y sus intereses personales (Dworak, 2013, p. 72).

Debido a que las funciones del Congreso varían de acuerdo con sus funciones, un ejercicio de evaluación requeriría forzosamente tener en cuenta estas características. Con relación al análisis de la función de legislación existen igualmente varios enfoques que mayoritariamente se realizan desde la perspectiva de la ciencia política y se centra en los rasgos más políticos de los Congresos. Para el presente trabajo, retomo el enfoque de evaluación propuesto por Osvaldo Oelckers porque parte de un enfoque en el que la política y la técnica no están del todo divorciadas y, al contrario, se complementan. De acuerdo con el autor,

En realidad los procesos de toma de decisiones políticas tienen una lógica propia en la que la información y el asesoramiento técnico es esencial, pero nunca suficiente. Y el problema fundamental que se plantea en el análisis de decisiones políticas en asuntos de elevada complejidad técnica no es el de sustituir las decisiones políticas por diversas técnicas, sino el de garantizar que la información de que se dispone para tomar la decisión política es pertinente al problema de que se trata [...] Si algo hay evidente es precisamente que las decisiones más importantes son estrictamente políticas y no técnicas, aunque el contenido y la información que se requiere para tomar esas decisiones sí son eminentemente técnicas. Lo esencial, sin embargo, más que la complejidad técnica es el carácter novedoso y específico del tipo de información que resulta pertinente. (Oelckers, 1998, 436).

A partir de este supuesto, el autor subraya la importancia de la evaluación del trabajo parlamentario, pues el impacto último de un texto legal supone “controlar cómo y hasta qué punto se atienden en ese texto las exigencias tanto formales como de fondo (contenidos) que de ellos se espera.” (Oelckers, 1998, 444).

Ahora bien, ¿cuál es el estándar mediante el cual se pueden evaluar las leyes? Oelckers, sugiere cinco características de una legislación adecuada y que resumo a continuación:

1. **Economía normativa.** Se refiere a la armonía que existe en la ley entre su necesidad, su fuerza y su efectividad. Esto es importante porque el Congreso tendría que hacer un análisis sobre la necesidad de la existencia de la norma con sus objetivos a la luz de las necesidades sociales o de los problemas que pretenda resolver. Bajo este criterio se deben considerar los instrumentos que ya existen con el objetivo de evitar la sobrerregulación. La economía normativa también se refiere a elaborar un examen “de la intensidad de la regulación”, de su extensión, del grado de detalle para no hacer su aplicación demasiado complicada y definir cuáles principios y preceptos deben estar señalados en normas de mayor rango en la jerarquía de la norma y cuáles pueden ser materia de regulaciones secundarias.
2. **Efectividad normativa.** Se refiere al impacto de la norma y al cumplimiento de sus objetivos. Es decir, esto evalúa si la norma logra “instaurar o consolidar determinadas situaciones, lo que se consigue cuando las obligaciones u omisiones

en ella contenidas inducen a los destinatarios a seguir el comportamiento exigido por la ley” (p. 445). Para asegurarse que la norma cumple con esta característica, se debe realizar un cuidadoso análisis sobre su adecuada ejecución. Por ejemplo, si la norma está armonizada con los usos y normas sociales o con relación a su capacidad de que los beneficiarios directos la encuentren clara y fácil de usar.

3. **Eficiencia normativa.** Se refiere a la medición de los resultados y el costo para lograrlo. Es decir, a la relación entre el costo y el beneficio legal. Una norma que resulta muy costosa en términos de su correcta aplicación puede convertirse en letra muerta antes de nacer.
4. **Operatividad administrativa.** Se refiere a los mecanismos que la ley ofrezca a los responsables de implementarla para que puedan hacerlo de una forma adecuada. Para cumplir con este criterio, se tendría que hacer un examen sobre los recursos y capacidades con que cuentan los implementadores para llevar a buen término las funciones que deberán desempeñar. La operatividad administrativa incluiría, por ejemplo, una valoración sobre la sistematización o estandarización de procesos y su claridad para disminuir, hasta donde fuera posible, la discrecionalidad del implementador. Esto también incluiría evitar una excesiva burocratización que regule con detalle cada paso que darían los implementadores.
5. **Acercamiento a los interesados.** Finalmente, la ley debe dar a las personas a quienes pretende beneficiar, la percepción de que es útil para ejercer derechos, tener acceso a servicios o cumplir con obligaciones, así como de la facilidad para cumplir con ella.

Burdett Loomis analiza el trabajo de nombramientos del Senado norteamericano y propone tres aspectos que es importante considerar. Aunque Loomis se refiere a la función de control del Ejecutivo, vale la pena retomarlas pues complementan la adhesión de criterios técnicos sin dejar de lado la valoración política. El primero, se refiere al tiempo que le toma al Senado tomar la decisión y si es un tiempo desproporcionado conocer las razones. El segundo aspecto se refiere al número de nombramientos que se aceptan y que se rechazan y, finalmente, de qué manera se toman estas decisiones de acuerdo con las circunstancias, por ejemplo, si existe un gobierno de mayoría o un gobierno dividido (Loomis, 2001, 34).

Para conocer en qué medida el Senado utiliza estos criterios técnicos para la elaboración, revisión o aprobación de las leyes, analizaré la evolución del sistema de transparencia y acceso a la información desde su origen en el año 2002. Haré este análisis a partir de una serie de criterios que he desarrollado con base en la revisión bibliográfica resumida en este apartado y que pretende conocer en qué medida el Senado ha fortalecidos sus instrumentos técnicos para realizar estas funciones. Estos criterios no pretenden olvidar que las funciones del Senado son eminentemente políticas, ni asumen que mientras más técnico sea este órgano, mejor será su desempeño. Al contrario, mi intención es saber en qué medida en un contexto de mayor pluralismo político y donde los asuntos públicos se

han tornado más complejos, el Senado ha sido capaz de sustentar sus decisiones políticas con recursos técnicos.

