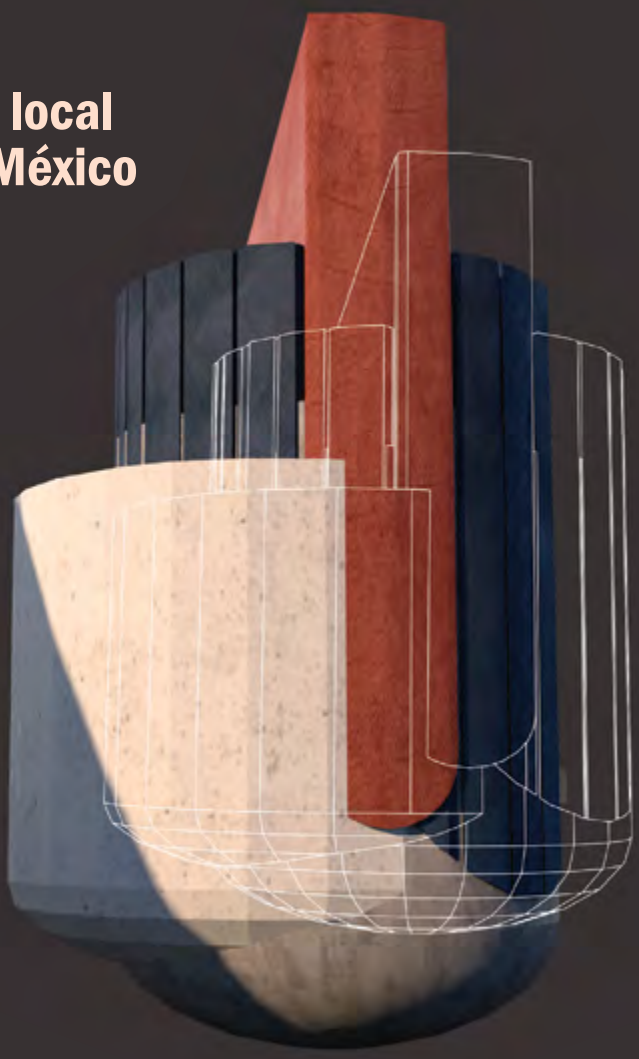
Apertura parlamentaria en México

Análisis y retos para el congreso local de la Ciudad de México



Khemvirg Puente Martínez
Lisandro M. Devoto
Coordinadores

Universidad Nacional
Autónoma de México

APERTURA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

Análisis y retos para el congreso local de la Ciudad de México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
Secretario Administrativo

Hugo Alejandro Concha Cantú
Abogado General

Socorro Venegas Pérez
Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Carola García Calderón
Directora

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca
Secretaria General

Jesús Baca Martínez
Secretario Administrativo

Elvira Teresa Blanco Moreno
Jefa del Departamento de Publicaciones

Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales

APERTURA PARLAMENTARIA EN MÉXICO

Análisis y retos para el congreso local de la Ciudad de México

Khemvirg Puente Martínez
Lisandro M. Devoto

Coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad de México, 2023

Esta investigación, arbitrada a "doble ciego" por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Publicación realizada con el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la UNAM, proyecto PAPIIT-IN305618 "La calidad de la representación política en los Congresos locales de México".

Apertura parlamentaria en México. Análisis y retos para el congreso local de la Ciudad de México
Khemvirg Puente Martínez y Lisandro M. Devoto (Coordinadores)

Primera edición: 14 de agosto de 2023

Reservados todos los derechos conforme a la ley.

DR © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, 04510, CDMX, México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
Alcaldía Coyoacán, 04510, CDMX, México.

Oficina del Abogado General
Dirección General de Asuntos Jurídicos
ISBN: 978-607-30-7894-8

Maquetación tipográfica:
Gráfica Premier, S. A. de C. V.

Imagen de portada:
Elaborada por Mariana GJP.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Hecho en México/*Made in Mexico*

ÍNDICE

Presentación
María del Carmen Nava Polina 9

Introducción
Lisandro M. Devoto y Khemvirg Puente Martínez 11

Primera Parte
Democracia, parlamento abierto y contexto institucional

I. **Democracia y regímenes políticos subnacionales**
Erika García Méndez y Khemvirg Puente Martínez 25

II. **El parlamento abierto: una aproximación a través de sus mediciones**
Alejandra Salas Reyes 45

III. **La apertura en comisiones legislativas**
Carlos Zúñiga Trejo 65

IV. **Apertura y opacidad en los grupos parlamentarios**
Lisandro M. Devoto 81

V. **Evolución y experiencias de parlamento abierto en la Cámara de Diputados**
Sergio A. Bárcena Juárez 107

VI. **La fiscalización superior como mecanismo de rendición de cuentas en los Congresos de México**
Anahí Gutiérrez Luna 123

VII. **Dificultades en el estudio de las élites legislativas locales en México**
Sarah Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo 143

Segunda Parte
Análisis y retos del Congreso de la Ciudad de México

VIII. **Parlamento abierto y órganos de gobierno en el Congreso de la Ciudad de México**
Fernando Dworak Camargo 157

IX. **Fiscalización, transparencia proactiva y control social para la Ciudad de México**
Fabiola Navarro Luna 169

X. **Aprobación del presupuesto: acceso a su información en los portales *web* de los Congresos locales**
José Said Sánchez Martínez 185

XI. **Auditoría Superior de la Ciudad de México: acciones de parlamento abierto en la I Legislatura**
Jason A. Camacho Pérez 211

XII. **Transparencia y acceso a la información en los debates sobre la Ley General de Archivos**
Karla Espinoza Motte 235

XIII. **Parlamento abierto y atención ciudadana en el Congreso de la Ciudad de México**
Omar Báez Caballero 249

Sobre los autores 261

PRESENTACIÓN

María del Carmen Nava Polina

La última ola de apertura en las legislaturas y parlamentos inició en 2012 con el llamado de organizaciones de monitoreo legislativo de 38 países, al presentar la Declaratoria de Transparencia Parlamentaria en Roma, Italia. La exigencia de trabajar con estándares democráticos, de transparencia, de integridad y dar cabida a la participación social para incrementar la calidad en la representación se incorporó en el llamado a tener Congresos abiertos.

En este contexto, la relevancia que plantean los temas que abarcan los 13 capítulos de este libro, coordinado por los doctores Khemvirg Puente y Lisandro M. Devoto, es que incluyen las perspectivas de control parlamentario, de fiscalización, de transparencia en grupos parlamentarios y de apertura en comisiones, en el desarrollo de estándares de parlamento abierto.

Más allá de la acción aislada de realizar mesas públicas en las que se expongan planteamientos de posibles reformas legales o constitucionales, como se ha asociado —con alcance muy limitado— en el caso mexicano, las reflexiones del libro *Apertura parlamentaria en México. Análisis y retos para el Congreso local de la Ciudad de México* plantean la urgencia de contar con una apertura legislativa en contextos de Estados democráticos de derecho.

En una definición particular que suelo compartir, el parlamento abierto es una interacción pública que abre, incorpora, transparenta, informa con ética, memoria, oportunidad, exhaustividad, datos abiertos y lenguaje sencillo, la representación y los procesos derivados de las facultades constitucionales, legales y reglamentarias de personas legisladoras y cuerpos legislativos. De ahí que llevar el foco a las élites legislativas, al control social, al proceso presupuestal y a los archivos, enmarca la relevancia de la presente obra.

Las reflexiones de los 15 especialistas reunidos en este libro presentan la gran oportunidad de continuar con avances y retos reales del parlamento abierto a través de acciones, de información, de procesos parlamentarios en los órganos internos de Congresos, que sean verificables y medibles, y que contribuyan a la cultura de la apertura de las legislaturas.

Ciudad de México, febrero 2023

INTRODUCCIÓN

Lisandro M. Devoto
Khemvirg Puente Martínez

En un contexto general de abierta y generalizada desconfianza en las instituciones fundamentales de las democracias representativas y de inconformidad con los resultados que han arrojado, los Congresos se encuentran permanentemente bajo el escrutinio ciudadano. Tanto las legisladoras como los legisladores y los partidos políticos que los impulsan son evaluados negativamente por la ciudadanía, tanto en México como en América Latina, y así lo reflejan los principales ejercicios demoscópicos realizados en la región para conocer las percepciones en torno al funcionamiento de los sistemas democráticos (Latinobarómetro, 2021; Lupu, Rodríguez y Zechmeister, 2021). En este marco surge la discusión en torno a la necesidad de un Estado abierto, que tome decisiones con la sociedad y de cara a esta, que se sustente en la transparencia y la rendición de cuentas, pero vaya más allá, abriendo espacios de participación ciudadana que se concreten mediante experiencias de colaboración y cocreación con la ciudadanía. Estas demandas, que originalmente se dirigieron al Poder Ejecutivo (gobierno abierto), se trasladaron luego a los poderes Legislativo (parlamento abierto) y Judicial (justicia abierta).

Frente a esta desconfianza ciudadana en las instituciones de la democracia representativa, la necesidad de refundar las relaciones entre representantes y representados resulta esencial para fortalecer las reglas del juego democrático. Las demandas ciudadanas aumentan y, ante las deficientes respuestas obtenidas, crece también el descontento con los resultados arrojados por los gobiernos elegidos democráticamente. Es así como se consolidan y ganan notoriedad las posturas que exigían trascender las definiciones mínimas de democracia que limitaban la participación ciudadana al momento electoral, y se busca que las ciudadanas y los ciudadanos puedan acceder a la información pública y exigir cuentas a sus representantes de manera permanente. En 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto, conformada por representantes gubernamentales y de la sociedad civil de distintos países del mundo. Con ello, se abría la discusión a nivel mundial para llevar a la práctica los principios vinculados con la apertura gubernamental, que trascendían las demandas de transparencia surgidas previamente y que llevaban varios años en desarrollo (OGP, 2023: *web*).

Las discusiones globales tuvieron, asimismo, su derrotero en el ámbito nacional. Aunque el derecho a la información se incorporó al artículo 6º constitucional con la reforma política de 1977, fue hasta 2002 cuando se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.[1] A partir de ese momento, comenzó un derrotero que conoció su capítulo más actual con la reforma constitucional que entró en vigor en febrero de 2014 y sentó las bases para la sanción de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública —vigente a partir de mayo de 2015—, que sustenta el entramado institucional existente a partir del derecho humano de acceso a la información pública consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en la materia suscritos por México. En el ámbito de la Ciudad de México, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas, que actualmente está vigente, fue sancionada en mayo de 2016, y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCDMX) es la institución encargada de velar por su correcta aplicación.

Originalmente, se consideraba que la transparencia y el acceso a la información solo generarían consecuencias positivas para la salud de las democracias, tanto en lo relativo a la calidad institucional como a la relación de las instituciones con la sociedad y, por consiguiente, en los niveles de confianza ciudadana. Sin embargo, en los últimos años diversos estudios han arrojado resultados que han puesto en duda los planteamientos iniciales acerca de los beneficios de las políticas de transparencia. Según Luna (2018: 4), particularmente en el ámbito legislativo se ha cuestionado que la transparencia aumente la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y que los procesos legislativos transparentes produzcan mayores beneficios para la sociedad, lo que ha sido abordado en diversos estudios (Curtin y Meijer, 2006; Fox, 2007; Arnold, 2012; Snell y Macdonald, 2015). De esta manera, la necesidad de avanzar más allá de la agenda de transparencia se volvió imprescindible para la consecución de los objetivos originalmente vinculados a ella; y los esfuerzos se orientaron hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los principios éticos en el ejercicio de la función pública.

Acerca del *parlamento abierto*: definiciones generales

Este texto aborda particularmente los procesos en torno al Poder Legislativo y, por consiguiente, a la implementación de la agenda de parlamento abierto. En primer lugar, resulta central identificar el contenido del concepto

[1] Previamente existía la Ley Federal de Comunicación Social, reformada en diversas ocasiones.

parlamento abierto. Se trata de un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, caracterizado por la apertura de sus procedimientos internos por parte de las asambleas legislativas, a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente, 2021; Puente y Luna, 2019; Rubio y Vela, 2019; Luna y Puente, 2018; Puente, 2017; Puente, 2016).

Es importante diferenciar entre la simple idea de un parlamento transparente y un parlamento abierto. La transparencia es solamente una de las condiciones para alcanzar la apertura. Un parlamento abierto no solo es transparente, sino que permite y promueve que la ciudadanía participe en sus actividades y que sus deliberaciones estén abiertas al público (ya sea de manera presencial o remota). Se trata de una institución que no solamente cumple con sus obligaciones legales de publicitar la información, sino que está abierta al escrutinio público y propicia la interacción entre representantes y representados a través de todos los medios a su alcance. En un parlamento abierto la legislatura es promotora del intercambio con la sociedad, pues uno de sus propósitos principales es atender sus demandas y construir sus decisiones como resultado de un trabajo colaborativo en el que participa activa y directamente la ciudadanía. Aunque las decisiones finales siempre recaerán en los representantes electos, el esquema abierto supone una complementación que busca aportar mayor legitimidad a los procesos decisorios a partir de la interacción con la sociedad y un desarrollo más profundo de la dimensión de justificación como parte de la rendición de cuentas.

Debe entenderse que el parlamento abierto involucra todos los procesos decisorios al interior de las legislaturas, por lo que las funciones que abarca van más allá de la aprobación de una nueva legislación o modificaciones a la existente. Las funciones que desempeñan los parlamentos pueden resumirse en las que se presentan a continuación (Puente y Luna, 2019: 30-33):

- *Función legislativa*. Referente a la generación de iniciativas de creación de legislación o modificación del marco normativo vigente, y los procesos correspondientes que involucran a órganos internos como las comisiones y el Pleno de los congresos o parlamentos.
- *Función administrativa*. Se refiere a la designación y/o ratificación de funcionarias y funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, de órganos constitucionales autónomos u otros nombramientos que formen parte de las atribuciones constitucionales asignadas al Poder Legislativo.

- *Función de control*. Relativa a las acciones de control sobre el Poder Ejecutivo y otros organismos autónomos, que resultan centrales para los parlamentos democráticos. Ejemplos claros de esta función son las comparecencias de funcionarias y funcionarios para rendir cuentas sobre el estado de la administración pública, las políticas implementadas y los resultados alcanzados.
- *Función presupuestaria*. Particularmente relacionada con el proceso de discusión y aprobación del paquete económico, es decir, el conjunto de proyectos legislativos que el Poder Ejecutivo envía al Legislativo y que incluye la Ley de Ingresos, la Miscelánea Fiscal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. También involucra la supervisión y fiscalización del uso del gasto, que se plasma en la aprobación de la Cuenta Pública relativa a cada ejercicio fiscal.
- *Función de relaciones exteriores*. En caso de que sean parte de las atribuciones del Poder Legislativo (unicameral o de una de las cámaras en caso de congresos bicamerales), está relacionada con la ratificación de los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como la relación con Poderes Legislativos de otros países a través de reuniones interparlamentarias y complemento a la agenda de política exterior implementada desde el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, es importante aclarar que el concepto de *parlamento abierto* involucra distintas dimensiones, como son la transparencia, la participación ciudadana, la innovación en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2019: 33-36). Particularmente la dimensión de transparencia incluye también el acceso a la información, y la responsabilidad parlamentaria hace referencia a la rendición de cuentas que deben realizar los parlamentos (y las personas que allí trabajan) frente a la ciudadanía.

En los últimos años se han generado importantes avances en la agenda de transparencia legislativa y parlamento abierto que permiten dar atento seguimiento a distintos indicadores vinculados con las principales dimensiones propias de un proceso de apertura parlamentaria. Esfuerzos como los del Índice de transparencia legislativa en América Latina, generado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2018 y 2020), o el Explorador de datos abiertos legislativos, impulsado por el Nacional Democratic Institute (NDI) y *KohoVolit.eu*, y los generados desde ParlAméricas (201; 2017; 2018) y la Unión Interparlamentaria (Power, 2012), establecen parámetros regionales y globales de seguimiento a esta temática. En el ámbito nacional, por otro lado, destacan los *Diagnósticos de Parlamento Abierto en México* generados en 2015 y en 2017 por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), conformada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, y los estudios realizados por las y los investigadores del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM) (Puente, 2021; Puente y Luna, 2018 y 2019; Luna, Puente y Flores, 2018).

Deben destacarse, también, los esfuerzos realizados por las cámaras del Congreso de la Unión y por los congresos locales en diversas entidades de la República, como son los casos de Guanajuato, Nuevo León o la misma Ciudad de México, que han avanzado a partir de la generación de indicadores, normalmente apoyados en alguno o algunos de los estudios mencionados en el párrafo anterior. Los avances producidos en los últimos años en los órganos legislativos en México pueden seguirse en los *Diagnósticos* de la APA y en los estudios del Observatorio de la UNAM, donde también se exponen los pendientes en esta agenda y se identifican posibles áreas de oportunidad (Devoto, 2021). En la discusión y definición de una agenda de parlamento abierto en México, así como en los avances registrados para su consecución, han participado legisladoras y legisladores, funcionarias y funcionarios de los congresos, académicas y académicos, así como especialistas de distintas organizaciones internacionales. Sus experiencias, perspectivas y análisis pueden consultarse en Puente (2021).

En la Ciudad de México hace tiempo que el Poder Legislativo intenta encausar acciones con miras a alcanzar un estándar de parlamento abierto. Ya en el año 2013, la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) asumía formalmente "el compromiso de convertirse en el primer Parlamento Abierto de la República Mexicana", en palabras de Manuel Granados Covarrubias, quien fungía como presidente de la Comisión de Gobierno. Estas primeras intenciones quedaron confirmadas al plasmarse en la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada y promulgada a inicios de 2017, que en su artículo 29, apartado A, inciso 4, establece que "El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado". Esta intención también se reflejó en la firma de un Plan de Acción entre el Congreso de la Ciudad de México y el InfoCDMX (2019), en el cual ambas instituciones comenzaron a trabajar en marzo de 2020 (InfoCDMX, 2020).

Sobre el libro

Este libro se gestó en el marco del proyecto PAPIIT IN305618 "La calidad de la representación política en los Congresos locales de México" y para realizarse se logró la colaboración entre la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Info CDMX con el objetivo identificar áreas de oportunidad, desarrollar análisis en torno a la temática de la apertura parlamentaria y proponer vías alternativas al Congreso de la Ciudad de México para lograr avances en la materia, en el marco de las acciones emprendidas en conjunto

con el órgano legislativo para impulsar la apertura en sus distintos procesos y funciones.

La pregunta que guía la obra es: ¿Qué tanto y cómo se ha desarrollado el esquema de parlamento abierto en México? Para dar respuesta, se planteó identificar experiencias e importantes avances registrados en los congresos en México, tanto a nivel federal como estatal, analizando su pertinencia, su desarrollo y los resultados alcanzados. Una pregunta complementaria fue: ¿Cómo podría tomar estas experiencias el Congreso de la Ciudad de México, para implementar exitosamente su agenda de apertura parlamentaria? Para atender ambas interrogantes, se buscó identificar buenas prácticas y también señalar errores que permitieran acortar la curva de aprendizaje en la aplicación de acciones concretas, y que pudieran presentarse al órgano legislativo para ser contempladas en el diseño de sus estrategias y lograr un verdadero parlamento abierto.

Para el desarrollo de esta obra, se elaboró un listado de temas de debían abordarse para alcanzar el objetivo propuesto. Entre los tópicos debían destacarse experiencias vinculadas con dimensiones como la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; y vincularlos con los distintos órganos que conforman los congresos o las funciones propias de las legislaturas antes mencionadas. Se convocó a un grupo de expertas y expertos que dieron contenido a los distintos capítulos que hoy conforman el libro, y que se presentan a continuación.

El libro fue estructurado en dos grandes apartados. El primero: "Democracia, parlamento abierto y contexto institucional", está integrado por siete capítulos centrados en analizar la apertura existente en distintos órganos y actores de los congresos, como las comisiones, los órganos de gobierno, los grupos parlamentarios, y las y los legisladores, los mecanismos de fiscalización, así como la evolución de las prácticas vinculadas con las distintas dimensiones de un parlamento abierto a lo largo del tiempo. Se incluye, además, un capítulo sobre las distintas formas en que se ha evaluado y medido la apertura en el Congreso mexicano.

El primer capítulo, a cargo de Erika García Méndez y Khemvirg Puente presenta un recorrido teórico y conceptual sobre los regímenes democráticos y el papel de la representación política institucionalizada a través de los parlamentos y legislaturas. Con él, se busca comprender mejor el diseño institucional de las democracias contemporáneas y las formas de organización del poder que en la actualidad se manifiestan a través de los poderes legislativos. Por su parte, el segundo capítulo, de Alejandra Salas Reyes, presenta distintas maneras en que ha sido medido el parlamento abierto con el objetivo de conocer qué se evalúa y cómo las evaluaciones han colaborado a fortalecer la apertura parlamentaria. Analiza particularmente cuatro mediciones que han sido aplicadas al Congreso de la Unión en México: *1)* el Diagnóstico de parlamento abierto en México, elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto; *2)* la medición propuesta por Lendo y Resina

(2016), que compara el caso del Congreso mexicano con los de Chile, España y Estados Unidos; *3)* el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto desarrollado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); y *4)* el Índice de transparencia legislativa y accesibilidad a la información Parlamentaria realizado por Puente (2018). Finalmente, analiza las coincidencias y diferencias entre estas mediciones, así como los retos que enfrentan.

En el tercer apartado, Carlos Zúñiga Trejo aborda el sistema de comisiones asumiendo que se han complejizado las funciones de los parlamentos en los sistemas políticos, y con ello han aumentado las necesidades de información por parte de la ciudadanía. En esta línea, argumenta que las comisiones son tanto la unidad principal de trabajo legislativo como el elemento central para garantizar el correcto funcionamiento y consolidación del modelo de parlamento abierto, y elabora indicadores de transparencia en las comisiones considerando la participación de la ciudadanía. Esta premisa se ilustra con la experiencia registrada en la Cámara de Diputados del Congreso federal mexicano, misma que permite señalar las áreas de oportunidad y recomendaciones para consolidar el modelo de parlamento abierto en el Congreso de la Ciudad de México.

En el cuarto capítulo, Lisandro M. Devoto analiza las prácticas de apertura de los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, tanto en el ámbito federal como estatal. Con información de los 32 congresos locales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, identifica en qué situación se encuentran los bloques legislativos en materia de transparencia, acceso a la información, interacción con la sociedad e incluso innovación en el uso de tecnologías. El estudio se centra en cuatro aspectos: *1)* información de los grupos parlamentarios; *2)* información de los integrantes de los grupos parlamentarios (GP); *3)* asistencia y votaciones (en pleno y comisiones); y *4)* redes sociales. Finalmente, analiza algunos casos de fracciones partidistas en en la LXIV Legislatura del Senado de la República, que presentan importantes avances, y concluye presentando áreas de oportunidad y recomendaciones dirigidas a mejorar las prácticas de los GP en clave de parlamento abierto.

Sergio A. Bárcena Juárez, en el capítulo quinto, describe la evolución de la legislatura hacia un parlamento abierto a partir de un análisis histórico-institucional de los distintos códigos normativos que han regulado los procesos internos de la Cámara de Diputados y su relación con la ciudadanía en el siglo XX. El texto muestra cómo la evolución democrática del sistema político mexicano ha transformado las normas y prácticas del Congreso para hacerlo (al menos formalmente) un espacio de mayor apertura en términos de participación e información ciudadana. Asimismo, desde la experiencia en la conformación de un portal digital de acceso a la información,

Buró Parlamentario, se comenta en el capítulo sobre la existencia de aspectos funcionales (vinculados particularmente al tema de accesibilidad de información) que ameritan ser repensados en aras de construir una institucionalidad parlamentaria de apertura, participación ciudadana y transparencia en la Cámara de Diputados. Mientras que Anahí Gutiérrez Luna describe en el capítulo seis, una de las funciones y tareas más relevantes de una legislatura democrática: la fiscalización superior, que se suele llevar a cabo por entidades de fiscalización superior a través de la realización de auditorías de los ingresos y gastos del gobierno, así como de la ejecución de los programas, ello con el fin de contar con mejores mecanismos de rendición de cuentas en las democracias presidenciales.

En el séptimo capítulo, Sarah Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo describen las experiencias de investigación sobre las élites legislativas locales en México y las dificultades en el acceso a la información sobre los perfiles, formación y trayectorias políticas y sociales, así como el desempeño legislativo de las y los congresistas. A partir del análisis realizado, identifican áreas de oportunidad específicas que puedan ser tenidas en cuenta para mejorar un congreso local, en particular el modelo de parlamento abierto del Congreso de la Ciudad de México.

La segunda parte del libro, "Análisis y retos del Congreso de la Ciudad de México", se integra con seis capítulos que se concentran en analizar experiencias específicas de fiscalización, transparencia proactiva, control social y acceso a la información, y atención ciudadana a partir de casos como los procesos de aprobación del presupuesto, los debates sobre la Ley General de Archivos y las Entidades de Fiscalización Superior con un particular énfasis en la Auditoría Superior de la Federación, así como experiencias locales.

El capítulo de Fernando Dworak, octavo, reflexiona en torno a los órganos de gobierno de los congresos como una "caja negra" en la que no se sabe qué sucede ni cómo se toman las decisiones, y cuyo funcionamiento debe comenzar por transparentarse si se busca trabajar en clave de parlamento abierto. El autor expone que si bien los órganos de gobierno suelen pasar desapercibidos, es en estas instancias donde se toman decisiones respecto a la información que se publica a través de los portales de transparencia; lo cual los hace el primer blanco para presionar en el perfeccionamiento de políticas de parlamento abierto. Encuentra en la baja institucionalización de los congresos en México uno de los principales obstáculos para la consolidación de parlamentos abiertos y, aunque reconoce que es imposible transparentar todo cuanto se decide en estas "cajas negras", es conveniente al menos contar con actas y ejercicios de gastos. Finalmente, presenta algunas sugerencias de los insumos que deben proveer tanto la Mesa Directiva como la Junta de Coordinación Política para avanzar en la línea con apertura y transparencia.

En el noveno capítulo, Fabiola Navarro Luna analiza el papel de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); y expone la incipiente existencia de un sistema de información sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública y la promoción de responsabilidades administrativas por actos de corrupción y cómo esa información permite a la ciudadanía vigilar el gasto público y los actos de corrupción. El análisis es producto de una revisión normativa y una investigación exploratoria (a la ley y a la información publicada en el portal el órgano de fiscalización superior de la Ciudad de México) dirigida a mostrar el trabajo de las EFS y la insuficiente información sobre los resultados de la revisión de la Cuenta Pública y las responsabilidades administrativas por actos de corrupción detectados en el trabajo de fiscalización. Aunque el marco jurídico, el órgano y la información que se revisan son los de la Ciudad de México, no realiza una evaluación del trabajo, del portal, ni del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM); sino que el objetivo es mostrar los cambios con motivo del SNA y motivar una reflexión sobre el importante papel que tienen las EFS en la Ciudad de México conforme al sistema local anticorrupción.

José Said Sánchez Martínez, en el décimo capítulo, propone conocer el nivel de accesibilidad de la información de la función presupuestaria de los congresos estatales, presentando la situación del Congreso de la Ciudad de México en perspectiva comparada. Para ello, crea un indicador que permite medir la facilidad en el procedimiento para acceder a los documentos esenciales del proceso presupuestario en las páginas *web* de los Congresos estatales: iniciativa del Ejecutivo, dictamen y decreto del presupuesto de egresos. A partir del este ejercicio analítico, el autor detecta y selecciona un conjunto de buenas prácticas que puedan servir de referente y ser adoptadas en el Congreso de la Ciudad de México. El texto se centra en el acceso a la información en una función de suma importancia como es la aprobación de los presupuestos de egresos en las entidades federativas, comprendiendo que disponer de información accesible resulta central para comenzar la discusión en torno a la apertura parlamentaria. No puede haber parlamentos abiertos si la información no es accesible, y este capítulo presenta evidencia en este sentido.

En el capítulo décimo primero, Jason Alexis Camacho Pérez analiza la incidencia de los esquemas de parlamento abierto en la difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia en las actividades del Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México, con el fin de identificar áreas de oportunidad y aprendizaje institucional que puedan estar sujetas a mejora para consolidar el modelo de parlamento abierto. El autor entiende que los procesos de reformas en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y apertura gubernamental han modificado de manera notoria el contexto en el que se desarrolla la democracia en México, con el fin de modificar los patrones de interacción entre

representantes políticos y ciudadanos, y esto toma particular importancia en los congresos.

En el décimo segundo capítulo, Karla Espinoza Motte describe el proceso de discusión pública desarrollado entre septiembre de 2016 y diciembre de 2017 y que llevó a la aprobación de la Ley General de Archivos en México, que finalmente entró en vigor el 15 de junio de 2019. Traza el itinerario de las reflexiones y conceptos vertidos durante la deliberación, en la que se involucraron organizaciones, especialistas en archivonomía e historiadores, poniendo énfasis en la incidencia de la comunidad académica en el trabajo parlamentario que dio origen a dicha ley; y expone cómo estas discusiones corrieron de forma paralela al proceso legislativo. El texto destaca la importancia del procedimiento de apertura de la discusión en torno al proyecto, lo que impacta de dos maneras en la temática del libro: *1)* por el propio tema de la iniciativa, relativo a la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos, que son de suma importancia para los parlamentos abiertos; y *2)* por la participación de actores diversos en las discusiones; asimismo, cómo esta interacción con la sociedad permitió que en el dictamen fueran finalmente retomados asuntos importantes que no estaban considerados en su origen y fueron producto del proceso de deliberación pública. Aunque el proceso incluyó algunas experiencias destacables en materia de transparencia y participación, el artículo expone algunas cuestiones en torno a la aprobación e implementación de la ley que resultaron controversiales.

Finalmente, Omar Báez Caballero, autor del décimo tercer capítulo, apunta avances y retrocesos institucionales para regir al Congreso de la Ciudad de México bajo los principios de parlamento abierto, particularmente en su labor representativa, centrándose en las acciones de atención ciudadana, una actividad no solo ambigua sino cuestionada a menudo por fomentar una relación de tipo clientelar entre legisladores, partidos y sectores sociales necesitados. El texto parte de reconocer que el Congreso de la Ciudad de México se inscribe dentro de un marco normativo que propone expresamente favorecer el gobierno abierto, aunque sus labores de atención ciudadana prácticamente tienen el mismo diseño que el resto de los congresos del país, con módulos que rinden cuentas ante un comité interno y este luego a la Junta de Coordinación Política. Destaca, en particular, la inexistencia de canales institucionales para la interacción con la ciudadanía. El autor hace hincapié en la obligación que tiene el Congreso de la Ciudad de México no solo para conducirse bajo los principios de parlamento abierto, sino para buscar otras innovaciones democráticas, enfatizando que la atención ciudadana es una labor con amplias posibilidades de mejora e innovación.

Las aportaciones reunidas en esta obra permiten analizar distintas experiencias en diversos congresos, tanto nacionales como estatales, a partir del análisis de casos o desde una perspectiva comparada, por lo que consi-

deramos serán de suma utilidad para comprender el concepto de *parlamento abierto* a partir del análisis empírico. Al mismo tiempo, se trata de un trabajo que contribuye de manera significa a la realidad social, pues incluso podría servir de guía para el desarrollo de los trabajos que el Congreso de la Ciudad de México se propone emprender en los próximos años.

Referencias

Alianza para el Parlamento Abierto (2017). Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017. En: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>.

Corporación Latinobarómetro (2021). Informe 2021. Adiós a Macondo. En: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

Curtin, Deirdre y Albert Jacob Meije (2006). Does Transparency Strengthen Legitimacy? A Critical Analysis of European Union Policy Documents. *Information Polity*, 11.

Devoto, Lisandro M. (2021). Avances y retrocesos en la agenda de parlamento abierto en el Congreso mexicano. En Khemvirg Puente (coord.), *El Congreso mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*, pp. 97-110. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Fox, Justin (2007). Transparency and Policymaking. *Public Choice*, 131(1-2), abril.

Infocdmx-Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (2019). info y Congreso local firman plan de acciones sobre parlamento abierto. Infocdmx, Boletín DCS/240/19, 27 de noviembre. En: <https://infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6350-dcs-240-19.html>.

Infocdmx-Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (2020). "Inician mesas de trabajo en el info para la implementación del Plan de Acciones: Parlamento abierto. Info cdmx, Boletín DCS/054/2020, 11 de marzo. En: <https://infocdmx.org.mx/index.php/2-boletines/6504-dcs-054-2020.html>.

Luna Pla, Issa, Khemvirg Puente e Imer Flores (Coords.) (2018). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*. México: iij-unam.

Luna Pla, Issa y Khemvirg Puente (2018). "Introducción". En Issa Luna Pla, Khemvirg Puente e Imer Flores (Coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*, pp. vii-xi. México: iij-unam.

Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.) (2021). *El pulso de la democracia*. Nashville: LAPOP.

OGP (2023). *Open Government Partnership*. En: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>.

ParlAméricas (2016). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Ottawa.

ParlAméricas (2018). Participación ciudadana en el proceso legislativo. En: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf>.

ParlAméricas y PNUD (2017). Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas. En: <http://parlamericas.org/uploads/documents/Buenas%20pr%C3%A1cticas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas.pdf>.

Power, G. (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria.

Puente, Khemvirg (2016). El Congreso mexicano: ¿de la opacidad legislativa al parlamento abierto? En Jacqueline Peschard (coord.), *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*, pp. 183-200. México: IIJ-UNAM / Seminario Universitario de Transparencia. En: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4064-hacia-el-sistema-nacional-de-transparencia>.

Puente, Khemvirg (2017). Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política. En Béjar Algázi, Luisa (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, pp. 41-62. México: UNAM / La Biblioteca.

Puente, Khemvirg (Coord.) (2021). *El Congreso mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Puente, Khemvirg e Isa Luna Pla (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2018). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa*.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2020). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa*.

Rubio, Rafael y Ricardo Vela (2019). Open Parliaments Around the World. Open Parliament's Tools in Comparative Perspective. *Working Paper Series*, SOG-WP49/2019, LUISS School of Government. En: <https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/WP%2049%20Rubio-Vela.pdf>.

Snell, Rick y Rowena MacDonald (2015). Customizing Freedom of Information Law Reform in South Pacific Micro-States. *The Round Table 104*(6), noviembre.

Primera Parte
Democracia, parlamento abierto y contexto institucional

I. DEMOCRACIA Y REGÍMENES POLÍTICOS SUBNACIONALES

Erika García Méndez
Khemvirg Puente Martínez

Como consecuencia de una serie de abusos y desigualdades sociales, políticas y económicas a partir de sucesos como la Primera y la Segunda Guerra Mundial y un sinfín de guerras civiles en diversas latitudes del mundo, a partir de la segunda mitad del siglo XX la democracia se posicionó a nivel mundial como el régimen más aceptado (Huntington, 1989). Además, con el desarrollo e interés por el avance científico, las teorías democráticas se situaron como una de las líneas de estudio centrales desde disciplinas como la sociología, la ciencia política, la economía y la filosofía.

De la teoría democrática se despliega un vasto número de temas que, a su vez, han sido analizados desde diversos enfoques y perspectivas. Aquí nos referiremos a los procesos de democratización y los efectos de dichos procesos sobre las instituciones; en particular, los referentes a la democratización a nivel subnacional y sus diferencias, vistos desde el Poder Legislativo. Resaltan, en este sentido, dos dimensiones de los congresos: pluralidad y transparencia, aspectos que desde la teoría democrática contemporánea se consideran centrales en su funcionamiento y que han hecho posible su fortalecimiento.

En este texto se retoman las características centrales de una democracia contemporánea a partir de la representación; se presentan los atributos que debería cumplir un arreglo institucional democrático y se definen los procesos de democratización y sus implicaciones a nivel subnacional.

Cambio de régimen y democratización
Implicaciones en estados federales

La democracia como primera forma de organización política surge en Grecia, en una época que Popper (1994) ha denominado "el milagro de Atenas", un periodo caracterizado por grandes cambios culturales, políticos y sociales que vio nacer por lo menos seis cuestiones imprescindibles para la humanidad: el arte, la filosofía, la literatura, la tragedia o representación, la

ciencia y la democracia.[1] En esa época se desarrolló lo que se ha denominado *democracia directa*, es decir la democracia como participación;[2] misma que estaba sustentada en la soberanía popular, la voluntad general, el interés común y buscaba la voluntad colectiva vinculada al hecho de que la titularidad del poder residía en todos los miembros de la comunidad (Sartori, 2003). A diferencia de las formas actuales, su ejercicio implicaba que los ciudadanos[3] intervinieran en la vida pública sin la existencia de intermediarios o representantes.

Debido a los procesos de cambio en las sociedades, así como a diferentes factores que a lo largo del tiempo han modificado las formas de organización, se genera un segundo tipo, denominado democracia representativa, sustentada en la idea de Estado, un elemento que aunado al de la representación, caracteriza los principios fundacionales en sociedades modernas complejas. Esta nueva modalidad de democracia emerge con las revoluciones americana y francesa, haciendo evidente la necesidad de un esquema de representatividad en el que el pueblo siga teniendo el poder, pero ejercido este a través de un grupo de individuos elegidos para tomar decisiones en nombre de los intereses de la totalidad de los integrantes de la sociedad (Bobbio, 2001), legitimando de este modo la representación como un elemento fundamental de los regímenes democráticos.

A finales del siglo XIX la democracia llegó a ser considerada el régimen de organización más favorable. Este fenómeno se intensificó en el siglo XX, en especial después de grandes conflictos que tuvieron un impacto planetario, como la Segunda Guerra Mundial, donde la democracia emergió en la mayoría de los estados como contrapunto de los abusos perpetuados por los regímenes autoritarios (Huntington, 1989) y como resultado de los cambios radicales generados en el orden mundial en las arenas social y económica, así como en la nueva concepción del hombre y sus derechos y libertades.

Si bien, el apoyo a la democracia como el régimen más apto fue universal, hubo un desacuerdo sobre su significado y la forma de abordarlo. Desde la perspectiva de Huntington (1989) los debates generaron tres enfoques sobre la democracia como forma de gobierno: *1)* quién gobierna

[1] Su origen se remonta al siglo IV a.C. cuando su creador, Solón de Atenas, se encontró en un periodo de graves conflictos sociales producto de una extrema concentración de la riqueza y poder político en manos de los nobles. Hacia el año 594 a.C., dicho gobernante llevó a cabo grandes cambios y reformas institucionales a partir de la elaboración de la primera Constitución con tintes éticos y humanitarios, teniendo como principios rectores la prohibición de la esclavitud y la mejora de la situación del campesinado asediado por la pobreza (Popper, 1994).

[2] A pesar de contar con un número reducido de miembros, comparado con las sociedades actuales, la democracia ejercida estaba organizada de una forma bastante compleja, esto es, dentro de una estructura que contenía un Consejo de 500 miembros, toda clase de magistraturas y una forma de organización con estructuras verticales para detentar cargos públicos, en el que existía mucha rotación y se evitaba la existencia de políticos (Sartori, 2003).

[3] Varones adultos que hubieran concluido el servicio militar.

(fuentes); *2)* cuáles son sus fines (o propósitos); y, *3)* los medios que se emplean (es decir, las instituciones). Aquí se aborda la democracia desde una perspectiva institucional. Según Schumpeter, bajo este enfoque la *democracia* se define como "un arreglo institucional que permite lograr decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder para tomar esas decisiones, a partir la búsqueda del voto ciudadano en estructuras de competencia" (2003: 269).

Si bien, un régimen democrático se sustenta en un conjunto de instituciones, la esencia de la democracia radica en la posibilidad de que los gobernantes sean elegidos mediante el voto. Coincidimos con Huntington (1989) para quien "la democracia tiene un significado útil, solo si se la define en términos institucionales […] La institución clave en una democracia es la elección de los líderes por medio de elecciones competitivas" (1989: 13-29), su esencia radica en la posibilidad de que los gobernantes sean elegidos y de la misma forma removidos del cargo por la elección de nuevos representantes.

Instituciones democráticas

Las instituciones son "los patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones" (O´Donnell, 2009: 9). Desde esta perspectiva institucional, un régimen democrático es un conjunto de reglas del juego para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los ciudadanos (Bobbio, 2001; Morlino, 1986). Las reglas del juego que dotan de sentido estructural a la sociedad se sustentan en estructuras y procedimientos que permiten la interacción de manera ordenada y pacífica, se materializan en derechos políticos y civiles, funcionan como garantías que proveen a los ciudadanos de mayores posibilidades de defensa, avalan igualdad política respecto del anterior periodo autoritario (Morlino, 1986) y garantizan el Estado de derecho, evitando abusos por parte de las autoridades y la toma de decisiones de manera arbitraria.

Las instituciones democráticas son necesariamente instituciones políticas debido a que tienen una relación directa con la toma de decisiones del ámbito público, con los canales de acceso a los roles en los que se toman estas decisiones, y con la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso; en las democracias representativas, esos patrones se plasman, en términos organizativos, por medio de arreglos pluralistas (O´Donnell, 2009)[4] que prevén la participación de un amplio número de fuerzas políticas y de otros actores no gubernamentales.

[4] Por lo tanto, una configuración institucional funcional en una democracia debe regular lo siguiente: *1)* la inclusión y exclusión de participantes válidos en los procesos de toma de

La configuración institucional en una democracia debe tener como resultado prácticas y un marco normativo en que se protejan los derechos y las libertades de los ciudadanos, que garanticen la libertad de expresión, de asociación y el voto en elecciones libres y competitivas; en órganos representativos y fiscalizadores del gobierno, esto es, un parlamento o congreso democrático autónomo que actúe en aras de una mejora social; en una sociedad activa y organizada, que trabaje en conjunto para resolver los grandes problemas, y; en una gran variedad de actores que funjan como mediadores entre la sociedad y el gobierno, como los partidos políticos, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (Beetham, 2006). Además, deberá generar un conjunto de instituciones que supervisen y ejerzan actos de responsabilidad por las decisiones de los actores gubernamentales, para crear un sistema funcional de responsabilidades.