Debido a la importancia que tienen el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana en los procesos de institucionalización de los poderes y de los órganos de gobierno, en el análisis también incluiré en qué medida se incorporaron o no principios de parlamento abierto. Sobre este último punto vale tomar ciertas cautelas, pues la discusión sobre el gobierno abierto es muy reciente. La Alianza para el Gobierno Abierto se creó en el año 2011 teniendo como foco principal al Poder Ejecutivo. No obstante, me parece importante incorporar criterios de Parlamento Abierto en esta revisión, pues el Senado ha llevado a cabo prácticas en pro del acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana que vale la pena analizar. Para el análisis de estos criterios retomaré los diez elementos de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

PRINCIPIOS DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

1. Derecho a la información. Garantizar el acceso a la información para permitir su acceso de manera sencilla, simple, oportuna y sin necesidad de justificación.
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Promoción de la participación de personas interesadas en el trabajo legislativo, uso de herramientas que facilitan la supervisión de las actividades y existencia de acciones de control interno.
3. Información parlamentaria. Publicación y difusión de manera proactiva de la mayor cantidad de información relevante mediante el uso de formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y base de datos en línea y actualizados.
4. Información presupuestal y administrativa. Publicación y divulgación de información sobre la administración y gestión del presupuesto.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Publicación y resguardo de información pública de los miembros del Parlamento, incluyendo a sus servidores públicos.
6. Información histórica. Presentación de información de la actividad histórica en un archivo histórico, accesible y abierto.
7. Datos abiertos y no propietario. Presentación de la información en formatos abiertos, interactivos e históricos con *software* de uso libre que facilita la descarga masiva.
8. Accesibilidad y difusión. Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones son accesibles y abiertas al público y se asegura la transmisión en tiempo real de las sesiones.
9. Conflicto de interés. Se regula, ordena y transparenta las acciones de cabildeo, cuenta con mecanismos que evitan el conflicto de interés y se asegura la conducta ética de los miembros.
10. Legislación a favor del gobierno abierto. Aprobación de leyes que favorecen las políticas de

gobierno abierto en otros poderes.

Fuente: Alianza para el Parlamento Abierto, www.parlamentoabierto.mx/principios, consultado el 23 de septiembre de 2016.

Para realizar este análisis usaré los siguientes criterios para cada uno de los tres productos legislativos en la evolución del marco jurídico para el ejercicio del derecho a la información en México.

Cuadro 1
Criterios para analizar el trabajo del Senado en su función legislativa

CRITERIO GENERAL	CRITERIO ESPECÍFICO	EXPLICACIÓN
Tiempo de aprobación	¿Cuánto tiempo se llevó la aprobación?	Este criterio es importante para entender las razones políticas o de coyuntura que considera el Senado para aprobar o no una legislación.
	¿El tiempo de aprobación se encuentra establecido legalmente? ¿Se cumplió con el tiempo establecido legalmente?	Este criterio permite conocer si el Senado cuenta con la capacidad técnica para cumplir con esta obligación legal y para identificar si el no cumplimiento se relaciona con una razón política o si, por el contrario, se justifica en razón de la mejora en la calidad de la ley.
Rol del Senado	¿Fue cámara revisora o de origen?	Este criterios busca conocer si existe alguna diferencia relevante entre el papel que juega el Senado con relación a su participación en el proceso legislativo en conjunto.
	¿Qué tantos cambios hizo el Senado? ¿Fueron de forma o de fondo?	Este criterio busca identificar si durante la aprobación de las leyes, el Senado modificó la propuesta de la Cámara de Diputados y a qué respondieron esas razones.
Criterios técnicos	Para emitir su decisión, ¿el Senado utilizó criterios técnicos (estándares internacionales, buenas prácticas, evaluaciones)?	Este criterio permite conocer si existieron criterios técnicos que acompañaron la decisión y cuáles fueron
	¿Los criterios técnicos o su revisión están establecidos en alguna	Tiene como objetivo valorar la capacidad del Senado para cumplir con obligaciones legales y para entender

	ley?	cuáles pueden ser sus debilidades y fortalezas para hacerlo.
Calidad del producto legislativo	¿El producto legal cumple con las características de economía, efectividad, eficiencia normativa, operatividad administrativa y acercamiento con los interesados, como las describe Oelckers?	Este análisis se centra en la calidad del producto final, a partir de los criterios propuestos por Oelckers.
Inclusión de principios de Parlamento Abierto	¿Se incluye algún principio o característica de Parlamento Abierto?	Valora si durante el proceso de aprobación se siguieron principios de Parlamento Abierto.

Fuente: elaboración propia.

En la siguientes secciones se presentarán los resultados de este análisis. Vale señalar que la hipótesis del trabajo supone que en los último 16 años el Senado ha experimentado una transformación que lo ha llevado a incluir de forma más sistemática criterios técnicos en el momento de tomar decisiones. Cabe aclarar que las conclusiones y los hallazgos no pueden considerarse como definitivos, pues no se analizarán todas las leyes que se aprobaron. Esta revisión únicamente se centrará en un ejemplo con el propósito de empezar a dar luz sobre algunas metodologías para la evaluación del desempeño del Senado y para conocer si actualmente se encuentra información disponible públicamente que permita realizar este tipo de ejercicios.

En términos metodológicos es importante señalar que la información que se utilizó para este análisis es la que se encuentra disponible en la página del Senado y que no se hicieron solicitudes de información o entrevistas adicionales a lo encontrado en este medio de difusión. La razón de elegir esta metodología es contribuir a la discusión sobre el parlamento abierto en la que se enmarca esta ponencia, pues comparto el supuesto de que un modelo de parlamento abierto es útil tanto para los miembros del Senado como para las sociedad, los investigadores y profesionistas interesados en conocer más sobre su labor. Por esta razón, en la parte final se dará un breve balance sobre los problemas y limitaciones de la información disponible.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

En este apartado se analizará, a partir de los criterios propuestos en el apartado anterior, el proceso y resultado normativo de la evolución del marco legal para la transparencia y el acceso a la información en México en la que el Congreso y, particularmente el Senado, han jugado un papel importantísimo y definitorio desde su aprobación en el año 2002.

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, México ha sido un referente internacional, pues aunque muchos países ya contaban con leyes que garantizaban este derecho, México incluyó dentro de la legislación la creación de un complejo sistema institucional que permitió a las personas ejercer su derecho de acceso a la información de una forma ágil, gratuita y creó mecanismos institucionales para su protección.

El derecho de acceso a la información se incluyó en la Constitución desde el año 1997 al establecer en el artículo 6 que el Estado garantizaría el acceso a la información. No obstante, no se establecieron las bases para que esto ocurriera. En el año 2001, se creó un equipo intersecretarial conformado por las Secretarías de Gobernación, Desarrollo Administrativo, Comunicaciones y Transportes, Cofemer y la Consejería Jurídica del Ejecutivo para redactar una iniciativa que regulara la transparencia y el acceso a la información en México (López Ayllón, 2004, 11). En ese mismo año, el diputado Miguel Barbosa del Partido de la Revolución Democrática presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Finalmente, en 2002 se formó el Grupo Oaxaca, un grupo de académicos y periodistas que promovían igualmente la creación y aprobación de un marco normativo que permitiera a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información (López Ayllón, 2004, 11). El Grupo Oaxaca redactó una iniciativa de Ley que los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia Democrática retomaron y, con algunas modificaciones menores, presentaron como iniciativa (López Ayllón, 2004, 17).

La discusión más importante sobre esta regulación se dio en la Cámara de Diputados, pues se creó un equipo técnico *ad hoc* que discutió las tres propuestas y como resultado elaboró una iniciativa que recuperaba los aspectos en común que tenían las tres iniciativas y que recogía la discusión y negociación sobre los temas en los que no había un esfuerzo inicial (López Ayllón, 2004, 18-25). La iniciativa se presentó ante la Cámara de Senadores el 24 de abril de 2002 y se aprobó el 30 de abril de 2002.

La discusión en la Cámara de Senadores fue breve en comparación con la que ocurrió en la de Diputados. No obstante, hubieron temas importantes que se tocaron y que en conjunto mejoraron la Ley. En términos de la aprobación, el reto más importante fue que en el ese momento el senador Antonio García Torres había presentado una iniciativa de Ley de Datos Personales que entraba en conflicto con algunos preceptos señalados en la Ley que incluía la duplicidad de normas e instancias (López Ayllón, 2004, 25). La decisión que se tomó fue echar atrás la aprobación de esta iniciativa e incorporar algunas consideraciones sobre la protección de datos personales en la propia Ley.

Vale la pena hacer una pequeña revisión del contenido de la Ley. En primer lugar, la Ley garantiza el acceso a la información de todas las personas. No sólo los ciudadanos mexicanos, sino cualquier persona. Esto, de entrada, asegura y amplía el ejercicio del derecho de acceso a la información pues no condiciona el acceso a la información a

ninguna consideración de calidad ciudadana o nacionalidad y además se establece que no se requiere interés jurídico para solicitar la información.

La Ley establece un procedimiento sencillo para obtener la información que define una ventanilla única responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información. La Ley también fijaba plazos relativamente cortos para que las instituciones responsables dieran respuesta a las solicitudes.

Se creó una instancia autónoma responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley, así como promover el ejercicio de derecho a la información. Finalmente, la Ley estableció el principio de máxima publicidad que se refiere a que toda la información que existe en las instancias gubernamentales tiene un carácter público y su acceso solo puede negarse por excepción y en los casos que la misma ley estableció.

En términos de su contenido, las modificaciones que el Senado propuso fueron menores, pero importantes. Algunas de estas propuestas no se tomaron en cuenta en la versión aprobada pero vale la pena señalarlas (Senado de la República, 2002).

1. El senador José Natividad González Parras propuso modificaciones al artículo 14, fracción IV sobre la naturaleza reservada de los expedientes judiciales o administrativos seguidos en forma de juicio para precisar los casos en los que no se podría invocar esta causal de reserva.
2. Algunos senadores médicos mostraron preocupación por el acceso a información de expedientes médicos establecido en el artículo 22 cuando fueran necesarios para la elaboración de un diagnóstico o la prestación de servicios médicos.

Sobre la características de la calidad de la Ley aprobada por Oelckers, se puede concluir lo siguiente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental cumple con el criterio de economía normativa, pues recoge la necesidad de establecer los mecanismos, criterios, sanciones y responsables para que las personas pudieran ejercer un derecho tan importante como el acceso a la información. Sin duda, la aprobación de esta Ley fue un parteaguas en la función legislativa en México, pues los actores participantes y todos los partidos políticos compartieron idea de su necesidad, su importancia y sobre la importancia histórica de hacer una Ley de fácil aplicación.

Con relación a la efectividad normativa, La Ley cumplió con estas características pues estableció los mecanismos para que las personas obtuvieran información sobre las instituciones públicas consagrado desde 1977 que por la falta de mecanismos legales e institucionales claros no se podía ejercer.