Por lo tanto, en un arreglo institucional democrático deben existir al menos siete dimensiones: *1)* participación universal; *2)* esquemas reales de competencia; *3)* respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos; *4)* igualdad política, social y económica; *5)* esquemas de rendición de cuentas; *6)* mecanismos de responsabilidad de los funcionarios y representantes, y; *7)* Estado de derecho (Morlino, 2012). La primera dimensión consiste en garantizar la participación universal de manera directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas (Bobbio, 2001: 18-26). Deben existir arreglos institucionales que consideren a hombres y mujeres, grupos y minorías, sin importar sus preferencias religiosas, pertenencia a grupos, criterios de edad y cualquier otra variable que en otros periodos sirvió como opinión excluyente para participar en la vida pública.

Para garantizar la segunda dimensión, que se refiere a la existencia de esquemas reales de competencia, los procesos electorales deben ser libres, justos, periódicos y apegados a la legalidad. Aquellos que estén llamados a elegir, deberán tener alternativas reales y estar en condiciones de seleccionar entre una y otra opción (Bobbio; 2001; Morlino, 1986). Además, deben participar dos o más partidos políticos en la contienda (Morlino, 1986) y la competencia debe estar regulada por marcos normativos que garanticen la igualdad de acceso a la totalidad de los ciudadanos.

La tercera dimensión consiste en dotar de garantías a los ciudadanos para gozar plenamente de derechos y libertades (Bobbio, 2001; Morlino,1986).

---

decisiones e implementación; *2)* la distribución de resultados a partir del procesamiento de determinados actores y recursos de acuerdo con ciertas reglas; *3)* la agregación del nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas; *4)* la definición de modelos de representación para generar un interés en la coexistencia mutua como agentes en interacción; *5)* la estabilización de los actores y sus expectativas; y, *6)* la definición de tiempos, ya que se espera que las interacciones institucionalizadas continúen en el futuro entre el mismo conjunto de agentes o que dicho conjunto cambie en forma lenta y predecible (O´Donnell, 2009: 9-11).

Su ejercicio debe ser universal y debe permitir a hombres y mujeres de decidir sobre su vida en condiciones de libertad, igualdad y respeto a la dignidad humana (Nowak, 2005). Para que estos derechos sean ejercidos plenamente, los individuos deben gozar además de derechos económicos y sociales, considerados estos como el cuarto factor necesario en un régimen democrático. En este sentido, la democracia depende de tres dimensiones: política, económica y social, donde la primera es una condición necesaria para que las siguientes se lleven a cabo. En términos de Sartori, "las democracias en sentido social y/o económico amplían y completan la democracia en sentido político, la democracia política es dominante y condicionante; las demás son subordinadas y condicionadas" (2003: 20-22) y exigen que se adopten medidas para crear las condiciones necesarias para su ejercicio.

Además, dado que, la existencia de derechos y libertades, así como la existencia de elecciones libres y competitivas no son suficientes y no garantizan racionalidad, representatividad e igualdad plenas (Przeworski, Ortega y Gordon, 1997: 24), la democracia demanda una quinta dimensión, que consiste en la autonomía de las instituciones gubernamentales, para que estas funjan como entes restrictivos del Ejecutivo, con la finalidad de que haya un esquema efectivo de responsabilidades y Estado de derecho (Diamond, 1997).

Bajo este esquema de responsabilidades, los gobernantes deben estar sometidos a tres tipos de rendición de cuentas: *1)* La primera, la "*accountability* vertical" electoral, que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar las posiciones que se derivan del partido y los funcionarios de gobierno; *2)* la "*accountability* vertical" de tipo societal, que es ejercida por grupos y aun por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno, y; *3)* la "*accountability* horizontal", la cual resulta cuando las instituciones actúan para prevenir, compensar y condenar acciones o inacciones ilegales de otras instituciones del Estado o funcionarios (O´Donnell, 2004). Por lo tanto, debe existir un equilibrio institucional que evite abusos de poder y toma de decisiones de manera unilateral.

Si bien, la democracia no se reduce únicamente a los aspectos institucionales, sería equivocado minimizarlos. Las instituciones consienten y dotan de orden al libre juego democrático, en caso contrario, estas instituciones permanecen en estado predemocrático, contribuyendo a legitimar la centralización del poder de unos cuantos.

Procesos de democratización

A partir de 1970 se generaron sustanciales procesos de cambio en los regímenes políticos en diversas regiones del mundo. En 1987, alrededor de dos

de cada cinco países en el planeta eran democráticos, entre ellos: Europa Occidental, la mayor parte de Asia y la mayoría de las naciones latinoamericanos; posteriormente con la caída del Muro de Berlín en 1989 y con el derrumbe de la Unión Soviética en 1991, el número creció notablemente (Diamond, 2003). América Latina fue parte central de lo que se ha denominado "la tercera ola de democratización", en 1977 de los países de la región 16 de 19 eran autoritarios, 20 años después casi todos eran democráticos. Hacia 2022, poco más de 44% de los países tienen regímenes considerados democráticos de acuerdo con el índice de democracia de *The Economist*, aunque enfrentan cada vez más serias amenazas por parte de gobiernos y líderes populistas que buscan perpetuarse en el poder y ejercerlo de forma ilimitada.

Los gobiernos autoritarios comenzaron a desvanecerse con aspiraciones democráticas claras en busca de elecciones periódicas y competitivas, sufragio universal, afianzamiento de los derechos humanos, políticos, civiles y el fortalecimiento de un nuevo tipo de sociedad organizada e informada. Así, los procesos de transición se posicionaron como uno de los fenómenos históricos más relevantes de la época contemporánea.

Desde la academia, el resultado fue una gran cantidad de investigaciones empíricas en las que la democracia se concebía como un régimen político a nivel nacional que era la variable dependiente objeto de investigación, estos estudios versaron sobre tres temáticas centrales: *i)* la transición a la democracia o democratización, *ii)* la estabilidad de la democracia y *iii)* la calidad de la democracia, dando como resultado importantes logros con problemas de investigación bien definidos y normativamente relevantes (Munk, 2002). Dentro de estas investigaciones, las referentes a las transiciones de regímenes autoritarios a democráticos constituyeron el campo más amplio de la teoría democrática, haciendo énfasis en los procedimientos que regulan el acceso al poder. Influyentes escritos de Robert Dahl (1971), Guillermo O´Donnell y Philippe Schmitter (1986) establecieron los términos iniciales del debate y cristalizaron el campo de estudios en las décadas de los años 1980 y 1990, resultando importantes conclusiones que dieron pie a nuevas líneas de investigación dentro de la teoría democrática (Munk, 2002).

La democratización se entiende de manera general, como el proceso que busca introducir y realizar los derechos democráticos; su objetivo es la apertura competitiva del sistema e involucra todos los componentes del sistema político: instituciones, fuerzas sociales y sus formas de interacción, refiriéndose a la legalización de partidos, de los sindicatos, la libertad de prensa y otros derechos políticos y sociales (Nohlen, 1984). La democratización vista en fases o escenarios comienza con la transición democrática, si la transición es exitosa, continúa con la consolidación de la democracia y, por último, se enfoca en el tratamiento de los problemas que corresponden a la calidad democrática (Mazzuca, 2002).

La primera condición para el tránsito de régimen es la definición e implementación de un conjunto de reglas procesales o instituciones que garanticen el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas y que aquellos que estén llamados a elegir a quiénes debieran decidir, se planteen alternativas reales (Bobbio, 2001). La garantía de procesos electorales competitivos, justos y abiertos es un requisito básico para la institucionalización del nuevo régimen. Estas garantías permiten "mayores posibilidades de defensa y afirmación de los intereses propios y, por lo tanto, de competencia y de igualdad políticas respecto del anterior periodo autoritario" (Morlino, 1986: 10). En este contexto, resulta fundamental la existencia de un entramado institucional que garantice esquemas efectivos de rendición de cuentas y formas para ejercer la participación ciudadana.

La democratización designa tres escenarios de conflictos políticos: el primero se refiere a la crisis de los gobiernos bajo regímenes autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías; el segundo pone de relieve una serie de problemas que se supone complejamente conectados: la corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, la debilidad de las agencias de control del Poder Ejecutivo, la inequidad en la provisión de servicios públicos básicos como la administración de justicia y serias amenazas a la seguridad ciudadana; por último, el tercero se refiere al fortalecimiento de las instituciones democráticas instaladas una vez completada la transición (Mazzuca, 2002).

Cambio de régimen y democratización en Estados federales

Poco se han observado los procesos de democratización y las regresiones autoritarias en el nivel subnacional. En un inicio, los politólogos enfocaron su atención a cuestiones vinculadas con la calidad de la democracia emergente y ofrecieron evaluaciones que señalaban las múltiples maneras en que los países latinoamericanos no cumplieron con los criterios utilizados para definir a los regímenes democráticos, concibiendo géneros analíticos que destacaban la naturaleza híbrida de los regímenes emergentes que seguían sin poder implementar una democracia plena (Conaghan, 2004). Los países presentaban diferentes características y niveles de avance, en algunos el régimen y el Estado característicos de la democracia estaban básicamente satisfechos; en otros, las características pertinentes eran satisfactorias a nivel nacional, pero con discontinuidades significativas en términos del alcance de la legalidad del Estado en las regiones; un tercer tipo, además de compartir las características del grupo precedente en términos del alcance limitado de la legalidad estatal, celebraran elecciones que no habían sido limpias y tampoco parecían institucionalizadas (O´Donnell, 2004). Eventualmente, se reconoció que este fenómeno requería atención. Los procesos de

democratización no se extendían de manera homogénea en la totalidad del territorio.

Algunas prácticas predemocráticas de la realidad latinoamericana sobrevivieron en el nuevo contexto, lo cual atrajo la atención de periodistas y académicos; al mismo tiempo, el libre funcionamiento del federalismo en algunos países y la creciente descentralización en casi todos hicieron evidente la importancia política y económica de las unidades subnacionales, a menudo a cargo de políticas públicas clave (Gervasoni, 2011). En algunos países, México entre ellos, a nivel subnacional hubo resistencia y menores niveles de éxito en la adopción de los preceptos democráticos que buscaban caracterizar las nuevas formas de organización social.

Un problema de las transiciones es la existencia de regímenes autoritarios subnacionales que coexisten, en una situación poco asimilada, con regímenes que en el nivel nacional son democráticos, en los cuales la legalidad del Estado tenía un menor alcance (O`Donnell, 2004). Uno de los hechos más importantes, aunque poco resaltado de la "tercera ola" de transiciones a la democracia, fue que con la democratización nacional frecuentemente llegaba el fortalecimiento de regímenes autoritarios subnacionales (Gibson; 2006) o bien, la permanencia de prácticas predemocráticas en algunas de las instituciones subnacionales.

Los regímenes autoritarios subnacionales —regímenes yuxtapuestos, autoritarismo "linzeano", zonas marrones, subunidades no democráticas en federalismos, regímenes híbridos, regímenes subnacionales no democráticos y enclaves autoritarios subnacionales— son sistemas políticos en los que coexisten instituciones formalmente democráticas con prácticas claramente autoritarias, los cuáles se yuxtaponen con las garantías democráticas ganadas a nivel federal (Campos, 2012). Estos regímenes híbridos se definen como sistemas políticos en los que existen elecciones mediante sufragio universal y secreto sin altos niveles de fraude, partidos opositores, representación en las legislaturas y libertad de expresión. Sin embargo, también contienen elementos predemocráticos, tales como mayor acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos oficialistas, enormes diferencias en los recursos de campaña (Gibson, 2010), altos niveles de opacidad, poca autonomía de las instituciones, la presencia de partidos políticos centralistas y esquemas ineficientes de rendición de cuentas.

Bajo esta idea, el avance democrático en las entidades de algunos estados federales ha sido desigual. México ha desarrollado esta tendencia, el nivel de consolidación en las entidades del país tiene variaciones significativas entre los niveles de gobierno y entre las instituciones.

Regímenes democráticos subnacionales

Cuando hablamos de democracia en países que se fundan bajo un sistema federado, el poder político es ejercido por al menos dos niveles de gobierno

con legitimidad electoral (Gervasoni, 2005). En el caso de México, nos encontramos ante tres niveles de gobierno —nacional, estatal y municipal—, lo que implica que un ciudadano pertenece a tres regímenes diferentes, en los cuáles tiene derecho a participar y elegir libremente, y que a su vez gozan de autonomía y practicas específicas.

La democracia como régimen subnacional, adopta tres dimensiones particulares: *1)* competencia provincial; *2)* inclusión provincial y *3)* derechos civiles provinciales. La competencia provincial implica el punto hasta el cual individuos y grupos pueden oponerse efectivamente a las autoridades provinciales y tomar parte en elecciones regulares que son competitivas; la inclusión provincial como la proporción de los ciudadanos adultos provinciales que gozan, de hecho y de derecho, de los derechos asociados con la competencia política provincial; por último, los derechos civiles provinciales que definen el punto hasta el cual el estado provincial respeta y hace respetar los derechos y libertades democráticos (Gervasoni, 2005). En palabras del mismo autor, la diferencia principal en el concepto de democracia a nivel nacional y subnacional está en el rango de variación:

> Los estados nacionales soberanos pueden ser sumamente totalitarios a sumamente democráticos, mientras que las unidades subnacionales meramente autónomas solo pueden ser localizadas dentro de un rango más limitado. Si el régimen nacional es autoritario, los regímenes subnacionales no pueden ser totalmente democráticos. A la inversa, si el régimen nacional es democrático, los regímenes subnacionales no pueden ser completamente autoritarios (Gervasoni, 2005: 94).

En muchos países el proceso de democratización comenzó por la vía electoral, sin embargo, este derecho no necesariamente pudo ser ejercido en todos los ámbitos de gobierno por un mismo ciudadano. Si a nivel municipal existía un sistema poco democrático y a nivel estatal uno con mayores niveles, pero menor que el nacional, la democratización genera dinámicas que llevan a los ciudadanos enfrenten dificultades para realizarse bajo un sistema democrático pleno. En México, el proceso de democratización comenzó desde el nivel subnacional, con la alternancia en el gobierno municipal y estatal y con la garantía al voto a la mujer, entre otras cosas. Sin embargo, sus consecuencias y alcances más importantes se dieron en el ámbito nacional. En un inicio, el cambio fue inducido a través de una serie de reformas para incrementar los niveles de competencia real en materia electoral, lo que a su vez planteó problemas para el proceso de democratización en el ámbito subnacional, ya que en aquellas regiones donde se experimentó el cambio político no se enfrentaron tantas dificultades para llevar a cabo una democratización a nivel local, contrario a lo que ocurrió en otras regiones donde la transición llegó de manera marginal como consecuencia de las reformas nacionales, generando la existencia de regímenes

híbridos (Campos, 2012; Durazo, 2010; Gervasoni, 2005; Gibson, 2007). En este sentido, la democratización pone de relieve una serie de problemas en los distintos órdenes territoriales, ya que el Estado democrático requiere la extensión del imperio de la ley y su aplicación a todos los ciudadanos por igual.

En este contexto el reto es mayor, hasta que existan condiciones democráticas mínimas en las instituciones de los diversos órdenes territoriales como son el acceso y apertura a los ciudadanos, sin discriminación ni intimidación; la transparencia en el funcionamiento de las instituciones públicas; la integridad de los procesos; y, la existencia de mecanismos de responsabilidad capaces de obtener resultados y de corregir eficazmente errores (Bassiuoni, 1998), no se puede proclamar la existencia de un régimen democrático pleno.

¿Por qué existen los regímenes híbridos subnacionales?

En tiempos recientes esta problemática ha ganado atención por parte de los académicos (Gervasoni, 2011; Gibson, 2005; Giraudy, 2011). Las preguntas que sustentan estos estudios en su mayoría son las siguientes: ¿cómo se miden y conceptualizan las variaciones democráticas en un estado?, ¿cuáles son los mecanismos clave que permiten la continuidad y el cambio en los regímenes autoritarios subnacionales en países democráticos? (Gibson, 2010), y ¿cuáles son los determinantes que generan diferentes niveles de desarrollo en un estado federal democrático?

Algunas de las posibles causas para explicar la existencia de regímenes subnacionales son las siguientes: *1)* la existencia de deficiencias en el desarrollo del estado; *2)* desigualdad socioeconómica de las regiones (Conaghan, 2004); *3)* la satisfacción de necesidades estratégicas del gobierno democrático nacional (Gibson; 2007); *4)* la incapacidad del cambio institucional para modificar las estructuras sociales y las dinámicas políticas que emergen de las mismas; y *5)* la presencia de múltiples formas de legitimidad política (Durazo, 2010), entre otras.

Desde la perspectiva de Conaghan (2004), la preocupación por la calidad inferior de la democracia en América Latina produjo un género analítico que David Collier y Stephen Levitsky denominaron "democracia con adjetivos", refiriéndose a las muchas calificaciones que se hacen cuando se aplica el término a los sistemas políticos latinoamericanos, destacando su naturaleza híbrida, derivada de dos problemas de larga data que marcaron, en gran medida, la trayectoria histórica de todos los países de la región: *1)* las deficiencias en el desarrollo del estado y *2)* la desigualdad socioeconómica aguda y profunda (Conaghan, 2004), marcadas por las lógicas específicas de interacción política en las diferentes regiones.

Otra aproximación establece que algunos regímenes subnacionales predemocráticos se mantienen en el poder porque son funcionales a los intereses y las necesidades políticas de los gobiernos nacionales, en gran parte debido a que los gobernantes de estas subunidades están en una situación óptima para controlar el accionar político de los legisladores nacionales que representan a sus distritos y de las maquinarias clientelares subnacionales[5] (Giraudy, 2011). En este contexto, los caciques locales han sido tolerados por el control que mantienen en las regiones, siendo este el vínculo entre el centro y la periferia (Campos, 2012: 23). En pocas palabras, si el autoritarismo subnacional persiste en un contexto nacional democrático, es porque a menudo satisface necesidades estratégicas importantes del gobierno democrático nacional (Gibson, 2007), esto se logra a través de las relaciones de las élites autoritarias subnacionales y actores federales clave que pertenecen tanto al gobierno, como a los partidos políticos (Durazo, 2010).

Otra posible explicación se centra en las dimensiones estratégicas de continuidad y de cambio (Gibson, 2007). En el autoritarismo subnacional la continuidad y el cambio no son producto solamente de causas locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que esta se encuentra inmersa. El gobierno subnacional prevalece cuando el alcance del conflicto es localizado y la oposición se encuentra aislada de sus aliados y de los recursos en el ámbito nacional. Por el contrario, cuando el conflicto provincial se nacionaliza, las autoridades locales se ven amenazadas. Además, las presiones políticas de los actores situados en el sistema territorial nacional actúan como catalizadores potenciales del cambio subnacional. En cualquier comunidad política, los conflictos tienen lugar en el interior de una jerarquía de organizaciones y arenas territoriales, en los sistemas de gobierno territorial a gran escala, las instituciones políticas se encuentran enredadas en múltiples arenas, por lo que las estrategias de control político nunca quedan limitadas a un único territorio (Gibson, 2007: 167).

Giraudy (2011) analiza la dimensión territorial de los procesos democratizadores y argumenta que, contrario a lo que asumen las teorías de la interacción estratégica, así como la mayoría de las teorías sobre democracia subnacional, los regímenes subnacionales no democráticos presentan importantes variaciones en aspectos que son centrales para explicar su continuidad y cambio. En primer lugar, los gobernadores solo están en condiciones de afectar el comportamiento legislativo de los legisladores que pertenecen a su propio partido, ya que es, principalmente, a través del

[5] En el autoritarismo subnacional, como lo señala Gibson, la continuidad y el cambio no son producto solamente de factores locales, sino también de las interacciones entre la política provincial y el sistema territorial nacional en el que esta se encuentra inmersa (2007: 165).

control sobre sus carreras políticas que pueden inducir su accionar. Segundo, no todos los gobernantes están en condiciones de garantizar victorias electorales favorables a los presidentes. Tercero, no todos los gobernantes pueden ser inducidos y disciplinados por el presidente para que actúen de manera favorable a su interés y necesidad política. En otras palabras, son atractivos a los ojos presidenciales, aquellos cuyos gobernantes: *1)* pueden garantizar apoyo político (ya sea legislativo o electoral) y *2)* son lo suficientemente controlables y manipulables desde el gobierno nacional.

Otra posible explicación es que en lugares donde existe una multiplicidad de actores sociales que se reproducen de manera más autónoma con respecto al funcionamiento del Estado, habrá partes de la sociedad civil que no estén contaminados por esta modalidad de acción. Igualmente, en el caso de sociedades en donde los componentes culturales tradicionales se encuentran más acotados, es más posible que la mediación de la política no se sustente únicamente en la lealtad a un líder, sino que existan también algunos elementos que deban ser dirimidos en la esfera pública (Cao, 2005). De este modo, la presencia de grandes grupos sociales, como los indígenas, generan estas situaciones ya que, conservan sus propios sistemas de autoridad, que se contraponen con algunas de las bases de la democracia y eso permite la reproducción de prácticas autoritarias. En otras palabras, la presencia de múltiples formas de legitimidad política permite la existencia de regímenes híbridos, de este modo, las instituciones cambian, pero las estructuras sociales y las dinámicas políticas que emergen de las mismas permanecen (Durazo, 2010).

Los congresos locales como espacio de representación democrática

La característica más importante bajo la que operan los regímenes democráticos actuales es la representación política. A decir de Bobbio: "la única manera de referirse a la democracia, como un régimen opuesto a todas las formas de gobierno autoritario, es caracterizarla por un conjunto de reglas que determinan quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos" (1986: 14). Sin embargo, la representación, en sus orígenes, poco tiene que ver con la democracia o las libertades.

Como se estableció con anterioridad, en la antigua Grecia y en Roma la representación no significaba que unos actuaran en nombre de otros ni de sus instituciones políticas, fue hasta el siglo XVII en Inglaterra, y posteriormente con las Revoluciones francesa y norteamericana, que la representación tomó la forma que conocemos y se convirtió en un derecho legítimo de los ciudadanos (Pitkin, 1967). La representación es un instrumento de los regímenes modernos que ha sido analizado desde diversas aristas. El concepto ha causado mucha controversia y no hay un consenso al respecto.

Si bien, muchos han sido los detractores de la representación, especialmente en la década de los años 1960 con el surgimiento del interés por las teorías democráticas (Sartori, 2005), es el mecanismo central que caracteriza el funcionamiento de los regímenes contemporáneos y se mantiene como una de las condiciones primarias para fortalecer las democracias.

Como idea general, la representación significa hacer presente, de algún modo, algo que no se encuentra presente literalmente (Pitkin, 1967), mediante este acto, una entidad determinada defiende o simboliza a otra entidad (Lane, 2009). En la representación política existe una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra, bajo la condición de hacerlo en interés del otro (Sartori, 2005). En regímenes democráticos el representante expresa la voluntad política de la colectividad mediante mecanismos electorales confiables, partidos políticos y en general, mediante un sistema de instituciones (Espinoza, 2006).

La representación está determinada por mecanismos formales —disposiciones legales— e informales —prácticas— que dan forma a la relación entre los representantes y los representados. Estos mecanismos o instituciones moldean tanto la conducta de los representantes como los procesos de toma de decisiones públicas, y aunque el representante no tiene un mandato principal perfectamente identificable, las instituciones deben diseñarse de tal manera que fortalezcan ciertos elementos democráticos que deriven en un ejercicio representativo marcado por el pluralismo y la responsabilidad.

Las instituciones representativas por excelencia en los contextos democráticos actuales son las legislaturas —parlamentos, asambleas generales, congresos—, que, como órganos soberanos representativos, constituidos mediante elecciones periódicas, libres e imparciales, son una institución clave en el funcionamiento de los sistemas democráticos alrededor del mundo. Las estructuras de las instituciones parlamentarias tienen su origen en los parlamentos europeos de la Edad Media, particularmente en la Asamblea Islandesa, las formas legislativas instituidas en los contextos actuales comenzaron en Norteamérica en los siglos XVII y XVIII. En la actualidad hay más parlamentos que nunca, 190 países cuentan con alguna forma de institución parlamentaria o asamblea representativa.

Al margen de cuáles sean su índole y estructura, los parlamentos desempeñan tres funciones principales: *1)* legislar, mediante la aprobación de leyes que rigen la sociedad de forma organizada; *2)* supervisar al Poder Ejecutivo, controlando su actuación para garantizar que procede de forma responsable, que rinde cuentas a los ciudadanos, y que, por ende, actúa en pro del bien común, y; *3)* asignar los recursos financieros al Poder Ejecutivo (UIP, 2008). Además, los parlamentos supervisan que los procesos políticos se ajusten a las normas internacionales en materia de derechos; fomenten el dinamismo de la sociedad civil y actúen en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrenta el país; consti-

tuyen un lazo esencial entre los partidos políticos y la ciudadanía; y encarnan las características propias de la democracia que son debatir y solucionar conflictos (Beetham, 2006).

Un parlamento o institución representativa en un contexto democrático es un cuerpo en el que se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo (Power, 2012); es la arena en donde se expresan las sensibilidades políticas más representativas de la sociedad (Kader Boye, 1998), funciona como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones (Power, 2012). Asimismo, establece el marco jurídico que garantiza la independencia del Poder Judicial y el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos (Nowak, 2005). Por lo tanto, seis se consideran las dimensiones ideales de una institución parlamentaria inserta en un régimen democrático: *1)* representatividad de todos los sectores sociales; *2)* responsabilidad, a través de procedimientos efectivos de control y sanción electoral, así como de normas y códigos de conducta de obligado cumplimiento; *3)* eficacia, con mecanismos y recursos para garantizar su autonomía y sistemas de control del desempeño; *4)* accesibilidad a sus representantes; y *5)* transparencia, a través de mecanismos que garanticen información a los ciudadanos (Beetham, 2006).

Las asambleas representativas han sido objeto de análisis desde hace mucho tiempo,[6] sin embargo, la consolidación de una línea de estudios parlamentarios fortalecida se ha afianzado con el surgimiento de la ciencia política como una disciplina. En América Latina, los estudios legislativos comenzaron a forjarse a partir de los procesos de democratización que iniciaron en las últimas décadas del siglo pasado, en un inicio el foco de atención se centró en la relación de estas instituciones con el Poder Ejecutivo, posteriormente se analizó el funcionamiento de dichas instituciones en los contextos presidenciales (Alcántara y García, 2013: 2). Un grupo de investigaciones más recientes han desarrollado trabajos que buscan entender el nivel de desempeño de las instituciones parlamentarias en los procesos democratizadores a nivel mundial (UIP, 2006; NDI, 2007; CPA, 2006).

Durante mucho tiempo, en algunos contextos se ignoró el estudio del Poder Legislativo, en gran medida, por el limitado ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial, de contrapeso. El interés por parte de los investigadores inició con las reformas que detonaron los procesos de cambio y democratización en algunos países, cuando el Legislativo comenzó a tomar un papel relevante como parte integrante de los sistemas políticos. Esto se debió, en gran medida, al cambio en la correlación de fuerzas

[6] Los estudios más notables se han generado desde el Parlamento Británico, las Cortes Españolas, la Asamblea Francesa y más recientemente desde el Congreso de los Estados Unidos como objeto de estudio.

políticas al interior de las asambleas representativas, que generaron diferentes patrones de distribución del poder. En muchos contextos nacionales y subnacionales, la alternancia permitió que grupos políticos diferentes a los dominantes participaran de los procesos para la toma de decisiones públicas.

En algunos países la apertura y la competitividad fueron el medio por el que comenzó el proceso de tránsito del régimen autoritario al régimen democrático. Los procesos electorales justos, libres y competitivos aumentaron la pluralidad, lo que generó un mayor número de fuerzas políticas en el Poder Legislativo y se asumió como una característica favorable para la calidad de la democracia.

Una de las características que definen a los regímenes democráticos de los no democráticos, es la puesta en práctica de la apertura y la publicidad (Alcántara y García, 2013), instrumentos fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas que permiten combatir las dinámicas discrecionales del régimen previo. De acuerdo con la literatura académica de la disciplina (Michener, 2014; Grimmelikhuijsen y Porumbesco, 2013; Carey, 2003; UIP, 2006) más pluralidad parlamentaria[7] implica que las legislaturas tendrán políticas de transparencia[8] más efectivas y en consecuencia su desempeño en la materia será mejor.

Lo que en teoría hace posible que la pluralidad cause transparencia es que: *1)* los líderes parlamentarios resisten o evitan esquemas eficientes de publicidad de la información cuando tienen un mayor control del parlamento, por lo que la transparencia es mayor cuando hay un número de partidos más grande (Michener, 2014); *2)* un mayor número de fuerzas políticas representadas buscará posicionar al parlamento como una institución confiable a través de la promoción de los valores democráticos y la publicidad de sus actos (Grimmelikhuijsen y Porumbesco, 2013); *3)* los partidos tienen intereses distintos y buscan que los procedimientos sean públicos y que el uso de recursos sea equitativo; *4)* los legisladores pertenecientes a los grupos minoritarios buscarán publicitar actos y decisiones acordes a las demandas sociales para que esto se traduzca en mayores niveles de votación (Carey, 2003); *5)* la oposición buscará hacer pública su postura ante ciertos temas impuestos por las mayorías para ganar legitimidad (Carey,

[7] La pluralidad parlamentaria puede entenderse como la capacidad del parlamento de reflejar la diversidad política, a partir de la existencia de una multiplicidad de fuerzas políticas, y de reflejar la diversidad social y de género, con igualdad de oportunidades para todos sus miembros para influir en los procedimientos y decisiones al interior de las legislaturas (UIP, 2006).

[8] Entendiendo la transparencia legislativa como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa para que el público pueda evaluar las implicaciones de estas (Carey, 2003; Heald, 2003).

2003); *6)* la oposición busca mayores niveles de fiscalización y rendición de cuentas del partido en el poder a través de mayores niveles de transparencia (Carey, 2012); y *7)* las minorías promueven la transparencia para dotar de información a los medios de comunicación con la finalidad de que las acciones del partido en el gobierno sean monitoreadas (UIP, 2006).

En suma, en contextos en los que las elecciones son el medio por el que comenzaron los procesos de democratización, el fortalecimiento de las instituciones se ve beneficiada por un grado creciente de pluralidad legislativa y competencia, incentivando procesos en los que la negociación y el consenso se vuelven instrumentos clave para alcanzar decisiones que incorporan diversas posturas e intereses, así como un impacto positivo en materia de transparencia.

Conclusiones

La democracia es un régimen político que se considera como el único posible en el que el pueblo puede ejercer el poder a través de mecanismos representativos. Por ello, el modelo de representación diseñado a través de las legislaturas y parlamentos permite abrir un espacio para solventar los conflictos públicos de forma pacífica. En una democracia, las legislaturas mínimamente deben ser representativas de la sociedad de la que forman parte, pero no es suficiente en el contexto actual.

En las primeras décadas del siglo XXI hemos experimentado una ola de autocratización que se fortalece con el arribo al poder de liderazgos populistas que buscan limitar las libertades y derechos individuales con la finalidad de centralizar y concentrar el poder.

Este trabajo proporciona algunos elementos para comprender cómo un mecanismo de participación social en la actividad parlamentaria puede contribuir a fortalecer la institución legislativa, en tanto institución democrática.

Referencias

Bassiuoni, C. (1998). Hacia una declaración universal sobre los principios básicos de la democracia: de los principios a la realización. En *Democracia: principios y realización*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Campos González, S. A. (2012). Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México, *Estudios Políticos*, 27, sep.-dic.: 21-45.

Cao, H. A. (2005). El sistema político regional de las provincias periféricas durante los '90, *Revista Realidad Económica*, 216.

Carey, J. M. (1994). Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo, *Estudios Públicos*, 5(55): 305-313.

Carey, J. M. (2003). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35(2): 191-211.

Carey, J. M. (2012). Transparency and Legislative Behavior, Documento de trabajo del Instituto Iberoamérica. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Conaghan, C. (2004). Deepening Civil and Social Rights. En O'Donnell, G., Vargas Cullell, J. e Iazetta, O. (Eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.

Dahl, Robert (1971). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.

Diamond, L. (1997). ¿Terminó la tercera ola? *Este país*, 73: 13.

Diamond, L. (2003). ¿Puede el mundo entero ser democrático?, *Democracia, Desarrollo y Factores Internacionales*. Revista Española de Ciencia Política, 9, octubre: 9-38.

Durazo Hermann, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnationl Authoritarianism in Mexico. The case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin Americ*a, 2(2): 85-112.

Espinoza Toledo, R. (2006). La representación política y el Congreso mexicano. En Ricardo Espinoza Toledo y Regina Jiménez-Ottalengo (Coords.), *Cuadernos de Investigación*, 35. México: IIS-UNAM.

Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, 16: 83-122.

Gervasoni, C. (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy*, 3 (en español).

Gibson, Edward L. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales, *Colección*, 16: 83-122.

Gibson, Edward L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, *14*(1): 204-237.

Gibson, Edward L. (2007). Autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico, 47*(186), jul.-sep.: 163-191.

Gibson, Edward L. (2010). Politics of the Periphery: An Introduction to Subnational Authoritarianism and Democratization in Latin America, *Journal of Politics in Latin America*, *2*(2): 3-12.

Giraudy, A. (2011. *La política territorial de la democracia subnacional, Journal of Democracy*, 3 (en español), julio: 42-57.

Grimmelikhuijsen, S. y G. Porumbescu (2013). The Effect on Transparency on Trust in Government: A Cross-national Comparative Experiment, *Public Administration Review*, *73*(4): 575-586.

Huntington, S. (1989). El sobrio significado de la democracia. *Estudios Políticos*, 33.

Lane, J. E. (2009). *Political Representation from the Principal-agent Perspective, Representation, 45*(4): 369-378.

Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria, 4*(7).

Michener, G. (2014). How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions, 28*(1): 77-94.

Morlino, L. y M. Ruiz de Azúa (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Reis*, 35, julio-septiembre: 7-61.

Morlino, L. y M. Ruiz de Azúa (2012). Observando las diferentes calidades de la democracia, trad. de Azul Aguilar, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 1*(1), enero-junio: 9-48.

Munk, G. (2002). Una revisión sobre los estudios de la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos. *Desarrollo Económico, 41*(164), enero-marzo: 579-609.

Nohlen, D. (1984). El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios. *Estudios Internacionales, 17*(68), oct.-dic.: 548-575.

Nowak, M. (2005). *Derechos humanos: manual para los parlamentarios. Unión Interparlamentaria*. Viena: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

O`Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina, texto preparado para PRODDAL, en PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed. Buenos Aires: Alfaguara.

O`Donnell, G. (2009). Democracia delegativa. *Journal of Democracy* (en español), 1, julio: 7-23.

O´Donnell, G. y Schmitter P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. California: University of California Press.

Popper, K. (1994). El milagro de Atenas y el origen de la democracia ateniense. *Política Exterior, 8*(41), oct.-nov.: 183-188.

Power, G. (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria en colaboración con el PNUD, Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática.

Przeworski, A., J. M. Ortega y S. Gordon Rapoport (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología, 59*(3), jul.-sep.: 3-36.

Sartori, G. (2003). *Qué es la democracia*, trad. de Miguel Ángel González y María Cris Laparelli Salomón. Buenos Aires: Taurus.

Sartori, G. (2005). En defensa de la representación política. En Miguel Carbonell (comp.), *Democracia y representación: un debate comparado*, pp. 21-35. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Schumpeter, J. A. (2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres y Nueva York: Taylor and Francis Library.

UIP (2008). *Evaluar un parlamento. Conjunto de herramientas para la evaluación de un parlamento*. Ginebra: UIP.

V-Dem Institute (2022). Autocratization Changing Nature? *Democracy Report 2022*, Varieties of Democracy. En: <https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf>.

II. EL PARLAMENTO ABIERTO: UNA APROXIMACIÓN A TRAVÉS DE SUS MEDICIONES

Alejandra Salas Reyes

Introducción

El concepto de *parlamento abierto* se encuentra en constante desarrollo y a lo largo de su existencia se ha definido de distintas maneras; sin embargo, las evaluaciones que se han realizado en la materia han contribuido a determinar qué acciones pueden ser consideradas como parlamento abierto, ayudando, a través de los aspectos que se miden, a conocer cuáles son las mejores prácticas de este. Es decir, la evaluación de las prácticas de parlamento abierto ha aportado tanto a la definición del concepto como a su institucionalización.

Asimismo, medir la apertura parlamentaria permite que de manera proactiva los congresos se interesen por transparentar sus procesos, además de permitir la participación ciudadana en sus deliberaciones. Por ello, resulta relevante conocer qué se está evaluando cuando hablamos de parlamento abierto y como dichas evaluaciones han fortalecido la apertura parlamentaria, al mismo tiempo que ayudan a contrarrestar la crisis de representación y la desconfianza que existe en torno a los congresos.

En la primera parte de este trabajo se habla acerca de la importancia que tiene el parlamento abierto en la consolidación de las democracias representativas. La segunda se centra en conocer cómo es que se ha medido al parlamento abierto, para ello se realiza una descripción de cuatro mediciones que han sido aplicadas al Congreso de la Unión de México. Posteriormente, se realiza un análisis de las coincidencias y diferencias que existen entre cada una de las mediciones realizadas, así como se analizan los retos a los que se enfrentan las evaluaciones del parlamento abierto. Por último, se mencionan algunas conclusiones de cómo puede fortalecerse la apertura de los congresos a través de las mediciones.

La importancia del parlamento abierto en las democracias

El parlamento representativo tiene una doble tarea que, con la ayuda de un modelo parlamentario abierto, puede cumplir. La primera es la represen-

tación, es decir, hacer presentes en la toma de decisiones a los ciudadanos. Para ello es necesario crear nuevos canales de comunicación, con la ayuda de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), que permitan a los representantes estar en contacto permanente con los ciudadanos a fin de mejorar la responsabilidad de los primeros con respecto a los segundos (Aranda, 2017). La segunda tarea es la legitimación de la actividad parlamentaria. Para que este proceso no se convierta en un mero protocolo para cumplir con los requisitos constitucionales, se debe garantizar, por un lado, que el parlamento siga contando con la necesaria autonomía del resto de los poderes, pero también de los nuevos poderes o poderes fácticos que pueden influir en la toma de decisiones y dejar en mero trámite a la función parlamentaria (Aranda, 2017).

En la actualidad, los parlamentos han perdido la confianza de la ciudadanía y su legitimidad, por lo que ya no son concebidos como aquellos lugares en donde se representa la voluntad de los electores, al tiempo que esta percepción contribuye a la apatía de la ciudadanía por los asuntos públicos.

En este contexto, la legitimidad solo puede asegurarse con la participación de la ciudadanía, la cual debe considerarse parte de un proyecto común donde sus demandas sean validadas y exista transparencia en el ejercicio del poder (Bobbio, 1986). Asimismo, a medida que los órganos representativos se acerquen a la sociedad, la participación será mayor y se creará un sentido de pertenencia. Además, "se potenciará la comunicación y una ciudadanía informada que se involucrará en lo público y en su gestión, lo que también redundará en mayor transparencia" (Peral, 2013: 16).

De igual modo, la democracia representativa demanda que continuamente existan formas alternativas de participación que se adecuen a las necesidades e intereses de la ciudadanía, las cuales no pueden ceñirse únicamente a las elecciones periódicas. Por ello, la sociedad civil, a través del desarrollo tecnológico, ha propuesto el parlamento abierto como un notable ejemplo de intervención ciudadana en la democracia, el cual busca crear puentes de colaboración entre la ciudadanía y los legisladores a fin de contrarrestar la crisis de representación e incentivar una rendición de cuentas efectiva.

En este sentido, la publicidad de las actividades legislativas contribuye de manera significativa al fortalecimiento de la democracia representativa. Sobre esto, Bentham (1991) delineó algunas de las aportaciones prácticas: *1)* la publicidad contiene a los miembros de la asamblea dentro de su obligación, lo que contribuye al combate de la corrupción y la arbitrariedad, pues quienes ostentan el poder se sienten vigilados; *2)* se asegura la confianza del pueblo y su consentimiento en la toma de decisiones, es decir, la publicidad permite aminorar la distancia entre la ciudadanía y los representantes, y *3)* la publicidad contribuye a mejorar el sistema de elec-

ciones, pues a través de la publicidad los electores tienen el conocimiento necesario para elegir a sus representantes.

Asimismo, las sociedades de la información y las nuevas tecnologías pueden ofrecer buenas oportunidades e instrumentos para la apertura de los congresos (Aranda: 35). Como lo menciona Rosanvallon (2015), para la existencia de un buen gobierno, dichos instrumentos deben articularse en torno a tres grandes líneas de actuación: *1)* presentación de una contabilidad o rendición de cuentas, *2)* justificación de la toma de decisiones, y *3)* evaluación de las políticas implementadas.

El parlamento abierto busca establecer una nueva relación entre los representantes y los representados en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información. Está nueva relación se ve definida por la importancia de poner al ciudadano en el centro de la toma de decisiones y hacerlos partícipes en todo el proceso de deliberación política.

Es decir, el parlamento abierto es un mecanismo de interacción entre la ciudadanía y los legisladores, el cual se define por ser esa relación en la que la asamblea representativa se ve caracterizada por la apertura de sus procedimientos internos a la sociedad civil; la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; por el uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de las funciones; así como por la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentaria (Puente y Luna, 2018).

Por ello, un parlamento abierto efectivo permite profesionalizar a las legislaturas y evitar que el comportamiento de sus integrantes se encuentre definido por los intereses privados o sujeto al liderazgo del Ejecutivo, pues supone un proceso de deliberación expuesto al escrutinio público en donde la toma de decisiones se realiza de forma conjunta con diversos sectores de la sociedad, trayendo beneficios directos al fortalecimiento de la democracia y la representatividad.