Con relación a la eficiencia normativa, cabe señalar que la Ley establece un proceso de acceso a la información muy sencillo que no implica costos económicos ni para el usuario ni para la institución, pues la propia ley señala que las ventanillas únicas de acceso a la

información no deberían crearse con recursos adicionales a los ya existentes al momento de entrar en vigor.

En términos de su implementación al interior de los sujetos obligados responsables de otorgar información, la Ley no contempló la necesidad de contar con una ley de archivos para que la información fuera accesible y confiable. En este punto es importante subrayar que la ley definió “información” como la que se contiene en documentos con los que cuentan los sujetos obligados y, además, estableció que las dependencias y entidades no estarían obligadas a elaborar documentos para atender solicitudes de información. Por tanto, el acceso a la información está garantizada en la medida en que los sujetos obligados tuvieran documentos que plasmaran la información que el ciudadano solicitaba. En la discusión en Pleno de la aprobación de la Ley se mencionaron estas limitaciones, sin embargo, no se ahondó mucho en las posibles implicaciones ni se plantearon mecanismos que pudieran paliar los posibles retos que habría que enfrentar los responsables de entregar información al interior de cada dependencia. Por tanto la Ley no cumplió con ese criterio.

Finalmente, cabe señalar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental detalló procedimientos, responsables y tiempos específicos para que las personas tuvieran acceso a la información dentro del Poder Ejecutivo, pero se quedó escueta en las obligaciones, tiempos y responsables de garantizar el acceso a la información de los otros dos Poderes federales. De igual manera, al ser una Ley Federal, no fue posible garantizar el derecho de acceso a la información de los otros poderes ni los gobiernos locales, por tanto, en términos de su acercamiento a los interesados, la Ley se quedó corta, pues no garantizó cabalmente que todas las personas pudieran hacer efectivo el derecho de acceso a la información sobre el trabajo de estos otros actores. Esto es importante cuando se trata de garantizar derechos, pues por definición estos derechos son universales.

Aunque la elaboración y discusión de la Ley se generó con una fuerte presión y colaboración de la sociedad civil de forma previa a la presentación de la iniciativa en el Senado, no se pudo encontrar evidencia de que esta cámara impulsara algún tipo de actividad enmarcada en los criterios de parlamento abierto.

Como se advierte de esta breve revisión de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Senado no tuvo un papel protagónico en la definición de los aspectos clave ni participó intensamente en los grupos de trabajo y discusiones previas a la recepción de la iniciativa. Esta discusión se dio básicamente entre el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados y expertos e interesados en la materia. Sin embargo, cabe señalar que la Cámara de Senadores tampoco fue, en este caso, un actor que bloqueara o retrasara la aprobación de la Ley, pues en ese momento parecía haber un consenso importante sobre la importancia de establecer las circunstancias mínimas que hicieran posible el acceso a la información. Si bien durante la discusión, el Senado ubicó estas limitaciones el criterio que prevaleció fue el pragmatismo:

lo importante era fijar las bases mínimas y suficientes para el ejercicio de este derecho. Así, al interior del Senado privó un consenso que hizo posible en que un tiempo relativamente corto se pudieran crear las condiciones legales e institucionales suficientes para el ejercicio de este derecho.

Reforma constitucional de 2007

En el año 2006, luego de tres años de implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y por la necesidad percibida en diferentes sectores, ámbitos, expertos y usuarios del derecho de acceso a la información, se impulsó desde el Ejecutivo Federal una reforma a la Constitución que permitiera homologar los procesos, tiempos, criterios y responsables de garantizar el acceso a la información de los gobiernos e instituciones estatales.¹ Es importante señalar que la discusión sobre la necesidad de reformar la Constitución se originó desde el ámbito estatal, pues la mayoría de las leyes de acceso estatales no incluían los criterios y estándares de la ley federal y eso dificultaba y, de alguna forma, contravenía los principios que regulaban el acceso a la información en el ámbito federal.

Esta discusión se generó en diferentes espacios de discusión en los estados. Los órganos garantes estatales empezaron a compartir en diferentes foros los problemas de heterogeneidad que existían entre las diferentes legislaciones estatales y cómo esto dificultaba que ellos mismos pudieran garantizar el derecho de acceso a la información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por su parte, realizó valoraciones sobre el contenido y características de las leyes estatales que llegaban a la misma conclusión: las legislaciones estatales eran tan diversas en sus criterios y procedimientos que el ejercicio del derecho de acceso a la información se modificaba de un estado al otro haciendo que el ciudadano tuviera que conocer a detalle los procedimientos y criterios de cada estado para poder ejercer su derecho con plenitud (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI 2007, 13).

El 22 de noviembre del año 2005, los gobernadores de los estados de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua (Amalia García Medina, Luis Armando Reynoso Femat y José Reyes Baeza Terrazas firmaron la “Declaración de Guadalajara”, en la que propusieron una reforma constitucional que incorporara un piso mínimo aplicable en toda la República (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI 2007, 13).

¹Sobre este debate se puede consultar Sergio López Ayllón (coord.), Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, UNAM-IFAI, 2006. En este libro se compilan una serie de diagnósticos y evaluaciones sobre los primeros años del ejercicio de derecho de acceso a la información en México y se hacen una serie importante de propuestas que se retomarían para la aprobación de la reforma Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información en México.

Este debate sobre la necesidad de reforma constitucional se llevó a la Conferencia Nacional de Gobernadores donde 26 gobernadores decidieron incluirla con parte de su agenda de trabajo en lo que llamó “Iniciativa Chihuahua”. La intención era que la iniciativa de reforma constitucional se presentara por parte de los Congresos de cada una de las 26 entidades federativas que firmaron la Iniciativa Chihuahua ante el Congreso de la Unión (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI 2007, p. 15).

No obstante, algunos integrantes de la Cámara de Diputados propusieron que la iniciativa se originara en la propia Cámara a partir de discusiones y a partir de un foro donde los gobernadores y los congresos expusieran sus propuestas para que fuera la Cámara de Diputados quienes echaran a andar la iniciativa. (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI 2007, 18).

La Iniciativa se presentó en la Cámara de Diputados el 13 de noviembre de 2006 donde estuvieron presentes los representantes de la CONAGO, del IFAI, de los órganos garantes en los estados y organizaciones de la sociedad civil (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. Por IFAI p. 20). El Dictamen se aprobó el 6 de marzo de 2007 y se turnó al Senado de la República el 8 de marzo del mismo año.

El Dictamen tenía los siguientes criterios básicos para reformar el artículo Sexto Constitucional (Exposición de motivos, Cámara de Diputados, cit. por IFAI 2007, p. 20).

- Convertir en derecho fundamental, es decir, en garantía individual el derecho de acceso a la información.
- Proteger el derecho de acceso a la información, mediante los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad.
- Establecer criterios mínimos obligatorios y generalizables a todas las leyes de transparencia que se emitan en el territorio mexicano.
- Establecer el criterio esencial de publicidad de la información y aplicarlo a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal.
- Señalar que los criterios para la reserva y confidencialidad de la información sólo puede establecerse por causas de interés público y con un carácter temporal.
- Obligar a las autoridades garantes del acceso a la información a privilegiar el principio de máxima publicidad.
- Establecer la gratuidad, facilidad y rapidez de los procesos de acceso a la información.
- Obligar a la creación de órganos garantes autónomos, especializados e imparciales.
- Establecer las bases para el ordenamiento de los archivos y los datos personales.

El 24 de abril de 2007, las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda sometieron a la Asamblea su dictamen. El Pleno de la Cámara de Senadores

aprobó con 109 votos a favor y ninguno en contra el dictamen de la reforma constitucional al artículo Sexto Constitucional el 24 de abril de 2007. El debate se centró en la importancia de esta reforma para avanzar y consolidar el marco jurídico para el ejercicio de derecho de la información en México y se apuntó hacia la necesidad de seguir consolidando este derecho. En el debate se habló sobre los puntos de mejora que debían todavía impulsarse, especialmente para garantizar el acceso a la información de partidos políticos y fideicomisos. Sin embargo, estos temas no fueron materia de debate ni de propuestas en el Pleno (Senado de la República, 2007).

En términos del producto final, es decir, del texto constitucional al artículo 6 es importante señalar que fue sin duda una evolución importante para el marco jurídico e institucional del Derecho a la Información en México. En primer lugar, porque la reforma protegió el derecho de acceso a la información y las condiciones mínimas para que todas las personas puedan ejercerlo al elevarlo a rango constitucional. Por tanto en términos de la eficiencia normativa, el texto constitucional cumple con todos los criterios pues retoma y balancea la necesidad de contar con esta protección y hacerla efectiva en todo el país con criterios homogéneos y con los menores costos para las personas. Esto, además, le dio una fuerza importante, pues resolvió los problemas que se habían presentado en las legislaciones estatales anteriores a la Reforma constitucional y que, en muchos casos, no sólo eran contrarias a los principios y buenas prácticas internacionales, sino que coartaban y desincentivaban el ejercicio de este derecho. No obstante, esta reforma todavía dejó fuera del acceso a la información a actores que reciben recursos públicos y donde tradicionalmente ha habido mayor opacidad como los sindicatos, los partidos políticos y los fideicomisos.

En términos de la efectividad normativa, la reforma Constitucional también cumple con este criterio pues se fijan de forma clara los criterios generales, pero deja en las leyes estatales el detalle de los procedimientos y la manera de aplicar los criterios generales. En este aspecto es importante señalar que la reforma Constitucional estableció plazos cortos para que esto ocurriera, pues las legislaturas estatales contarían con un año para armonizar sus leyes y reglamentos correspondiente. Esto es importante para obligar a estos órganos a no retrasar la implementación de una reforma que algunos casos sería contraria a lo que ya habían aprobado con anterioridad.

En términos de la eficiencia normativa, la reforma constitucional también cumple con estos criterios pues establece como uno de los principios generales la rapidez, sencillez y gratuidad de los procesos para que las personas pudiera ejercer su derecho de acceso a la información. Además se estableció que no debería existir una justificación para el ejercicio del derecho de acceso a la información al momento de presentar solicitudes de información.

Con relación a las capacidades de implementación al interior de los sujetos obligados, la reforma no detalló ni especificó herramientas o instrumentos al respecto. Aunque esto

podiera considerarse una deficiencia no lo es, pues cada legislatura tenía la libertad de definir sus necesidades sin caer en la sobrerreglamentación o un excesivo burocratismo.

Finalmente, la reforma estableció la obligación del uso de sistemas de información para que los usuarios no tuvieran que acudir físicamente a las oficinas de las dependencias y entidades para ejercer su derecho. Cabe señalar que en el ámbito federal esto ya ocurría, sin embargo, no fue un aspecto que se estableciera desde la Ley Federal, sino a partir de su reglamento y otros lineamientos. Por tanto, la reforma constitucional recupera y hace obligatoria para los gobiernos y autoridades públicas una buena práctica que le dio al acceso a la información en México un sello especial. Para la implementación y adopción de estos sistemas también se fijó un plazo de dos años evitando así que los gobiernos estatales pudieran impedir el ejercicio de este derecho en la práctica.

En este caso, tampoco se encontró evidencia de que el Senado directamente incorporara elementos o principios de parlamento abierto durante la aprobación de la reforma.