¿Cómo se ha medido el parlamento abierto en México?

Según los resultados del *Informe 2021* de Latinobarómetro, en América Latina, el Congreso es una de las instituciones con menor índice de confianza, ya que cuenta con solo 20%, teniendo como consecuencia la existencia de una crisis de representación. Por lo que transparentar los cuerpos legislativos se ha convertido en una de las demandas fundamentales para los regímenes democráticos.

En el caso de México, se han realizado diversos esfuerzos por hacer más transparente el quehacer de las instituciones, incluidas las legislativas.

La promulgación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información, la creación de organismos garantes, el establecimiento de obligaciones de transparencia, así como la participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel internacional, y en la Alianza para el Parlamento Abierto a nivel nacional, son instrumentos que han permito a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones.

La apertura del Congreso mexicano ha sido medida de distintas maneras, dichas mediciones han aportado a la compresión de lo que es el parlamento abierto y ha sido a través de sus indicadores que se han establecido, de forma enunciativa, más no limitativa, cuáles son las mejores prácticas de este. Es decir, la evaluación de las prácticas de parlamento abierto ha aportado tanto a la definición del concepto como a su institucionalización.

En este contexto, las mediciones son determinantes en la delimitación de lo que es y no es el parlamento abierto, ya que permiten poner en práctica esta iniciativa. Es decir, los congresos implementan las prácticas de apertura con base a la manera en que se evalúa, pues las mediciones delimitan cuales son las prácticas específicas que permiten una apertura parlamentaria.

Por lo anterior, a continuación, se analizarán las mediciones de parlamento abierto que han sido aplicadas al Congreso mexicano, con el fin de conocer los distintos enfoques a través de los cuales el parlamento abierto se ha entendido e implementado.

Diagnóstico de parlamento abierto en México

El *Diagnóstico de parlamento abierto en México* de 2015,[1] elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2015: *web*), fue realizado por 12 organizaciones de la sociedad civil.[2] Para el diseño de la metodología, analizaron la "Declaración sobre transparencia parlamentaria" y los 10 Principios de parlamento abierto, a partir de los cuales generaron 95 variables para su medición.

Durante su elaboración se levantaron 3 570 datos, asignando un valor de 0 (cero) si la institución legislativa no cumple con la variable y de 1 (uno) en caso de cumpliera. Las principales fuentes de datos fueron las páginas *web* de la institución legislativa, el marco jurídico y en algunos casos se realizaron verificaciones *in situ*.

[1] Posteriormente, en 2017 se realizó una nueva edición del diagnóstico.

[2] Las organizaciones que participaron son: Borde Político; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Fundar; Gesoc, A.C.; Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.; Impacto Legislativo; SocialTic; Sonora Ciudadana, A.C.; Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México

El estudio realizado por Tomislav Lendo y Jorge Resina (2016) es producto de una estancia de investigación en la Dirección General de Análisis Legislativo en el área de Seguimiento y Sistematización del Trabajo Parlamentario del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

En este estudio se comparan los congresos bicamerales de Chile, España, Estados Unidos y México desde la perspectiva del parlamento. La metodología de esta medición se compone de 100 indicadores, agrupados en seis campos en donde algunos de ellos también se dividieron en subcategorías. Los campos son: *1)* Información sobre el parlamento, *2)* Información sobre los parlamentarios, *3)* Difusión del trabajo parlamentario, *4)* Transparencia, *5)* Acceso a la información y *6)* Participación y comunicación.

Los indicadores tienen un valor binario (sí/no) de acuerdo a si la característica se encuentra o no presente en el congreso o parlamento que se evalúa, es decir, entre más abierto sea el parlamento, mayor es el número de respuestas "sí" y viceversa; en cuanto mayor sea el número de respuestas "no", indica una menor apertura parlamentaria. La información evaluada fue obtenida de la página *web* de cada parlamento.

Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto

El Observatorio de Trasparencia Legislativa y Parlamento Abierto (Puente y Luna, 2018) aplicado a la Cámara de Diputados, en 2017, es un estudio coordinado y financiado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en colaboración con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La metodología implementada se realizó a partir de una perspectiva cuantitativa y cualitativa. En la primera etapa se identificaron los productos o decisiones aprobadas en el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, los cuales fueron identificados en cinco funciones básicas: legislativa, administrativa, de control, presupuestaria y diplomacia parlamentaria.

En la segunda etapa se evaluaron los procesos parlamentarios a partir de cuatro dimensiones: *1)* transparencia, *2)* participación ciudadana, *3)* innovación en el uso de tecnologías e integridad, y *4)* responsabilidad parlamentaria. Para dicha evaluación se construyó un índice por dimensión de estudio de un rango entre –1 y 1, donde 1 significa cumplimiento total de indicadores, 0 cumplimiento parcial de indicadores y –1 si hay ausencia de los indicadores.

Cuadro 1. *Funciones y dimensiones del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*

Funciones y dimensiones del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto	
Funciones del Poder Legislativo	*Dimensiones del parlamento abierto*
Legislativa	Transparencia
Administrativa	Participación ciudadana
De control	Innovación en el uso de tecnologías
Presupuestaria	Integridad y responsabilidad
Diplomacia parlamentaria	parlamentaria (rendición de cuentas)

Fuente: Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto.

Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria

El índice de transparencia legislativa y accesibilidad a la información parlamentaria, realizado en 2018 por Khemvirg Puente (2018: 45-74), mide comparativamente la apertura y accesibilidad a las actividades de las legislaturas. Este índice se compone por 10 variables integradas por 106 indicadores. El número de indicadores es distinto en cada una de las variables. Se evaluó la información en un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa. Aquellas legislaturas que obtienen un valor de 1 no significa que sean un ejemplo de trasparencia legislativa, sino que cuenta con la información mínima necesaria para evaluar el desempeño de sus representantes.

Análisis de las mediciones: coincidencias y diferencias

Uno de los puntos más relevantes de las mediciones son las metodologías implementadas por cada una de ellas, aunque estas son diferentes entre sí, es importante destacar que en algunos puntos coinciden o existe una similitud sobre la manera en la que fueron construidas y evaluadas las variables e indicadores.

En el siguiente cuadro comparativo se puede advertir en qué consisten los tipos de metodología de dichas mediciones:

Cuadro 2. *Tipos de metodologías*

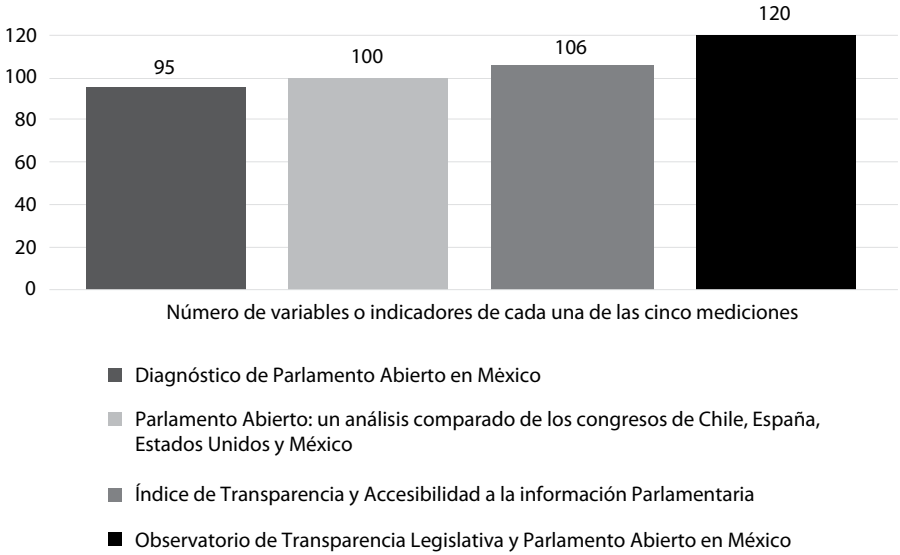
Tipos de metodologías		
Medición	*Forma en la que se realizó la medición*	*Núm. de variables utilizadas*
Diagnóstico de parlamento abierto en México	• Se le asignó un valor de 0 (cero) si la institución legislativa no cumplía con la variable y 1(uno) en caso de que la institución legislativa cumpla con la variable. • Los datos fueron agregados a una sola matriz y se realizó una suma de variables por cada principio.	95 variables agrupadas en 10 principios.
Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México	• Los indicadores tienen un valor binario (si/no) según la característica esté o no presente, es decir entre más abierto sea el parlamento, mayor es el número de respuestas "sí" y viceversa, en cuanto mayor sea el número de respuestas "no", menor será la apertura parlamentaria.	100 indicadores agrupados en 6 campos.
Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria	• Se evaluó la información en un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa.	10 variables integradas por 106 indicadores
Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto	• Se evaluaron los 509 procesos parlamentarios del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura (2015-2018) a partir de cuatro dimensiones: *i)* transparencia, *ii)* participación ciudadana, *iii)* innovación en el uso de tecnologías e integridad y *iv)* responsabilidad parlamentaria; para su evaluación se construyó un índice por dimensión de estudio de un rango entre –1 y 1, donde 1 significa la presencia del total de indicadores, 0 si cumple parcialmente y –1 si hay ausencia de los indicadores.	120 variables agrupadas de la siguiente manera: 25 en la función legislativa, 30 en la función administrativa, 25 en la función de control, 23 en la función presupuestaria y 17 en la función de diplomacia parlamentaria.

Fuente: Diagnóstico de parlamento abierto en México; Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México; Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria; Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto.

Del análisis de las metodologías de medición se advierte que tres de las cuatro evalúan al Congreso de forma genérica, sin profundizar en los aspectos que miden, como si se tratara de una evaluación en lo general y no en lo particular. Mientras que solo una de las mediciones, el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se centró en el desarrollo de los procesos parlamentarios, lo que realiza un contraste con relación a las otras mediciones; pues además de hacerlo de manera específica en los procesos legislativos, la evaluación fue a través de las diferentes funciones legislativas que tiene el parlamento. Esta diferencia logró evidenciar que la apertura parlamentaria no se encuentra institucionalizada y depende de las voluntades políticas de los legisladores y funcionarios públicos que laboran en la institución.

En cuanto hace al número de variables e indicadores utilizados por cada medición: aunque el número que usan no es igual. La diferencia en cantidad en ellas no es amplia, ya que en general manejan un número aproximado de variables e indicadores en sus evaluaciones. Comparar el número de variables no pretende mostrar que alguna medición sea mejor que otras, sin embargo, permite conocer que algunas mediciones toman en cuenta temas más específicos.

Gráfica 1. *Número de variables o indicadores utilizados por cada una de las mediciones de parlamento abierto*



Fuente: Diagnóstico de parlamento abierto en México; Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México; Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria; Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto.

En relación con las coincidencias temáticas, se encontraron seis tópicos que pueden ser considerados como transversales, debido a que están presentes en la mayoría de las mediciones. A continuación, se mencionan las temáticas presentes en cada medición y su análisis:

Cuadro 3. *Coincidencias temáticas de las mediciones*

Coincidencias temáticas de las mediciones	
Tema	*Mediciones que coinciden*
Temas relativos al derecho de acceso a la información y transparencia	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Participación ciudadana	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Información sobre el parlamento y su funcionamiento	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.

Cuadro 3. *Conclusión*

Coincidencias temáticas de las mediciones	
Tema	*Mediciones que coinciden*
	Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Integridad parlamentaria y conflicto de interés	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Uso de tecnologías de la información y difusión	Diagnóstico de parlamento abierto en México.
	Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.

Fuente: Diagnóstico de parlamento abierto en México; Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México; Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria; Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto.

Temas relativos al derecho de acceso a la información y transparencia

Sobre los temas relativos al derecho de acceso a la información y transparencia, tres de las cuatro mediciones, tienen indicadores que miden este tema. El hecho de que este tipo de indicadores no esté presente dentro de todas las mediciones puede explicarse debido a que el índice de transparencia legislativa y parlamento abierto tiene un enfoque de transparencia proactiva más que de transparencia activa, lo cual puede resultar bastante acertado dado que la Cámara de Diputados y el Senado de la República han obtenido calificaciones del 100% en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia en las verificaciones que realiza el Instituto Nacional

de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI),[3] lo que no necesariamente significa que sean parlamentos abiertos, pues la iniciativa de parlamento abierto va más allá de un ejercicio de la publicidad de la información, buscando crear canales de participación y comunicación bidireccional con la ciudadanía y que esta tenga un papel importante en la toma de decisiones.

Participación ciudadana

Por su parte, el tema de participación ciudadana resulta ser al que todas las mediciones toman en cuenta. Lo que muestra que el tema más importante para evaluar la apertura de los parlamentos es precisamente el nivel de participación ciudadana que existe dentro de ellos. Es decir, la participación ciudadana puede considerarse como uno de los temas centrarles en el desarrollo de la apertura, por lo que se puede entenderse que el parlamento abierto no podría existir sin este tipo de mecanismos.

Lo anterior, se explica debido a que el parlamento abierto busca poner en el centro de la toma de decisiones a la ciudadanía y para ello es necesario que existan canales de comunicación bidireccional que le permitan contribuir con sus puntos de vista y propuestas en las discusiones para la toma de decisiones.

Información sobre el parlamento

En cuanto al tema de información sobre el parlamento y su funcionamiento, las cuatro métricas abordan esta temática, lo que permite valorar de manera específica la apertura de ciertos aspectos del congreso y con ello aportar a la generación de recomendaciones que sean claras y concretas.

Por ejemplo, la métrica del "Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México" tiene variables sobre la normativa que regula el funcionamiento del parlamento, sus competencias, los órganos de gobierno con los que cuenta, las comisiones legislativas, entre otras, lo que ayuda a tener claridad en las áreas de oportunidad existentes para la generación de mecanismos de apertura que contribuyan a la transparencia y la participación ciudadana.

[3] Con base a lo establecido en el capítulo VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, realizará acciones de verificación a los sujetos obligados con la finalidad de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en la ley. Los resultados de las verificaciones pueden consultarse en línea: <https://home.inai.org.mx/?page_id=3330>.

Información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento

En lo referente a la información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento, esta se encuentra presente en las cuatro mediciones, por lo que se considera uno de los puntos fundamentales para la existencia de un parlamento abierto. Lo anterior, ya que el interés de la ciudadanía por conocer cómo se asigna y se ejerce el presupuesto, aunado a un marco normativo en materia de anticorrupción y las obligaciones de transparencia específicas que establece la ley en materia de transparencia, lo colocan como uno de los temas con mayor relevancia para la opinión pública.

Integridad parlamentaria y conflicto de interés

En relación con el tema de integridad parlamentaria y conflicto de interés, resulta interesante que solo tres de las cuatro mediciones lo tomen en cuenta en sus estudios. En este caso el caso del índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria, si bien toma en cuenta temas que se encuentran relacionados con el conflicto de interés como lo son los perfiles de puestos que deben tener los servidores públicos y sus remuneraciones, no existe una variable en específico que mida la existencia de instrumentos normativos sobre este tema como lo son los códigos de ética.

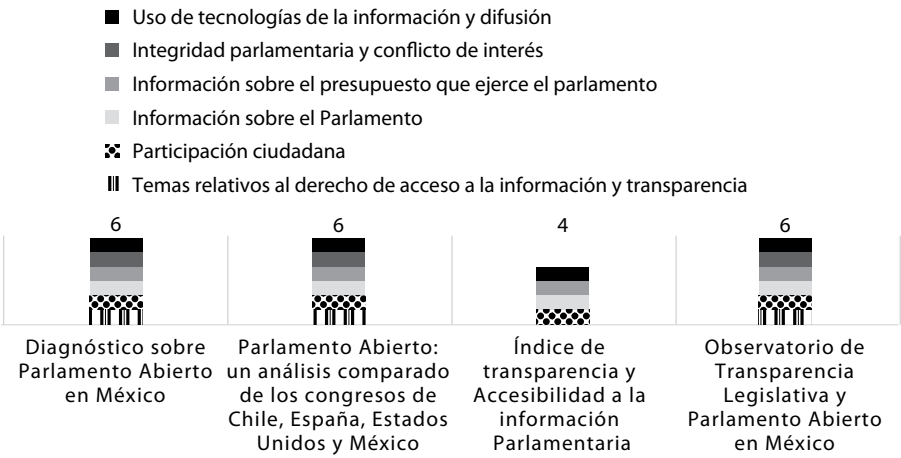
Uso de tecnologías de la información y difusión

Por último, en relación con el tema de uso de tecnologías de la información y difusión, las cuatro mediciones la toman en cuenta. Por lo que puede ser considerado como uno de los temas centrales de la iniciativa del parlamento abierto, pues si bien no es un fin del parlamento abierto, su implementación permite que la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana puedan llevarse a acabo. Por ejemplo, para facilitar el acceso a la información y la transparencia, las instituciones utilizan sus páginas *web*, redes sociales y plataformas que permitan la comunicación bidireccional con la ciudadanía y la consulta de información pública.

En la gráfica 2 puede apreciarse de forma comparativa cuál es la cantidad de temas transversales presentes en cada una de las mediciones.

La presencia de variables e indicadores relativos a la participación ciudadana, al uso de tecnologías de la información, al presupuesto y al funcionamiento del parlamento en las cuatro mediciones, dan muestra de su importancia para que exista un parlamento abierto. Es decir, son elementos mínimos con los que deben de contar un parlamento para que exista apertura. Sin embargo, los demás elementos evaluados por las distintas metodologías, que en algunos casos pueden ser muy particulares, resultan

Gráfica 2. *Temas generales presentes en las mediciones de parlamento abierto*



Fuente: Diagnóstico de parlamento abierto en México; Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México; Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria; Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto.

ser importantes, ya que presuponen un nivel de desarrollo de apertura bastante alto que permite conocer en qué punto se encuentra el congreso mexicano y cuáles son las debilidades en las que debe trabajar con mayor empeño para lograr un trabajo legislativo trasparente y con altos niveles de participación ciudadana.

Retos para evaluar al parlamento

Cuando se hace referencia al término de parlamento abierto este puede resultar un concepto difícil de comprender. Algunos pueden entenderlo como un mecanismo de transparencia; otros, desde la perspectiva de la participación ciudadana; otros, como una forma de comunicación bidireccional y como una forma de control a los sueldos y gastos de los legisladores o, simplemente, como una forma de ingreso a los recintos legislativos. Ninguna de estas concepciones es errónea, todas y cada una de ellas representan aspectos relevantes del parlamento abierto, ya que nos ayudan a definirlo para realizar acciones concretas para su existencia y a contrarrestar aquellas decisiones o acciones que van en su contra.

En las cuatro mediciones revisadas en esta investigación, los aspectos que se evalúan son similares. Sin embargo, algunos de ellos se encuentran establecidos como obligaciones de transparencia en la Ley General de

Transparencia y Acceso a la Información Pública, particularmente, en sus artículos 70 y 72, lo que, si bien contribuye a la apertura legislativa, resulta un tanto erróneo pensar que ha sido resultado de la iniciativa de parlamento abierto, ya que su principal tarea no debe ser el enfoque en aquello que ya se encuentra regulado, sino pugnar por la apertura de aquello que es difícil de reglamentar. Es decir, el parlamento abierto debe llegar a aquellas prácticas legislativas que, durante años, se han encontrado en la opacidad. Asimismo, no debe encasillarse en mecanismos de evaluación cerrados donde solo se analice si se cumple con ciertos puntos, pues no se puede reducir a un simple "sí" o "no", debe evaluarse el fondo y el impacto de estos mecanismos.

Aunado a lo anterior, si bien este trabajo no propone que se deje de medir aquello que por obligación ya se encuentra publicado, sí enfatiza que debe de comenzarse a medir la manera en que esto es publicado, realizando una valoración importante a qué tan sencillo y accesible es consultar la información y si se explica al ciudadano cuáles son los pasos para seguir para su consulta. En otras palabras, no solo se debe de medir si la información se encuentra publicada, sino la manera en la que esta es publicada y su calidad.

Por lo que hace al tema de participación ciudadana, esta no puede reducirse a si existen o no mecanismos en la materia. La verdadera cuestión se centra en el nivel de impacto que tienen estos mecanismos en la toma de decisiones, es decir, que las opiniones e intereses de los expertos y de la ciudadanía no solo sean consultados, sino se tomen en cuenta en las deliberaciones. Lo anterior, evitará que los mecanismos de participación ciudadana sean simples simulaciones.

Asimismo, en las cuatro mediaciones revisadas existen ciertos problemas de reducción de los aspectos evaluados. En algunos casos pareciera como una especie de *check-list* con la cual se cumple o no se cumple, lo cual, si bien puede evidenciar la existencia de cierto grado de apertura, al momento de contrastarlo con la realidad, los resultados no coincidirán y la percepción de la opacidad continuará siendo alta, esto se debe a que la existencia de cierto grado de apertura no implica su inexistencia. Por lo que se debe intentar transitar hacia un modelo donde la mayoría de las decisiones se realicen a través de mecanismos de participación y transparencia.

Es por ello, que la iniciativa de parlamento abierto debe encontrarse en constante desarrollo y no solo fijar su atención en los procesos administrativos, sino debe impactar sobre todo en los procesos deliberativos, para garantizar su transparencia y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por medio de las iniciativas de gobierno abierto, parlamento abierto y con la promulgación de las leyes y lineamientos de transparencia, se ha logrado comenzar a transitar hacia una mayor apertura y participación ciudadana. Sin embargo, hay aspectos en los cuales no se han consolidado los

mecanismos para la apertura. La mayor parte de las formas de medición que existen en torno a la apertura del parlamento pueden tener dificultades para medir el cabildeo en torno a la toma de decisiones: ¿qué pasa en medio de la presentación de la iniciativa hasta su aprobación?; ¿por qué hay cambios en los sentidos de la votación?; ¿cómo se gasta el presupuesto de las partidas discrecionales?, son algunas preguntas que aún no pueden ser contestadas por completo.

El reto del parlamento abierto es transparentar lo que pasa en el proceso de toma de decisiones, principalmente en lo relacionado con el legislador. En las mediciones revisadas en esta investigación se puede observar que no se le da una relevancia al trabajo del legislador, más allá de sus declaraciones patrimoniales y remuneraciones. Por lo cual, es necesario comenzar a pensar en mecanismos de control que creen contrapesos a los intereses de los legisladores y su trabajo, por ejemplo, buscar maneras de transparentar todas aquellas prácticas de cabildeo de las cuales no se tiene certeza.

Es cierto que es difícil medir y transparentar todo aquello que sucede afuera de las reuniones de las comisiones y sesiones del pleno, por lo que el reto se encuentra en buscar la manera en la que se pueda medir el trabajo del legislador y su toma de decisiones. En este contexto, algunos representantes son cada vez más conscientes del impacto positivo que tienen las redes sociales y a través de ellas muestran el trabajo que realizan, lo cuál puede ser considerado como un avance para poder medir y conocer su labor.

Por lo anterior, en el marco del parlamento abierto se deben crear nuevos mecanismos de vigilancia para conocer lo que sucede fuera de las sesiones y comisiones, a través de un análisis a profundidad del proceso legislativo, desde que la iniciativa es presentada hasta que es aprobada en el pleno, inclusive, desde que se gestó, así como conocer quiénes están detrás de ella. Un punto importante para esto es dar seguimiento cercano al trabajo de las comisiones, más allá de foros o consultas que permitan la participación ciudadana. Esto es, que se permita la existencia de un acompañamiento público y permanente durante todo el proceso legislativo, pues en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se hace notar que no existe registro completo de la participación ciudadana en los procesos legislativos. Los videos, minutas o documentos relativos de los foros, audiencias públicas o consultas en muchas ocasiones no son publicados.

Conclusiones

El parlamento abierto es relativamente nuevo, sin embargo, cada vez ha encontrado mayor relevancia en los gobiernos democráticos, donde la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en los pilares más importantes para su desarrollo. Lo anterior, debido a que funciona como

una respuesta para enfrentar a la crisis de representación existente y a los bajos niveles de confiabilidad en las instituciones legislativas por parte de los ciudadanos.

La medición de la apertura parlamentaria permite conocer los avances y las áreas de oportunidad que tienen los congresos para mejorar, lo que permite que tanto estos como la ciudadanía puedan trabajar en conjunto para mejorar o implementar nuevos mecanismos que contribuyan a la participación ciudadana y a la transparencia.

Asimismo, por un lado, el concepto de parlamento abierto se encuentra en constante desarrollo, y si bien, existen ciertos aspectos fundamentales para su existencia, también existen diversas prácticas proactivas que enriquecen la apertura. Sin embargo, aún no existe un consenso en torno a lo que es o no es parlamento abierto y cuáles son sus prácticas. Esto se ve reflejado en las diversas formas de medición, pues, aunque la mayoría de los indicadores que utilizan las evaluaciones son similares, existen algunos otros que no se comparten, ejemplo de ello son la integridad parlamentaria y el conflicto de interés.

Por otro lado, existen ciertos aspectos para que se pueda hablar de parlamento abierto, pues los congresos deben cumplir con un mínimo de características que garanticen la apertura para que exista transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Este piso mínimo de características son los temas coincidentes en las cuatro mediciones que se revisaron, lo que permite entender con qué aspectos debe cumplir el Congreso para que se considere como un parlamento abierto.

A su vez, es importante mencionar que las mediciones son determinantes en la delimitación de lo que es y lo que no es el parlamento abierto. Cada una de ellas, resaltó atributos para los intereses de sus propias investigaciones. El hecho de que las mediciones tengan diferencias no hace una mejor que la otra, pero permite entender lo que es el parlamento abierto a través de ellas.

Un punto de relevancia de este trabajo es que todas las mediciones han sido aplicadas al congreso mexicano y se puede decir que este está cumpliendo con los aspectos básicos del parlamento abierto, principalmente en los temas específicos de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, la apertura legislativa en México aún se encuentra en proceso de consolidación, por lo cual, constantemente se están originando mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas como lo son la aprobación de la Reforma en Materia de Transparencia (2014) y la firma de la Alianza para el Parlamento Abierto (2014), mismas que se enmarcaron en un ejercicio muy importante de parlamento abierto.

Lo anterior, demuestra que los mecanismos jurídicos y técnicos existen, y que muchos de ellos ya están funcionando. Pero, por otro lado, el congreso mexicano aún no ha logrado alcanzar una apertura parlamentaria plena. A pesar de los múltiples instrumentos existentes, siguen persis-

tiendo rezagos importantes, los cuales no dependen directamente de la generación de condiciones, sino de una serie de factores externos, como la voluntad de los legisladores y personal administrativo, que con sus omisiones o faltas hacen que la labor legislativa sea opaca.

Por ello, se debe comenzar a generar nuevas formas de medición que se enfoquen en aquellos aspectos del congreso que nunca han sido evaluados. Tal como lo es el cabildeo, el trabajo de los legisladores en lo individual y en conjunto y la accesibilidad a la información.

Un aspecto de relevancia es que en ninguna de las mediciones revisadas se valora la existencia de mecanismos que enseñen al ciudadano sobre cómo debe ser la consulta de la información, la existencia de diccionarios que expliquen los términos especializados empleados, o la existencia de información explicativa sobre lo que hace el congreso y cómo funciona. Es decir, se parte de la creencia de que el ciudadano ya conoce el funcionamiento del congreso, entiende los términos empleados y conoce el funcionamiento de los procesos.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que ninguna de las evaluaciones toma en cuenta la percepción del ciudadano con base a la experiencia que ha tenido al momento de buscar información y participar en el trabajo legislativo, sin tener conocimiento especializado sobre el funcionamiento del congreso. Este punto es uno de los resultados más relevantes de este trabajo, puesto que obliga a reflexionar en torno a quién está dirigido el parlamento abierto y así, cuestionarnos si este se está implementando para involucrar a todos los sectores de la sociedad o solo a aquellos que poseen intereses particulares en el trabajo legislativo. La cuestión es: si el parlamento abierto es para todos, por qué no comenzar a incluir en su medición la experiencia y percepción de todos los sectores de la sociedad.

En lo general, las mediciones de parlamento abierto han contribuido de manera importante a su existencia, pues son una forma de evidenciar cómo se realiza el trabajo legislativo y administrativo dentro de los congresos, es decir, son un mecanismo de rendición de cuentas.

Asimismo, la publicación de los resultados de las mediciones de parlamento abierto funciona como sustituto de instituciones impartidoras de justicia y fiscalizadoras, dado que exponen al escrutinio público la opacidad o apertura en las actividades legislativas. Así como son agentes de presión para que el congreso comience a transparentarse y abrirse cada vez más.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el parlamento abierto es un espacio para todos los ciudadanos y que, si bien, se ha ido avanzando en su implementación, aún falta fortalecer la inclusión de distintos sectores de la población en el trabajo legislativo, así como se debe evitar que se convierta en una estrategia de legitimación que utilicen los legisladores para su propia agenda o intereses privados, por lo que, es en especial en este último punto, donde las mediciones deben comenzar a evaluar la efec-

tividad del parlamento abierto en relación a los intereses de los representados y no de los representantes.

Referencias

Alianza para el Parlamento Abierto (2015). *Diagnóstico de parlamento abierto en México*. En: <https://www.parlamentoabierto.mx>.

Aranda Álvarez, Elviro (2017). Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111: 13-43.

Bentham, Jeremy (1991). *Tácticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados. En: <https://cutt.ly/rbS10xG>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica. En: <https://cutt.ly/dbS1Q8v>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Diagnóstico de parlamento abierto en México (2023). En: <https://cutt.ly/8bEMst4>.

Índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria (2023). En: <https://bit.ly/2Wuatus>.

Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*. En: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Lendo Fuentes, Tomaislav y Jorge Fernando Resina de la Fuente (2016). *Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México*. En *La nueva actividad legislativa*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. En: <https://cutt.ly/zbS9KJp>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto (2023). *Web*. En: <https://cutt.ly/FXNrB9U>.

Parlamento abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México (2023). *Web*. En: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>.

Peral, Alejandro (2013). Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento. En Irene Ramos Vielba, Miguel Ángel Gonzalo y Eva Campos Domínguez (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. participación y monitorización*. Madrid: Fundación Ideas y Fundación Friedrich Ebert. En: <https://cutt.ly/8bJFNhO>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Puente, Khemvirg (2018). Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México. En Issa Luna Pla, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (Coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*. México: IIJ-UNAM, pp. 45-74. En: <https://bit.ly/2Wuatus>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018). *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México, Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*. México: UNAM/INAI. En: https://cutt.ly/FXNrB9U>, consultado el 25 de agosto de 2022.

Rosanvallon, Pierre (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.

Marco normativo consultado

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En: <https://cutt.ly/BXNogG4>, consultado el 25 de agosto de 2022.

III. LA APERTURA EN COMISIONES LEGISLATIVAS

Carlos Zúñiga Trejo

Introducción

Los parlamentos son por naturaleza conflictivos. Están diseñados para construir acuerdos y tomar decisiones colegiadas por medio de la confrontación y el debate político de las fuerzas partidistas que los componen. Por ello, no debe sorprender a nadie la desconfianza e incertidumbre que generan entre la ciudadanía. No obstante, esta aprehensión que sienten las personas hacia sus representantes, que en buena medida es inevitable, también constituye un peligro potencial para la democracia si no se atiende como una necesidad prioritaria.

La idea de un parlamento abierto surge precisamente de la preocupación por la baja popularidad de las instituciones parlamentarias, y se fundamentan en dos nociones centrales: la difusión del trabajo legislativo y la participación del ciudadano en los procesos políticos (Sánchez, 2018). En México, no obstante, la construcción del modelo de parlamento abierto es una asignatura pendiente, especialmente a nivel estatal, lo que impide la comprensión integral de la labor parlamentaria y la interiorización de los valores de la democracia representativa (Puente, 2016). Su correcta implementación significaría una reconstrucción de la relación entre representantes y representados y un refuerzo sustantivo al comportamiento democrático. Por supuesto, no se trata de una solución definitiva a todos los problemas que aquejan a los congresos modernos, sino de un principio para su renovación (Luna, 2018).

En este texto se exponen brevemente algunos de los elementos para analizar el modelo de parlamento abierto en los sistemas de comisiones. Se enfatiza el imprescindible rol de las comisiones en el correcto funcionamiento del Poder Legislativo y se argumenta que gran parte del éxito del modelo recae en su desempeño y en cómo informan a la ciudadanía de él. Para ello se examina la experiencia de la Cámara de Diputados durante la LXII Legislatura, señalando las áreas de oportunidad y recomendaciones que pueden ayudar a la consolidación del modelo de parlamento abierto en el Primer Congreso de la Ciudad de México.

Contexto: congresos modernos y comisiones modernas

Tradicionalmente los congresos contaban con una sola función central, la de legislar, lo cual hacia de la comunicación entre representantes y representados una tarea intrascendente. Si bien el esquema de representación basado en el contractualismo no omitía el interés legítimo de los ciudadanos por conocer los asuntos públicos, daba por satisfecha esta demanda por la naturaleza misma de la relación entre los legisladores y su distrito electoral. En otras palabras, para los criterios de la época, era más que suficiente que el legislador fuese a su distrito e informase a sus votantes sobre su accionar y sobre aquello que había sido votado en la Asamblea (Burke, 1774).

Aunque el deber moral de los legisladores de informar al electorado poco ha cambiado a lo largo de la historia, sí lo han hecho las funciones y el diseño de los parlamentos, y con ello, las necesidades de información de la ciudadanía. Hoy en día las funciones del Poder Legislativo no se limitan a hacer leyes, también incluyen labores de decisión y regulación de políticas públicas, de control del Ejecutivo y equilibrio con el Poder Judicial, de especialización y enlace y, por supuesto, de transparencia y administración interna (Zúñiga, 2018). La adición de estas y otras nuevas funciones parlamentarias delinea los principios o características que definen a un parlamento moderno, el cual debe ser:

- *Representativo*: debe representar social y políticamente la diversidad de la población, asegurando la equidad y derechos de todos los grupos sociales.
- *Transparente*: abierto a la población y transparente en su funcionamiento.
- *Accesible*: debe involucrar activamente a la ciudadanía, incluyendo a las asociaciones y movimientos de la sociedad civil.
- *Responsable*: rinde cuentas al electorado del desempeño de sus funciones y garantiza actuar con integridad y ética, tanto individual como colectivamente.
- *Eficaz*: cumple con una buena organización interna de conformidad con los valores democráticos y desempeña sus funciones cerciorándose de responder a las necesidades de toda la población.
- *Profesional*: se asegura de contar con personal profesional altamente especializado que apoye en el trabajo legislativo; tiene mecanismos institucionales que privilegian la pericia y experiencia de sus miembros e incentivan la socialización del conocimiento entre ellos (Beetham, 2005: 7; Puente, 2016).

La creciente complejidad de los parlamentos requiere sofisticar los medios por los cuales los representantes informan a los representados sobre su trabajo. Ya no es suficiente que el legislador informe a su distrito sobre

su trabajo individual. Se requiere, además de lo anterior, una estructura institucional formalizada que procese la complejidad del desempeño parlamentario e informe eficazmente de él a la opinión pública. El desafío, entonces, no solo está en publicar información relevante, sino en que esta sea entendible y susceptible de ser examinada y cuestionada. Sobre todo, si se considera el papel que en todo ello juegan las nuevas herramientas de comunicación basadas en las tecnologías de la información (Caridad y Martínez, 2015).

La solución a este gran problema de legitimidad y apertura no hay que construirla desde cero. Los parlamentos modernos cuentan con una estructura base que les permite integrar la creciente complejidad del trabajo legislativo y transparentarlo de una forma eficiente y oportuna: el sistema de comisiones. Es precisamente ahí en donde deben realizarse las reformas más significativas para asegurar la consolidación del modelo de parlamento abierto, y es que la figura de la "comisión" constituye el nodo más importante de cualquier congreso. Cualquier iniciativa eficiente en materia de parlamento abierto debe considerar inevitablemente el trabajo en comisiones (Mandelbaum y Swislow, 2013).

No hay una legislatura democrática sin comisiones, por lo tanto, tampoco hay un parlamento abierto sin comisiones transparentes. Estas son "el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas", ya que en esencia son "paneles especializados para la discusión y análisis" de los insumos legislativos (Nacif, 2000: 1). Representan la unidad mínima de trabajo en donde se desarrollan buena parte de las funciones institucionales de un congreso, de ahí que todo principio de parlamento moderno debe ser obligatoriamente el de las comisiones que le componen.

La construcción del modelo de parlamento abierto en México ha sido un proceso lento, entorpecido por los vicios del diseño institucional legislativo y que contraviene la desproporcionada fuerza de los partidos políticos. Lo anterior es especialmente cierto para la Cámara de Diputados y tiene consecuencias, no solo en términos de transparencia legislativa, sino también en el desempeño del sistema de comisiones (Zúñiga, 2018). No obstante, la Cámara en particular nos permite visualizar el funcionamiento legislativo de las comisiones en materia de transparencia, señalando las áreas de oportunidad que bien pueden ser aprovechadas por cualquier Congreso local.

Se examinarán puntualmente los planes de trabajo, informes y actas de reuniones, que son los principales instrumentos de transparencia con los que cuenta una comisión. Estas no son las únicas herramientas de apertura legislativa, pero sí son las básicas, las más elementales de todas. En el caso de la Cámara de Diputados, están regulados por la Ley Orgánica del Congreso General, en los artículos 39 y 45; y por el Reglamento de la Cámara de Diputados, en los artículos 157, 158, 164, 165 y 166.[1] Esta nor-

[1] Actualmente también se engloban en el marco del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de

mativa establece, en resumen, dos mandatos: *i)* la obligatoriedad de presentar planes anuales de trabajo e informes semestrales (que incluyen un informe final de labores), y *ii)* el contenido que deben tener los informes, sin especificar un formato único. En cuanto a las actas de reuniones, el Reglamento de la Cámara establece que las comisiones ordinarias deberán efectuar su aprobación, sin embargo, en ningún momento decreta su obligatoriedad, contenido o formato.

Esta regulación es claramente insuficiente, principalmente por encomendar el éxito del modelo de parlamento abierto y transparencia legislativa a la buena voluntad política de los legisladores y de las comisiones. De igual forma, la reglamentación solo cubre, de forma muy imprecisa la difusión del trabajo legislativo y en ningún momento contempla la participación de la ciudadanía. Es menester señalar que la intervención ciudadana no solo es requerida en el proceso de toma de decisiones, sino también es crucial en la divulgación de planes e informes de trabajo. En términos de los planes, informes y actas, la participación se encuentra en la posibilidad de acceder a ellos. Se trata de una participación pasiva que supone una observación permanente por parte de la opinión pública. Claramente, un parlamento será más abierto en la medida en que ofrezca más y mejores ventanas mediante las cuales pueda verse el trabajo al interior de sus muros. Y lo será aún más si invita a la ciudadanía a entrar en su recinto.

Es bajo este marco analítico contextual que se estudia el desempeño de las 56 comisiones de la Cámara en la LXII Legislatura. Se decidió observar esta legislatura ya que es la última de un primer periodo presidencial en haber finalizado sus funciones, por lo cual puede evaluarse sus actividades de una forma concluyente. De esta forma, como se detallará en el siguiente apartado, se examinó la presentación de planes de trabajo, informes y actas de reuniones en términos de lo expuesto por la propia ley. Si bien ya mencionamos que es imperfecta y deficiente, tiene la cualidad de ser el producto de una decisión colegiada, por lo cual, incumplirla es un reflejo de incoherencia y menosprecio político. Debe advertirse que la transparencia es un elemento de la apertura parlamentaria, y no viceversa. Es decir que puede entenderse la transparencia sin la apertura, pero no la apertura sin la transparencia.

Para este trabajo se eligió la presentación de planes, informes y actas de reuniones como los indicadores *proxy* de la apertura legislativa, pues se tratan de los insumos primarios que ofrece la institución a partir de los cuales detonar la participación ciudadana. La dinámica de apertura y transparencia debe entenderse como un flujo activo de comunicación y acción. Por ejemplo, si un grupo de personas quiere participar sobre algún asunto de su

---

Diputados del Congreso de la Unión. Sin embargo, esta normativa solo establece los principios de la transparencia legislativa en la Cámara, mas no delinea los instrumentos que son analizados en este trabajo.

interés, primero debe conocer a qué comisión dirigirse. Es decir, debe poder identificar los temas de trabajo de cada grupo parlamentario. En principio, esto se logra por el nombre mismo de la comisión, sin embargo, los temas de interés público nunca son unidimensionales, por lo que se requiere más información para que cualquier grupo o individuo decida cuál ventanilla es apropiada para su demanda o accionar estratégico. Esta lógica supone que la presentación de planes e informes por parte de una comisión no es un canal en una sola dirección. Esto permite la participación eficiente en tanto que ordena los temas de trabajo y les da seguimiento a los mismos.

Actividades e informes: la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura

Dos dimensiones del modelo de parlamento abierto convergen en la difusión de planes de trabajo, informes y actas de reuniones: *i)* la de transparentar la información parlamentaria y *ii)* la de facilitar el acceso a la información y la participación bidireccional del trabajo legislativo. La primera de ellas refiere precisamente al cumplimiento de la ley en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia, mientras que la segunda alude a la apertura de múltiples canales que permiten difundir e involucrar a la ciudadanía en las actividades de las comisiones. En estricto sentido son una forma de simplificar la complejidad intrínseca del trabajo en comisiones. Además, dan sentido al debate, y permiten y agilizan el acercamiento ciudadano.

Observar si las comisiones cumplieron con la presentación de planes e informes, así como si reportaron oportunamente sus reuniones por medio de actas de las sesiones, permite evaluar la proactividad de los legisladores para cumplir con los principios de parlamento abierto. Especialmente si consideramos que la obligatoriedad expresa en la ley no está secundada por una consecuencia administrativa o jurídica. Por lo tanto, la difusión de la información es, en principio, una acción de responsabilidad moral y, por lo mismo, significa la apertura de un conducto que permite el acceso de la ciudadanía a temas particulares de la agenda legislativa. Si bien no puede afirmarse que publicación es igual a participación, sí existe, primero, una intencionalidad ética en la difusión y, segundo, un vínculo lógico entre difusión y observación y vigilancia ciudadana. Que es en sí misma una forma pasiva de participación.