Reforma constitucional de 2013

La implementación de los mecanismos legales e institucionales que permitieran hacer efectivo el derecho de acceso a la información en México se concretó en un contexto de consolidación democrática. Fue durante los dos primeros sexenios de alternancia democrática cuando se impulsaron estas leyes y reformas. Este impulso y la aprobación de estas leyes y reformas resultaron tan efectivas y necesarias que a partir de entonces el acceso a la información y la transparencia son temas que todos los gobiernos sin excepción de su origen político la han adoptado como principio y una parte importante de sus actividades.

El regreso del PRI a la presidencia de la República no implicó un cambio en el avance de este derecho e incluso desde el principio se aceptó y promovió el fortalecimiento de este andamiaje jurídico e institucional para avanzar todavía más en la protección y promoción de este derecho.

Durante la alternancia política del año 2012, grupos parlamentarios en el Senado y en la Cámara de Diputados presentaron iniciativas de reforma constitucional y el Presidente Peña Nieto también adoptó esto como un compromiso de su gobierno.

En esta ocasión el Senado de la República fue el actor protagónico en el impulso de estas reformas. El 6 de septiembre de 2012 el Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de reforma para modificar el artículo 6 constitucional. El 13 de septiembre de ese mismo año los grupos parlamentarios del PRI y PVEM presentaron la iniciativa del presidente electo Enrique Peña Nieto, el 4 de octubre el grupo parlamentario del PAN también presentó una iniciativa en este sentido.

Para la revisión y elaboración de la iniciativa de reforma, las Comisiones de Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Participación, de Gobernación y Estudios Legislativos promovieron una serie de foros y consultas en las que participaron académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil. El foco de esta reforma se centró en ampliar las facultades del órgano garante para proteger el ejercicio de derecho de acceso a la información en México (<http://www.tm.org.mx/reforma-transparencia>, consultado el 25 de septiembre de 2016).

El 19 de diciembre de 2012 se aprobó en comisiones la iniciativa resultado de una amplia consulta con sociedad civil. Esta iniciativa se aprobó el 20 de diciembre de 2012 y se envió a la Cámara de Diputados para su discusión.

La reforma en transparencia propuesta por el Senado se centró en los siguientes aspectos:

- Amplió el espectro de sujetos obligados para incluir a partidos políticos, fideicomisos, sindicatos y cualquier persona física y moral que reciba o ejerza recursos públicos.
- Fortaleció las resoluciones del IFAI y les dio un carácter obligatorio e inapelables. Además se le otorgaron al organismo facultades para intervenir sobre las resoluciones de los órganos garantes en las entidades federativas. Finalmente, el órgano garante puede interponer controversias constitucionales en contra de leyes o tratado que violen el derecho de acceso a la información.
- Se cambió el procedimiento para designar a los Comisionados del órgano garante para que sea el Senado quien, a través de una amplia consulta pública, los nombre.

La discusión en la Cámara de Diputados no ocurrió en el siguiente periodo ordinario y el 23 de agosto de 2013 se aprobó un periodo extraordinario, para discutir, entre otros temas, la reforma en transparencia. La discusión en la Cámara de Diputados puso en peligro la propuesta innovadora del Senado, pues incorporó cambios que contravenían los principios y el avance del marco institucional para el acceso a la información en México. El foco de la discusión se centró en la posibilidad de que los sujetos obligados pudieran impugnar las resoluciones del órgano garante (antes IFAI). Esto se prohibió expresamente en las reformas anteriores, pues cancelaba en los hechos la posibilidad de que las personas obtuvieran la información que solicitaban y complejizaba su acceso pues las impugnaciones ante el Poder Judicial podrían tardar años en resolverse y, además, los solicitantes incurrirían en costos económicos y de tiempo importantes.

Ante esta decisión, organizaciones de sociedad civil, académicos y líderes de opinión se movilizaron solicitar que el dictamen de reforma no incluyera la posibilidad de impugnar las designaciones del órgano garante. El 23 de agosto de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que únicamente facultaba a la Consejería Jurídica a impugnar las resoluciones del IFAI, siempre y cuando se pusiera en riesgo la seguridad nacional

(<http://www.tm.org.mx/reforma-transparencia>, consultado el 25 de septiembre de 2016).

El 27 de agosto de 2013 se recibió en el Senado la Minuta con Proyecto de Decreto de modificación al artículo 6 para que el Senado discutiera y, en su caso, aprobara las modificaciones hechas. El 20 de noviembre de 2013, el Pleno de la Cámara de Senadores aceptó los cambios y se regresó a la Cámara de Diputados. El 26 de noviembre de 2013 la Cámara de Diputados aprobó la reforma en transparencia, misma que fue enviada a los estados para su discusión y aprobación. (<http://www.tm.org.mx/reforma-transparencia>, consultado el 25 de septiembre de 2016).

El dictamen de las de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de transparencia aprobado el 19 de diciembre de 2012 (en adelante, el dictamen) contiene una pormenorizada crónica del trabajo que el Senado hizo durante el proceso de elaboración y aprobación de la iniciativa de reforma al artículo Sexto Constitucional. Los puntos más relevantes son los siguientes:

1. Se presentaron tres iniciativas por parte de cuatro fracciones parlamentarios para modificar el artículo. Las comisiones unidas establecieron metodologías de revisión en varias fases. En primer lugar se compararon las iniciativas con relación a sus antecedentes, justificación y diferencias con relación al texto vigente.
2. En un segundo momento, las comisiones llevaron a cabo una extensa consulta sobre las tres iniciativas con organizaciones de la sociedad civil, académicos, investigadores, dependencias de la administración pública, representantes de los organismos autónomos, del IFAI y cualquier otra persona interesada en participar.
3. A partir de la consulta realizada, se analizaron las convergencias y divergencias de las posturas y se realizó un análisis de viabilidad jurídica y de implementación de la reforma constitucional así como de las leyes que de ella se derivaran.
4. Análisis de buenas prácticas internacionales y estatales en la materia.
5. Análisis de armonización con marcos jurídicos e institucionales en otros temas y de otros organismos autónomos.
6. Revisión de tesis de la Suprema Corte de Justicia en materia de transparencia, acceso a la información, archivos y rendición de cuentas.
7. Revisión de modelos de nombramiento para los Comisionados del órgano garante para fortalecer la armonización y crear mecanismos innovadores de nombramientos.

La iniciativa que emitió el Senado el 20 de noviembre de 2013 cumple con todas los criterios sobre el producto legislativo que propongo en este análisis. Es importante hacer hincapié en el gran cambio que implicó que fuera el Senado la Cámara de origen y quien asumiera el liderazgo de realizar esta reforma.

En primer lugar, cabe señalar que a diferencia de las ocasiones anteriores, el Senado incorporó elementos técnicos en su discusión y análisis. Estos criterios incluyeron la creación de metodologías de análisis que les permitieran cumplir con los tres aspectos importantes a los que se refiere la economía normativa:

1. Necesidad. La iniciativa recupera, discute y refleja la necesidad de avanzar en la reforma en transparencia para fortalecer los mecanismos institucionales y resolver problemas que se habían visto en la implementación tanto de la Ley Federal como de la reforma constitucional de 2007.
2. Fuerza. La iniciativa se realizó a través de un proceso incluyente en donde se tomaron en consideración los puntos de vista de actores importantes en la academia, la sociedad civil, los órganos garantes y otros servidores públicos y expertos. Esto hizo posible que la iniciativa creara un sólido marco institucional.
3. Efectividad. La iniciativa parte de un diagnóstico adecuado que llevó al Senado a diseñar los mecanismos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información sin que eso entrara en conflicto con otras disposiciones en materias relacionadas con el acceso a la información.

En términos de su efectividad normativa cabe señalar que la primera iniciativa emanada del Senado era más ambiciosa que la reforma que fue aprobada finalmente, pues no contemplaba la inatacabilidad de las resoluciones del órgano garante. Sin embargo, llama la atención y es de rescatarse que la solución salomónica a la postura regresiva de la Cámara de Diputados (abrir la posibilidad de los sujetos obligados para impugnar las resoluciones del órgano garante) estaba ya contemplada y discutida desde el trabajo que hizo el Senado. De la evasión del dictamen del 19 de noviembre de 2012, se advierte que la iniciativa presentada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista contemplaba únicamente la impugnación de resoluciones a través de la Consejería Jurídica cuando se vulnerara la seguridad nacional. Esta propuesta se retomó en la redacción final.

Tanto la iniciativa del Senado como la reforma aprobada avanzaron también en los criterios de eficiencia normativa y operatividad administrativa que la reforma constitucional previa no contempló, pues estableció detalladamente los criterios de reserva y confidencialidad de la información, los procesos y las características de los órganos garantes en los estados y para los demás sujetos obligados, lo cual permitiría a los congresos estatales y al propio Congreso detallar y hacer leyes secundarias que no generaran una sobrerregulación y una excesiva burocratización.

Al establecer un Sistema Nacional de Transparencia que compartiera plataformas informáticas, la reforma también avanzó en mejorar la operatividad administrativa y el acercamiento de los interesados, pues se redujeron los costos administrativos de su implementación en un contexto diferenciado de capacidades estatales y, además,

permitiría crear una sola ventanilla única para que el ciudadano pudiera solicitar información a través de esa plataforma a toda la información pública de los sujetos obligados incluidos en la reforma constitucional.

Finalmente, este proceso legislativo se basó enteramente en principios de Parlamento Abierto, pues se centró en una amplia consulta abierta y un intenso trabajo con todos los actores relevantes, lo cual fue una característica innovadora en la historia del trabajo legislativo en México que, sin duda, es un cambio de paradigma que permitirá al Congreso en general fortalecer sus capacidades y cumplir con sus funciones constitucionales.

El siguiente cuadro resume los resultados del análisis del trabajo legislativo en el Senado en materia de transparencia y acceso a la información. Es evidente que en estos últimos 16 años, el Senado evolucionó en sus capacidades técnicas para el desempeño de su función legislativa. En términos de la calidad del producto legal el cambio es abismal, pues se pasó de la creación de la ley adecuada que hacía efectivo un derecho consagrado desde 1977, pero que se encontraba nulificado por la ausencia de un andamiaje jurídico adecuado a una complejo sistema institucional que no solo garantizó el ejercicio del derecho de acceso a la información en México, sino que es hoy por hoy el más avanzado en la materia desde una perspectiva internacional.

Cuadro 2

Resumen de la evaluación de trabajo legislativo en el Senado en materia de transparencia y acceso a la información

CRITERIO GENERAL	CRITERIO ESPECÍFICO	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Reforma Constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Tiempo de aprobación	¿Cuánto tiempo se llevó la aprobación?	5 días hábiles	33 días hábiles	130 días hábiles
	¿El tiempo de aprobación se encuentra establecido legalmente?	No	No	No
	¿Se cumplió con el tiempo establecido legalmente?	NA	NA	NA
Propuesta del Senado	¿Fue cámara revisora o de origen?	Revisora	Revisora	De origen

	¿Qué tantos cambios hizo el Senado? ¿Fueron de forma o de fondo?	Cambios menores para precisar algunos conceptos	Sin cambios	Senado presentó iniciativa que modificó la Cámara de Diputados
Criterios técnicos	Para emitir su decisión, ¿el Senado utilizó criterios técnicos (estándares internacionales, buenas prácticas, evaluaciones)?	No	No	Sí
	¿Los criterios técnicos o su revisión están establecidos en alguna ley?	No	No	Sí
Calidad del producto legislativo	El producto legal cumple con las características de economía normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de efectividad normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de eficiencia normativa, como las describe Oelckers?	Sí	Sí	Sí
	El producto legal cumple con las características de operatividad administrativa con los interesados, como las describe Oelckers?	No	NA	Sí
	El producto legal cumple con las características de	No	Sí	Sí

	acercamiento con los interesados, como las describe Oelckers?			
Inclusión de principios de Parlamento Abierto	¿Se incluye algún principio o característica de Parlamento Abierto durante la discusión en el Senado?	No	No	Sí

Fuente. Elaboración propia.