Para examinar estas dimensiones se elaboraron dos indicadores que van de 0 a 1. El primero mide el cumplimiento de la norma respecto a la presentación de los tres planes anuales y los seis informes de labores que contempla la ley. El segundo cuantifica la proactividad y responsabilidad de las comisiones en la elaboración y presentación oportuna de las actas de las reuniones que llevó a cabo durante la legislatura. Ambos, conjugados, ofrecen una visión general del desempeño en materia de transparencia legislativa de cada comisión de la Cámara de Diputados.

Para el primer indicador, denominado *Presentación de planes e informes*, una comisión consigue la máxima calificación (1.000) si presentó todos los planes de trabajo e informes semestrales que exige la normatividad. Obtiene la mínima valoración si no presento ningún plan e informe de labores. Mientras, el segundo indicador, Actas de reuniones, es el cociente del número de actas publicadas entre el total de reuniones celebradas, por lo que todas las calificaciones caerán entre 0 y 1. Por último, el resultado de observar ambos indicadores brinda una valoración general de las actividades de las comisiones en materia de transparencia legislativa.

Aunque la presentación de los indicadores se realiza de forma separada, es importante reconocer que, en la práctica, ambos son parte de una única función legislativa. Esta función general sugiere que una comisión tiene un mejor desempeño y es más influyente en la medida en que transparente sus actividades. Debido a que podrá así recibir mayor retroalimentación de su entorno al mismo tiempo que incrementa su efecto sobre él. Este argumento suele olvidarse en los estudios sobre transparencia y apertura parlamentaria, pero es central en la actualidad, donde controlar el flujo de información supone un grado determinado de control sobre el ambiente.

No hay duda de que la transparencia legislativa va más allá de las comisiones, ya que se trata de una actividad sistemática, generalizada e institucionalizada; sin embargo, debido a que es en las comisiones en donde la mayor parte del trabajo de la legislatura se lleva a cabo, transparentar sus actividades significa develar el proceso de construcción de las políticas del Estado. En este sentido, transparentar las actividades de las comisiones de hecho las fortalece, pues modifica el comportamiento de los representantes, quienes tienden a actuar positivamente ante la vigilancia continuada de la ciudadanía.

El anterior supuesto surge de una intuición teórica relativamente moderna: la transparencia permite y facilita el monitoreo del legislador (y por tanto de la comisión y de la Legislatura) por parte de los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, mitigando la búsqueda de intereses personalistas y promoviendo decisiones con beneficios colectivos (Snyder y Ting, 2005; Carey, 2012). Se evidencian dos puntos con esta premisa. Primero, si asumimos que la transparencia mitiga la personalización de la política, entonces dificulta la apropiación de una comisión por parte de sus miembros, en favor de un parlamento ciudadano; en segundo lugar, la apertura impediría la apropiación partidista de las comisiones, ya que las bancadas no podrían tomar decisiones bajo la protección de la secrecía que ofrecen las negociaciones entre las élites legislativas. En este sentido, si bien la transparencia no elimina los espacios para la negociación a puerta cerrada, si condiciona su alcance debido a la vigilancia constante de la opinión pública, misma que legitimará o no las decisiones de una legislatura.

Presentación de planes e informes

Aunque es complicado evaluar qué tan abierta es una comisión, existen ciertas prácticas que permiten medir su nivel de accesibilidad. La publicación de planes de trabajo anuales y de informes semestrales, es una de ellas. Por un lado, es importante señalar que su publicación oportuna permite construir una memoria institucional que deje evidencia de las actividades de la comisión y conforme un conjunto de experiencias colectivas al cual puedan acudir ciudadanos y miembros de legislaturas posteriores. Por otro, la publicación de informes y planes de trabajo fomenta la participación y la rendición de cuentas, lo que en sí mismo eleva la confiabilidad y apoyo en la legislatura. Los planes de trabajo e informes son, en suma, instrumentos que sintetizan lo que un grupo de trabajo se propone hacer y su evaluación de ese trabajo al final de un ciclo.

Asimismo, la publicidad de planes e informes facilita la profesionalización legislativa, principalmente en sistemas sin reelección inmediata, como lo es el caso aquí estudiado, ya que permite darles seguimiento a los asuntos más relevantes trabajados durante legislaturas anteriores. Por ejemplo, si un legislador llegase a una comisión sin registro ni documentación alguna, debería invertir buena parte de su tiempo y de su curva de aprendizaje en recabar información sobre las actividades previas y pendientes a las cuales se había estado dedicando su grupo de trabajo. Sin embargo, si a su llegada se encuentra con información resumida sobre el trabajo previo de la comisión, entonces puede desenvolverse y actuar a partir de donde quienes ocuparon su posición previamente dejaron el trabajo. La profesionalización, en este sentido, no solo es un atributo individual, sino también colectivo. Su publicación también posibilita un acercamiento más adecuado con los actores externos a la comisión (sean gobierno o sociedad civil), pues les ofrece información de los temas, posturas y decisiones de los legisladores de las comisiones. En este mismo sentido la difusión de informes y planes permite evaluar y justificar la existencia de cada una de las comisiones, ya que no mostrar productos de su trabajo debería ser una justificación suficiente para debatir en el pleno la permanencia de una comisión en cada legislatura. Finalmente, la divulgación desincentiva la personalización de la política en favor de decisiones con beneficios colectivos, pues los dictámenes de las comisiones, así como los juicios de los legisladores están permanentemente a examen de la opinión pública.

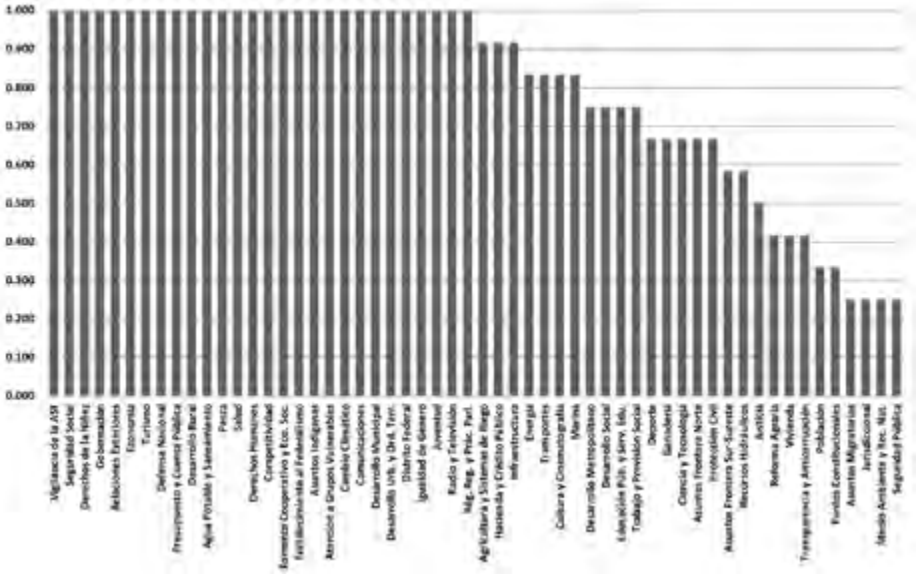
Por estas razones la presentación de planes e informes resulta una actividad relevante por sí misma para la evaluación del desempeño de cada comisión en función de los principios del modelo de parlamento abierto. En el caso de la Cámara de Diputados, como se mencionó arriba, la Ley Orgánica del Congreso obliga a las comisiones a presentar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de actividades y sesionar cuando menos una vez al mes. Al no estar obligadas a presentar dichos documentos,

dado que no hay una sanción administrativa o jurídica, este indicador termina midiendo no solo el cumplimiento de la normativa, sino también la actitud proactiva en materia de transparencia por parte de las comisiones. De esta forma, aquellas que dispongan entregar los documentos que establece la ley dan muestra de un interés genuino por informar de sus labores. La máxima calificación en este indicador se obtiene si la comisión presentó los tres planes y los seis informes que pide la normatividad.

La gráfica 1, sobre planes e informes conforme a lo establecido en la ley, presenta una actividad fragmentada en la Cámara. Solo la mitad de las comisiones presentaron todos los planes e informes que la normativa les indica, mientras que la otra mitad faltó a uno o más de estos documentos. La ventaja de presentar los datos de esta forma es que nos muestra no solo qué comisiones cumplieron cabalmente con la reglamentación, sino también, cuales fueron más constantes a lo largo de los tres años de la legislatura.

Debe señalarse que todas las comisiones presentaron por lo menos un plan de trabajo, no así en cuanto a informes, donde la Comisión de Población no ofreció informe alguno y 14 comisiones presentaron tres o menos. Este indicador puede ser fácilmente malinterpretado, debido a que da la impresión de mayor o menor transparencia; pero, la realidad es que, en estricto sentido, solo las comisiones que presentaron todos los documentos

Gráfica 1. *Presentación de planes e informes*



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* y *Reporte Legislativo*, 6, Integralia (2012-2015).

son transparentes, el resto fallan en cuanto a información y en crear canales por los cuales grupos de la sociedad civil puedan acercarse al trabajo parlamentario.

A pesar de lo anterior, matizar la medición permite detectar la inconsistencia de la publicación de actividades por parte de las comisiones. La irregularidad en sí misma no tiene una explicación satisfactoria, y aunque resulta más sencillo juzgar dicotómicamente, se trata de un fenómeno recurrente y que obliga a cuestionarnos su razón. Es prudente sugerir que, al no existir sanción ni una cultura de transparencia por parte de los legisladores, la presentación de planes e informes de trabajo es visto más como un requisito burocrático que como un medio de legitimación y empoderamiento ciudadano. Al final, ya sea por discrecionalidad de la comisión, por desacuerdos en su interior, mala organización, falta de recursos o mala administración, predomina la opacidad en la Cámara.

Hay un punto que no puede detallarse con la pertinencia necesaria en este análisis, y es que solo se consideró la presentación de planes e informes, y en ningún momento se evaluó su calidad. Y aunque este es un debate que amerita otro estudio, es necesario reflexionar brevemente sobre ello. Y es que, durante la revisión de informes de labores, requerida para la elaboración del presente indicador, se evidenció que las comisiones se limitaban a mostrar la información que les exige la ley. Lo anterior en detrimento de la calidad y accesibilidad de la información. Si bien es verdad que el contenido se adecuaba a la ambigüedad de la normativa, este era deficiente, confuso e irrelevante. Esto es un claro reflejo de lo que ya mencionamos antes, las comisiones consideran las acciones de transparencia como un simple requisito burocrático.

Aunque se encontraron algunos pocos informes bien detallados y en un formato accesible, la realidad es que se trata de documentos poco manejables y con información superficial en general. La falta de un formato único y de un consenso abierto y democrático sobre el contenido de los informes hace que en términos prácticos sea imposible para un ciudadano no especializado involucrarse en la vida política del Congreso. Estas carencias, debe advertirse, no solo son producto de la desidia de las comisiones, sino también de la falta de reglamentación sobre las características de formato y por la displicencia de los lineamientos que establece la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que, en principio, es el órgano encargado de determinar el contenido de los informes. De hecho, se puede notar la falta de interés de la Cámara por la calidad de los informes en tanto debe referirse al acuerdo del 11 de octubre de 2015 de la LIX Legislatura para encontrar los criterios sobre la elaboración de planes e informes. Está de más decir que dichos criterios son anticuados y no responden a las necesidades de información ni de la ciudadanía ni de la academia.

Actas y reuniones

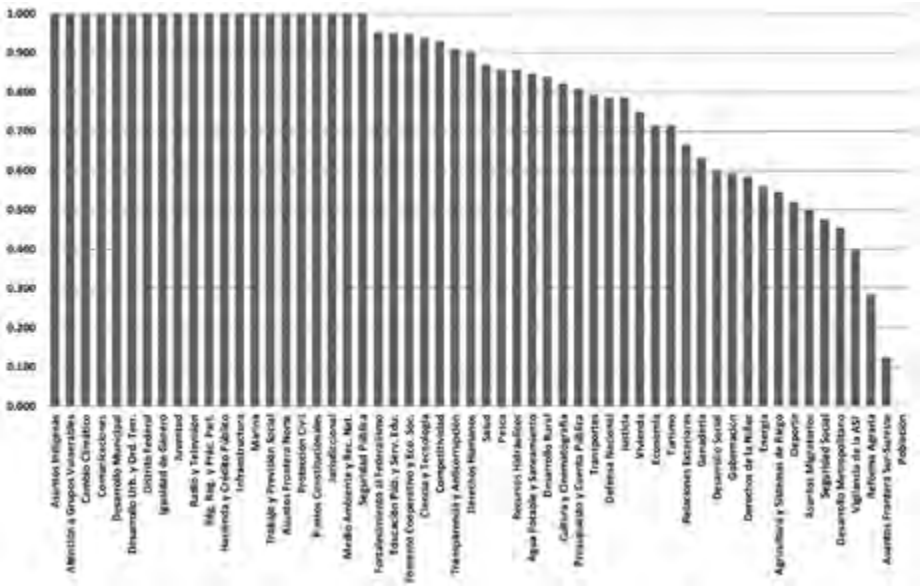
Un parte esencial del funcionamiento legislativo es la "legitimidad manifiesta", la cual consiste en la reunión regular e ininterrumpida del Congreso que produce entre las fuerzas políticas un sentido más amplio y profundo del derecho moral a gobernar (Packenham, 1990 [1970]: 87). En otras palabras, parte de la legitimidad legislativa se construye mediante la instalación y realización de reuniones de trabajo, por las cuales los partidos, mediante la asistencia de sus miembros, demuestran el compromiso con las normas del juego y, por ello, con los resultados obtenidos del proceso de toma de decisiones.

En este sentido, es gracias a las actas de reuniones que publican las comisiones que se deja constancia de su trabajo y es a partir de ellas que la ciudadanía puede vincularse con el proceso legislativo. En esencia, si una comisión no se reúne, simplemente carece de legitimidad social y poder político, sin mencionar que incumple gravemente su mandato de representar a la sociedad en asuntos de interés público. En contraste, reunirse y publicar actas, fortalece el peso de sus decisiones en tanto que facilita la obtención de apoyos por parte de actores externos a la comisión. Lo anterior es una forma técnica de decir que una decisión es más legitima y fuerte entre más actores hayan participado en su elaboración y la apoyen públicamente.

En la práctica a cada comisión se le ofrece apoyo técnico para sus labores burocráticas. La asistencia técnica y administrativa incluye la elaboración y publicación de actas por sesión. En teoría, una comisión debería tener un acta por cada reunión efectuada, incluyendo reuniones de trabajo, comparecencias, sesiones de voto y cualquier otro tipo de junta que se haga en nombre de la comisión. Aunque la norma establece que las comisiones deben reunirse al menos una vez por mes, valorar su trabajo únicamente por el cumplimiento de esta reglamentación impediría observar y comparar la intensidad del trabajo de cada comisión. Si bien no hay razón para que una comisión se reúna menos de lo indicado por la ley, es indiscutible que hay comisiones cuya exigencia interna requiere que sesione más del mínimo establecido.

Por estos motivos, el número de actas publicadas es, en principio, un buen indicador, no solo del compromiso de la comisión con la norma, sino también de la cantidad de trabajo que esta transparenta. Es prudente señalar que la realización de actas es una formalidad burocrática y no una exigencia jurídica. Por supuesto, al igual que con los planes e informes de trabajo, sería prudente reforzar esta herramienta de difusión para consolidar la transparencia del trabajo en comisiones. Dicho lo anterior, recuérdese que este indicador observa el número de actas presentadas entre el total de reuniones celebradas a lo largo de la legislatura, haciendo que la unidad signifique que una comisión presentó tantas actas como reuniones celebradas.

Gráfica 2. *Actas y reuniones*



Fuente: Elaboración propia con datos de la *Gaceta Parlamentaria* y *Reporte Legislativo*, 6, Integralia (2012-2015).

En la gráfica 2 puede observarse el desempeño de las comisiones en la difusión y publicación de actas de sesiones. Asimismo, permite evaluar la legitimidad manifiesta de las comisiones, es decir, la pertinencia de su existencia según su intensidad de trabajo efectivo. El resultado es que más de un tercio de las comisiones que integraron la LXII Legislatura cumplieron con presentar tantas actas como reuniones celebraron, el resto de ellas incumplen en reportar la totalidad de sus sesiones.

En general el indicador es bastante alto, ya que 35 comisiones están por arriba del promedio (0.802). Aun así, el número de comisiones por debajo del promedio sigue siendo de poco más de un tercio del total que formaron parte de la Cámara durante la LXII Legislatura. El indicador muestra que sigue predominando la opacidad parcial o total de las comisiones, no ya por aquellas que no presentan el total de las actas, sino particularmente por aquellas que simplemente se desconoce la razón de su existencia si no hay registro de sus sesiones de trabajo. El argumento que sostiene esta preocupación es un principio básico: para que una comisión alcance un correcto desempeño debe en un inicio existir, de otra forma es un hueco enorme de transparencia burocrática, presupuestal y democrática.

La falta de información impide el vínculo entre la comisión y actores externos relevantes. La ausencia de actas que expongan el trabajo legislati-

vo imposibilita el acceso y la intervención de la sociedad civil, la cual no cuenta con instrumento alguno para valorar el proceso legislativo, ni para determinar cuál es el mejor espacio de participación. Es por ello por lo que la presentación y seguimiento de actas se vuelve fundamental para la consolidación del modelo de parlamento abierto, ya que es la forma más simple mediante la cual una comisión da a conocer sus labores y se vincula con el grueso de la ciudadanía.

Ambos indicadores revelan una doble carencia en materia de transparencia legislativa. Por un lado, las mediciones dejan ver la falta de cumplimiento normativo por parte de las comisiones y la nula calidad y homogeneidad de los planes, informes de trabajo y actas de reuniones. Por otro lado, una carencia que no se ve reflejada en las mediciones anteriores, pero que sin embargo forma parte de las dificultades de acceso a los documentos analizados, es la deficiencia de los micrositios de las comisiones. Debe señalarse que no existe normativa alguna que regule el diseño de los micrositios, ni mucho menos su contenido, lo que hace de estos espacios áreas de oportunidad inigualables para acercarse a la ciudadanía y transparentar el trabajo parlamentario. En el presente análisis se omitieron, precisamente porque no existe punto de referencia para valorar los micrositios. Son, en pocas palabras, zonas abandonadas a la discrecionalidad de cada comisión.

Reflexiones finales: Aprendizajes y áreas de oportunidad para consolidar un parlamento abierto

El proceso de recolección de información, elaboración y aplicación de los indicadores sobre presentación de planes e informes y actas y reuniones de las comisiones de la Cámara de Diputados reveló áreas de oportunidad y de aprendizaje que van más allá de lo expuesto por dichas mediciones. Si bien durante la exposición de los resultados ya se han expuesto distintas reflexiones sobre el papel de las comisiones en la construcción de un parlamento abierto, resulta imprescindible resumir en este apartado las lecciones sobre transparencia legislativa que surgieron del proceso de investigación.

Es importante señalar que, aunque se estudió el Poder Legislativo a nivel federal, tanto las mediciones como las enseñanzas que deja el análisis pueden ser aplicadas a cualquier congreso local o nacional. Dicho lo anterior, podemos rescatar las siguientes reflexiones y áreas de oportunidad para la consolidación del modelo de parlamento abierto en la Ciudad de México:

Primero. Los indicadores dejaron ver que la publicación de información por parte de los legisladores en comisiones es considerada un simple requisito burocrático y no un principio democrático. Los legisladores no parecen entender los beneficios personales y colectivos que genera la transparencia legislativa. Este problema político cultural es comprensible, dado

que el diseño institucional enfatiza los costes de no actuar con transparencia, mientras que las ganancias, principalmente enunciadas desde la academia, se enfocan en la idoneidad abstracta del modelo de parlamento abierto. En este sentido, es importante demostrar también cuáles son las utilidades políticas que tiene la transparencia para los legisladores, de tal forma que no lo consideren un requisito administrativo, sino una inversión individual que beneficia a todos.

Segundo. La uniformidad en la presentación y difusión de la información parlamentaria resulta provechosa. Sistematizar los contenidos, unificar el orden y presentación de la información y homologar los formatos en las que esta se encuentra disponible al público facilita el análisis y evaluación de las tareas legislativas por parte de académicos, organizaciones civiles y, sobre todo, ciudadanos individuales. En la práctica, la uniformidad de los contenidos y formatos en que se presentan los datos implica la reducción de la curva de aprendizaje requerida para la comprensión de la información.

Tercero. Si bien es ideal que todas las comisiones presenten en sus actas e informes contenidos similares en formatos compartidos, es aún más deseable que dichos contenidos sean concertados con participación expresa de la ciudadanía. En otras palabras, aunque es cierto que nadie está mejor capacitado para informar del trabajo en comisiones que los propios legisladores; también es verdad que nadie sabe mejor lo que desea saber del trabajo legislativo que la propia ciudadanía organizada.

Cuarto. La reglamentación es fundamental para el resguardo del parlamento abierto, como también lo son las sanciones a la omisión de la norma. En este sentido, una nueva normativa interna en materia de transparencia legislativa debe contemplar todos los instrumentos posibles de difusión parlamentaria, esto incluye, portales como los micrositios y redes sociales. Si el Congreso no integra los medios de comunicación más usados por la ciudadanía, no cabe duda de que su alcance en cuanto a transparencia legislativa estará seriamente restringido.

Quinto. Un aspecto que no pudo observarse fue el caso de las comparecencias. Ya que durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados solo se registraron cuatro comparecencias en comisiones. Esto no quiere decir que no existan sesiones con actores gubernamentales, sino que estas se dan bajo la figura de "reuniones de trabajo". Lo anterior ocurre debido a que la figura de comparecencia resulta amenazante y no genera un entorno de comunicación constructiva entre legisladores y actores de gobierno. De ello se concluye que se requiere revisar las figuras jurídicas mediante las cuales las comisiones consiguen información relevante, de modo que se adapten a las condiciones y necesidades de ellas.

Sexto. El cabildeo es una actividad intensa y cotidiana en los congresos. Generalmente se asocia al secretismo y al conflicto de intereses. Sin embargo, el cabildeo no es necesariamente negativo para una Asamblea, aunque, sí requiere de correctos mecanismos de control para evitar que constituya

una intromisión al proceso legislativo. Por ello, es urgente y necesario que los legislativos modernos cuenten tanto con padrones de cabilderos como con instrumentos que registren su participación en el procedimiento legislativo. En otras palabras, es imperioso que los informes y actas de reuniones cuenten con información completa y relevante de los actores externos que participan en las actividades de las comisiones. Actualmente, ninguna de estas herramientas contempla esa información.

Séptimo. El modelo de parlamento abierto requiere de un diseño institucional que acompañe y asegure la participación organizada de la ciudadanía. No es suficiente con informar correctamente, ni es pertinente esperar pasivamente la asistencia ciudadana. Es necesario que, desde el Congreso, y específicamente desde las comisiones, se coordinen consejos ciudadanos para una participación permanente e integrada a las actividades y funciones de las comisiones. De esta forma no solo las comisiones ganarán legitimidad y fuerza en sus decisiones, sino que también serán el nodo central de una red creciente de especialistas, organizaciones civiles y grupos de interés, de la cual podrán obtener información relevante y ordenada.

En definitiva, en el mundo moderno, más que nunca, la información es poder; y el Estado mexicano, por medio del Congreso, que es por definición la institución más cercana a las personas, debe asegurarse que la ciudadanía controle ese poder. El parlamento abierto es una forma renovada de apertura legislativa que basado en la discusión pública y el contraste de argumentos e ideas (Schmitt, 1988) permite a la ciudadanía ejercer el poder de la información de manera responsable, eficiente y organizada. Por ello es importante tomar con seriedad las reflexiones sobre transparencia legislativa, ya que no solo es emblema de un parlamento moderno, sino que también es una herramienta por medio de la cual defender la democracia contemporánea.

Recomendaciones

A continuación, se ofrecen recomendaciones puntuales para la construcción y consolidación del modelo de parlamento abierto en el Congreso de la Ciudad de México:

1. Acordar un formato único de registro y presentación de planes, informes y actas para todas las comisiones.
2. Llevar a cabo foros entre legisladores, especialistas y organizaciones de la sociedad civil para determinar conjuntamente los contenidos de los informes de labores y actas de sesiones de las comisiones.
3. Establecer un padrón de cabilderos anual (que incluya como mínimo: nombre; organizaciones a las que se representa; temas de interés; y legisladores o comisiones en las que esté interesado en repercutir).

4. Acompañar las actas de reuniones con un registro de asistencia de personas externas a las comisiones que participan en las sesiones de trabajo.
5. Impulsar consejos ciudadanos que acompañen el trabajo de cada comisión. Estos no solo podrán reforzar y canalizar información especializada para las comisiones, sino que también permitirán retroalimentar los planes e informes de trabajo que estas presenten.
6. Crear micrositios para cada comisión, con una organización única de la información y en donde se encuentren disponibles en un formato accesible (PDF y Word) todos los documentos generados por las comisiones, priorizando la información sobre los integrantes, iniciativas, dictámenes, votaciones, estenografías y actas de las sesiones, planes de trabajo, informes de labores, proposiciones y acuerdos de la comisión.
7. Mostrar en tiempo real el estatus de las propuestas legislativas en las que trabaja cada comisión, facilitando así el seguimiento y participación de la ciudadanía.

Estas recomendaciones, pensadas específicamente para el Congreso de la Ciudad de México, pueden ayudar a la consolidación del modelo de parlamento abierto a nivel local. Su aplicación incentivará un parlamento más dinámico, mismo que representará un beneficio tanto para representantes como para representados.

Referencias

Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Burke, E. (1774). Discurso a los electores de Bristol. En: <http://constitucionweb.blogspot.mx/2010/12/discurso-los-electores-debristol.html>.

Carey, J. M. (2012). *Transparency and Legislative Behavior*. Documentos de Trabajo 12/2012. Salamanca: Universidad de Salamanca/Instituto Iberoamérica.

Caridad, M. y S. Martínez (2015). Gobierno y parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, *39*(1): 47-56.

Luna Pla, I. (2018). Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar (1-22). En I. Luna Pla, K. Puente e I. Flores (Coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*. México: IIJ-UNAM.

Mandelbaum, A. y D. Swislow (2013). Definiendo el parlamento abierto. En I. Vielba, M. A. Gonzalo y E. Campos (Coords.), *Parlamentos abiertos*

a la sociedad: participción y monitorización. Madrid: Fundación Ideas/ Friedrich Ebert Stiftung.

Nacif, B. (2000). *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*. Documento de trabajo 116. México: CIDE.

Packenham, R. (1990) [1970]. Legislatures and Political Development. En P. Norton, *Legislatures*, pp. 81-96. Oxford: Oxford University Press.

Puente, K. (2016). *La Transparencia Legislativa en México*. México: Instituto Belisario Domínguez / DGAL. En: <https://bit.ly/37VicTP>.

Sánchez González, José Juan (2018). Transparentando los poderes públicos: gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81): 11-30.

Schmitt, Carlo (1988). *The Crisis of the Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Snyder, J. M. y M. Ting (2005). Why Roll Call? A Model of Position Taking in Legislative Voting and Elections. *Journal of Law, Economics and Organization*, 21(1): 153-178.

Zúñiga, C. (2018). La influencia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. *Revista Buen Gobierno*, 24, enero-junio.

IV. APERTURA Y OPACIDAD EN LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Lisandro M. Devoto

Introducción

Así como el desarrollo de las democracias representativas no podría comprenderse sin los partidos políticos, la vida de los congresos y parlamentos en la actualidad no podría entenderse sin la existencia de los grupos parlamentarios[1] ya que, de alguna manera, son el canal a través del cual los partidos adquieren presencia al interior de los órganos legislativos e inciden en el funcionamiento de estas instituciones mediante una serie de prerrogativas con sustento legal e incluso constitucional (Senado de la República, s/f: 16, citando a Santaolalla, 2013: 161).

Como sucede en diversos países de América Latina (y del mundo), en México los partidos políticos y sus dirigencias ejercen una gran influencia en las decisiones legislativas, y se activan como mecanismos de control interno y externo para delinear agendas específicas al interior de los congresos (Luna, 2018; Puente y Luna, 2015; Baez, 2013; Béjar, 2010 y 2006; Caballero, 2007; Carey, 2003).

En México, los grupos parlamentarios aparecen por vez primera con la reforma política de 1977 (Senado de la República, s/f: 15), aunque su mayor notoriedad e importancia en la práctica se dio a partir de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando paso al primer gobierno dividido a nivel federal en la historia. De esta manera, en un contexto de mayor pluralismo que comenzaba a reflejarse a lo largo de la geografía del país, el Poder Legislativo adquiriría nuevas lógicas de funcionamiento a partir de la existencia de congresos sin mayorías (Rodríguez y Santacruz, 2016; Lujambio, 2010 y 2001; Casar, 2008 y 2000; Valencia, 2005 entre otros).

En pleno proceso de democratización, a partir del año 2000 también se han producido importantes cambios en la manera en la que la ciudadanía

[1] Los grupos parlamentarios también suelen ser llamados bancadas, bloques o fracciones parlamentarias o legislativas, variando en distintos países, y así los identifica también la literatura especializada. En este texto, utilizaré cualquiera de estos términos como sinónimos.

se involucra y se compromete con el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo que se refleja en la promoción y exigencia de nuevos estándares de transparencia y rendición de cuentas (Luna, 2018; Puente y Luna, 2015; Casar, Marván y Puente, 2010). Y muchos de estos nuevos estándares fueron incluidos en la generación de normas específicas sobre transparencia y acceso a la información, que dieron lugar a un nuevo entramado institucional a nivel federal y a nivel estatal, así como en las sucesivas reformas que se han dado hasta la actualidad. Como consecuencia de estos avances, los sujetos obligados por la legislación a hacer pública su información han ido en aumento, y actualmente incluyen, entre muchos otros, al Poder Legislativo (y sus órganos constitutivos) y a los partidos políticos.

Este capítulo no busca comprobar el cumplimiento de las normativas existentes, sino pensar la transparencia particularmente desde una mirada de acceso a la información y considerando el potencial que estas prácticas y acciones puede tener para facilitar e incluso promover la participación ciudadana en el trabajo de los congresos en México, haciendo hincapié en los grupos parlamentarios como actores centrales del quehacer legislativo. Los datos utilizados para el análisis fueron obtenidos de los micrositios de los distintos grupos parlamentarios en cada uno de los 34 congresos en México (32 de las entidades federativas y las dos Cámaras del Congreso de la Unión).

El texto se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el concepto de *grupo parlamentario* y su importancia en los congresos y parlamentos en la actualidad. En un segundo apartado, se repasa brevemente el marco normativo vigente en México respecto a la creación de los grupos parlamentarios (GP) y las obligaciones de transparencia a las cuales están sujetos. El tercer lugar, se describe el marco analítico y metodológico del trabajo. El análisis sustancial del capítulo se presenta en el cuarto rubro, ordenado a partir de cuatro temas centrales vinculados con la información disponible sobre: *i)* trabajo de los grupos parlamentarios, *ii)* integrantes de los GP, *iii)* asistencia y votaciones, y *iv)* redes sociales. Luego se presentan breves análisis de casos y, por último, se listan un conjunto de áreas de oportunidad que pudieran ser tenidas en cuenta en la implementación de una agenda de parlamento abierto.

Grupos parlamentarios: conceptos y su funcionamiento en México

Los grupos parlamentarios reflejan la representación política que cada partido alcanza en la integración de los órganos legislativos como resultado de los procesos electorales.[2] De esta manera, representan la pluralidad exis-

[2] Aunque estos grupos existieron en los parlamentos antes de que nacieran los propios partidos políticos (González Madrid, 2010; Senado de la República, s/f: 13-14; Torres del Moral, 1981: 24).

tente en un congreso o parlamento, y su composición varía de acuerdo con la cantidad de legisladoras y legisladores con que cada partido cuente en una legislatura determinada. Podemos encontrar definiciones que establecen que "[…] el grupo parlamentario suele aparecer comúnmente como la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina estables" (Torres del Moral, 1981: 23), o "el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la asamblea, parlamento o congreso" (Berlín, 1998: 334).

Es a través de los grupos parlamentarios que se desarrolla la actividad legislativa, ya que organizan el trabajo en los congresos y definen las negociaciones e interacciones entre distintas fracciones, lo que resulta determinante para la toma de decisiones al interior del Poder Legislativo. Power (2012: 19) lo expone con absoluta claridad al decir que:

> […] los partidos, a través de los grupos parlamentarios, aportan la base para la organización del trabajo parlamentario. Si bien el reglamento general o los estatutos parlamentarios aportan las reglas del juego, los grupos parlamentarios determinan los juegos dentro de las reglas, transformándose en los vehículos para la negociación entre el gobierno y la oposición sobre la legislación y los asuntos parlamentarios. En pocas palabras, aseguran el buen funcionamiento del parlamento —o todo lo contrario—.

Además, en diversos congresos estos bloques de legisladores, unidos por la identidad partidista,[3] también reciben recursos públicos para el desarrollo de sus funciones al interior del Poder Legislativo, y esta dotación varía según el tamaño del propio grupo.[4]

Se trata de órganos internos del Congreso (o una de sus cámaras) y, al mismo tiempo, órganos de expresión de los partidos políticos (Sánchez Medero, 2011: 72).[5] De esta manera, esta característica constitutiva debe ser considerada, ya que a partir de las reglas del juego existentes las decisiones de los legisladores pueden responder a distintos principales: el electorado, su partido (o sus liderazgos) e incluso el presidente (titular del Poder Ejecutivo). Es decir, las y los representantes legislativos no siempre rinden cuentas a la sociedad, sino que a veces lo hacen a otros actores que pueden

[3] Es importante mencionar que en algunos parlamentos existe un grupo parlamentario que nuclea a todos los legisladores que no pertenecen a alguna fracción legislativa, y suele llamarse Grupo Mixto, como sucede en España o Italia. En este caso no existe identidad partidista común. En México no hay esta figura.

[4] Como ejemplo, puede verse Muñoz y González (2014) para el caso español.

[5] Existen una fuerte discusión doctrinal en torno a la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que se puede resumir en cuatro grandes hipótesis: *i)* son órganos de las Cámaras; *ii)* son órganos del partido; *iii)* son órganos de las Cámaras y de partido; y *iv)* son asociaciones privadas ejerciendo una función pública (Senado de la República, s/f: 17-18).

tener incidencia en sus carreras políticas, donde destacan los partidos políticos y sus liderazgos (Baez, 2013; Béjar, 2010 y 2006; Caballero, 2007). Incluso esta competencia entre principales (Carey, 2009) puede permitir entender los niveles de disciplina al interior de los grupos parlamentarios y la posibilidad de desarrollar procesos de deliberación y, a partir de allí, también comprender la toma de decisiones parlamentarias (Béjar, 2006), donde las coaliciones entre fracciones legislativas son una realidad desde 1997 (Casar, 2000, 2008 y 2013).

Los GP resultan centrales para determinar la agenda legislativa en cada periodo de sesiones de los congresos, que se conforma a partir de las propuestas que cada fracción plantea a partir de su propia agenda (Arrieta, 2013). Al mismo tiempo, son clave en la organización interna de los parlamentos, ya que su tamaño (número de integrantes) determina las posiciones que cada partido político ocupará en los órganos de gobierno (en el caso de México, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, o sus equivalentes en las legislaciones de las entidades federativas), en las comisiones, los recursos de los que dispondrá, y el orden en que intervendrán las y los legisladores en tribuna en caso de comparecencias, procesos de selección de altos funcionarios o sesiones solemnes, entre otras cuestiones. De hecho, se ha planteado que la entrega del control de la agenda a los coordinadores de las bancadas podría evitar reducciones drásticas de la cohesión y la disciplina partidista en congresos muy plurales o fragmentados, facilitando la coordinación en la toma de decisiones (Jones y Hwang, 2005).

Incluso los bloques legislativos llegan a tener atribuciones legales para proponer nombramientos a distintos cargos como sucede, por ejemplo, con los consejeros electorales en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.[6] De este modo, la influencia que los partidos políticos puedan tener sobre los grupos parlamentarios resulta esencial para entender el funcionamiento del Congreso (Sanchez Medero, 2011), por lo que una visión solo centrada en el comportamiento de los legisladores y las bancadas al interior de los congresos sin considerar el sistema de partidos y el contexto político resulta limitada (Hernández, Del Tronco y Sánchez, 2009; Stein y Tommasi, 2006).

Es importante señalar que "los grupos parlamentarios no pueden estar exentos de los controles y principios aplicables a los órganos de poder público" (González Madrid, 2010: 69), ya que, al ser de alguna manera extensiones de los partidos políticos hacia el interior del Poder Legislativo, definen a partir de criterios políticos la agenda de discusión pública en el

[6] Como lo establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 34, párrafo 1, inciso i. Incluso, en el ámbito electoral, los partidos logran presencia en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tanto a través de sus representantes directos, como de los representantes del Poder Legislativo, porque cada grupo parlamentario tiene un/a representante en el órgano de dirección del INE. Al respecto, véase INE (2023: *web*).

parlamento. Con miras a limitar esta "intromisión" de los criterios políticos en la institución legislativa, e incluso para evitar las consecuencias nocivas que esta pudiera tener, tanto en términos de la salud intra e inter-institucional como de la confianza de la ciudadanía en el Congreso, el autor propone dos tipos de mecanismos para mantener a los grupos parlamentarios bajo control institucional y constitucional: *a)* transparencia y rendición de cuentas, y *b)* el desarrollo de capacidades institucionales (González Madrid, 2010).

Actualmente los grupos parlamentarios son sujetos obligados por la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que deben poner a disposición de la ciudadanía toda la información vinculada con su integración, su actividades, sus votaciones, sus recursos económicos y sus gastos, así como las iniciativas que presentan y las comisiones que integran sus legisladoras y legisladores. Sin embargo, no todos los grupos parlamentarios en todos los congresos lo cumplen de la misma manera, y esto es parte sustancial de lo que se presentará en este capítulo. A continuación repasamos brevemente el marco normativo existente.

Aspectos normativos

En México, a nivel federal, los grupos parlamentarios están reconocidos en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y su accionar se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG) y los reglamentos correspondientes, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, además de las normas que la propia fracción defina para su funcionamiento interno, y que están vinculadas con los documentos constitutivos de los respectivos partidos políticos (estatutos, declaración de principios, etc.). De la misma manera, debe reconocerse una estructura normativa similar en cada una de las entidades federativas.

La creación de los GP tiene sustento en el artículo 70 constitucional, que establece lo siguiente: "La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados". Además, están previstos en la LOCG, que en su artículo 26 brinda mayores detalles:

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.
2. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y solo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:
   a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
   b) Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y
   c) Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.
4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de este.
5. El secretario general hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de este.
6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

En lo que respecta particularmente a la temática de apertura y transparencia, la CPEUM establece, en su artículo 6, que el Estado debe garantizar el derecho a la información. En el Apartado A del mismo artículo, señala los principios y bases para el ejercicio de dicho derecho, señalando en su fracción I:

> Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Siguiendo los lineamientos constitucionales, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) establece en su artículo 72 que los sujetos obligados de los poderes Legislativos Federal y de las

entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

> I. Agenda legislativa; II. Gaceta Parlamentaria; III. Orden del Día; IV. El Diario de Debates; V. Las versiones estenográficas; VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités; VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas; VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo; IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración; X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia; XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro; XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación; XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación; XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable.

Se toma el marco normativo federal como orientador, en el entendido de que las constituciones de las entidades federativas y las leyes de transparencia y acceso a la información deben seguir los preceptos establecidos tanto en la CPEUM como en la LGTAIP. Sin embargo, es claro que en un país federal como México, los congresos de las entidades federativas tienen atribuciones para generar las normas que rigen las diversas materias en sus territorios, por lo que, aunque debe seguir una estructura general, las regulaciones a nivel local pueden diferir en cuestiones específicas. El abordaje específico de cada norma estatal excede el objetivo de este texto.

Marco analítico y metodológico

El concepto de *parlamento abierto* debe abordarse a partir de sus cuatro dimensiones constitutivas: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentaria.

Este trabajo se centra particularmente en la dimensión de transparencia, aunque también aborda aspectos propios de las dimensiones de participación ciudadana y de innovación en el uso de tecnologías que puedan complementar la visión de transparencia, en clave de apertura parlamentaria. En este marco, particularmente pensado para el Poder Legislativo, podemos señalar los siguientes ejes analíticos, que serán retomados en los apartados siguientes:

1. *Transparencia de la información parlamentaria*. De acuerdo con las obligaciones comunes y específicas de transparencia señaladas en la ley, como son: las funciones del Congreso, información de calidad sobre las y los congresistas, así como del personal parlamentario y administrativo que labora en el Congreso; datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley, votaciones; sobre conflictos de intereses y conducta ética; presupuesto desglosado y comparado; e información histórica.
2. *Facilidades para el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario*. A través de múltiples canales que permitan difundir e involucrar a la ciudadanía sobre las actividades en el pleno, las comisiones legislativas, unidades administrativas, sus órganos de control y fiscalización y sus distintos comités.
3. *Promoción de la cultura de la transparencia*. Propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.
4. *Acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria*. Actualización permanente de la página *web* del Congreso que incluya herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional.

Estos cuatro ejes guían el análisis que se realiza en el capítulo, elaborado a partir de la construcción de una base de datos con información de los 32 congresos estatales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, estructurada en cuatro apartados que contienen, en total, 26 indicadores (cuadro 1). Se procesó información de 255 grupos parlamentarios (todos los existentes a nivel federal y estatal) para cada uno de los indicadores mencionados, por lo que el capítulo presenta datos de una base que cuenta con 6 630 observaciones de todos los órganos legislativos activos en México. La información se recolectó durante los meses de noviembre y di-

ciembre de 2019, por lo que solo aborda dicho momento en las legislaturas que se encontraban en desarrollo en cada uno de los congresos analizados.