Esto se explica en gran medida por la capacidad que en esta evolución ha tenido en Congreso en su conjunto para crear marcos jurídicos que combinen en pragmatismo con la necesidad de establecer criterios mínimos y suficientes para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto se ha combinado con una madurez institucional para no hacer *tabula rasa* del pasado y más bien tener la capacidad y la visión estratégica para ir paulatinamente mejorando vacíos y defectos detectados durante la implementación de los diferentes productos legislativos.

Finalmente, fue precisamente el Senado el actor que lideró la consolidación de este sistema, a través de procesos de trabajo parlamentario innovador y hasta cierto punto arriesgado. El trabajo y apertura de las Comisiones no sólo les permitió mejorar la calidad de los productos legislativos, sino que también fortaleció sus capacidades técnicas. Además, esta nueva forma de trabajar demostró que la apertura no solo no vulnera y retrasa el trabajo políticos sino que facilita las discusiones, promueve consensos y permite encontrar soluciones que no retrasen o nulifiquen la función de representación política que tiene el Senado y tampoco disminuyan o resten importancia a sus funciones políticas.

Este breve recorrido histórico sustenta la hipótesis de este trabajo que asumió que en un contexto de creciente pluralismo y complejidad de los problemas sociales, los parlamentos están obligados a mejorar su capacidades técnicas y de gestión para que el trabajo legislativo resuelva efectivamente los problemas públicos, garantice el acceso a los servicios y proteja derechos fundamentales. Por otra lado, esta especialización también permite que los parlamentos puedan incorporar proceso de decisión abiertos, transparentes y participativos sin que eso implique un excesiva burocratización y dilación.

Sin duda estamos en un momento importante de consolidación democrática que, como vimos en este caso, permite conciliar diferencias, incluir diferentes puntos de vista y mejorar las capacidades y resultados del trabajo de los gobiernos y, concretamente, del Senado.

¿Senado abierto?

El presente trabajo pretendió ser un ejercicio de análisis de las capacidades técnicas de lo Senado. Este análisis se basó primordialmente en la información disponible públicamente en la página del Senado, pues tenía como objetivo secundario valorar si la información que se publica cumple con principios de parlamento abierto. Al respecto cabe señalar que la evolución en este sentido también es notoria. Mientras que para las dos primeras etapas analizadas en este documento la búsqueda de información histórica se torna complicada, la información disponible sobre el trabajo del Senado en la discusión de 2012 y 2013 es exhaustiva y de calidad.

No obstante, existen importantes áreas de oportunidad. Para encontrar la información de forma rápida el usuario debe conocer con exactitud las fechas de discusión de las iniciativas, las comisiones responsables de la elaboración de las minutas y dictámenes e incluso se requiere cierto conocimiento de los miembros de esas comisiones. Esto es un aspecto importante para tener en cuenta, pues la dificultad para encontrar estos datos precisos podría desincentivar al interesado y de una forma indirecta limitar su derecho de acceso a la información. Resulta algo contradictorio que siendo precisamente el Senado el actor que lideró la que es la reforma más avanzada en el ámbito internacional en materia de acceso a la información no cuente todavía con plataformas de datos abiertos y buscadores que faciliten, sistematicen y documenten sus decisiones de forma fácil, clara y sencilla.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Parlamento Abierto, “Principios de la Alianza para el Parlamento Abierto” www.parlamentoabierto.mx/principios, consultado el 23 de septiembre de 2016.
- Bobbio Roberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, trad. de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín, Jorge Tula, 1997, 10ª edición en español.
- Dworak, Fernando, “El Parlamento Abierto y los retos de evaluación a los órganos legislativos”, Eduardo Bohórquez, *La Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: parlamento abierto*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2013, pp. 65-86.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Reforma al artículo 6º constitucional el nombramiento de autoridades*, México, IFAI, 2007.
- Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.
- Loomis, Burdett, “The Senate and the Executive Branch Appointments: An Obstacle Course on Capitol Hill?”, *The Brookings Review*, vol. 19, núm. 2, 2001, pp. 32-36.
- López Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Sergio López Ayllón, Hugo Concha Cantú y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, 2004, pp. 1-38.
- López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI, 2006.
- Negretto, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 65, 2003, pp. 41-76.
- Oelckers Camus, Osvaldo, “Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, núm. XIX, 1998, pp. 435-456.
- Senado de la República, LVIII Legislatura, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública de la Comisión Permanente, 30 de abril de 2002.

Senado de la República, LX Legislatura, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública Ordinaria, 24 de abril de 2007.

Senado de la República, LXII Legislatura, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública Ordinaria, 20 de diciembre de 2012.

Senado de la República, LXII Legislatura, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública Ordinaria, 20 de noviembre de 2013.

Senado de la República, LXII Legislatura, Dictamen de las de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de transparencia aprobado el 19 de diciembre de 2012, *Diarios de los Debates*, Sesión Pública Ordinaria, 20 de diciembre de 2012.

Transparencia Mexicana, “México aprueba reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública”, publicado el 7 de febrero de 2014 en <http://www.tm.org.mx/reforma-transparencia>, consultado el 25 de septiembre de 2016.