Cuadro 1. *Apartados e indicadores utilizados para el análisis de los* GP

Apartado	*Indicadores*
1) Información sobre el trabajo del grupo parlamentario	Nombre coordinador GP Personal honorarios Auditorías a GP Contratos y convenios Informe anual Agenda legislativa Nombre coordinador asesores Informe de gastos Medios de contacto
2) Información sobre integrantes de los grupos parlamentarios	Lista de Integrantes Link a información legisladores Informes de trabajo Pertenencia a comisiones Medios de contacto legisladores Declaraciones patrimoniales Nombre del suplente Auditorías a legisladores
3) Asistencia y votaciones	Asistencia GP Pleno Asistencia GP comisiones Votaciones GP Pleno Votaciones GP comisiones
4) Redes sociales	Facebook Twitter Instagram YouTube

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los apartados agrupa información relacionada, y la división solo se realiza con fines analíticos, comprendiendo que varios de los indicadores identificados podrían incluirse en más de uno de los apartados propuestos.

Es importante destacar que la información se recolectó directamente de las páginas de internet de los congresos, específicamente de los micrositios destinados a los grupos parlamentarios. De esta manera, solo se considera disponible la información existente en estos micrositios, y aquella que no se encuentre allí se considera "no disponible" (incluso si se encuentra en otro sitio dentro del portal del congreso). Esto se hizo con la intención de conocer qué tan accesible es la información, considerando que la ruta de

acceso más conveniente y sencilla para encontrar la información sobre las fracciones legislativas es a través de sus propios micrositios.

En este sentido, cabe aclarar que existen congresos que ubican la información en un apartado titulado "Transparencia" u "Obligaciones de transparencia", y presentan la información en el orden en que la ley lo exige. Considero que esa vía resulta más engorrosa y menos clara para la ciudadanía en general, aunque con seguridad responde a la necesidad que tienen los entes encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Podemos inferir que esta forma de presentar la información facilitaría su trabajo y, desde el punto de vista de estos actores específicos, haría la búsqueda más eficiente, aunque no facilita el acceso a la información para cualquier persona interesada en obtenerla.

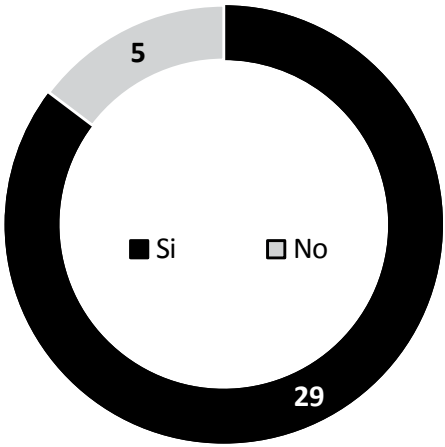
Transparencia y apertura en los grupos parlamentarios en México

El presente trabajo aborda principalmente tres de las dimensiones de parlamento abierto presentadas en el marco analítico: *i)* transparencia de la información parlamentaria, *ii)* facilidades en el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario, y *iii)* acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria. A partir de la información que los grupos parlamentarios presentan en la página de internet de cada uno de los 32 congresos estatales y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, se puede constatar el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, así como la implementación de acciones de rendición de cuentas y la habilitación de canales unidireccionales o bidireccionales de participación ciudadana.

Para analizar qué información ponen a disposición los grupos parlamentarios, se presentan cuatro apartados específicos que permitirán identificar qué tan extendidas están las prácticas de transparencia legislativa y parlamento abierto entre las representaciones de los partidos políticos en los congresos en México. Estos son: *1)* información sobre el trabajo del grupo parlamentario; *2)* información sobre integrantes de los grupos parlamentarios; *3)* asistencia y votaciones; y *4)* redes sociales.

Entre los 34 congresos estudiados, 29 presentan un enlace (*link*) directo a la información de los grupos parlamentarios en la página de inicio de sus portales de internet (gráfica 1). Entre estos 29 se encuentran las Cámaras del Congreso de la Unión, y 27 congresos estatales. Por otro lado, los cinco congresos estatales que no cuentan con un enlace directo a las páginas de los grupos parlamentarios son: Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo y Querétaro. Cabe destacar que el caso particular de Coahuila sí presenta un enlace, pero no presenta información sobre GP, limitándose a presentar los acuerdos de conformación de estos grupos en el inicio de la Legislatura.

Gráfica 1. *Número de congresos que cuentan con un* link *directo a los* GP *en su página* web



Fuente: Elaboración propia con información de los Congresos estatales. Información a noviembre 2019.

De esta manera, se puede constatar que la gran mayoría de los congresos permite ubicar fácilmente en sus portales de internet la información referida a los GP, presentando sus logos, una opción directa en el menú inicial o una opción en un menú desplegable. Esto resulta importante porque, como ya fue expuesto, se trata de actores centrales en la vida de los congresos, ya que permiten vincular el funcionamiento de los órganos legislativos tanto con la ciudadanía como con los partidos políticos en cada una de las entidades del país.

Un problema que suele ser recurrente, y que vale la pena mencionar, es que incluso existiendo vínculos directos a las fracciones que componen los congresos, esto no asegura acceder a la información correcta y pertinente. En diversos casos los vínculos llevan a las páginas de internet de los partidos, ya sea de sus Comités Ejecutivos Nacionales o Estatales, y no a información sobre el GP y sus actividades en el congreso. De esta manera, aquellos bloques que incurren en este tipo de prácticas no dan publicidad a sus acciones legislativas, por lo que incurren en un déficit de transparencia y dificultan el acceso a esta información.

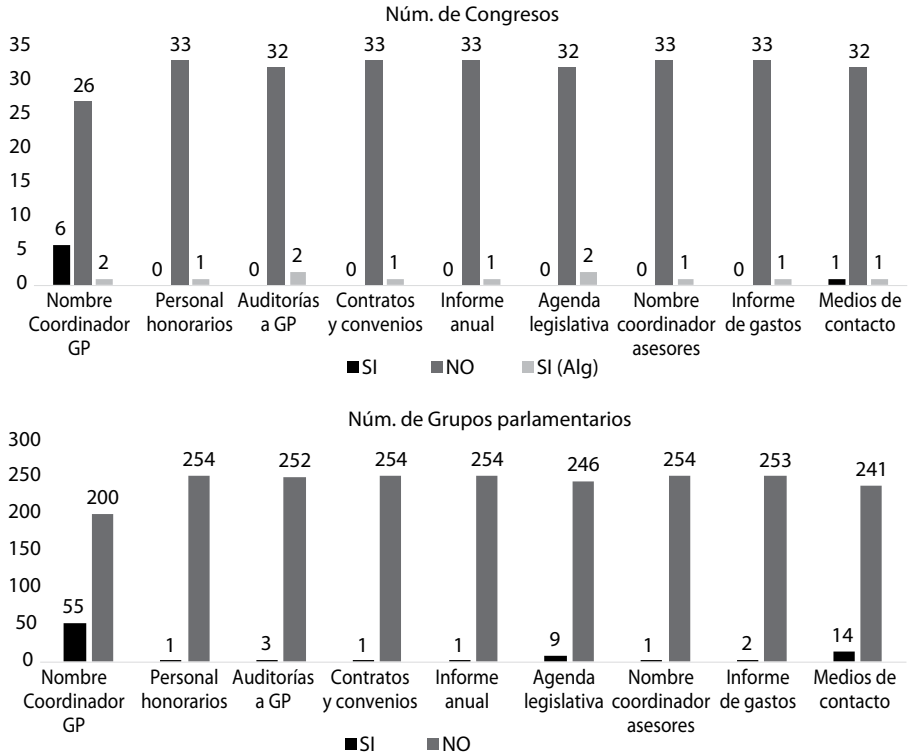
Información sobre el trabajo del grupo parlamentario

Existen datos que se refieren específicamente al funcionamiento de los grupos parlamentarios, e incluyen las obligaciones que la legislación exige. En

este trabajo, presentamos nueve indicadores de información que deberían incluirse en las páginas de internet de cada GP, y son las siguientes: *1)* nombre del coordinador; *2)* personal de honorarios que labora en el grupo; *3)* auditorías realizadas al GP; *4)* contratos y convenios realizados por el GP; *5)* informe anual de actividades; *6)* agenda legislativa; *7)* nombre del coordinador de asesores; *8)* informe de gastos del GP; y 9) medios de contacto con el grupo.

La gran mayoría de los congresos no cuenta con información relativa a los indicadores mencionados. En pocos casos la información está disponible para todos los GP que integran el congreso, mientras en otros solo la presentan algunos grupos y otros no (gráfica 2). Cuando la información se presenta por fracción legislativa de manera agregada, y como es evidente, se confirma el mismo cuadro de situación, ya que de los 255 grupos parlamentarios identificados solo una pequeña minoría presenta la información requerida.

Gráfica 2. *Información sobre el trabajo de los GP incluida en las páginas de internet de los GP, por congresos y por grupos*



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 Congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

Resulta importante destacar que, en este panorama donde la mayor parte de los congresos no presenta esta información, la que se presenta con mayor frecuencia es el nombre de la persona a cargo de la coordinación del GP y, en menor medida, los medios disponibles para ponerse en contacto con el grupo. Por ejemplo, respecto indicar claramente quién es el coordinador o la coordinadora del grupo, destacan los congresos de Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nuevo León, y algunos grupos del Senado de la República.

Incluso aquella información podríamos asumir que debiera ser pública, la mayoría de las veces no está disponible, por lo menos directamente en los micrositios de los grupos parlamentarios. Tal es el caso, por ejemplo, de la agenda legislativa de cada GP, ya que solo la presentan claramente siete de los ocho grupos que integran el Senado (todos menos Morena) y dos grupos del Congreso de Guanajuato (PAN y PVEM). Es decir, en solo nueve de los 255 grupos parlamentarios analizados (3.5%) en dos de los 34 congresos se encuentra la agenda que los grupos proponen para guiar sus trabajos en la legislatura en desarrollo.[7]

Hay algunos congresos que presentan la información, pero en otras secciones de su portal de internet. En el Congreso de la Ciudad de México, por ejemplo, la agenda legislativa de cada fracción parlamentaria se encuentra disponible, aunque no en los micrositios correspondientes a cada una de ellas. En este caso, debe ingresarse a la sección "Obligaciones de transparencia" y luego al apartado de "Transparencia proactiva", y allí se despliega un menú de opciones entre la que se encuentra "Agendas Legislativas de los Grupos Parlamentarios". Como puede apreciarse, la información está disponible, pero su búsqueda no resulta simple e intuitiva, por lo que no se puede acceder a ella fácilmente. Incluso es difícil saber que esta información está disponible en primera instancia.

Información sobre integrantes del grupo parlamentario

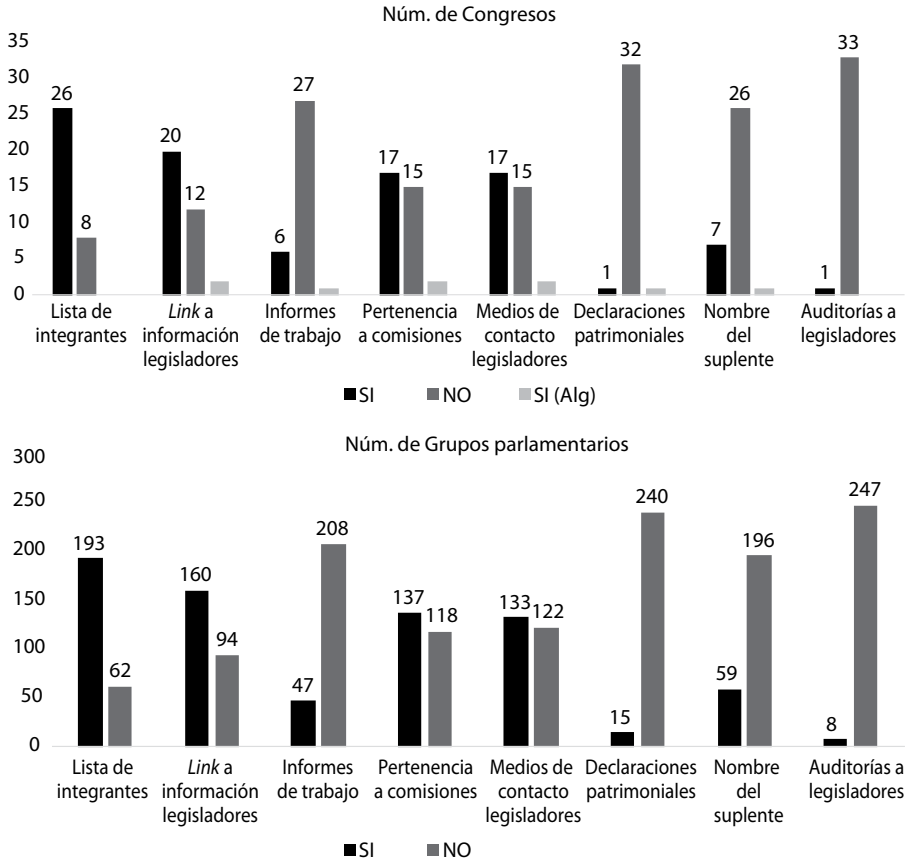
Es importante que los GP pongan a disposición información sobre las legisladoras y los legisladores que los integran, ya que esto permite a la sociedad identificar a las y los representantes de manera individual e incluso ponerse en contacto con ellos, tanto por asuntos legislativos como por asuntos de gestoría. En este rubro, se aprecia una mayor heterogeneidad en torno a la información disponible, según el tema o indicador de que se trate, aunque en términos generales existe mayor disposición de información en

[7] Cabe aclarar que la agenda legislativa que propone cada congreso para determinado periodo de sesiones debe ser producto de las negociaciones entre los grupos, por lo que, aunque sea de manera indirecta, cada grupo incluye parte de su agenda ellí. Sin embargo, los grupos parlamentarios con un mayor número de integrantes tienen mayor peso a la hora de decidir estas cuestiones.

los micrositios de los GP en los congresos del país si lo comparamos con la información sobre el trabajo de los grupos parlamentarios abordado previamente.

Mientras la mayoría de los GP en la mayor parte de los congresos presenta información sobre la lista de sus integrantes y vínculos (*links*) a sus perfiles individuales, la pertenencia a comisiones y los medios de contacto; al poner la atención en temas como los informes de trabajo de cada legislador, sus declaraciones patrimoniales, los nombres de las legisladoras y los legisladores suplentes y las auditorías que se hubieran realizado a las y los diputados (o senadores, en su caso), se aprecia la situación contraria (gráfica 3).

Gráfica 3. *Información sobre integrantes de los GP incluida en las páginas de internet de los GP, por congresos y por grupos*



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 Congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

Si analizamos lo que sucede, por ejemplo, con la lista de integrantes, vemos que solo ocho congresos no presentan esta información en los micrositios de los GP: Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo, Puebla y Querétaro. Una situación similar se aprecia en los demás temas mencionados en el párrafo precedente, aunque vemos reducirse las diferencias entre la cantidad de GP y congresos que tienen información disponible y los que no. Cabe mencionar que, por temas de diseño y presentación de estos datos, algunos pueden estar disponibles directamente en los perfiles individuales de las legisladoras y los legisladores, lo importante es que desde los micrositios de las fracciones legislativas se pueda acceder a ellos.

Por otro lado, son solo una clara minoría de los grupos parlamentarios en pocos congresos los que publican en sus páginas, por ejemplo, los informes de trabajo de sus integrantes durante el periodo ordinario de sesiones, destacando los congresos de Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, además de los grupos parlamentarios de MC y el PVEM en el Senado de la República. Encontramos situaciones similares en temas como las declaraciones, las auditorías y los nombres de las y los legisladores suplentes, por lo que también en estos apartados existe una importante área de oportunidad con miras a alcanzar mayores niveles de transparencia, lo que facilitará también la rendición de cuentas a la ciudadanía.

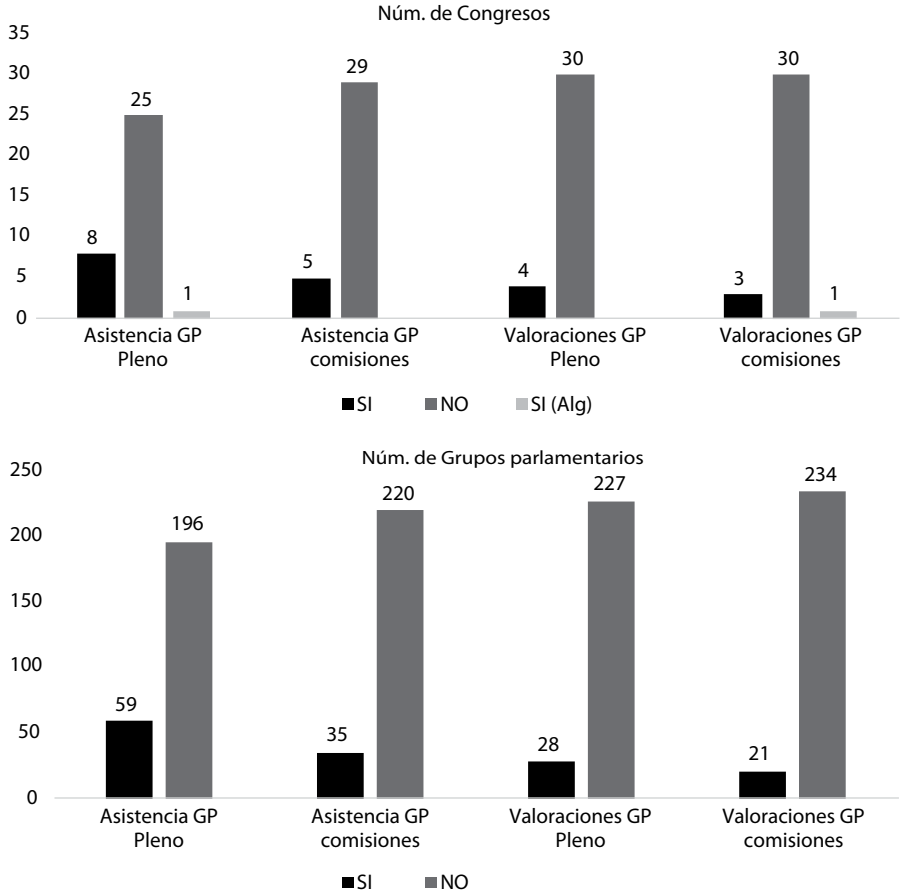
Asistencia y votaciones

Al hablar de la tarea de los representantes en el Poder Legislativo, la información más común que suele buscarse, además de los ingresos que perciben y las partidas presupuestarias que administran, es la referida a la asistencia a las sesiones y el resultado de las votaciones, tanto en el pleno como en las comisiones de los congresos. La inclusión de esta información en los micrositios de las bancadas legislativas permite conocer, al mismo tiempo, la asistencia y las votaciones de cada uno de sus integrantes, lo que vuelve más eficiente y efectiva la búsqueda de información por parte de las personas interesadas y, por consiguiente, permite alcanzar el objetivo de dar máxima publicidad a estos datos.

Sin embargo, aun tratándose de información muy requerida y comúnmente solicitada, solo una minoría de los grupos parlamentarios que integran los distintos congresos en México la incluyen en sus micrositios. Como puede observarse en la gráfica 4, solo 59 de los 255 GP estudiados incluyen la asistencia de las y los legisladores en sesiones del pleno (23%), 35 presentan la asistencia a las sesiones de comisiones (14%), 28 las votaciones en el pleno (11%) y 21 las votaciones en comisiones (8%).

En un buen número de congresos las votaciones y asistencias se encuentran disponibles en el portal de internet general, en alguna sección específicamente destinada a ese fin o donde se presentan distintas cuestiones

Gráfica 4. *Información sober asistencia y votación en el pleno y las comisiones incluida en los sitios* web *de los* GP, *por congresos y por* GP



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 Congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

relativas a las sesiones realizadas, además de estar reflejadas en la *Gaceta Parlamentaria* (asistencias) o el *Diario de los Debates* (votaciones). Por lo general esta información no permite la división por GP sino que se presenta de manera agregada; aunque a partir de los números totales de votos expresados a favor o en contra de una determinada iniciativa, o las abstenciones registradas, se puede acceder a estos datos de manera individual, identificando el sentido del voto de cada legislador o legisladora. En estos casos, para conocer el nivel de cohesión alcanzado por los grupos parlamentarios en las votaciones, por ejemplo, hay que volver a agregar los datos,

considerando la afiliación partidista de cada uno de los integrantes del congreso.

Cabe aclarar que existen experiencias donde los datos de las votaciones sí se presentan por fracción legislativa, además de las formas referidas previamente, como es el caso del Senado de la República. En otros casos, como sucede en el Congreso de Guanajuato, se presentan las votaciones individuales pero indicando a qué GP pertenece cada diputada o diputado. De esta manera, se aprecia que no hay una única forma de presentar la información, aunque el objetivo debe ser el mismo, facilitar el acceso y su comprensión por parte de todas las personas interesadas en conocerla.

Redes sociales

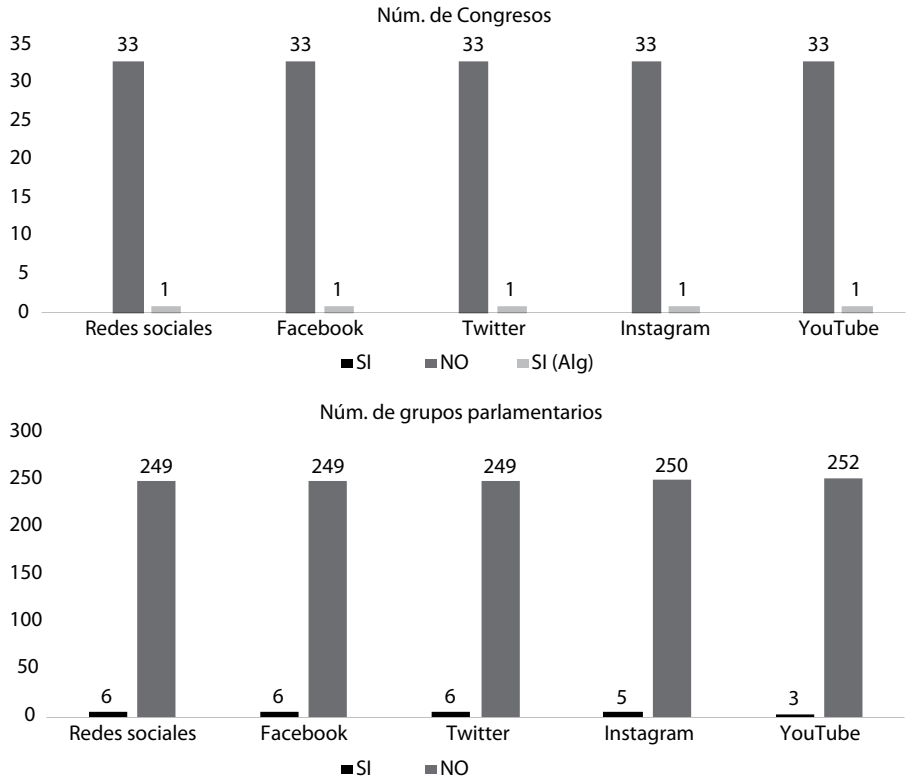
Como último apartado, es importante conocer qué tanto los GP activan sus cuentas en redes sociales, y si estas se encuentran disponibles en los micrositios de los propios bloques legislativos. Las redes sociales son una herramienta fundamental para la difusión de las actividades, el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso para la participación ciudadana. Incluso tienen el potencial para generar canales bidireccionales de comunicación entre los GP y la sociedad, con el objetivo de conocer las opiniones, preocupaciones e intereses de la ciudadanía sobre las iniciativas o acciones que se llevan adelante en los congresos.

La mayor parte de los GP, en todos los congresos a lo largo y ancho de la República Mexicana, no incluyen en sus micrositios, alojados en las páginas de los congresos, sus cuentas en redes sociales (gráfica 5); aunque muchos de ellos sí tienen cuentas o perfiles en distintas redes, lo que pude constatar a través de una búsqueda directamente en Twitter. Una vez más, la información no se concentra en un mismo lugar, lo que dificulta el conocimiento de las cuentas por parte de la ciudadanía y, por consiguiente, su uso como medio de comunicación con sus representantes en el Poder Legislativo.

De la misma manera, estas cuentas muchas veces solo sirven como un canal de difusión de las actividades de los bloques legislativos o de sus integrantes, sin convertirse en un canal de interacción y comunicación bidireccional (salvo contadas excepciones). Aquí hay una nueva área de oportunidad pensando en clave de parlamento abierto, que puede impulsar no solo la transparencia sino la participación ciudadana, es decir, el involucramiento de las ciudadanas y los ciudadanos como sujetos activos en los procesos de trabajo legislativo (superando su papel de sujeto pasivo, que solo se informa de lo que acontece en los recintos parlamentarios).

Hay dos importantes acciones a desarrollar en esta temática: *1)* difundir la existencia de redes sociales por parte de los grupos parlamentarios, para que puedan vías de comunicación con la ciudadanía; y *2)* aprovechar el

Gráfica 5. *Información sobre cuentas en redes sociales incluida en los micrositios de los* GP *(por congresos y por grupos)*



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 Congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

potencial de las redes sociales para generar una mayor interacción (comunicación de doble vía) entre la sociedad y sus representantes.

Análisis de casos: los grupos parlamentarios en el Senado de la República

El caso de la LXIV Legislatura del Senado de la República (2018-2021) presenta importantes casos de análisis en cuanto a la información que los GP publican en sus micrositios, alojados en el portal de la Cámara. De hecho, los grupos en el Senado son los que cumplen con un mayor número de los indicadores presentados en este estudio, y superan a la mayor parte de las fracciones de la Cámara de Diputados y de los congresos estatales. La

única excepción es el bloque del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que presenta números muy bajos de información disponible en su sitio (cuadro 2).

Luego del Senado, los congresos que destacan por la información presentada por sus grupos parlamentarios son los de Guanajuato y Nuevo León, seguidos por los de Chihuahua y Aguascalientes. Los demás congresos, incluyendo la Cámara de Diputados, presentan mayores déficits respecto a los datos que presentan sus en los micrositios de las fracciones legislativas y, por lo tanto, claras áreas de oportunidad con miras a alcanzar estándares más altos de parlamento abierto.

Cuadro 2. *Indicadores cumplidos por los* GP *en la LXIV Legislatura del Senado de la República*

Grupo Parlamentario	*Nº de indicadores cumplidos*
Movimiento Ciudadano (MC)	26
Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)	25
Partido Acción Nacional (PAN)	20
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	19
Partido del Trabajo (PT)	19
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	17
Partido Encuentro Social (PES)	17
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	7

Fuente: Elaboración propia con información del Senado de la República. Consultado en línea el 9 de diciembre de 2019.

Incluso algunos GP en el Senado van más allá de los indicadores presentados. Por ejemplo, el grupo de Morena presenta un espacio destinado para que cualquier persona pueda enviar propuestas para ser consideradas por las senadoras y los senadores del partido, que incluso pudieran terminar en iniciativas de ley. Para poder hacerlo, se deben introducir algunos datos personales (nombres, correo electrónico y teléfono). El espacio destinado a la redacción no es muy amplio, pero representa una vía de comunicación adicional a las tradicionales o a las redes sociales (figura 1).

Sin embargo, hay diversas cuestiones que podrían ayudar a mejorar esta propuesta innovadora, ya que no se especifica qué tratamiento se da a las propuestas que reciben, ni en ningún lugar se presentan las proposiciones que han recibido (suponiendo que así fuera) ni qué respuesta les han brindado o a qué áreas fueron canalizadas para su atención. De esta forma, se aprecia una práctica que abre un nuevo canal de comunicación del blo-

Figura 1. *Espacio para enviar propuestas al* GP *de* MORENA

Fuente: Página en línea de Morena: <https://morena.senado.gob.mx>

Figura 2. *Espacio de "Materiales didácticos" del* GP *de* MC

Fuente: Página en línea de Movimiento Ciudadano: <https://senadoresciudadanos.mx/materiales-didacticos>.

que de Morena con la sociedad, pero que parece quedarse a mitad de camino al no existir manera de conocer cómo funciona y si realmente promueve la participación ciudadana en los procesos legislativos.

Por otro lado, el GP de Movimiento Ciudadano presenta un apartado denominado "Materiales didácticos", que permite a las personas interesadas acceder a información sobre diversos temas, como gobierno abierto, parlamento abierto, transparencia y acceso a la información, presentada de manera clara y en lenguaje directo y entendible para facilitar la comprensión

de estos conceptos y los derechos y obligaciones a ellos vinculados. De este modo, se permite un acercamiento más simple y librado de tecnicismos, que tiene como objetivo promover el conocimiento sobre los asuntos legislativos en la sociedad; en este caso sobre las obligaciones de transparencia y acceso a la información que tienen los órganos legislativos y los conceptos que nuclean la discusión sobre el tema.

Esta es una iniciativa innovadora, que facilita el involucramiento de las ciudadanas y los ciudadanos en funciones de control al permitirles conocer de manera simple y directa el marco normativo al que están supeditados los congresos en México. Sin embargo, deberían promoverse este tipo de iniciativas con fines didácticos para entender el proceso legislativo, y para explicar los puntos principales de las iniciativas que se están discutiendo y de aquellas que han sido aprobadas y, por lo tanto, se incorporarán en algún momento al cuerpo normativo vigente.

Identificando áreas de oportunidad

Este apartado presenta algunas áreas en las cuales existen oportunidades importantes de mejora que deben ser analizadas si se pretende implementar un modelo de apertura parlamentaria en el trabajo de los congresos en México. Como corresponde a la temática del capítulo, el análisis está centrado en los grupos parlamentarios, aunque es necesario enfatizar que para procesar los asuntos legislativos en clave de parlamento abierto los esfuerzos deben realizarse de manera conjunta en las distintas instancias de los congresos y formar parte de una estrategia integral de cambio en la atención de los asuntos legislativos.

Hay diversos aspectos en los que los grupos parlamentarios podrían enfocar sus esfuerzos con miras a impulsar la apertura parlamentaria, y aquí proponemos cinco vinculados a las cuatro dimensiones señaladas en torno al concepto de parlamento abierto.

En primer lugar, *potencializar los micrositios de los grupos parlamentarios*. Como se desprende de la información presentada en este capítulo, los sitios *web* de los GP en los congresos en México no suelen incluir mucha información. Por lo general se limitan a mostrar el listado de sus integrantes y generar un vínculo a la información personal de cada uno. De manera que no funcionan como correas de transmisión para promover la transparencia y el acceso a la información sobre sus actividades y las acciones por ellos impulsadas.

Estos sitios deberían ser un centro de información sobre las actividades de los GP, y el caso de la LXIV Legislatura del Senado de la República puede marcar el camino en ese sentido. Algunos congresos estatales, como los de Guanajuato y Nuevo León, también han generado avances importantes. El objetivo es que toda la información relacionada con las

fracciones esté disponible en los micrositios, ya sea de manera directa o presentando los enlaces correspondientes, como puede ser en el caso de la información personal de cada legislador o legisladora. De esta manera, se facilitaría el acceso a la información, en lo que podría catalogarse como una acción de transparencia proactiva.

En segundo lugar, *institucionalizar las vías de comunicación de los grupos parlamentarios*. Un problema que se presenta, sobre todo en los congresos estatales en México, es que en algunos casos las cuentas de los bloques legislativos en las redes sociales cambian con los cambios de legislatura. Es claro que se produce una modificación total en la integración de las bancadas, ya que la gran mayoría de sus integrantes son nuevos (salvo aquellos casos de reelección), pero continúan formando parte del Congreso bajo la misma etiqueta partidista, por lo cual no tendrían por qué modificarse las cuentas en redes sociales. Estos cambios, que podrían evitarse, dificultan la continuidad en el uso de las redes sociales como canales de información, e incluso de comunicación.

Por consiguiente, es deseable que las páginas de internet, los micrositios, el correo electrónico, y las cuentas en redes sociales, sean permanentes, más allá de los cambios de legislatura. De esta manera se facilitaría el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes, en este caso a través del canal proporcionado por los partidos políticos que, dentro de los congresos están presentes a través de los grupos parlamentarios.

En tercer lugar, *facilitar la comunicación bidireccional*. Hasta el momento son muy pocos los congresos que han desarrollado herramientas para facilitar la comunicación bidireccional entre representantes y representados, y los grupos parlamentarios son actores importantes en la vida legislativa y debieran mostrarse más receptivos a las opiniones de la ciudadanía, y generar los canales necesarios para poder darles puntual respuesta.

Es claro que la comunicación entre los congresos y la ciudadanía no se agota en las acciones que puedan emprender las fracciones legislativas. Sin embargo, son justamente los GP los que permiten al electorado dar continuidad a las decisiones tomadas en el momento de los comisios, e identificar una instancia a la cual exigir cuentas más allá de la individualidad de cada legislador. Todo esto facilitado por la continuidad que implican los partidos políticos, y que permiten relacionar el momento de la autorización (las elecciones) con el siguiente, que implica el ejercicio de la representación propiamente dicho y, finalmente, con el la rendición de cuentas al final del encargo legislativo.

Comprendiendo la importancia de los bloques legislativos para el funcionamiento de los congresos, y en la relación ordenada con la ciudadanía a partir de criterios ideológicos y programáticos, es relevante que estos abran espacios de interacción o comunicación bidireccional con sus electores. De esta manera, promoverían la participación ciudadana en los procesos legislativos, incluso más allá de la creación de leyes. Esta comunicación

bidireccional implica necesariamente dar respuesta a los mensajes recibidos por parte las ciudadanas y los ciudadanos, superando así las experiencias existentes que solo abren espacios para recibir comentarios pero muy excepcionalmente estos son respondidos (canal unidireccional de comunicación).

En cuarto lugar, *promover procesos colaborativos y de co-creación*. Vinculado con la comunicación bidireccional, la generación de herramientas para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan emitir opiniones puntuales y sugerencias en torno a las iniciativas presentadas o por presentar en el seno de cada grupo parlamentario marcaría un paso trascendental para poner al ciudadano en el centro de las decisiones legislativas.

Se busca que el electorado de cada uno de los partidos que cuenta con legisadores en el congreso tenga la oportunidad de participar tanto en la creación de leyes, como en los procesos de nombramiento de funcionarios o en los procedimientos vinculados con las comparecencias de las y los integrantes del gabinete en el marco de la glosa del informe de gobierno (o de alguna otra situación puntual en la que deban comparecer ante el Congreso). De esta manera, los partidos (y los legisladores que forman parte de cada GP) estarían abriendo nuevos canales para escuchar las inquietudes, necesidades y preocupaciones de su electorado en periodos no electorales, y para considerar cada una de ellas al momento de desarrollar sus tareas al interior del Poder Legislativo.

Como sucede en distintos congresos del mundo, estos procesos colaborativos y de co-creación pueden impulsarse a través de la innovación en el uso de las tecnologías de la información, y todas las opciones que estas presentan. Esto permite ampliar la pluralidad de voces e intereses que se expresan en torno a las decisiones legislativas y, al mismo tiempo, evitar largas demoras en la toma de decisiones, algo poco probable por los canales tradicionales de acción presencial.

En quinto lugar, *impulsar acciones de integridad y rendición de cuentas*. Todas las cuestiones vinculadas con acreditar la conducta ética y responsable de las legisladoras y los legisladores integrantes de cada grupo parlamentario, como aquellas relacionadas con el uso de los recursos públicos que utilizan para el desarrollo de sus funciones ordinarias, resultan de particular importancia dada la sensibilidad que existe en la sociedad frente a los problemas de corrupción y la desconfianza hacia las instituciones de la democracia representativa (los partidos políticos y el congreso suelen ser de las más castigadas).

De esta forma, resulta clave presentar las declaraciones patrimoniales (idealmente también la fiscal y la de intereses) de los legisladores, así como las auditorías que se les hubiesen realizado. También debe considerarse esencial el cumplimiento de las obligaciones mínimas del cargo que desempeñan, es decir, asistir a las sesiones del Congreso y participar de las votaciones. A esto debe sumarse la presentación individual de los informes

anuales de trabajo, y que sería deseable se produjera una sistematización por parte cada fracción legislativa. En caso de que los micrositios de los grupos parlamentarios contaran con esta información, estarían avanzando de manera decidida en comprobar la integridad de sus integrantes y en promover la rendición de cuentas frente a sus representados.

Referencias

Arrieta Ceniceros, Lorenzo (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos. *Estudios Políticos*, 9ª época, 30: 105-129.

Báez Carlos, Adriana (2013). Rendición de cuentas de los diputados federales mexicanos en un contexto de alternancia electoral." *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 20(63): 67-98.

Béjar Algazi, Luisa (2006). *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México: FCPyS-UNAM / Gernika.

Béjar Algazi, Luisa (2010). De la centralización a la descentralización. El nuevo diseño institucional del Congreso de la Unión. *Foro Internacional*, 50(1): 115-145.

Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.). (1998). *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª. ed. México: Porrúa.

Caballero Miguez, Gonzalo (2007). Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados" *Revista de Estudios Políticos*, 135: 67-107.

Carey, John (2003). Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America. *Comparative Politics*, 35(2): 191-211.

Carey, John (2009). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Casar, María Amparo (2000). Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999. *Política y Gobierno*, 7(1): 183-202.

Casar, María Amparo (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, 15(2): 221-270.

Casar, María Amparo (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, 20(2): 219-263.

Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En Mauricio Merino *et al*. (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas*, pp. 331-405. México: IIJ-UNAM / CIDE.

Constitución Política de la Ciudad de México. En: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aeffa6ed302d12aa901f05e4cb9a6c84.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf>.

González Madrid, Miguel (2010). Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 6(2): 45-85.

Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (Coords.). (2009). *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: Flacso-México/Centro de Colaboración Cívica.

INE (2023). *Web*. En: <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>.

Jones P., Mark y Wonjae Hwang (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science, 49*(2): 267-282.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf>.

Lujambio, Alonso (2001). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, pp. 251-282. Buenos Aires: CLACSO.

Lujambio, Alonso (2010). *Estudios congresionales*. México: Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura.

Luna Pla, Issa (2018). Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar. En Issa Luna Pla, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (Coords.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, pp. 1-22. México: IIJ-UNAM.

Muñoz, Juliana y Álvaro González (2014). Las subvenciones a los grupos políticos en las asambleas legislativas españolas. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 11: 77-113.

Power (2012). *Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Oslo: Unión Interparlamentaria/PNUD. En: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/the-global-parliamentary-report.html>.

Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2015, 10 de abril). *Grupo de enfoque con diputados federales de México: transparencia legislativa*. México: IIJ-UNAM.

Rodríguez Carrillo, Juan Manuel y Roberto Santacruz Fernández (2015-2016, octubre-marzo). Coaliciones legislativas ganadoras en la Cámara de Diputados de México en la LXII Legislatura (2012-2015). *Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales*, 39: 32-56.

Sánchez Medero, Gema (2011). La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 56(211): 71-102.

Santaolalla López, Fernando (2013). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Dykinson.

Senado de la República (s/f). Grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores. En: <https://www.senado.gob.mx/64/pdfs/documentos_apoyo/64-65/LXIV/Grupos_Parlamentarios.pdf>.

Stein, Ernesto y Mariano Tommasi (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2): 393-416.

Torres del Moral (1981). Los grupos parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9: 21-66.

Valencia Escamilla, Laura (2005). *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*. México: IIJ-UNAM.

V. EVOLUCIÓN Y EXPERIENCIAS DE PARLAMENTO ABIERTO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Sergio A. Bárcena Juárez

Introducción

En los últimos 20 años la Cámara de Diputados de nuestro país ha experimentado importantes cambios en su conformación, procesos internos y relación con la ciudadanía. Dichas trasformaciones se han dado en un contexto democratizador y de reconocimiento a los derechos ciudadanos que contribuyeron notablemente a la apertura del órgano parlamentario.

Existen, sin embargo, distintas áreas de oportunidad para que estas condiciones de reciente apertura generen los resultados que se esperan de los parlamentos abiertos en términos de funcionalidad representativa y aceptación institucional. El más importante desafío de la Cámara deriva del hecho de que a la fecha existe un considerable desconocimiento ciudadano en torno a la labor parlamentaria, así como un fuerte descrédito hacia esta asamblea y sus integrantes; escenario que resulta poco prometedor para la estabilidad democrática del país.

El presente capítulo analiza el tránsito de la Cámara de Diputados hacia la apertura de sus procesos, espacios y resoluciones a partir de un recuento histórico de su reglamentación interna. Asimismo, el texto comparte la experiencia del autor en la realización de un diagnóstico general sobre las percepciones ciudadanas sobre los mecanismos de comunicación de la Cámara, el cual sirvió como insumo para la construcción del Buró Parlamentario, un portal que busca complementar los esfuerzos de difusión informativa de la Cámara para incentivar el reconocimiento de los integrantes, procesos y resultados del Congreso.

El principio global de parlamento abierto al que se hace referencia a lo largo del texto, es la garantía del derecho a la información que genera el órgano legislativo. La dimensión particular sobre la que versa el capítulo, es el funcionamiento permanente y actualizado de la página de la asamblea con formatos abiertos, estructurados y reutilizables para promover la comunicación bidireccional.

Con base en la experiencia narrada, se generan algunas recomendaciones para consolidar el modelo de parlamento abierto en el primer Congreso de la Ciudad de México. Entre estas destacan la conformación de una estructura de comunicación e informática, la inclusión de funciones en el portal para que los ciudadanos identifiquen y den seguimiento a sus representantes en forma personalizada, que los órganos deliberativos de la asamblea sigan formatos establecidos para recabar y presentar la información que deriva de sus actividades, así como la vinculación del congreso con esfuerzos informativos adyacentes que estimulen el acercamiento ciudadano a la actividad parlamentaria a través de formatos y espacios interactivos y de uso más amigable.

¿Qué es un parlamento abierto?

Si bien la producción de contenidos normativos para el ordenamiento social, es la función con la que normalmente se asocia a los parlamentos, diversos autores han recalcado la gran variedad de tareas que estos órganos cumplen dentro de los sistemas políticos, las cuales van desde la representación de intereses y la capacitación de las élites políticas hasta la vigilancia al gobierno (Packenham, 1979; Norton; 1990; Petersen, 2010).

No obstante, la labor central de las asambleas en los arreglos democráticos, consiste en garantizar que la voz del pueblo se haga presente en una arena donde se toman aquellas decisiones que afectan a toda una comunidad política (Norton 2005). Así, de acuerdo con Puente (2017), la mayor ventaja que puede proveer un parlamento a los arreglos democráticos, es la colocación —tanto simbólica como física— del ciudadano en el centro de las decisiones públicas que se toman en el congreso.

La noción de parlamento abierto refiere a esta función vinculatoria del congreso y se concentra en la provisión de mecanismos que faciliten el involucramiento de la sociedad tanto en procesos como en decisiones sustantivas, más allá de los procesos electorales (Soares de Faria, 2013). Dichas ventanas de participación pueden ser directas (apertura de foros y espacios de diálogo donde los ciudadanos ventilen posturas y percepciones sobre distintos temas), e indirectas (propagación de información relacionada con las labores, integrantes y órganos que componen a la asamblea).

Empero, tanto la multiplicidad de tareas como la coexistencia de distintos intereses y fuerzas políticas, hacen que el flujo de información emanada de los cuerpos parlamentarios sea constante y copioso. En tal sentido, un desafío que adquieren los parlamentos para garantizar su apertura hacia la sociedad, es el de contar con sistemas comunicativos que traduzcan su vida interna (procedimientos, conformación de actividades y resoluciones) en información llamativa, útil, actual y, sobre todo, de fácil acceso a para la ciudadanía. Más aún, si consideramos que la apertura no se

agota en la presentación de información, los parlamentos deberían proporcionar espacios que permitan la interacción (virtuales y presenciales) entre representantes y gobernados.

Se puede decir, asimismo, que la representación parlamentaria requiere de una comunicación bidireccional (Esaiasson y Wlezien, 2018; François y Navarro, 2020) para que se lleve a cabo como ejercicio verdaderamente democrático. Mientras los ciudadanos conozcan de las acciones de sus congresistas, los primeros pueden fungir como principales del trabajo legislativo (Mansbridge, 2004; Goodin, 2003) y conforme los representantes estén al tanto de las demandas ciudadanas (Eulau y Karps, 1977; Dovi, 2007), estos podrán llevar a cabo un ejercicio sustantivo de la representación política (Carey, 2008; Bowler, 2017; Cayton, 2017).

La transformación de la Cámara de Diputados en México

Tras varios años de ejercer parcialmente las múltiples tareas para las que constitucionalmente fue diseñada, a finales del siglo XX, la Cámara Federal de Diputados experimentó cambios sustantivos en su composición, mismos que modificaron su papel en el sistema político, su funcionamiento interno y su relación con la ciudadanía.

Conforme se consolidaron las primeras conformaciones no mayoritarias en la Cámara (1988 y 1997), el Ejecutivo —que había sido el principal generador de legislación en el país—, se hizo más cauteloso en cuanto al volumen y contenido de los proyectos que remitía al Congreso, dejando un considerable segmento de la formulación de leyes en manos de la asamblea federal. Asimismo, al no haber mayorías, el sistema de reglas internas y procedimientos del congreso debieron modificarse para incentivar la negociación entre partidos y legisladores. Finalmente, la sociedad comenzó voltear hacia el congreso que se convirtió tanto en generador de normas, como en contrapeso del Poder Ejecutivo, obligando a la Cámara de Diputados a modificar sus relaciones con la ciudadanía.

A continuación, se hace una breve reseña normativa que describe la evolución histórica de los mecanismos de parlamento abierto en la Cámara de Diputados.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 20 de marzo de 1934 incluyó en su articulado, la distinción entre sesiones plenarias públicas y privadas (tanto ordinarias como extraordinarias).[1] Entre las restricciones a esta previsión de parlamento abierto en ciertas sesiones para los ciudadanos, se establecía que, de manera regular, los lunes de cada semana se realizaría una

[1] Texto original en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic/RGIC_orig_20mar34_ima.pdf>.

sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara y otros que exijan reserva. Asimismo, a pregunta del presidente de la Cámara, los diputados podrían decidir si deseaban que una sesión programada como pública, se llevara a cabo de manera secreta. Ese mismo reglamento estableció un espacio en el salón de sesiones (llamado galerías) para que él concurriera a presenciar las sesiones del pleno de la Cámara.

Ese mismo sistema normativo preveía que los secretarios y prosecretarios de la Cámara se encargaran de cuidar la impresión del *Diario de los Debates*, órgano oficial en el cual se publicaría la fecha y lugar en que se verificaría cada sesión (en caso de ser pública), el sumario, nombre del que presidiera, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollaran e inserción de todos los documentos a los que se les diera lectura.[2]

Los principios globales del parlamento abierto que incluyó el reglamento de 1934, fueron la participación ciudadana en las actividades congresionales para mejorar la rendición de cuentas y la publicación de datos relevantes sobre iniciativas de ley en el *Diario de los Debates*. No obstante, el concepto de participación se entendió como mera apertura de espacios plenarios para ciudadanos interesados, sin prever el acceso a comisiones legislativas, unidades administrativas, órganos de control y fiscalización y distintos comités de la Cámara, además de no incluir la posibilidad de que los ciudadanos formaran parte de los procesos decisionales ya fuera a través de foros, consultas u otros formatos de involucramiento directo. Por su parte, el *Diario de los Debates* se diseñó como un instrumento de comunicación interna, para el conocimiento de diputados y senadores; no para fungir como espacio público de información ciudadana.[3]

Amerita tener en cuenta que el objetivo del reglamento de 1934 era procurar decisiones de alcance nacional después de un momento histórico (la posrevolución), en que el poder político se encontraba aún fragmentado en distintos liderazgos regionales. Para ello, fue necesario centralizar los procesos gubernativos, garantizar la preminencia de un actor en el proceso legislativo procurando la confluencia de los ciudadanos al espacio público a través de un solo espacio político institucional: el partido revolucionario.

La reforma de 1977, que dio sustento constitucional a la competencia política a través de los partidos como expresiones de la pluralidad nacional, también permitió a la Cámara de Diputados crear sus propias normas internas. Así, el 25 de mayo de 1979, se publicó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM, 1979). Uno de los aspectos más importantes de esta norma fue su intento por instituciona-

[2] Artículos 25, 179 y 184 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

[3] Sobre este último punto, refiérase al artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

lizar el funcionamiento de las comisiones legislativas. Entre las distintas modificaciones al sistema de comisiones en la Cámara, se estableció que, si bien las reuniones ordinarias de dictamen no serían públicas, cuando sus integrantes lo acordaran, podían asistir representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Si bien, no se incluyeron más preceptos del parlamento abierto en esta ley orgánica, se avanzó en términos de espacios de acceso para los ciudadanos, reconociendo que en las comisiones (donde comenzaban a tomarse decisiones importantes para el país), podía admitirse cierta presencia ciudadana.

Después de que en 1997 la Cámara de Diputados no contara con la mayoría absoluta de ninguna fuerza política, en donde por primera vez desde la fundación del régimen posrevolucionario, el Ejecutivo no contaba con una mayoría partidista estable y disciplinada que respaldara su programa político, los liderazgos ahí representados debieron producir las reglas internas que gestionarían la toma de decisiones a partir de los principios de negociación e intercambio. En tal sentido, la asamblea adquirió un nuevo papel en el sistema convirtiéndose tanto en origen de la mayor parte de la legislación nacional como en contrapeso de algunas resoluciones ejecutivas. Al adquirir este papel —y una vez desmantelado el sistema de representación partidista por la vía corporativa—, los ciudadanos tuvieron mayores motivos para voltear hacia el congreso y conocer tanto sus deliberaciones internas como sus acuerdos.

En este contexto, la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 3 de septiembre de 1999, dio pasos importantes para la apertura de la Cámara hacia la sociedad, en un momento coyuntural para la democracia en México.4 En primer lugar, se creó la Secretaría de Servicios Parlamentarios, conformada por funcionarios de carrera cuya tarea sería encargarse de contenidos y difusión, tanto del *Diario de los Debates* como de la *Gaceta Parlamentaria* y del Archivo, comprendiendo la formación, clasificación y custodia de expedientes del pleno y las comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y servicios de bibliotecas, que integran los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria (Art. 49 de la Ley Orgánica).

De igual modo, la Ley Orgánica de 1999 estableció que la Coordinación de Comunicación Social, tendría a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirviendo de enlace con los medios de comunicación, y quedando como responsable del programa de publicaciones (Art. 54 de la Ley Orgánica).

[4] Consúltese la versión original del texto normativo en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_orig_03sep99.pdf>.

Posiblemente el mayor avance en términos de apertura parlamentaria propiciado por la Ley Orgánica de 1999, fue la dotación jurídica para que la Cámara de Diputados contara con una estructura organizacional que le permitiera recabar, archivar, organizar y distribuir información de lo ocurrido en su interior. Asimismo, un factor de apertura relevante fue la formalización de un medio de difusión informativa llamado *Gaceta Parlamentaria*, que de manera regular (a partir del 18 de noviembre de 1997) se encargaría de publicar las iniciativas presentadas por los diputados, por el Poder Ejecutivo o por las legislaturas de los estados; las proposiciones con punto de acuerdo; las votaciones y asistencias de los diputados en el pleno; los dictámenes; las convocatorias, actas, informes y planes de trabajo de las comisiones, así como las comunicaciones o acuerdos enviados o presentados por el Senado de la República, los congresos estatales, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, entre otros documentos.

A pesar de los importantes progresos democráticos del sistema político mexicano, hasta este punto del desarrollo del congreso en términos de su apertura hacia la sociedad, el acceso a la información no había sido reconocido como un derecho. Si bien la reforma de 1977 incluyó en el artículo 6º constitucional la responsabilidad el Estado para garantizar el derecho a la información,[5] los intentos por construir una ley reglamentaria de este mandato constitucional se materializaron hasta 25 años después, el 11 de junio de 2002 con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Así, el primer reglamento legislativo que contempló los principios de transparencia y máxima publicidad fue el aprobado en diciembre de 2010.[6] El contenido inicial de este reglamento incluía en sus artículos 40 a 43 un apartado sobre las sesiones secretas; sin embargo, el 28 de diciembre de 2016 todo lo referente a la secrecía de las reuniones plenarias (las cuales tenían como referente el reglamento de 1934) quedó derogado.

Por su parte, la norma de 2010 incluye una sección que busca materializar el derecho constitucional de petición. Los artículos 132 a 134 del reglamento versan precisamente sobre el proceso para que las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana presentasen peticiones a la Cámara, a través de escrito dirigido a la Mesa Directiva.

De igual modo, en atención a las normas de transparencia, las comisiones y comités de la Cámara se convirtieron en sujetos obligados para

[5] Cabe recalcar que, en un inicio, el artículo 6º constitucional sobre la garantía de acceso a la información, se había pensado como una manera en la que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios de comunicación como medio de propaganda y no fue sino hasta 1996 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvería que el derecho a la información era una garantía individual en donde el Estado tenía la obligación de informar a la ciudadanía de manera veraz, sus acciones.

[6] Confróntese <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados/Reg_Diputados_orig_24dic10.pdf>.

generar en documento impreso y en medio electrónico, información referente a sus reuniones, asistencias, acuerdos, programa de trabajo, informes, y asignación de bienes materiales (Art. 213 de la Ley Orgánica).

El reglamento de 2010 fue a su vez, el primer instrumento normativo en incluir un capítulo sobre mecanismos de difusión de la Cámara. Originalmente los servicios de información en internet quedaron reconocidos como el medio para dar a conocer la estructura, composición, información legislativa, actividades y otros temas de interés general (Art. 242 de la Ley Orgánica). A lo que se agregaría (en reforma de 2017) la tarea de publicar cuentas oficiales en redes sociales actualizadas, así como la difusión sistematizada de los dictámenes que fueran objeto de Declaratoria de Publicidad, y las minutas que le sean turnadas a la Cámara.

A diferencia del la Ley Orgánica de 1999, que declaraba como secretas las reuniones de comisión a menos que sus miembros decidiesen lo contrario, las comisiones y los comités, con el reglamento de 2010, debieron difundir sus actividades a través de los servicios de la red informática y del Canal del Congreso (Arts. 243, 244 y 257 del Reglamento).

Otro elemento de parlamento abierto observado en el reglamento de 2010 consiste en la implementación de un mecanismo de comunicación social de la Cámara, encargado de gestionar las relaciones con los medios, facilitar información y apoyar a los informadores en su trabajo de dar a conocer las actividades y resoluciones de la asamblea (Arts. 245-257 del Reglamento).

Finalmente, la sección sobre memoria documental instruye a comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas a entregar al acervo de la Cámara, material electromagnético o digital que dé cuenta de sus actividades, a fin de integrar la memoria documental (Arts. 258-259 del Reglamento).

Abonando a este proceso de apertura de la Cámara, el 22 de septiembre de 2014, representantes de las Mesas Directivas del Congreso de la Unión, del Organismo Autónomo Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, firmaron la Alianza para el Parlamento Abierto en México.[7] En dicho documento, las partes se comprometieron a desarrollar acciones para cumplimentar los 10 principios del parlamento abierto que contemplan, entre otros temas, el derecho a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, difusión proactiva de información parlamentaria y legislación a favor del parlamento abierto.

Como se puede advertir, el devenir de la Cámara de Diputados es una muestra nítida de cómo los parlamentos abiertos son resultado de complejos procesos de democratización. En el caso de México se pasó de un con-

[7] El documento se puede consultar en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf>.

greso que contemplaba solo la presencia de los ciudadanos en algunas deliberaciones congresionales, a un parlamento equipado con estructuras organizacionales y contenidos jurídicos que lo posicionaron como fuente de información para promover el acceso continuo de los ciudadanos a la información sobre el acontecer legislativo en formatos accesibles. Mientras en la etapa hegemónica del sistema, la representación se ejerció a través de un esquema de concentración del poder político en el Ejecutivo y en un solo partido, en donde las reglas de la asamblea contemplaron únicamente la presencia pasiva de ciudadanos en espacios plenarios como forma de vincular a la ciudadanía con la asamblea, con la publicación de los reglamentos de 1999 y 2010, se contó con una estructura formal para que la asamblea dispusiera de recursos materiales y humanos que contribuyeran a la difusión de información. Así se empezó a entender esta actividad no como una cesión de Estado sino como un derecho ciudadano de primer orden.

Parlamento abierto
La experiencia del Buró Parlamentario

Con base en el recuento anterior, se puede decir que las actuales relaciones de la Cámara con la sociedad son producto de una persistente lucha desde la oposición, las cesiones calculadas y la adopción consensuada de un esquema de derechos sobre trasparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, existen ciertos principios del parlamento abierto que permanecen como pendientes, pues no basta con que estén reconocidos en normas internas o en la propia Constitución, sino que dependen de la implementación y de su adopción como prácticas tanto dentro del congreso como entre la ciudadanía.

A pesar de que actualmente existen mecanismos para la difusión continua de información sobre los integrantes, procesos y órganos internos de la Cámara de Diputados, distintas encuestas han demostrado el desconocimiento que tienen los ciudadanos con respecto de cuántos son, quiénes son y qué hacen sus diputados federales.[8] Por su parte, el seguimiento mediático a la asamblea y sus actividades no ha trascendido de reportar eventos coyunturales o piezas que continuamente cuestionan la labor de los representantes. A lo más, algunos periodistas especializados en la fuente, han publicado reportes sobre la actividad legislativa reduciéndola a quiénes son los

[8] Véanse las encuestas realizadas por Parametría y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. En: <http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4759>; y <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3422/Visor%20Ciudadano%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

congresistas o las cámaras que más iniciativas presentan y que más leyes aprueban.[9]

Las causas de este desconocimiento sobre la labor parlamentaria van desde una cultura política de baja intensidad que asocia la participación ciudadana a votar en las elecciones presidenciales (herencia de casi setenta años de presidencialismo en el país), hasta un completo desconocimiento del complejo sistema político que opera en México tras la democratización del régimen. Por el contrario, las consecuencias de este fenómeno son por demás claras y tangibles pudiéndose enlistar como: *a)* la ubicación de la Cámara de Diputados en el sótano de la confianza institucional entre los mexicanos; *b)* el sentimiento compartido (y también creciente) de lejanía con respecto de los legisladores; y *c)* la idea de que los diputados no nos representan porque responden a otros intereses distintos a los ciudadanos.[10] Sobra decir que estos últimos no son síntomas de importancia menor pues los sistemas democráticos se sostienen sobre un principio elemental que es la confianza de los gobernados en sus órganos representativos. En tal sentido, no puede haber una democracia estable y funcional si los ciudadanos desestiman (por desconocimiento o por tradición arraigada) a quienes toman las decisiones públicas en su nombre.

Tanto la teoría como experiencias en todo el mundo han dejado claro que la efectividad representativa de un parlamento no solo depende de que este abra sus puertas a la presencia ciudadana o que cuente con reglas, compromisos y medios oficiales para hacer pública su actividad interna. Para que un parlamento cumpla con su objetivo de vincular la actividad legislativa con los gobernados (razón última del parlamento abierto), es también necesaria la intención de los ciudadanos para recuperar y hacer algún uso con esa información.

En un sondeo sobre las principales causas por las cuales los ciudadanos no muestran interés en visitar las páginas oficiales de información,[11] encontramos que la disposición de la página, los complejos términos jurídicos y el exceso de botones dentro del portal, destacaron como elementos que desmotivan al usuario a navegar la página de la Cámara por más de 30 segundos.

[9] Véanse las siguientes notas recientes sobre los diputados de la LXIV Legislatura: <http://diario-puntual.com.mx/los-diputados-ciudadanos-son-de-los-mas-productivos-del-congreso/>; <https://www.nacion321.com/congreso/esta-fue-la-bancada-de-diputados-mas-productiva-entre-2015-y-2018; http://www.heraldo.mx/quienes-son-los-legisladores-mas-productivos/>.

[10] Consúltese, por ejemplo, la Encuesta telefónica nacional de opinión pública: representación política y participación electoral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (cesop). En: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-de-opinion-publica-Representacion-politica-y-participacion-electoral>.

[11] Sondeo realizado por la agencia de publicidad digital Novomedia entre febrero y septiembre de 2018.

Si bien la Cámara de Diputados hoy cumple con la exigencia de publicar y difundir la mayor cantidad de información relevante y actualizada, los formatos existentes en su portal de internet son percibidos por algunos ciudadanos como complicados para navegar y difíciles de entender, además de que proveen información que dice mucho sobre temas o aspectos particulares de la Cámara y sus integrantes, pero en realidad no comunican el trabajo parlamentario en general.

Otro resultado interesante derivado del mismo sondeo, fue que los ciudadanos no se interesan mucho en la labor parlamentaria porque ni si quiera saben quién es su diputado. La mayor parte de los informantes a los que se entrevistó dos días antes y dos días después de la elección de 2018, declararon no reconocer o recordar ni siquiera a uno de sus candidatos a diputado federal. Es cierto que para un ciudadano resulta muy complicado conocer los nombres, perfiles y propuestas de los candidatos de 10 partidos (más independientes) a ocupar cargos locales, federales y municipales que se eligieron en un proceso concurrente como lo fue el de 2018. Sin embargo, llama la atención que buena parte de la decisión electoral de varios mexicanos se lleve a cabo dentro de un gran vacío de conocimiento aun con los avanzados sistemas de información oficiales y privados.

Atendiendo estas problemáticas de exceso de información inconexa así como el desconociendo ciudadano hacia sus legisladores, el objetivo con el que nació la plataforma Buró Parlamentario (BP, 2023: *web*) fue complementar la labor de sitios oficiales como la página de la Cámara y el Sistema de Información legislativa (SIL) proveyendo a los ciudadanos de manera gratuita, información sintética, objetiva y fácil de comprender en un espacio de navegación amigable, priorizando el conocimiento de la persona que funge como su diputado federal.[12]

El desafío de mayor envergadura para este tipo de esfuerzos que complementan la apertura de la Cámara, consiste en proveer información sencilla de interpretar y que además resulte útil al usuario común. Acceder a los votos nominales, al *Diario de los Debates* o al sistema de información parlamentaria (INFOPAL) es entrar en un mar de información. Y si un ciudadano no busca un dato específico o si carece de un conocimiento profundo sobre el proceso legislativo y el propio sistema político mexicano, lo más probable es que encuentre la información poco útil.

En tal sentido, Buró Parlamentario busca que los ciudadanos puedan tener en una sola pantalla, información que no se encuentra en las páginas oficiales o que sea presentada en dichos espacios de manera dispersa y sin mayor análisis. Es por ello que una vez que el ciudadano identifica a su legislador (para lo cual se tiene un motor de búsqueda por sección electoral

[12] Solicitando al usuario información como su entidad de domicilio y la sección electoral a la que pertenece su hogar en la credencial del ine, es que se da a conocer a cada ciudadano, cuál de los 300 diputados de mayoría relativa lo representa en la Cámara federal.

del usuario o información del legislador como nombre, partido, entidad o principio electoral) la ficha correspondiente del diputado despliega información del representante como:

a) Los cambios de partido político (en caso de que el legislador se hubiera cambiado a otro partido durante la legislatura),
b) su porcentaje de asistencia efectiva a las sesiones de pleno (asistir y manifestar su voto),
c) promesas de campaña (publicadas en el portal del Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral),
d) una nube de palabras sobre los temas que está legislando, así como una liga a su ficha curricular en el Sistema de Información Legislativa, y
e) una calificación con respecto de su involucramiento legislativo.

Para explicar la calificación de involucramiento que reciben los representantes en la plataforma, debemos recordar que, en su encargo representativo, un diputado realiza tareas diversas. Por tanto, encasillar su labor en una sola función pretendiendo con ello distinguir a los "buenos" de los "malos" representantes, resulta por demás simplista e incluso puede generar percepciones negativas infundadas pues no todos los representantes hacen todas las tareas de manera simultánea, además de que la naturaleza política de sus encargos hace que desarrollen labores imposibles de medir. Así, por ejemplo, hay diputados como los líderes de bancada cuya principal responsabilidad no es promover iniciativas o hacer presencia distrital, sino coordinar la agenda de su grupo parlamentario y lograr acuerdos con otras fuerzas políticas. Otro ejemplo, son los presidentes de comisión, quienes adquieren desde el inicio de la legislatura, responsabilidades que otros legisladores no tienen al momento de desahogar las tareas de una comisión. Piénsese también en aquellos diputados que acceden como portavoces de su distrito o de algún grupo de la sociedad y que deben dedicarse a gestionar demandas ciudadanas.

Sirva lo anterior para argumentar que no hay un legislador ideal. Por ende, no puede haber una medición definitiva para definir quiénes son mejores o los perores representantes. Lo más a lo que se puede aspirar es a evaluar parcelas muy específicas de la labor parlamentaria ejercida por los representantes. Es por ello que la evaluación que se hace desde Buró Parlamentario a los congresistas, reconoce que únicamente se está estudiando una actividad muy específica: el involucramiento de los representantes en el proceso de elaboración y definición de las decisiones públicas.[13]

[13] Para conocer más de nuestra metodología, véase: <https://buroparlamentario.org/metodologia>.

A continuación, se presenta un diagrama del flujo informativo para la construcción de los indicadores que se emplean en dicha plataforma. El proceso inicia con la recolección de información de las páginas de la Cámara de Diputados, el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Instituto Nacional Electoral (INE). En el caso de las dos primeras páginas, se recolecta de manera automatizada (a través de algoritmos de recuperación) información referente al proceso legislativo como:

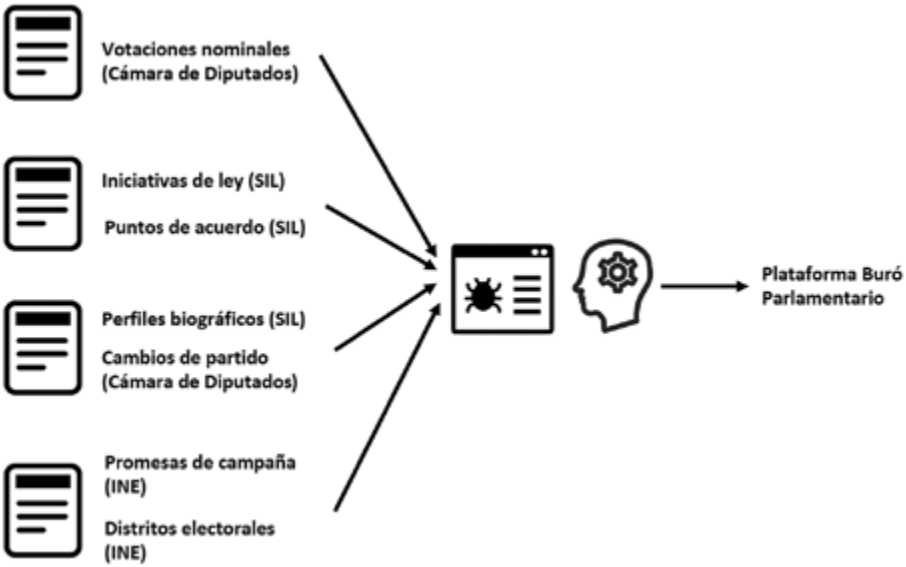
a) las votaciones nominales de pleno (divididas por legislador, tema y partido)
b) las iniciativas y puntos de acuerdo (documentos completos con fecha de presentación, etapa del proceso legislativo en que se encuentran, presentador (es), y comisión (es) a las que se turnan).

De forma no automatizada, al inicio de cada legislatura, se recopila información del INE para vincular las distintas secciones electorales a los distritos, así como las promesas de campaña que algunos candidatos presentaron al portal del instituto durante el proceso electoral.

Semana a semana se hace un seguimiento en la *Gaceta Parlamentaria* y en medios reconocidos para publicar los cambios de grupo parlamentario que tengan los diputados a lo largo de la legislatura.

El siguiente paso consiste en analizar los proyectos de decreto a partir de un método híbrido que contempla instrumentos de minería de datos,

Gráfica 1. *Diagrama de procesos de Buró Parlamentario*



inteligencia artificial, lenguaje natural y una revisión humana para generar las nubes de palabras sobre los conceptos que legislan los diputados, así como clasificar cada iniciativa de ley de acuerdo con su nivel de relevancia.

Por último, se procesa la información y se analiza con base en las fórmulas definidas en nuestra metodología para generar los outputs en la plataforma para el consumo de los usuarios.

Cabe mencionar que, en este seguimiento continuo a la página de la Cámara se ha podido constatar que esta cumple con los requisitos de actualizar permanentemente sus fuentes *web* (cada sesión de pleno y de comisión se reporta y se publican sus contenidos el mismo día), de utilizar formatos abiertos, y reutilizables; y facilitar la descarga de la información. Las principales debilidades de la página, acaso se relacionan con la dificultad para acceder a información de legislaturas anteriores a la LX (2006-2009) —pues no están registradas en el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) o en un espacio de fácil acceso—, la falta de una estructura en los informas de las comisiones legislativas (no todas reportan bajo un mismo formato, las horas de inicio, recesos, duración y pase de lista), así como la descarga de algunos documentos que a pesar de haber sido presentados, no se tienen registrados en la página oficial o en el SIL.

Ahora bien, la publicación de información en formatos sencillos, atractivos y que provean información útil al usuario, no es de ningún modo suficiente para garantizar la participación ciudadana en espacios deliberativos o para incrementar la capacidad directa de incidencia popular en las decisiones parlamentarias. De tal modo que existe una importante área de oportunidad para que las plataformas complementarias incentiven la bidireccionalidad en la comunicación, aspecto que resulta de enorme importancia para lograr la vinculación entre gobernados y representantes que promueven los parlamentos abiertos.

Es cierto que dichos mecanismos de interacción podrían estar también manejados por los órganos legislativos, sin embargo, en México esta tarea solo ha sido llevada a cabo por organizaciones externas. Hasta ahora solo se cuenta con dos ejercicios (Pleno Ciudadano y Curul 501) que han propuesto este tipo de nexo funcional y sistemático a través de plataformas digitales en la Cámara de Diputados que contaban con foros virtuales de consulta, elaboración conjunta de iniciativas y comunicación previa y posterior a las votaciones de los legisladores. No obstante, dada la falta de institucionalización en procesos de transparencia y sobre todo la dificultad para reunir recursos de manera continua, estas plataformas tuvieron una duración breve que no permitió conocer sus efectos sobre el ejercicio de la representación parlamentaria en México.[14]

[14] Véase: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/curul-501-como-instrumento-de-parlamento-abierto/>.

¿De qué manera Buró Parlamentario contribuye al parlamento abierto?

La principal contribución de esta herramienta ay otras similares se ubica en el segmento de provisión de información para la toma de decisiones ciudadanas. Si bien toda la información que la plataforma emplea, es pública, la tarea del Buró Parlamentario consiste en analizar dichos datos y convertirlos en salidas útiles y fáciles de comprender para los ciudadanos. Son útiles porque con ellas, los ciudadanos pueden tener una idea más puntual y precisa sobre cómo sus representantes distritales están llevando a cabo su gestión parlamentaria, así como para tomar decisiones electorales (votar o no por el mismo legislador, por ejemplo).

Conclusiones

Derivado del anterior análisis de la Cámara de Diputados se tiene que la evolución de este órgano hacia la apertura fue paulatina y estuvo supeditada, en un inicio, a los requerimientos de un régimen hegemónico con escasos controles electorales e interinstitucionales.

En su primera etapa (apertura limitada) se previeron mecanismos de información unidireccional donde los ciudadanos podían enterarse de algunas actividades realizadas en el interior del congreso. No obstante, estos mecanismos informativos se fueron ampliando y permitieron primero, una mayor participación de los medios en el interior de la asamblea para finalmente generar un sistema de información propia, continua y completa.

En cuanto al marco normativo actual puede decirse que aún tiene pendiente en el ámbito de la transparencia y la apertura. Por principio de cuentas la reglamentación interna del congreso requiere de una reglamentación interior (leyes orgánicas y reglamentos interiores) que prevean una estructura para la producción, archivado, ordenamiento y publicación de información (bajo formatos preestablecidos) sobre integrantes, procesos y resultados de la asamblea tanto en legislaturas previas como en la que está en curso. Es importante que dicha reglamentación interna observe los principios generales de transparencia y derechos de acceso a la información constitucionalmente reconocidos.

Asimismo, en áreas de la apertura se requeriría de un portal donde se despliegue y actualice continuamente la información generada por integrantes y órganos de la asamblea, seccionada de manera tal que los usuarios puedan acceder a ella fácilmente. Es importante también que dicho portal incluya opciones para que los ciudadanos puedan conocer quiénes son sus representantes (en función de su marco geográfico de vivienda) y que cuenten con información personalizada como sus perfiles biográficos y su involucramiento en el proceso parlamentario, a partir de indicadores que no se reduzcan a la cantidad de iniciativas presentadas en determinado periodo.

Finalmente, para poder transitar hacia un esquema de mayor apertura, el Congreso se beneficiaría de un espacio (ya sea en el propio portal del congreso o en plataformas adyacentes) que permita la interacción de ciudadanos con representantes en tiempo real a partir de funciones como la producción colectiva de proyectos de ley, la consulta sobre posturas de votación o la posibilidad de comunicar preocupaciones distritales a los representantes.

Referencias

Bowler, Shaun (2017). Trustees, Delegates, and Responsiveness in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 50(6): 766-793.

BP (2023). Buró Parlamentario. En: <https://buroparlamentario.org/>.

Carey, John (2008). *Legislative Voting and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cayton, Adam (2017). Consistency *versus* Responsiveness: Do Members of Congress Change Positions on Specific Issues in Response to Their Districts? *Political Research Quarterly*, 70(1): 3-18.

Dovi Suzanne (2007). *The Good Representative*. Oxford: Blackwell

Esaiasson Peter y Christopher Wlezien (2017). Advances in the Study of Democratic Responsiveness: An Introduction. *Comparative Political Studies, 50*(6): 699-710.

Eulau, Heinz y Paul D. Karps (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3): 233-254.

François, Abel y Julien Navarro (2020). Voters' Knowledge of Their Representatives: The Direct and Conditioned Effects of Parliamentary Work. *Swiss Political Science Review*, 26(1): 96-124

Goodin Robert (2003). Democratic Accountability: The Third Sector and All. Work. Pap. 19. Cambridge: The Hauser Center/Harvard University Press.

LOCGEUM (1979). Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/locg_1979/LOCG_orig_25may79.pdf>.

Mansbridge Jane (2004). Representation Revisited: Introduction to the Case Against Electoral Accountability. *Democracy Soc*., 2(1): 12-13.

Norton, Philip (1990). Legislatures in perspective. *West European Politics*, 13(3): 143-152.

Norton, Philip (2005). *Parliament in British Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.

Packenham, Robert A. (1970). Legislatures and Political Development. En Kornberg A. y Musolf L.D. (Coords.), *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 521-537. Durham: Duke University Press.

Petersen, Eric (2010). Roles and Duties of a Member of Congress. Documento del Congressional Research Service. En: <https://pdfs.semanticscholar.org/fa9f/57d31869c7d115a265b8a91d33764a58f1e8.pdf>.

Puente, Khemvirg (2017). Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo. En C. Martínez López, R. Mirón Lincey P. Zepeda (Coords.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*, pp. 87-106. México: AMEP/ Instituto Belisario Domínguez.

Soares de Faria, Cristiano Ferri (2023). El parlamento abierto en la era del internet. En: <http://parlamericas.org/uploads/documents/parlamento-abierto-en-la-era-del-internet.pdf>.

VI. LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS CONGRESOS DE MÉXICO

Anahí Gutiérrez Luna

Introducción

Los parlamentos de las democracias contemporáneas no solo se encargan de tareas de legislación sino que llevan a cabo funciones administrativas, presupuestarias, jurisdiccionales, de diplomacia y, una de las más relevantes, de control de las acciones del gobierno. Aunque el parlamento y el gobierno tienen prerrogativas diferentes, la supervisión parlamentaria es una característica fundamental del sistema de equilibrio de poderes en una democracia, ya que mediante esta actividad se evalúan las consecuencias de la actuación gubernamental en la sociedad; además, ayudan a garantizar que los recursos para ejecutar los programas públicos son adecuados y están disponibles, identifican los efectos negativos o imprevistos de las políticas gubernamentales, y vigilan el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales (UIP y PNUD, 2017: 13).

Una de las herramientas con las que cuentan los congresos para realizar esa supervisión es la fiscalización superior que llevan a cabo las entidades de fiscalización superior a través de la realización de auditorías de los ingresos y gastos del gobierno, así como de la ejecución de los programas. En ese sentido, el objetivo de este texto es describir la importancia de la fiscalización superior como uno de los instrumentos de rendición de cuentas interinstitucional presentes en las democracias presidenciales. En específico, se analiza la fiscalización como una herramienta de supervisión parlamentaria de los congresos nacional y estatales de México.

El texto se organiza en tres apartados. En el primero se presenta un breve marco teórico de la rendición de cuentas desde el enfoque del nuevo institucionalismo. Además, se analizan las relaciones de rendición de cuentas mediante el modelo del principal-agente. En la segunda parte se definen los tipos de rendición de cuentas presentes en las democracias, haciendo énfasis en la rendición de cuentas horizontal o interinstitucional. En el tercero se describe la relevancia de la fiscalización superior como un instrumento de rendición de cuentas con el cual cuentan los congresos nacional y estatales de México.

El estudio de la rendición de cuentas desde el enfoque del nuevo institucionalismo

Para explicar la importancia de la rendición de cuentas en un gobierno democrático es necesario comprender, en primer lugar, la necesidad de un Estado controlado y obligado a rendir cuentas de sus acciones a la ciudadanía. Para ello, en esta primera parte del texto se utiliza enfoque del neoinstitucionalismo con el fin de estudiar el concepto de rendición de cuentas. El objetivo de este análisis es comprender la forma en que las instituciones políticas, entendidas como reglas del juego (North, 1993), proporcionan una estructura a la vida diaria incluyendo limitaciones a la interacción humana. De esta perspectiva se desprende el marco del principal-agente, a partir del cual la rendición de cuentas se entiende como una relación jerárquica entre "agentes" que son "subordinados" y "principales" que son superiores. En esta relación, los agentes están obligados a rendir cuentas a los principales.

A partir de una definición básica, la rendición de cuentas puede definirse como una relación social en la que un actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta a algún otro actor. Esta relación relativamente simple contiene, entre otras, las siguientes variables: *1)* el actor que rinde cuentas puede ser un individuo o un organismo, y *2)* el otro actor puede ser una persona o un organismo específico, pero también puede ser un ente abstracto; por ejemplo, para los administradores públicos, el público en general (Romzek y Dubnick, 1998, en Bovens, 2003).

En este texto se estudian las reglas y procedimientos que determinan el funcionamiento de la rendición de cuentas en un contexto democrático utilizando el enfoque neoinstitucional. Para llevarlo a cabo se entenderá que una institución es creada y está compuesta por individuos (Elster, 2003: 146), de forma que se constituye como un mecanismo que pone en vigencia reglas que rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales. Por lo tanto, una institución crea incentivos, restricciones y oportunidades (Goodin, 2003) con base en el interés público y, eventualmente, moldea la vida social.

Así, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana. No obstante, dicha estabilidad no contradice el hecho de que las instituciones estén en cambio permanente e incremental. La dirección de ese cambio institucional está determinada por la interacción entre las instituciones y los organismos creados para aprovechar las oportunidades definidas por cada institución (North, 1993).

Desde el enfoque neoinstitucional, los agentes individuales y los grupos persiguen sus proyectos en un contexto restringido por conductas prescritas e instituciones constituidas como patrones de normas socialmente construidos. Sin embargo, como expresa Goodin (2003), esas restricciones pueden resultar ventajosas para la consecución de sus proyectos particulares debido

a que los mismos factores moldean los deseos, preferencias y motivaciones de dichos agentes individuales o grupales.

Con base en el principio constitucional de separación de poderes en una democracia, las instituciones se constituyen como acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales y para establecer frenos y contrapesos. De acuerdo con ese diseño, en los regímenes democráticos debe existir un control efectivo de las acciones del gobierno, así como mecanismos establecidos formalmente que permitan llevarlo a cabo. En ese sentido, uno de los objetivos principales de la democracia es la creación de instituciones capaces de generar mecanismos de rendición de cuentas que permitan tomar mejores decisiones colectivas. Al respecto, March y Olsen (1995: 141-142) sostienen que las cuentas que rinden los gobernantes en una democracia no se reducen a las operaciones de los gastos e ingresos realizados, sino que constituyen una propuesta de construcción de la interpretación y explicación de la realidad política.

Una visión de la teoría institucional indica que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones. Es decir, los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, decisivas y que dispongan de más información tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor. El enfoque del institucionalismo de la elección racional señala que las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negocian en el intercambio o toman elecciones individuales y colectivas (Ayala, 1999: 56).

Puede asumirse que la visión del nuevo institucionalismo proporciona un marco teórico para estudiar ciertos fenómenos sociales. Particularmente, en este texto, el enfoque neoinstitucionalista se utiliza como base explicativa para comprender el diseño de las instituciones encargadas de llevar a cabo la rendición de cuentas en las democracias modernas, puesto que permite comprender cómo ese conjunto de reglas proporciona una estructura a la vida diaria incluyendo limitaciones a la interacción humana. Es decir, definen la forma en que se desarrollarán la interacciones sociales, políticas y económicas entre individuos y grupos.

La relación principal-agente en la rendición de cuentas

Una de las perspectivas que deriva del nuevo institucionalismo de la elección racional es el modelo del principal-agente. A partir de esta corriente pueden estudiarse las interacciones entre instituciones y entre individuos e instituciones del sector público (Peters, 2019). En las relaciones entre el

Ejecutivo y el Legislativo, este enfoque se utiliza para analizar la delegación de autoridad entre legisladores/as y funcionarios/as públicos/as (Maltzman, 1997); en el ámbito electoral, para explicar el juego entre ciudadanía y políticos (Besley, 2006); además, se utiliza para explicar las relaciones entre los distintos niveles de poder en las democracias (Huber y Shipan, 2002). Desde esa perspectiva, se entiende que la rendición de cuentas es un mecanismo social, una relación o un arreglo institucional en el que un agente rinde cuentas a otro agente o institución (Bovens, 2010: 948-952). Esta relación entre agentes y principales usualmente se compone de tres elementos:

1. *Explicaciones y justificaciones*. Para que una relación sea calificada como una relación de rendición de cuentas es crucial que el agente esté obligado a informar al principal sobre su conducta, la realización de sus tareas, los resultados o procedimientos; lo cual, frecuentemente, implica la provisión de explicaciones y justificaciones.
2. *Conexión entre rendición de cuentas y la obligación del agente de informar sobre sus decisiones y justificarlas*. Es necesario que el principal tenga la posibilidad de cuestionar al agente sobre la suficiencia de la información o la legitimidad de su conducta.
3. *Sanciones*. El principal puede emitir un juicio sobre la conducta del agente y, si es negativo, puede imponerle sanciones de algún tipo.

Las relaciones de rendición de cuentas son unidireccionales debido a que se ejecutan del agente hacia el principal (Shugart, Moreno y Crisp, 2000). Es decir, son relaciones jerárquicas entre agentes que son subordinados y principales que son superiores; en particular, se trata de relaciones en las que los agentes están obligados a rendir cuentas a los principales.

La dinámica de las relaciones principal-agente consiste en que los agentes cumplen con aquellas actividades que los principales les encomiendan o no pueden realizar por diversos factores, como escasez de tiempo y falta de capacidad técnica, para las cuales los agentes están especializados y cuentan con habilidades que los hacen más eficaces al realizarlas. Por ello, el problema que se enfrenta en estas relaciones es, precisamente, el de controlar a los agentes (Shepsle, 2010: 423).

Desde una perspectiva económica del análisis del gobierno, para Besley (2006), el modelo de la agencia puede entenderse como un juego entre votantes y políticos. Los principales son la ciudadanía o votantes y los agentes son los burócratas o políticos. En el enfoque de la agencia política, la ciudadanía delega la autoridad a los políticos, quienes disfrutan de una ventaja informacional. Es decir, existe una asimetría de información entre ciudadanía y gobernantes. Con ello, surge un riesgo moral, que se refiere al hecho de que el político (agente) puede actuar de manera oportunista. Si esto sucede, será necesario aplicar un castigo a efecto de minimizar dicha conducta o establecer canda-

dos o mecanismos en la legislación para prevenir actos fuera de los mandatos dictados por el principal.

El riesgo moral que se presenta en las relaciones principal-agente implica que la falta de información del principal no le permita juzgar si, en efecto, el agente está actuando conforme a su interés. Dicho riesgo moral es uno de los costos derivados de los arreglos que los principales hacen con sus agentes. No obstante, el principal puede evitar el riesgo de tres formas (Maltzman, 1997: 12): *1)* empleando a un agente con preferencias políticas similares, *2)* haciendo un contrato que le brinde al agente los incentivos y motivaciones necesarios para que cumpla con los objetivos del principal, y *3)* monitoreando las acciones del agente. Sin embargo, dicho monitoreo puede ser complicado y costoso, pues la asimetría informacional usualmente opera a favor del agente.

Otro contexto en el que se puede utilizar el modelo del principal-agente es en la función de control o monitoreo que realizan las legislaturas sobre los gobiernos. Blume y Voigt (2007) consideran que la relación entre la población y los órganos auditados se puede considerar un triple problema de relaciones principal-agente: en el primer nivel, la población es el principal y la legislatura es su agente. En el segundo nivel, el Poder Legislativo asume el papel de principal y el Poder Ejecutivo se convierte en el agente. En el tercer nivel, el Ejecutivo puede ser considerado como el principal, y la burocracia como su agente. Siguiendo estas ideas, los autores consideran a las entidades de fiscalización superior como organismos de control para tres diferentes principales: el electorado, la legislatura y el Ejecutivo. Mediante la teoría del principal-agente se ha estudiado la forma en que el Poder Legislativo —como principal— controla al Ejecutivo y a las burocracias, que asumen el papel de agentes a los que se les delega autoridad (Huber y Shipan, 2002; Miller, 2005).

A pesar de que legisladoras y legisladores cuentan con facultades para controlar las acciones del gobierno, las burocracias tienen cierta influencia informal sobre ellos debido a que son quienes implementan las políticas públicas y ejercen los recursos. Es decir, no solo los políticos ejercen control sobre los burócratas, sino que puede haber un control inverso de agentes (burócratas) sobre principales (políticos) (Moe, 2006 en Velázquez, 2014). Este tipo de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido estudiada como autonomía burocrática. En este enfoque, la asimetría de información y experiencia favorecen a la burocracia porque, de hecho, esa asimetría es la fuente del dominio sobre el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, los legisladores pueden ser un contrapeso de la ventaja informacional de los burócratas mediante el establecimiento de mecanismos institucionales (Velázquez, 2014).

En el marco de las relaciones principal-agente, los legisladores son los principales y están encargados de controlar a las burocracias, que fungen como agentes. En ese contexto, para que se implemente una política

pública establecida por el Congreso, los legisladores necesitan delegar autoridad, poder y recursos a la burocracia (Velázquez, 2012). Según Weingast (1984, en Velázquez, 2012), parlamentarias y parlamentarios mandan en ese proceso de elaboración de políticas públicas al asignar recursos a las dependencias que producen los mayores beneficios para los electores y las electoras de cada representante y, a la inversa, ponen sanciones a aquellos que no lo consiguen. Los incentivos que tiene la burocracia para cumplir con lo establecido se refieren al crédito que obtiene de la implementación de las políticas públicas ante electores y electoras. El problema de esta interacción es que los y las burócratas tienen a menudo incentivos para no comportarse como los representantes populares esperan (Velázquez, 2012).

No obstante, la vigilancia del Legislativo va más allá, ya que el Congreso ha adoptado una amplia gama de técnicas y dispositivos para supervisar al Ejecutivo en general y a la Presidencia en particular (Kaiser, 1988: 76). La vigilancia o supervisión que llevan a cabo las legislaturas desempeña un papel importante en la protección del abuso del poder político del Ejecutivo, pero si la legislatura es incapaz de supervisar las acciones del Ejecutivo, entonces los subordinados del presidente pueden actuar sobre las decisiones del Congreso.

Tipos de rendición de cuentas en democracias representativas

Para pensar en un marco conceptual que sirva para analizar la rendición de cuentas en una democracia representativa es necesario partir de una concepción minimalista, la cual define a la democracia como un sistema en el que los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas (Przeworski, 1997). Esta concepción establece un umbral mínimo de sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y limpias; más de un partido político y fuentes de información diversas y alternativas. No obstante, es indiscutible que un proceso electoral competitivo no es suficiente para asegurar la racionalidad, ni la representatividad o la igualdad. Las elecciones no son suficientes para que los conflictos se resuelvan. Una concepción minimalista de la democracia no exenta de la necesidad de pensar en un diseño institucional que contribuya a mejorar su calidad.

Una concepción minimalista de la democracia da pie a hacer un estudio sistemático sobre los mecanismos e instrumentos de los sistemas políticos para alcanzar niveles favorables en cada uno de los factores que contribuyen a mejorar su calidad. Morlino (2009) ha establecido dimensiones para estudiar la construcción de una democracia ideal con respecto al resultado, contenido y procedimiento que implica. Para evaluar el procedimiento, el autor concibe dos dimensiones: el *rule of law* o estado de derecho y la *accountability* o rendición de cuentas. El resultado es analizado

mediante la variable *responsiveness* o reciprocidad y, por último, los derechos de libertad e igualdad constituyen las dimensiones de contenido democrático. Las cinco dimensiones son analizadas en dos matrices que califican a las democracias de calidad y a las democracias sin calidad (véase Morlino, 2009).

Mediante el estudio de las variables que propone Morlino (2009) es posible clasificar a las democracias de calidad como efectivas, responsables, legítimas, liberales, igualitarias y perfectas. En el otro extremo se encuentran las democracias sin calidad: insuficientes, irresponsables, no legítimas, reducidas, desiguales y mínimas. El ejercicio empírico que implica esta clasificación constituye un intento por comprender y pensar en los mecanismos que podrían erradicar las prácticas antidemocráticas que continúan vigentes en varios sistemas actuales.

Las restricciones al Ejecutivo constituyen uno de los mecanismos mediante los cuales la democracia mejora la calidad de los gobiernos. De forma que, para tener un gobierno fuerte y eficaz, la democracia electoral no basta, es necesario tener un poder judicial independiente, un Congreso que limite las oportunidades para la corrupción, así como instituciones con autoridad suficiente para limitar el riesgo de que el Ejecutivo caiga en prácticas clientelares y de patronazgo, las cuales están consideradas normativamente como formas antidemocráticas de gobernar debido a que los beneficios son entregados a individuos a cambio de apoyo político y no con base en un criterio imparcial (Fukuyama, 2013: 7). Así, para lograr una mejor calidad del gobierno es necesario contar con instituciones políticas distintas a las del Ejecutivo que se involucren en la hechura de políticas públicas. Las restricciones institucionales al Ejecutivo sirven de incentivo para que los políticos mejoren la calidad del gobierno y, sobre todo, para reducir el poder discrecional del Ejecutivo y de la burocracia pública (Cejudo, 2013).

Las instituciones democráticas son la clave de la rendición de cuentas, por lo que uno de los desafíos para la mejora la calidad de esta forma de gobierno gira en torno a cómo construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas (Mainwaring, 2003: 5). La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2004: 12).

El fortalecimiento y la modernización de las agencias de rendición de cuentas son aspectos centrales en la agenda de mejora institucional de la democracia. Al respecto, las instituciones especializadas en esta función tienen el importante papel de asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados (Peruzzotti, 2008: 2). Además de conocer cuáles son esas instituciones, es preciso comprender cuáles son los dispositivos institucionales que se implementan para llevarlo a cabo y las estrate-

gias políticas de los actores que intervienen en el proceso; por ello, en la siguiente parte del texto se analizan los tipos de relaciones de rendición de cuentas presentes en las democracias.

La rendición de cuentas se clasifica con base en la dirección de las relaciones que implica. Partiendo de los actores que están involucrados, existen dos tipos: vertical y horizontal. A continuación, se describe cada uno.

Rendición de cuentas vertical

Por definición, en las democracias representativas que implican procesos electorales competitivos existe la dimensión vertical de la rendición de cuentas. De acuerdo con Schedler (2004), la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Bajo el entendido de que las relaciones de rendición de cuentas son verticales entre principales (ciudadanía) que delegan autoridad a agentes (políticos), la rendición de cuentas significa que la ciudadanía o votantes tienen el derecho de remover por completo —bajo ciertas condiciones— la autoridad que delega condicionalmente a otra persona o entidad si esta no proporciona la información y justificación que se le exige. Sin embargo, la mayoría de las veces, los votantes pueden ejercer la rendición de cuentas vertical solo en periodo de elecciones. Esta es una de las razones por las que las relaciones de delegación son imperfectas en sistemas democráticos (Shugart, Moreno y Crisp, 2000: 4).

Las elecciones, como medio de rendición de cuentas vertical, inducen la representación de forma prospectiva y retrospectiva. En la primera, los candidatos y partidos presentan sus propuestas durante las elecciones, y la ciudadanía decide qué propuesta quiere que sea llevada a cabo, la cual se convertirá en el mandato a seguir para el nuevo gobierno. No obstante, los procesos electorales no implican la presencia de rendición de cuentas en el caso de que se elija a un nuevo gobernante que nunca ha estado en el poder. Desde el punto de vista retrospectivo, las elecciones sirven para llamar a cuentas a los gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas; el rendir cuentas opera por medio de la anticipación de los gobiernos a la evaluación retrospectiva de la ciudadanía (Przeworski, 1997).

Defendiendo esa concepción, Przeworski (1997) afirma que ni el voto en prospectiva ni en retrospectiva aseguran que se convencerá a los gobiernos de promover los mejores intereses de la ciudadanía, pero los electores solo tienen como instrumento al voto para elegir un buen gobierno y crear incentivos para que el gobierno electo se comporte conforme a los intereses de una mayoría. La participación es una señal de la legitimidad porque, en las democracias, aunque el voto no revele una voluntad colectiva única, indica los límites para gobernar.

La rendición de cuentas vertical es el instrumento de la ciudadanía para exigir cuentas y el cumplimiento de objetivos a los funcionarios electos que llevan a cabo funciones estratégicas. Sin embargo, a efecto de mejorar la calidad de la democracia es preciso que la rendición de cuentas no se utilice solo de forma vertical o electoral, sino como una obligación de los gobernantes durante su gestión.

La rendición de cuentas puede llevarse a cabo siguiendo caminos diferentes de los que suele reconocer la teoría democrática, uno de ellos es la *accountability* social. Este tipo de rendición de cuentas se refiere a un mecanismo de control vertical, no electoral, basado en las acciones de asociaciones y movimientos ciudadanos. A diferencia de la *accountability* vertical, que se relaciona con el voto, o la horizontal, que forma parte del sistema interestatal de frenos y contrapesos, la rendición de cuentas social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Se ha estudiado también un tipo de rendición de cuentas transversal, la cual implica aquellos mecanismos que están diseñados y funcionan en la sociedad civil a través de la presencia de una ciudadanía independiente y autónoma. Los mecanismos transversales de rendición de cuentas pueden ejercer funciones políticas y legales directamente sobre los burócratas e indirectamente sobre los políticos. De la misma forma que los mecanismos sociales, los transversales no solo se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino que también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. En otras palabras, los mecanismos de rendición de cuentas social y transversal pueden transformarse en controles de lo público por parte de la sociedad civil; por tanto, deben analizarse como vías de creación de gobernabilidad democrática (Isunza, 2003).

La rendición de cuentas de tipo electoral no es suficiente para consolidar regímenes democráticos de calidad, por lo que es importante estudiar las instituciones formales que determinan la existencia de una rendición de cuentas efectiva, sobre todo en contextos como el mexicano, que se ha caracterizado por tener mecanismos de rendición de cuentas horizontal débiles e ineficaces.

Rendición de cuentas horizontal

Uno de los principios de las democracias representativas es la rendición de cuentas horizontal, ya que ningún régimen puede considerarse democrático si no cuenta con instrumentos de control sobre el ejercicio del gobierno. La existencia de un Estado democrático de derecho implica el control y la eventual sanción de los gobernantes electos y de los funcionarios que se desempeñan en el aparato estatal (O'Donnell, 2002: 90). Por lo tanto, para que la ren-

dición de cuentas sea eficaz es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26).

O'Donnell (1997) define la rendición de cuentas horizontal como la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.

A propósito de extender la noción de O'Donnell acerca de que la rendición de cuentas horizontal implica cuestiones en las que la legalidad de la conducta de un agente estatal está en juego, Mainwaring (2003: 11) expresa que la responsabilidad de los funcionarios de informar y justificar en público sus decisiones, así como la sanción que implica la rendición de cuentas interinstitucional, son factores que no se limitan a percepciones sobre la legalidad de las acciones de los funcionarios o agencias públicas, sino que estos deben, además, rendir cuentas de carácter político y jurídico sobre el desempeño de sus funciones.

En la misma línea, el funcionamiento de la rendición de cuentas horizontal ha sido estudiado como un concepto radial en el que un agente "A" rinde cuentas a un agente "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. Al respecto, Schedler (2004) sostiene que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: información; justificación, y sanción.

Para comprender la dimensión de información y justificación, Schedler (2004) parte del concepto de responsabilidad, que involucra el derecho ciudadano de recibir información, y la obligación de los gobernantes de divulgar todos los datos necesarios. También implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. En consecuencia, el autor afirma que la rendición de cuentas no es un derecho de petición sino un derecho a la crítica y al diálogo.

Adicionalmente a su dimensión informativa y argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, término que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Significa "hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo que nos importa aquí es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones" (Schedler, 2004: 16). La dimensión de sanción responde al supuesto de que no puede haber rendición de cuentas si el actor que demanda información y justificación sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos

que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público.

En esa misma línea, O'Donnell (2002) argumenta que cuando la rendición de cuentas horizontal es efectiva pesa no solo por sus acciones de sanción sino también por lo que previene. Por ello, una agencia pública que exige cuentas no puede estar en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. "Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario" (Schedler, 2004: 35).

Hay una estrecha relación entre la rendición de cuentas horizontal y la disponibilidad de sanciones. Esta noción concuerda con las fuentes de instituciones efectivas planteadas por el enfoque neoinstitucionalista, mediante el cual se sostiene que, con el objeto de que las reglas formales sean efectivas, deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma, lo cual se relaciona con la función informativa de la rendición de cuentas. Las reglas formales deben contar además con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma. Es decir, tanto los mecanismos de supervisión como los de sanción efectiva son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma (Schedler, 2004: 17).

La diferencia entre una democracia deficiente y una consolidada o de calidad radica en la diferencia sustantiva que existe con relación a sus procedimientos, contenido y resultados en cada una de sus dimensiones de evaluación, entre las que destacan cuatro: Estado de derecho, rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas interinstitucional u horizontal, así como libertades políticas y civiles. Todos estos elementos deben conjugarse para que un régimen pueda considerarse plenamente democrático (Casar, Marván y Puente, 2010: 332).

Desde esa perspectiva, Peruzzotti y Smulovitz (2002) sostienen que en el contexto latinoamericano existe un consenso generalizado de que los mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales son débiles. Uno de los argumentos se centra en variables culturales e institucionales específicas que inhiben la existencia de incentivos que confronten a los gobiernos con la necesidad de responsabilizarse por sus actos. Por lo que solo es posible esperar gobiernos más representativos y responsables en la región si se remueven estos obstáculos.

Existe una estrecha relación entre los tipos de rendición de cuentas. O'Donnell (2002) establece que, si las agencias de rendición de cuentas horizontal funcionan más o menos efectivamente, generan flujos de información disponibles para la rendición de cuentas vertical electoral y social, lo cual significa una contribución muy importante a la vida democrática. Los

dos tipos de rendición de cuentas (vertical y horizontal) también se relacionan porque, como expresan Peruzzotti y Smulovitz (2002), los movimientos y asociaciones ciudadanos, al exponer y denunciar actos ilegales de los/as funcionarios/as públicos/as, activan la operación de agencias horizontales de control.

En conclusión, es claro que los regímenes democrático-representativos se caracterizan por considerar el concepto de rendición de cuentas como una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía. A diferencia de otras formas democráticas, como las llamadas democracias delegativas,[1] el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2008: 1). En otras palabras, uno de los elementos que debe estar presente en un régimen democrático de calidad es la rendición de cuentas horizontal, reflejada en la actividad de control del poder que ejercen las instituciones con capacidades suficientes sobre el comportamiento de los gobernantes; para ello, es necesario que cuenten con la autonomía suficiente y con la capacidad de ejercer efectivamente los controles previstos por las leyes. En ello radica la importancia de continuar estudiando la calidad de este tipo de rendición de cuentas.

La fiscalización superior como instrumento de rendición de cuentas horizontal

En el marco de la separación de poderes presente en las democracias, los parlamentos llevan a cabo el papel de supervisión del gobierno. La supervisión legislativa o parlamentaria puede definirse como la revisión, el seguimiento y la supervisión del gobierno y organismos públicos, incluyendo la implementación de políticas y legislación. Las principales funciones de la supervisión legislativa son: *1)* detectar y prevenir abusos, comportamientos arbitrarios, o conductas ilegales e inconstitucionales por parte del gobierno y organismos públicos; *2)* hacer que el gobierno rinda cuentas con respecto

[1] Las democracias delegativas son definidas como un tipo de regímenes democráticos no consolidados ni representativos, los cuales heredaron de sus gobiernos autoritarios una profunda crisis económica y social. Estas democracias se basan en la premisa de que quien gane la elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado. Así, el Poder Ejecutivo se constituye con un individualismo extremo; en contraste, el papel de los votantes (quienes le delegan la autoridad) es de carácter pasivo. La rendición de cuentas en estos regímenes es extremadamente débil o no existe. A pesar de las diferencias existentes entre las democracias representativas y las delegativas, no siempre es sencillo distinguir entre el tipo de democracia que se organiza en torno a la delegación representativa y aquella donde el elemento delegativo ensombrece al representativo (O'Donnell, 2009: 14).

a cómo se utiliza el dinero de los contribuyentes. Detecta el despilfarro en el funcionamiento del gobierno y de las agencias públicas. Así, puede mejorar la eficiencia, economía y eficacia de las actividades gubernamentales; *3)* garantizar que las políticas gubernamentales se cumplan. Esta función incluye monitorear el logro de los objetivos establecidos por la legislación y por los propios programas del gobierno; y *4)* mejorar la transparencia del gobierno y aumentar la confianza pública en el gobierno (Yamamoto, 2007: 9).

Para llevar a cabo la función de control o supervisión, las legislaturas utilizan diversos instrumentos que varían de acuerdo con la legislación de los países. Algunos de los instrumentos son: *1)* las comisiones parlamentarias, incluyendo los sistemas de comisiones y la participación ciudadana en estos espacios; *2)* la presencia del Ejecutivo en el parlamento que va acompañada de intercambios en la Cámara mediante preguntas parlamentarias, debates y votos de confianza; y *3)* las instituciones de auditoría o entidades de fiscalización superior (para profundizar en el tema, consultar Yamamoto, 2007).

Uno de los instrumentos de control más importantes que posee una legislatura en un sistema presidencial es la fiscalización superior; es decir, la labor de las entidades de fiscalización superior (EFS). Las EFS son instituciones públicas que realizan auditorías externas a las cuentas del Estado. Como agencias responsables de auditar los ingresos y gastos del gobierno, las EFS también actúan como organismos de control de la integridad financiera y la credibilidad de la información reportada (Dye y Stapenhurst, 1998: 4).

Las EFS son los engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios/as y agencias públicas, así como el cumplimiento de los objetivos de política pública de las dependencias estatales. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y, eventualmente, sancionar a funcionarios/as públicos/as y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas (Peruzzotti, 2008: 13).

En México, tanto la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como las EFS locales son agencias de rendición de cuentas horizontal asignada. Están encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones, así como de hacer recomendaciones al desempeño de las dependencias públicas. Estas entidades son órganos técnicos dependientes de los congresos estatales. Las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas adquieren ese carácter porque ejercen la rendición de cuentas de forma continua. O'Donnell (2002) destaca tres ventajas de las agencias asignadas: la primera radica en que no suelen ser reactivas e intermitentes en sus tareas de control, sino proactivas y permanentes. La segunda ventaja es que, en situaciones de conflicto, pueden invocar criterios profesionales apolíticos que tienden a disminuir el dramatismo. Asimismo, las agencias de rendición de cuentas

horizontal asignadas pueden, frente a la complejidad y especialización de las burocracias y políticas estatales, ocuparse en averiguar su complejidad.

En el diseño institucional de los sistemas presidenciales de división de poderes se le otorga al Congreso facultades y ejerce funciones con el fin de que otros poderes le rindan cuentas en virtud de que históricamente tuvo el carácter de depositario de la soberanía del pueblo. Con base en esa tradición, se depositó la función de fiscalización de los otros poderes en el Congreso (Casar, Marván y Puente, 2010). Así, la fiscalización es un instrumento con el que cuenta el Congreso para vigilar y revisar el uso de los recursos públicos. En el caso de México, se fiscaliza la Cuenta Pública anual, que es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden, a través del Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera.[2]

La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la ASF para cumplir con esa labor. A nivel federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, y promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivadas de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan.[3] Este fin se enmarca en el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, que busca establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia en México.[4]

La ASF también está facultada para fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público-privadas o cualquier otra figura jurídica y

[2] La Cuenta Pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

[3] Con base en el artículo 14 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma en el *DOF*: 20-05-2021.

[4] Con base en el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Última reforma en el *DOF*: 20-05-2021.

el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios.[5] Es decir, la ASF no solo fiscaliza las políticas de la federación, sino que también supervisa el ejercicio de los recursos públicos que la federación haya otorgado a entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.[6]

Para llevar a cabo la supervisión legislativa en las entidades federativas, las legislaturas de los estados cuentan con entidades estatales de fiscalización, que son órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Se encargan de fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.[7] De esa manera, cada legislación estatal asume particularidades en su proceso de fiscalización.

La coordinación de las actividades de fiscalización en México se desarrolla en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que está conformado por la ASF, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. En términos formales, los integrantes del SNF deben homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.[8]

El valor de la fiscalización superior, tanto en el nivel federal como estatal, no solo está en su utilidad para mejorar la rendición de cuentas interinstitucional, sino que las auditorías pueden ser un medio para promover la transparencia y la apertura de las acciones del gobierno contribuyendo a mejorar su desempeño. Además, pueden ayudar a frenar la corrupción de varias formas; por ejemplo, frenando cualquier tendencia a desviar los recursos públicos para beneficio privado y reforzando el marco legal, financiero e institucional que, cuando es débil, permite que florezca la corrupción (Dye y Stapenhurst, 1998: 4).

De hecho, hay estudios mediante los que se ha comprobado que la realización de auditorías puede reducir los niveles de corrupción. Olken (2007) examinó el efecto de dos tipos de estrategias de monitoreo en la corrupción de dos provincias de Indonesia. Una se lleva a cabo de arriba hacia abajo, por parte de auditores gubernamentales, y la otra de abajo hacia arriba, a través de la participación de las comunidades en el proceso de

[5] Con base en el artículo 1º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma en el *DOF*: 20-05-2021.

[6] Con base en la fracción XII del artículo 17 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma en el *DOF*: 20-05-2021.

[7] Con base en la fracción II del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma en el *DOF*: 18-11-2022.

[8] Con base en el Capítulo Único del Título Tercero "Del Sistema Nacional de Fiscalización" de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma en el *DOF*: 20-05-2021.

monitoreo de un programa de construcción de carreteras en pueblos de dos provincias de Indonesia. La evidencia sugiere que el aumento de la probabilidad de realizar auditorías externas redujo sustancialmente la corrupción. En otro estudio, Avis, Ferraz y Finan (2018) examinaron hasta qué punto las auditorías gubernamentales a los recursos públicos pueden reducir la corrupción al mejorar la rendición de cuentas política y judicial. Sus resultados sugieren que la reducción de la corrupción proviene principalmente de la realización de auditorías que aumentan los costos no electorales percibidos de participar en actos de corrupción.

Conclusiones

La fiscalización superior es un instrumento de supervisión legislativa sobre las agencias del Poder Ejecutivo y sus burocracias. Además, es uno de los componentes principales de la rendición de cuentas interinstitucional y contribuye a mejorar la calidad de la democracia debido a que los mecanismos de control de las acciones del gobierno pueden funcionar como incentivos para limitar y prevenir los abusos de poder.

El enfoque del nuevo institucionalismo proporciona un marco teórico para comprender el diseño de las instituciones encargadas de llevar a cabo la rendición de cuentas horizontal en las democracias modernas debido a que permite comprender cómo los mecanismos de rendición de cuentas proporcionan una estructura para controlar y vigilar al gobierno. En ese sentido, el control y las restricciones al Ejecutivo que se llevan a cabo mediante la fiscalización superior pueden ser instrumentos mediante los cuales la rendición de cuentas interinstitucional mejora la calidad de la democracia.

Para tener una democracia de calidad no basta llevar a cabo procesos electorales competitivos, sino que es necesario tener un Congreso e instituciones que limiten las acciones del gobierno. Los medios para garantizar que los gobiernos se sujeten a un sistema de rendición de cuentas y no cometan actos ilícitos son, precisamente, la aplicación de mecanismos de control político en manos del Congreso. Por ello, el fortalecimiento y la estabilidad de las agencias de rendición de cuentas interinstitucional, como las entidades de fiscalización superior, son aspectos centrales.

Este estudio es una introducción al análisis de los mecanismos de control horizontal presentes en las democracias. Se presentaron los principios que dan base a la existencia de instituciones de rendición de cuentas en las democracias contemporáneas. En el caso de México, se cuenta con un conjunto de instituciones formales suficientes para ejercer la fiscalización de las cuentas del gobierno. A nivel federal, las reglas se han modificado para aumentar las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y fortalecerla. A nivel estatal, con un nuevo sistema nacional anticorrup-

ción, se ha avanzado en la homologación de los procedimientos de las auditorías y en mejores mecanismos de coordinación. Sin embargo, debido al propio diseño del sistema de rendición de cuentas horizontal, la calidad de la fiscalización sigue estando en función de factores políticos como son la composición de las Cámaras de Diputados y la alineación partidista entre mayorías del Congreso y los Ejecutivos nacional y subnacionales.

Referencias

Avis, Eric, Ferraz, Claudio y Frederico Finan (2018). Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5): 1912-1964.

Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Besley, Timothy (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.

Blume, Lorenz y Stefan Voigt (2007). Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. *Working paper 3/2007*, Turín: International Centre for Economic Research.

Bovens, Mark (2003). *Public Accountability*, Paper for the EGPA Annual Conference, Portugal.

Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente (2010). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. México: CIDE.

Cejudo, Guillermo M. (2013). ¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos? De variables agregadas a componentes específicos. En S. Mantilla Baca y G. L. Munck (Eds.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos/Fundación Hanns Seidel.

Dye, Kenneth M. y Rick Stapenhurst (1998). Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption. *WBI Working Papers*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Elster, Jon (2003). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.

Fukuyama, Francis (2013). What is Governance? *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3).

Goodin, Robert E. (Comp.) (2003). Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional*, pp. 13-16. Barcelona: Gedisa.

Huber, John D. y Charles R. Shipan (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Isunza Vera, Ernesto (2003). Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socioestatales en

el contexto de la transición política mexicana. Preparado para el encuentro 2003: Latin American Studies Association, Dallas, Texas.

Kaiser, Frederick M. (1988). Congressional Oversight of the Presidency. En *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 499, Congress and the Presidency: Invitation to Struggle, pp. 75-89. Estados Unidos: Sage/American Academy of Political and Social Science.

Mainwaring, Scott (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En Mainwaring, S. y C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Estados Unidos: Oxford University Press.

Maltzman, Forrest (1997). *Competing Principals. Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

March, James G. y Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.

Miller, Gary J. (2005). The Political Evolution of Principal-agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203-225.

Morlino, Leonardo (2009). La calidad de la democracia. *Claves de Razón Práctica*, 193: 26-35.

North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, 152: 143-167.

O'Donnell, Guillermo (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, pp. 87-102. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.

Olken, Benjamin A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy* 115(2): 200-249.

Peruzzotti, Enrique (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia preparada para la Reunión récnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). *Accountability* social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, pp. 23-52. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.

Peters, B. Guy (2019). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*, 4ª ed. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Przeworski, Adam (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3): 3-36.

Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México: IFAI.

Shepsle, Keneth A. (2010). *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, 2ª ed. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Shugart, Matthew S., Erika Moreno y Brian F. Crisp (2000). The Accountability Deficit in Latin America. Prepared for the Conference on Insti-

tutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de mayo.

Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UIP y PNUD) (2017). *Informe parlamentario mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno*. En: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account>, consultado el 19 de enero de 2023.

Velázquez López Velarde, Rodrigo (2012). Realidades mexicanas: el efecto de la democratización en las relaciones congreso-burocracia. *Foro Internacional 207, LII* (1): 5-37.

Velázquez López Velarde, Rodrigo (2018). Introducción. Enfoques teóricos para el estudio de la supervisión legislativa sobre el Poder Ejecutivo. En Rodrigo Velázquez López Velarde (Coord.), *Supervisión legislativa en América Latina*, pp. 11-60. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.

Yamamoto, Hironori (2007). *Tools for Parliamentary Oversight. A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Publicado por la Unión Interparlamentaria. En: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/tools-parliamentary-oversight>.

VII. DIFICULTADES EN EL ESTUDIO DE LAS ÉLITES LEGISLATIVAS LOCALES EN MÉXICO

Sarah Patricia Cerna Villagra
Juan Mario Solís Delgadillo

Introducción

Los estudios sobre élites locales en México son de reciente data. Si bien es cierto que a finales de la década de los años 1980 comenzaron las investigaciones sobre el Congreso federal, la misma suerte no alcanzó a los congresos locales, en parte debido a la hegemonía partidista que permaneció hasta la alternancia del año 2000. Es por ello que, principalmente, se habla de cambios y transformaciones en los congresos locales a partir del proceso de alternancia política a nivel federal de aquel año y su consecuente impacto en la política a nivel local, en la primera década del siglo XXI. Como bien lo refieren Patrón y Camacho (2017: 25) "hablar sobre las instituciones legislativas locales en México es una empresa difícil todavía de extraer con exactitud debido a todas las falencias de información e inconsistencias entre estas y su desempeño".

El trabajo *Élites parlamentarias locales en México* coordinado por Montaño y Patrón (2014) advierte que entre los principales obstáculos de estudiar y analizar a las y los congresistas están: *1)* la resistencia para ser entrevistados; *2)* la escasez de información sistematizada de manera uniforme y; *3)* el desconocimiento respecto a la importancia de colaborar en las investigaciones académicas que permitan conocer el funcionamiento legislativo y las élites parlamentarias en los congresos locales. Solís *et al*. (2017: 92) sostienen que buena parte de los inconvenientes que hacen azaroso el estudio de las élites locales mexicanas se debe a la escasa profesionalización de las y los congresistas que los convierten en actores poco accesibles y poco permeables. Para estos autores existe, por lo tanto, un doble estándar entre la política nacional (más profesional y abierta) y la política local (menos profesional y más hermética).

Aunque cabe señalar que en este trabajo solamente se abordará la problemática referida a las dificultades en el acceso a la información sobre los y las congresistas y no aquella relacionada con los estudios de corte cualitativo o mixto que utilizan técnicas de relevamiento de datos como

entrevistas o encuestas a las y los parlamentarios locales, este trabajo sirve para dar cuenta de las dificultades en el acceso a la información de calidad sobre las y los congresistas en México y con ello, poder identificar áreas de oportunidad y establecer recomendaciones para el ejercicio del parlamento abierto del Congreso de la Ciudad de México.

En esta investigación se considera relevante mejorar los mecanismos de acceso a la información relacionada con los y las congresistas porque guardan relación con el principio del parlamento abierto que señala la necesidad de "resguardar y publicar información detallada sobre legisladores y servidores públicos incluidas la declaración patrimonial y de intereses".

La información detallada sobre legisladores y servidores públicos permite a la ciudadanía, la sociedad civil organizada y la academia contar con datos relevantes para la toma de decisiones, la *accountability* vertical y la elaboración de diagnósticos sobre las capacidades, desempeño y falencias de los congresos locales y las élites parlamentarias a nivel subnacional.

Para ubicarnos en el objeto de la investigación necesitamos antes que nada precisar lo que hemos de entender por parlamento abierto. Para ello nos basamos en la definición propuesta por Puente y Luna (2019: 29):

> [...] un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias.

Estos autores también sostienen que, desde el enfoque de representación democrática, a través de las prácticas de parlamento abierto se requiere la existencia de cuatro dimensiones que en su interacción permiten configurar "el escenario en donde la apertura se hace posible y resulta significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía que presenta demandas a sus representantes" (Puente y Luna, 2019: 31). Esas cuatro dimensiones son: *1)* transparencia; *2)* participación ciudadana; *3)* innovación en el uso de tecnologías; y *4)* integridad y responsabilidad parlamentarias.

Contexto

Par comprender el contexto legislativo en el que se inserta este trabajo cabe señalar el informe del *Diagnóstico de parlamento abierto en México* (APA, 2017) de la Alianza para el Parlamento Abierto que ha presentado un estudio detallado del cumplimiento de los 10 principios del parlamento abierto por

parte de los 32 Congresos estatales y del Congreso de la Unión como un seguimiento del análisis que había realizado en el año 2014 en su primer diagnóstico de evaluación sobre el tema en el país. En cuanto a su metodología, el diagnóstico ha construido las siguientes variables de medición de los 10 principios del parlamento abierto: *1)* derecho a la información; *2)* participación ciudadana y *accountability*; *3)* información parlamentaria; *4)* información presupuestal y administrativa; *5)* información sobre legisladores y legisladoras; *6)* información histórica; *7)* datos abiertos y *software* libre; *8)* accesibilidad y difusión; *9)* conflictos de interés; y, *10)* legislación a favor del gobierno abierto. Este segundo diagnóstico ha construido una base de 3 298 datos para el análisis de las 97 variables que contempla sobre indicadores de parlamento abierto de las 32 legislaturas y del Congreso federal.

En cuanto a los resultados referidos a la dimensión analizada en este trabajo (de transparencia de la información parlamentaria en su contenido sobre calidad de las y los congresistas), el diagnóstico señala que este principio registró 39% de cumplimiento, lo que lo sitúa en un nivel muy insatisfactorio en una escala que va de 0 a 100% de cumplimiento.[1] Esto pone de manifiesto el bajísimo nivel de cumplimiento del principio de información sobre legisladores y legisladoras en los congresos locales y en el Congreso de la Unión. El Diagnóstico de parlamento abierto (2017) señala que este principio busca la publicación de "información veraz, oportuna y exhaustiva que respalde la trayectoria y actividad de sus integrantes durante el ejercicio de sus funciones", lo que en México se ha logrado de manera muy insatisfactoria en el año 2017.

La información relacionada con los y las congresistas es relevante porque permite dar cumplimiento a las "demandas ciudadanas de transparencia y *accountability* de difusión de información, pues inhiben la corrupción, el enriquecimiento ilícito y el conflicto de interés" (Diagnóstico de parlamento abierto (2017). En este sentido, la evaluación realizada en dicho diagnóstico revela que los indicadores sobre la información de calidad de los y las congresistas se dividen por categorías distintas según el indicador estudiado, desde el nivel más bajo de no cumple con el criterio con una puntuación de 0 a 20%, hasta el nivel más alto de muy satisfactorio cuando cumple entre 81 y 100% de los criterios (como se señala en la escala explicada en la nota a pie de página).

Los indicadores que menos se han cumplido en este principio de transparencia de la información sobre las y los congresistas son: *1)* la versión pública respecto a las declaraciones de interés con 0% de cumplimiento; *2)* la versión pública de la declaración de intereses de los cónyuges y/o de los dependientes también con 0% de cumplimiento; y *3)* la versión pública respecto

[1] La escala comprende los siguientes niveles: del 0% al 20% se considera que no cumple con el criterio; del 21% al 40% tiene un nivel muy insatisfactorio; del 41% al 60% un nivel insatisfactorio; del 61% al 80% un nivel satisfactorio y del 81% al 100% que tiene un nivel muy satisfactorio (APA, 2017: 16).

a las declaraciones patrimoniales de los cónyuges con 0% de cumplimiento. En el siguiente nivel de cumplimiento encontramos, por ejemplo: *1)* las fichas de las y los legisladores que contiene información sobre viajes y comisiones con 2.94% de cumplimiento; *2)* las fichas que contienen información sobre asistencias a comisiones y la versión pública de las declaraciones patrimoniales de las y los legisladores con 8.82 % de cumplimiento; y *3)* las fichas de las y los legisladores que contienen sus informes anuales de actividades con 17.65% de cumplimiento (APA, 2017: 23).

En una categoría intermedia considerada como "muy insatisfactoria" se encuentran los siguientes indicadores: *1)* las fichas de las y los legisladores que tienen redes sociales, así como aquellas que recogen las asistencias al pleno con 20.59% de cumplimiento; *2)* las fichas de las y los legisladores que muestra una ubicación de la oficina en el recinto legislativo con 29.41% de cumplimiento y; *3)* el indicador sobre las fichas de los y las legisladores que dan cuenta de las iniciativas y proyectos legislativos presentados con 35.29% de cumplimiento (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017: 23). Mientras que el indicador sobre la información respecto a los comités que integra el legislador o legisladora obtiene 52.64% de cumplimiento y con ello, alcanza un nivel "insatisfactorio" todavía.

Asimismo, sobre la evaluación general respecto a parlamento abierto en México en 2017, queda señalar los indicadores que han tenido mejores resultados, entre los cuales se encuentran: *1)* la ficha del legislador cuenta con el CV del mismo con 61.76% de cumplimiento; *2)* la ficha del legislador cuenta con correo electrónico con 70.59% de cumplimiento; *3)* la ficha del legislador contiene las comisiones que integra. Todos estos indicadores cumplen con un nivel considerado satisfactorio. Mientras que solo los indicadores sobre las fichas de los legisladores que evalúan que las mismas contengan nombre completo, el grupo parlamentario al que pertenece y la fotografía alcanzan un nivel de muy satisfactorio.

Todos los indicadores y sus resultados detallados de manera exhaustiva en la evaluación citada respecto al principio de calidad en la información de legisladores y legisladoras en los 32 congresos locales y al Congreso de la Unión en México nos revela que, en términos generales, hay varias áreas de oportunidad donde podría mejorar y consolidarse un modelo de parlamento abierto en el Congreso de la Ciudad de México, lo cual se desarrollará en otro apartado más adelante en esta investigación.

Desarrollo

Experiencia en estudios legislativos sobre élites locales y federales

Quienes escribimos este capítulo hemos trabajado por casi una década en diferentes proyectos relacionados con el estudio de las élites parlamenta-

rias desde distintos enfoques y niveles. En todos y cada uno de los casos hemos recogido apuntes muy variados sobre las vicisitudes que implican los estudios legislativos por cuanto resulta difícil llegar directamente a las y los legisladores, por la asimetría de sus conocimientos sobre el oficio que desempeñan y/o por las actitudes en ocasiones defensivas que tienen al ser cuestionados sobre temáticas de orden personal que son útiles para el trabajo de investigación sobre congresistas y su desempeño.

Con base en el cúmulo de experiencias recogidas en las diferentes incursiones en los parlamentos nacionales o locales con fines de investigación sobre las élites legislativas a continuación buscamos destacar y delinear algunas áreas de oportunidad y recomendaciones para mejorar los mecanismos de parlamento abierto del Congreso de la Ciudad de México.

Las experiencias previas en investigaciones legislativas sobre la información de las y los congresistas tanto a nivel nacional como local revelan que existe una suerte de opacidad legislativa, ya sea por razones de omisión deliberada en los datos solicitados a las y los parlamentarios o porque estos presentan parcialmente la información requerida. Es por ello que en este trabajo se presentarán los principales errores en el diseño de los instrumentos de obtención y presentación de los datos de las y los congresistas, así como también las áreas que son necesarias cubrir para lograr transparencia y *accountability* en el marco de un parlamento abierto.

Respecto a la dimensión y contenidos que se abordarán en este trabajo cabe señalar que guardan relación con los estudios sobre élites legislativas que se encargan de analizar, principalmente, los siguientes temas: *1)* perfiles de la élite legislativa que incluye datos sociodemográficos como edad, sexo, formación académica, experiencia laboral y trayectoria política; *2)* profesionalización política; y *3)* productividad parlamentaria

Dimensión y contenido: la transparencia de la información sobre la calidad de las y los congresistas

El presente trabajo busca describir las experiencias de investigación sobre las élites parlamentarias locales en México y las dificultades en el acceso a la información sobre los perfiles, formación académica y trayectorias profesional, política, social y/o empresarial de los y las congresistas en los parlamentos locales.

El cuadro 1 presenta las principales dimensiones y contenidos de lo que se conoce como parlamento abierto que se abordan en los diferentes apartados de este material y de ellos, en este trabajo abordaremos específicamente la dimensión de transparencia de la información parlamentaria en su contenido de: *1)* información de calidad sobre las y los congresistas; *2)* sobre el personal parlamentario y administrativo que labora en el Congreso; *3)* los datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley; *4)* las

votaciones; y *5)* los datos sobre conflictos de intereses y conducta ética de las y los congresistas.

Cuadro 1. *Dimensiones y contenidos del parlamento abierto*

Dimensión	*Contenidos*
Transparencia de la información parlamentaria	De acuerdo con las obligaciones comunes y específicas de transparencia señaladas en la ley, como son: las funciones del Congreso, información de calidad sobre las y los congresistas, así como del personal parlamentario y administrativo que labora en el Congreso; datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley, votaciones; sobre conflictos de interés y conducta ética; presupuesto desglosado y comparado; e información histórica.
Facilidades para el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario	A través de múltiples canales que permitan difundir e involucrar a la ciudadanía sobre las actividades en el pleno, las comisiones legislativas, unidades administrativas, sus órganos de control y fiscalización y sus distintos comités.
Promoción de la cultura de la transparencia	Propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.
Acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria	Actualización permanente de la página *web* del Congreso que incluya herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional

En el ámbito de la investigación académica sobre parlamentos, así como en otras esferas que tienen el mayor interés en dar seguimiento al desempeño de los representantes populares, la transparencia, veracidad y detalle de la información resulta de la mayor relevancia para quienes la desean o necesitan. Con independencia de los fines que cada uno de los diferentes actores persiguen sobre la información legislativa que solicitan y el uso que hagan de esta, es innegable que les asiste un derecho plenamente reconocido y que este ejercicio se ha constituido en uno de los pilares de las democracias modernas.

En el plano académico de la investigación el acceso libre y abierto de determinada información es de suma relevancia para profundizar en el es-

tudio del comportamiento legislativo de las y los políticos en lo individual, así como en lo colectivo (partidos, comisiones o pleno). Del mismo modo, es útil para el estudio de las trayectorias políticas de las y los congresistas y, por ende, para analizar el nivel de profesionalización de la política y los políticos en contextos determinados. Esta idea —extraída del trabajo de Alcántara (2012) en su libro *El oficio de político*— es clave, toda vez que buena parte de los estudios de la ciencia política tienen en el centro, como variable dependiente, el papel y desempeño de las mujeres y hombres que se dedican a la política, indistintamente de las motivaciones que han tenido para dedicarse a ella, pero de la que reciben una remuneración por su trabajo con dinero público.

Tal vez esta parte es una de las más complejas en el entendimiento entre políticos/as y politólogos/as, porque mientras los/as primeros/as pueden llegar a interpretar los intereses académicos de aquellos/as como una intromisión excesiva sobre su ámbito privado o personal, los/as segundos/as no hemos sido, quizás, lo suficientemente claros para explicitar la utilidad científica y social de recopilar y sistematizar la información que requerimos en aras de evaluar el desempeño de la clase política y buscar mejorar la calidad de la democracia.

En las diferentes inmersiones que hemos hecho a los parlamentos, ya sean estas como parte del trabajo de campo, o bien como parte del trabajo de gabinete documental observamos que hay dos rubros sobre los cuales siempre ha existido una sostenida dificultad para obtener la información que requerimos para nuestro trabajo, y que de no poseerla perdemos variables o casos completos que limitan nuestro conocimiento o nuestra capacidad explicativa sobre los distintos fenómenos que ocurren al interior de los congresos. Estos rubros tienen que ver con información personal o de socialización política, por un lado, y sobre desempeño político-legislativo, por el otro.

Sobre el primero de estos rubros cabe destacar que identificamos problemas de diversa índole por lo que toca a aspectos como:

a) El grado académico de las y los congresistas, toda vez que existe un vacío (no sabemos si legal) que no especifica si el nivel máximo de estudios de las y los congresistas consiste en la posesión efectiva de un título o certificado, o si basta con haber llegado a determinado nivel, aunque no hayan concluido o no posean un documento oficial que acredite determinado grado.

b) El estado civil de las y los congresistas, ya que esta información puede resultar útil para comprender el desempeño de las trayectorias políticas entre hombres y mujeres, así como el doble estándar que aún existe en el oficio político en función del género.

c) La religión que profesan las y los congresistas, ya que se trata de una variable muy útil para comprender el voto parlamentario cuando se trata de agendas coyunturales que escapan de la disciplina parti-

dista y se aproximan más a lo que se conoce como voto de conciencia. En ese sentido, esta variable podría ser muy útil en el estudio y análisis del comportamiento legislativo en temas sensibles como: la interrupción legal del embarazo, la despenalización de la marihuana y los opioides, el matrimonio igualitario y otras agendas de expansión de derechos sociales a las minorías.

d) La militancia partidista, ya que en la actualidad el fenómeno del transfuguismo es más frecuente y, sin embargo, existe poca o nula información sobre los partidos en los que ha militado un congresista y los periodos en los que ha ocurrido esto. Esta información es útil por cuanto a saber la identidad partidista de las y los congresistas, así como por lo que toca a su coherencia ideológica.

e) Los cargos de elección popular ocupados, así como los cargos de designación desempeñados, puesto que ello permite a los investigadores sociales y a la ciudadanía en general conocer a detalle las trayectorias políticas de sus representantes y el nivel de experiencia que han acumulado no solo por los años en el servicio público, sino por los distintos niveles institucionales por los que han pasado. Esta es una dimensión clave por cuanto toca al estudio del nivel de profesionalización de la clase política.

f) Los cargos partidarios ejercidos, ya que esto permitiría saber la proximidad, o no, que las y los congresistas han tenido con las cúpulas partidistas, la ascendencia que tienen de cara a la militancia o la injerencia que pudieran llegar a tener en los procesos de selección de candidaturas al interior de sus respectivos partidos políticos.

g) La cantidad de veces que han sido candidatos o candidatas a un cargo de elección popular y la especificación de los mismos, así como los años de sus postulaciones, ya que ello permite construir la biografía política de las y los congresistas y tener un registro de éxito o fracaso electoral.

h) Las agrupaciones gremiales, sectoriales o sociales a las que pertenecen o han pertenecido, toda vez que ello puede determinar y/o entender los espacios de desempeño de las y los congresistas en las diferentes comisiones de los congresos, así como identificar posibles conflictos de interés.

Por lo que toca al desempeño parlamentario de las y los congresistas advertimos la falta de transparencia o la insuficiencia de información con relación a lo siguiente:

a) El registro de asistencias al trabajo de comisiones, así como a las sesiones del pleno, y en su caso, la justificación que presentan las y los congresistas para ausentarse de su trabajo.

b) Las percepciones económicas que las y los congresistas reciben por el trabajo que realizan como representantes populares, ya que ello podría compararse con los emolumentos de otros pares en el país y vincular si dichos ingresos contribuyen (o no) a una mayor profesionalización de las élites parlamentarias.

c) Los recursos económicos que están a disposición de las y los congresistas, la manera como estos son ministrados, sus rubros y destinatarios, ya que ello puede dar cuenta de la capacidad de gestión de las y los legisladores, así como las áreas en las que incide primordialmente.

d) Los asesores que están próximos al trabajo de las y los congresistas, ya que de esta manera podemos delinear los perfiles de quienes auxilian a las y los parlamentarios y si estas posiciones son más técnicas o de colocación de allegados políticos.

e) Las comisiones que integran las y los congresistas y las posiciones que ocupan en las mismas, toda vez que con ello podemos delimitar los campos de *expertise* de ellos y ellas, y eventualmente identificar las áreas con posibles conflictos por su vinculación con grupos de interés.

f) La dirección del voto de las y los congresistas cuando este se expresa de modo nominal, ya que ello permite medir el comportamiento de la clase política por cuanto toca al posicionamiento que adoptan en diversos temas, y si estos votos son congruentes con las necesidades o demandas de sus propios representados.

En relación con lo anterior, en el apartado final se presentan las áreas de oportunidad encontradas en esta investigación que permitirán consolidar un modelo de parlamento abierto del Congreso de la Ciudad de México.

Aprendizajes y áreas de oportunidad para el parlamento abierto del Congreso de la Ciudad de México

En relación con lo anterior, cabe destacar que, tras una revisión del portal del Congreso de la Ciudad de México en la sección de información sobre las diputadas y diputados, se han encontrado los siguientes datos: *i)* Contacto, *ii)* Informes, *iii)* Iniciativas, *iv)* Puntos de acuerdo, y *v)* Currículum.

En el apartado de Currículum se cuenta con la siguiente información: *i)* Nombre completo, *ii)* Edad Nacionalidad, *iii)* Nivel máximo de estudios, *iv)* Áreas de conocimiento, *v)* Experiencia laboral, y *vi)* Cursos, talleres y diplomados

Con base en este trabajo se recomienda trabajar para incluir las siguientes dimensiones y datos de calidad sobre las y los congresistas de

cara a mejorar el modelo de parlamento abierto en el Congreso de la Ciudad de México:

- Estado civil: soltero/a, casado/a, viudo/a o divorciado/a.
- Último grado de estudios concluido o trunco y la universidad donde realizó sus estudios.
- Religión que profesa (deseable).
- Para observar la trayectoria política se podrían solicitar: cargos en el partido, año de inicio de la militancia, partidos en los que ha militado, número de veces que ha contendido a cargos de elección popular y cuáles fueron esos cargó a los que postuló.
- Para observar la trayectoria social se podría incluir información respecto a las instituciones y asociaciones civiles en las que ha colaborado y los cargos que ha ocupado.
- Para observar la trayectoria académica se podrían incluir las instituciones universitarias o de investigación en las que ha laborado y cargos que ha ocupado.
- Para observar la trayectoria empresarial se podrían incluir las empresas o industrias en las que ha laborado y los cargos que ha ocupado.
- El registro de sus asistencias al trabajo de comisiones, así como de sus asistencias a las sesiones del pleno.
- Las percepciones económicas que reciben las y los legisladores.
- Los recursos económicos que están a disposición de las y los congresistas.
- Los asesores que están disponibles al trabajo de las y los congresistas.
- La dirección del voto de las y los congresistas, es decir, si votó a favor, en contra o se abstuvo en cada proyecto de ley discutido en el pleno y en comisiones.

Asimismo, no se puede dejar de lado aquellos indicadores de la evaluación al parlamento abierto en México de 2017, que señalan debilidades en los siguientes criterios: *1)* la versión pública de las declaraciones de interés y patrimonial de los y las congresistas y de sus cónyuges; *2)* informes relacionados con los viajes y comisiones que realizan los y las legisladoras durante el ejercicio legislativo; *3)* informes anuales de los y las legisladoras.

Todo lo anterior responde a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la importancia de la información sobre los y las congresistas? Esto importante porque esta información: *i)* Permite conocer su trayectoria política, social, académica o empresarial, *ii)* Permite identificar sus ámbitos de experiencia política y/o legislativa, y *iii)* Permite analizar la calidad de la representación política, específicamente, aquella relacionada con la representación descriptiva y sustantiva de grupos específicos como mujeres, indígenas, minorías

sexuales, juventudes, personas con discapacidad, población afrodescendiente, entre otras.

En relación a lo anterior, cabe apuntar que mientras la *representación descriptiva* guarda relación con el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos políticos (Martínez y Garrido, 2013: 408), la *representación sustantiva* guarda relación con la inserción de temas por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo (Cerna, 2017: 31). Pitkin (1985) denomina a la representación descriptiva como una "política de la presencia" en cuanto hace referencia a la representación formal, y con ello, a la cantidad de personas y a las características que presentan tras ser electos por la ciudadanía, en tanto sean grupos con especificidades concretas, tales como: mujeres, pueblos originarios, otras minorías étnicas, minorías sexuales. En su tipología sobre las diferentes dimensiones de la representación, Pitkin (1985) establece el concepto de *representación sustantiva* para referirse a los que los representantes "hacen en favor" de los intereses y necesidades de sus representados/as, de manera a que actúen tal y como los mismos representados lo harían (Lois y Alonso, 2017: 72).

En relación a estos dos tipos de representación cabe señalar que la información de calidad sobre las y los congresistas nos brindará datos valiosos en dos vertientes distintas. Con respecto a la *representación descriptiva*, la información de calidad sobre la élite parlamentaria: nos permitirá conocer la medida en que la élite parlamentaria es un reflejo de las sociedades a las que pertenecen (datos sociodemográficos y de trayectorias, principalmente) y en cuanto a la *representación sustantiva*, este principio del parlamento abierto nos posibilitará indagar sobre el tipo de agendas que establecen las y los legisladores y a qué intereses y grupos sociales responden, de cara a un análisis más profundo del tipo y calidad de la representación parlamentaria en la Ciudad de México.

Referencias

APA (Alianza para el Parlamento Abierto) (2017). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017*. En: <file:///E:/Publicaciones%202019/Parlamento%20abierto/Diagnóstico-II.pdf>.

Cerna Villagra, Sarah Patricia (2017). La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay. Tesis de doctorado. México: UNAM.

Cerna Villagra, Sarah Patricia y Juan Mario Solís Delgadillo (2019). Broncos, díscolos y acaparadores: el árido transitar de las mujeres en el Congreso de San Luis Potosí. En Ma. Aidé Hernández García y Jesús Alberto Rodríguez Alonso (Coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos locales?*, pp. 89-176. México: Grañén Porrúa.

Hernández García, Ma. Aidé y Jesús Alberto Rodríguez Alonso (Coords.). (2019). *¿Es la paridad una realidad en los congresos locales?* México: Grañén Porrúa.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. México: INAI/IIJ-UNAM.

Lois, M. y A. Alonso (Coords.) (2014). *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Akal.

Martínez, María Antonia y Antonio Garrido (2013). Representación de género y calidad de la democracia: la doble brecha en América Latina. *Debates*, 7(1): 151-173.

Montaño Reyes, Mónica y Fernando Patrón Sánchez (Coords.) (2017). *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*. México: Tirant Lo Blanch/Universidad de Guanajuato.

Patrón Sánchez, Fernando (2015). *Congresos estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*. México: Fontamara.

Patrón Sánchez, Fernando (2018). *La profesionalización legislativa en México. Evidencias en Congresos estatales y el Congreso federal*. México: Tirant Lo Blanch.

Patrón Sánchez, Fernando y Ma. Ofelia Camacho García (2017). Legislaturas estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa. En Mónica Montaño Reyes y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*, pp. 25-66. México: Tirant Lo Blanch/Universidad de Guanajuato.

Pitkin, Hannah (1985). *El concepto de representación políti*ca. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Puente, Khemvirg e Issa Luna (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. México: INTAIPDP/IIJ-UNAM.

Puente Martínez, Khemvirg y Erika García Méndez (Coords.) (2021). *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. México: UNAM/INE.

Solís Delgadillo, Juan Mario, Sarah Patricia Cerna Villagra y Vicente Torre Delgadillo (2017). La élite y su caparazón: la impenetrabilidad de los diputados locales de San Luis Potosí (2012- 2015). En Mónica Montaño Reyes y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*, pp. 91-114. México: Tirant Lo Blanch/Universidad de Guanajuato.

Segunda Parte
Análisis y retos del Congreso de la Ciudad de México

VIII. PARLAMENTO ABIERTO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO EN EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Fernando Dworak Camargo

Introducción

En 2013, la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal se convirtió, después del Senado de la República, en el segundo órgano legislativo en México en comprometerse a adoptar políticas de parlamento abierto. Sin embargo, a casi nueve años se registran rezagos en la materia, aun cuando la institución se transformó a partir de 2018 en Congreso de la Ciudad de México, y la Constitución Política de la Ciudad de México plasmó estas políticas en su texto.

Una parte integral de la agenda en materia de parlamento abierto es la apertura de los órganos de gobierno, entendidos como las mesas directivas y las instancias de gobierno interior. Aunque estos órganos suelen pasar desapercibidos para el activismo y cabildeo, debido a la relevancia que tienen las comisiones para esos efectos, es en los primeros donde se diseñan los lineamientos en materia de transparencia que rigen a toda la asamblea parlamentaria.

En este orden de ideas, toda presión por mejorar las políticas de apertura debería enfocarse en los órganos de gobierno, particularmente las juntas de coordinación política o nombres equivalentes. En el conocimiento que los procesos de toma de decisiones no pueden ser completamente transparentados, entre la información básica que deberían proporcionar estas "cajas negras" estarían las actas y el ejercicio del gasto.

El objetivo del presente texto es proveer una discusión sobre la relevancia de los órganos de gobierno del Congreso de la Ciudad de México, entendidos como Junta de Coordinación Política y Mesa Directiva, para las políticas de parlamento abierto, así como una discusión sobre los retos a enfrentar para actualizar el marco normativo.

Para tal fin, la primera parte proveerá definiciones básicas sobre los términos a usar, y el contexto de baja institucionalización que enfrentan los órganos legislativos en nuestro país. La segunda hablará sobre los retos en materia de transparencia a nivel nacional, y desafíos. La tercera hará lo propio sobre el caso del Congreso de la Ciudad de México. Posteriormente,

en la cuarta parte se mencionarán los retos que tiene el Congreso de la Ciudad de México en materia de parlamento abierto.

Definiciones y contexto institucional

Se entenderá aquí por *órganos de gobierno* a la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política. En el contexto de los órganos legislativos mexicanos, los primeros tienen menos atribuciones y capacidades decisorias. Por otra parte, los segundos pueden tener nombres distintos en las legislaturas locales. A continuación, se proveerán algunas definiciones, pasando a continuación a una discusión general para las asambleas legislativas mexicanas.

Definiciones

Las mesas directivas responden a una necesidad concreta en todo órgano legislativo: proveer un orden en la forma que el Pleno ejerce su libertad de palabra. Es decir, la confrontación de visiones y proyectos opuestos requiere de un espacio de neutralidad que permita la conducción de las sesiones y garantice una base mínima de respeto entre las partes.

Aunque pueden llegar a tener otras atribuciones, se espera que las mesas directivas cubran ciertos objetivos básicos como dirigir de manera efectiva e imparcial los trabajos del Pleno, preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar las prerrogativas de los legisladores y representar a la asamblea como órgano plural (Molina, 2004: 129-131). Incluso pueden llegar a tener atribuciones sobre áreas que corresponden al interés de la institución en su conjunto como la biblioteca, el diario de los debates o incluso la comunicación social.

Por otra parte, la pluralidad en el Pleno también requiere de la existencia de otra instancia que coordine a los dirigentes de las bancadas; o de lo contrario, las decisiones fundamentales de operación del órgano legislativo estarían capturadas por grupos parciales que no necesariamente garantizarían la gobernabilidad interna al actuar de manera parcial. Por lo tanto, las instancias de gobierno interno representan las formas institucionales más recurridas para lograr los consensos necesarios para pasar de la pluralidad partidista a la construcción de decisiones legítimas (Cossío, 2003: 229-230).

Se puede definir a estas instancias de gobierno como aquellas donde sus miembros representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tienen por objetivo principal coordinar las tareas políticas —aunque en ocasiones llegan a tener atribuciones legislativas y administrativas—, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. En cuanto a su duración, es por lo general permanente, aunque la

membresía puede rotar según las decisiones que tomen los grupos parlamentarios sobre sus coordinadores. La Presidencia puede durar toda la legislatura en el caso de existir una bancada que tenga la mayoría, o ser rotativa si no existe esta condición (Molina, 2004: 137).

La baja institucionalización de los órganos legislativos mexicanos

Un problema común tanto para el Congreso de la Unión como las legislaturas locales y el Congreso de la Ciudad de México es la baja institucionalización. Si entendemos como a la institucionalización como la creación y persistencia de reglas, procedimientos y patrones de conducta variados que permiten la acomodación exitosa de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas dentro de una organización, vemos que los órganos legislativos en México tienen un nivel bajo gracias a una norma que inhibe la continuidad después de una legislatura: la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores. Aunque la reforma política de 2014 restauró la posibilidad de que los diputados y senadores puedan permanecer en sus cargos si son reelectos por sus partidos y reelectos por sus votantes, el periodo de aprendizaje tomará varios años.

¿Qué implica esto en la institucionalización de los órganos legislativos? Si la no permanencia dificulta el establecimiento y mantenimiento de estructuras organizacionales estables, la institución depende de estructuras externas: los partidos. De esa forma, es más influyente la instancia de gobierno, llámese Junta de Coordinación Política, Gran Comisión o algún otro nombre similar, sobre la vida interna, a costa de la instancia que debería ser neutral y fuerte: la Mesa Directiva.[1]

Es decir, una mesa directiva en un órgano legislativo institucionalizado provee una esfera de neutralidad en la lucha entre los partidos. Para desempeñar este trabajo de manera óptima, se espera que el presidente cuente con una reputación de imparcialidad o al menos que su nombramiento se encuentre lo más libre posible de la influencia de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, se tendrán resultados distintos si este funcionario puede permanecer solo un mes en su encargo, un periodo de sesiones, un año, toda la legislatura o podría continuar en su cargo por varios mandatos.

De manera similar, una instancia de gobierno que se limita a la atención de temas como la programación de la agenda a debatir implica que otros órganos como la mesa directiva tendrán la capacidad de comportarse con autonomía de las decisiones políticas. De lo contrario, una baja institucionalización significará que la instancia de gobierno decidirá sobre cada aspecto de la vida interna del órgano legislativo.

[1] Para una discusión más detallada, véase Dworak (2018).

Los retos de los órganos legislativos mexicanos en materia de transparencia

Antes de revisar los retos del Congreso de la Ciudad de México en materia de transparencia y parlamento abierto, se hará una revisión sobre la calificación que tiene el Congreso de la Unión ante sus pares en Iberoamérica, así como los ejercicios que se han hecho similares para las legislaturas locales.

Retos generales en materia de parlamento abierto

Por lo general, aunque los órganos legislativos aprueban leyes de transparencia y rendición de cuentas para todos los poderes públicos, suelen no proveer los mismos estándares para sí mismos. Una de las razones que argumentan es su autonomía, otorgada por la prerrogativa de inviolabilidad. Esto es, si se reconoce que las personas legisladoras tienen libertad de palabra en el ejercicio de sus funciones, también se ha interpretado que también pueden definir por sí mismas su normativa interna.

A partir del anterior argumento, todo avance para que los órganos legislativos rindan cuentas y mejoren sus estándares de transparencia es resultado de presiones y, en muchas ocasiones, escándalos públicos. Por ejemplo, aunque existen normas claras para que toda persona servidora pública declare sus ingresos, patrimonio e intereses, existiendo sanciones para lo contrario, no existen ni a nivel federal ni a nivel local provisiones similares. Incluso muchos aspectos. Todavía más, antes de las reformas de 2015 la normativa interna de los órganos legislativos fomentaba la opacidad en el uso de su presupuesto, debido a que se ejercía a través de los grupos parlamentarios y sus coordinadores no estaban obligados a comprobar su ejercicio (Espinoza Toledo y Meyenberg Leycegui, 2017: 70).

Desde 2015, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública provee criterios generales para que los sujetos obligados transparenten su información. Sin embargo, tales criterios van por el mínimo común denominador: las diferencias entre las entidades pueden variar enormemente a partir de cuanto definan la ley federal y las estatales en la materia.

El parlamento abierto enfrenta, para el caso de nuestro país, varios retos. En primer lugar, las áreas encargadas de dar cumplimiento a los requerimientos de transparencia dependen de los órganos de gobierno, ya sea que estos designen y remuevan a quienes ocupan la titularidad de las estructuras administrativas, entre ellas las encargadas de la transparencia y parlamento abierto (Sandoval, 2010: 182), o los propios órganos de gobierno supervisan y reforman la normativa a aplicar.

Por otra parte, López Montiel señala otros retos, como el hecho que la transparencia y la apertura no son garantía de buen ejercicio del poder público sin herramientas de rendición de cuentas adecuadas, la vincula-

ción de estándares éticos con mecanismos vinculantes para su cumplimiento, o el hecho que muchos detalles dependen no de leyes, sino de acuerdos. También el *staff* puede estar limitado en cuanto a capacidades políticas, posibilidades administrativas o recursos. Finalmente, es difícil que haya incentivos de para que los órganos legislativos vigilen en contextos de gobierno unificado (2016: 43-56).

El Congreso de la Unión y el parlamento abierto en Iberoamérica

El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa + de 2020, publicado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (RLTL), se creó como una herramienta de medición periódica, independiente y objetiva acerca de la existencia y efectividad de políticas y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de la región (2021). Para tal efecto, califica cuatro criterios: normatividad, labor del congreso o asamblea, presupuesto y gestión administrativa y participación ciudadana, a través de diversas variables cuantitativas y cualitativas.

En su edición de 2020, la RLTL señaló que precisamente la apertura parlamentaria era una asignatura pendiente en la región. Bajo ese tenor, el mejor resultado no superaba el avance de 59.6% de avance, en tanto que seis de los 13 congresos o asambleas evaluados se encontraban por debajo del 40% (RLTL, 2021: 20).

Para avanzar en transparencia legislativa, la red afirmó que se debían actualizar los marcos normativos en ámbitos que favoreciesen la apertura de información, como la gestión documental y los datos abiertos; en materias que promueven la ética parlamentaria, como las declaraciones de patrimonio e intereses y el cabildeo o *lobby*; y en ámbitos que facilitan la participación ciudadana, como el enfoque de género y de grupos vulnerables (RLTL, 2021: 20).

La RLTL también considera recomendable que los congresos y asambleas acerquen todas sus funciones al entendimiento y conocimiento ciudadano, publicitando con mayor profundidad y completitud la información pertinente respecto del ejercicio de control público sobre el Poder Ejecutivo, y su intervención en la discusión y aprobación del presupuesto de la nación[2], replicando los importantes desarrollos generados para informar acerca de la tramitación legislativa (RLTL, 2021: 20).

La RLTL, asimismo, propuso que en el ámbito de su presupuesto y gestión interna, los congresos y asambleas deben generar consistencia normativa y en la acción como elemento gatillador de confianza en la ciudadanía. Para ello, se advierte un amplio desafío en la publicidad de antecedentes

[2] Sobre este particular, véase Sánchez (en esta misma obra).

respecto del uso de los recursos públicos que administran y de las contrataciones que celebren para el cumplimiento de sus objetivos (RLTL, 2021: 20).

La calificación del Congreso de la Unión corresponde a 47.4% global, del promedio regional de 39.6%: el quinto lugar. En la categoría de Normatividad, alcanzó el 49.8% del promedio regional de 41.1%. En Labor del Congreso o Asamblea, alcanzó el 55.8% de la media de 42.4.%. Respecto a Presupuesto y Gestión Administrativa, nuestro país alcanzó el 29.2% ante el promedio de 24.5%. Finalmente, en Participación Ciudadana obtuvo 43.5% de la media de 47.6%. Aunque no estamos en los niveles más bajos, ciertamente la calificación no es aprobatoria. De hecho, la RLTL reconoce que los principios de parlamento abierto no han sido adoptados de forma efectiva en el trabajo legislativo del Congreso de la Unión o las legislaturas locales (2021: 156).

Según la RLTL, en términos generales, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la Unión resulta insatisfactorio debido a elementos como: la falta de regulación aplicable al cabildeo o *lobby* y la no adopción de una política de datos abiertos y de normas que garanticen la calidad de la información de los órganos legislativos y su reutilización. Por otra parte, también se considera que la inexistencia de planes de parlamento abierto en el Congreso le priva también de una herramienta central para dinamizar el proceso de apertura (2021: 158).

Aunque se reconoce que el Congreso publica información sobre su funcionamiento, marco legal, presupuesto y contrataciones en cumplimiento de la legislación en materia de transparencia, el informe señala que no hay un esfuerzo para que la información se publique en formatos accesibles e intuitivos, que permitan su visibilidad, consulta y uso por parte de las personas (RLTL, 2021: 158).

Los niveles más bajos de transparencia detectados por la RLTL se encuentran en la información presupuestaria. Si bien se conoce el monto de las asignaciones a los grupos parlamentarios, no se publica el gasto desagregado ni las propuestas técnicas para el ejercicio presupuestario. Tampoco —señalan— es posible acceder a un informe de gasto de cada persona legisladora (RLTL, 2021: 158).

En resumen, la RLTL señala que el Congreso de la Unión enfrenta tres desafíos clave. El primero, ejercer un rol real de contrapeso y vigilancia al Poder Ejecutivo a través de las diversas facultades constitucionales con que cuenta. Segundo, plantear discusiones y aprobar instrumentos normativos que respondan, mayormente, a las necesidades y preocupaciones reales de la ciudadanía, así como generar los mecanismos necesarios para la co-creación con la sociedad, a través de los principios de apertura parlamentaria. Tercero, actuar con integridad y transparencia en el manejo de recursos profesionales y en la profesionalización de la estructura administrativa, para eliminar la opacidad presupuestal y la discrecionalidad en la contratación de estructuras legislativas (RLTL, 2021: 159).

El parlamento abierto y las legislaturas locales

Respecto a las legislaturas locales, un colectivo de organizaciones de la sociedad civil llamado Alianza para el Parlamento Abierto elaboró en 2015 y 2017 dos informes que comparaban la transparencia en estas asambleas.[3] Entre sus integrantes, se encontraban Borde Político, Fundar, IMCO y Transparencia Mexicana.

En el *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017*, su objetivo fue medir y comparar los avances en los órganos legislativos del país a través de 10 principios: derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos y *software* libre, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y legislar a favor de un gobierno abierto.

Para efectos del tema que nos ocupa, es de interés el principio 4, referente a la información presupuestaria y administrativa, particularmente las variables: presupuesto aprobado y ejercido por los órganos de gobierno, y publicación en la página *web* de informes trimestrales de ejecución del gasto del órgano legislativo, desglosado. En este rubro, el grado de cumplimiento de todos los órganos legislativos (5.88%) fue pobre.

Si se desglosan los resultados generales del principio 4, la Ciudad de México ocupa el lugar 24 de 34, con 33% de cumplimiento, colocándonos en los últimos lugares de la evaluación. Este pobre desempeño se observa en prácticamente el resto de los principios que fueron evaluados. Si las instituciones arrastran inercias y rezagos, el Congreso de la Ciudad de México tiene un reto considerable si desea avanzar realmente en la agenda del parlamento abierto en los próximos años.

La precariedad institucional del Congreso de la Ciudad de México

Aunque se instaló en septiembre de 2018, el Congreso de la Ciudad de México hereda reglas, estructuras y procedimientos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, con ello, rezagos e inercias institucionales. De hecho, su proceso de institucionalización es comparativamente más precario que los demás órganos legislativos del país, tanto por su reciente aparición (1988, si tomamos como antecedente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) como por la existencia de gobiernos unificados desde 2003.

De acuerdo con Tenorio y Dworak (2014), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encontraba entre los órganos legislativos nacionales con

[3] El capítulo de Salas Reyes (en este misma obra) analiza esta medición y la presenta en comparación con otras que han evaluado la apertura parlamentaria en el Congreso mexicano.

mayor rezago institucional. En los temas que atañen a este ensayo, la Comisión de Gobierno tenía más atribuciones que las juntas de coordinación política de las Cámaras del Congreso de la Unión, entre las que se encontraban designar o suspender provisionalmente a los titulares de la Contaduría Mayor y proponer a la asamblea dos consejeros de la Judicatura local (87-91). Al contrario, la Mesa Directiva no solo tenía menos atribuciones que sus contrapartes federales, sino la duración de la presidencia estaba reducida a un mes, aun cuando la mayoría de las legislaturas locales habían ampliado los mandatos de sus pares a un periodo de sesiones o hasta un año (91-99).

Durante los trabajos del Congreso Constituyente de la Ciudad de México se instaló, a nivel reglamentario, un área de apoyo técnico encargada de garantizar que la asamblea operase bajo los principios de parlamento abierto, cuyo objetivo fue dar cumplimiento a las obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información, así como de procurar la implementación de los elementos de parlamento abierto. A lo largo de los meses de operación del Congreso Constituyente, la Unidad de Transparencia recibió 52 solicitudes de información (Nava Polina, 2020: 43-69).

Los desafíos de los órganos de gobierno del Congreso de la Ciudad de México en materia de parlamento abierto

De acuerdo con el artículo 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los órganos legislativos federal y locales deben poner a disposición del público y actualizar determinada información, además de la que están obligados a presentar todos los sujetos obligados, como se establece en el artículo 70 de la misma norma.

Entre la señalada en el artículo 72, la mayoría incide en las responsabilidades tanto de las juntas como las mesas directivas. Se comparte el listado completo:

I. Agenda legislativa;
II. Gaceta Parlamentaria;
III. Orden del Día;
IV. El Diario de Debates;
V. Las versiones estenográficas;
VI. La asistencia de cada una de sus sesiones del Pleno y de las Comisiones y Comités;
VII. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las Comisiones a las que se turnaron, y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas;
VIII. Las leyes, decretos y acuerdos aprobados por el órgano legislativo;

IX. Las convocatorias, actas, acuerdos, listas de asistencia y votación de las comisiones y comités y de las sesiones del Pleno, identificando el sentido del voto, en votación económica, y por cada legislador, en la votación nominal y el resultado de la votación por cédula, así como votos particulares y reservas de los dictámenes y acuerdos sometidos a consideración;
X. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia;
XI. Las versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y en los procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro;
XII. Las contrataciones de servicios personales señalando el nombre del prestador del servicio, objeto, monto y vigencia del contrato de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;
XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y
XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Con respecto al Congreso de la Ciudad de México, el numeral A del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que el órgano legislativo local se regirá por los principios de parlamento abierto, lo cual también se repite en los artículos 1 y 4 de la respectiva Ley Orgánica.

Sin embargo, y aun cuando se espera que haya estándares en la presentación de materiales, una revisión de la página electrónica del Congreso de la Ciudad de México <congresocdmx.gob.mx> muestra que la información no es fácilmente localizable, debiéndose buscar a menudo en el portal de transparencia. Los ejemplares de la *Gaceta* se descargan en archivos cerrados. Tampoco hay información sobre la actuación de las comisiones y es difícil dar seguimiento al trabajo legislativo diario. En breve, el portal no provee información necesaria para conocer o evaluar el trabajo legislativo.

d) Recomendaciones

Con lo anterior, se recomienda lo siguiente:

- Compilar las mejores prácticas tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales en materia de parlamento abierto para, al menos, tener un estándar.

- Revisar los contenidos que proveen los portales electrónicos de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales para, al menos, tener un estándar similar a las mejores prácticas.
- Publicitar minutas, ejercicios presupuestales y acuerdos de los órganos de gobierno, en formatos abiertos y de fácil búsqueda. Pasar de un esquema de mero cumplimiento a criterios proactivos de transparencia.
- Transparentar las listas de personas que ejercen la actividad de cabildeo, dejando a la Mesa Directiva como órgano encargado de resguardar el registro.
- Generar un sistema de fácil acceso al trabajo cotidiano del Congreso de la Ciudad de México, contemplando que la *Gaceta Parlamentaria* sea de fácil consulta, así como las iniciativas que se presentan al pleno y su estatus.
- En el mediano plazo, revisar la estructura de la unidad encargada de dar cumplimiento a las solicitudes de transparencia, explorando que los encargos de quienes tengan su titularidad sean mayores a una legislatura. La posibilidad de continuidad en las carreras legislativas a través de la reelección puede ayudar a la permanencia y profesionalización de este tipo de estructuras.

Referencias

Alianza para el Parlamento Abierto (2015). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2015*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.

Alianza para el Parlamento Abierto (2017). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.

Cossío, José Ramón (2003). *Los órganos del Senado de la República*. México: Senado de la República/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Miguel Ángel Porrúa.

Dworak, Fernando (2018). Sobre el diseño del rendimiento legislativo: apuntes y criterios. En César Camacho *et al*. (Coords.), *Rendimiento institucional del Congreso mexicano*. México: Tirant Lo Blanch.

Espinoza Toledo, Ricardo y Yolanda Meyenberg Leicegui (2017). Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos. En Cornelio Martínez López, Rosa María Mirón Lince y Pedro José Zepeda (Coords.), *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*. México: Asociación Mexicana de Estudio Parlamentarios/Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez.

López Montiel, Ángel Gustavo (2016). El parlamento abierto en los congresos estatales en México. En Rosa María Mirón Lince, Ángel Gustavo López Montiel y Sergio Arturo Bárcena Juárez (Coords.), *Los congre-*

sos en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales. México: Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez/UNAM/Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Molina Zepeda, María Trinidad (2004). Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales. En Robert Balkin (Coord.), *El Poder Legislativo en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York.

Nava Polina, Maricarmen. (2020). El Constituyente de la Ciudad de México, el Congreso de la Ciudad de México y el parlamento abierto. En Khemvirg Puente y Mauricio Augusto Calcaneo Monts (Coords.), *El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asmblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México*. México: FCPyS-UNAM/Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (2021). *Índice latinoamericano de transparencia + (2020)*. En: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/indice-de-transparencia-legislativa.pdf>.

Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2010). El principio de transparencia y publicidad parlamentaria. En Miguel Eraña Sánchez (Coord.), *Los principios parlamentario*s. México: Porrúa/Universidad Olmeca.

Tenorio, Xiuh y Fernando Dworak (2014). *Modernidad* vs. *retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink/2 Tipos Móviles.

Leyes consultadas

Constitución Política de la Ciudad de México
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México
Reglamento del Congreso de la Ciudad de México

IX. FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA PROACTIVA Y CONTROL SOCIAL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Fabiola Navarro Luna

Introducción

En los últimos 30 años se logró la alternancia política y se inauguró una nueva dinámica entre el Legislativo y el Ejecutivo. El presidente de la República por primera vez dejó tener mayoría en el Congreso, lo que dio paso a cambios y reformas estructurales en áreas que hasta entonces no había sido posible abrir, modificar o transparentar. Una de estas es la de fiscalización superior y las responsabilidades por actos de corrupción.

El paso de los años (y de los escándalos de corrupción) ha mostrado que el trabajo de fiscalización que realiza el Poder Legislativo por conducto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados y los informes de revisión de Cuenta Pública sirvieron para ejercer el control externo propio de las entidades de fiscalización superior (EFS), al documentar mecanismos, patrones y recurrencias que facilitaron la comisión de actos de corrupción en el gasto público federal en el Poder Ejecutivo.

En los últimos años hemos visto que los informes de ese órgano también son un valioso insumo para el control social. El caso conocido como la *Estafa maestra* es un buen ejemplo de esta relación virtuosa entre control externo y control social. La ASF advirtió desde 2013 que algunas dependencias y entidades del gobierno federal "violaban la ley al contratar a las universidades para hacer servicios que no pueden cumplir y para los que debían subcontratar a diferentes empresas" (*Animal Político*, s/a: *web*). Con esta información un grupo de periodistas desarrolló una investigación que "consistió en revisar las empresas a las que se les entregaron los recursos públicos y confirmó que son empresas fantasmas, sin registro ante la Secretaría de Economía e ilegales" (*Animal Político*, s/a: *web*). A partir de estas revelaciones se han formulado diversas exigencias y acciones ciudadanas para que se investigue y sancione a las personas responsables de este mecanismo de desvío de recurso públicos.

El argumento principal sobre el que se busca centrar la atención es que la información que generan las EFS es una pieza central en la investigación y denuncia de hechos de corrupción.

Fiscalización como herramienta anticorrupción

En México la ley confiere suficiente poder a la Cámara de Diputados y a los congresos locales para supervisar el correcto ejercicio del gasto público. Además, establece un sistema de responsabilidades para detectar, perseguir y sancionar actos de corrupción y para buscar la restitución del patrimonio estatal cuando este es desviado de sus fines.

Pero fiscalizar las finanzas públicas y responsabilizar por mal desempeño o por desvíos de recursos no ha sido fácil ni posible siempre. Aunque los órganos de fiscalización del Poder Legislativo existen desde hace muchas décadas no fue sino hasta finales de los años noventa cuando empezaron a cobrar mayor visibilidad. Durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI)[1] el Poder Legislativo no ejerció ningún control (contrapeso) al Poder Ejecutivo.

La pérdida de mayoría en el Congreso de la Unión del presidente de la República en las elecciones intermedias de 1997 y la pluralidad política en el Poder Legislativo, junto a la demanda social de transparencia y rendición de cuentas, facilitó los primeros cambios para fortalecer la fiscalización de las finanzas públicas. Inició la era de "gobiernos divididos" donde el presidente ya no contaba con la mayoría (véase Ciro Murayama, 2019).

A partir de que se logró la alternancia política en el Legislativo y en el Ejecutivo las EFS, especialmente la federal ha tenido modificaciones constitucionales importantes en su diseño y en sus mecanismos de fiscalización y anticorrupción. Estas reformas las podemos identificar con tres momentos e igual número de propósitos generales y leyes de fiscalización.

El primero en 1999, cuando se llevó a cabo una reforma constitucional[2] que propició la creación de la Auditoría Superior de la Federación. Se le dotó de autonomía técnica y de gestión, se otorgaron mayores facultades para la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre ellos, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.[3]

La ley que reglamentó esta reforma constitucional[4] se publicó apenas unos días después de que el primer presidente de alternancia[5] asumiera el cargo de presidente de la República. Esta ley renovó el órgano y las facultades

[1] Por más de 70 años.

[2] Se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[3] Fiscalización Superior en México (Cámara de Diputados, 2009).

[4] La Ley de Fiscalización de la Federación (2000) sustituyó a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978.

[5] Vicente Fox Quesada, postulado por el Partido Acción Nacional, asumió la presidencia de la República el 1º de diciembre de 2000.

de la oficina auditora de la Cámara de Diputados, por la Auditoría Superior de la Federación. Estableció las atribuciones en materia de responsabilidades sancionatorias y un procedimiento para que el órgano pudiera revisar situaciones excepcionales, entre ellas, un daño patrimonial que afecte a la Hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, o bien, hechos de corrupción, entre otros. Así como para determinar los daños y perjuicios y del fincamiento de responsabilidades con el "objeto resarcir al Estado y a los entes públicos federales, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado, respectivamente, a su Hacienda Pública federal y a su patrimonio".

El segundo momento de ajustes ocurrió en los años 2007-2008 cuando se aprobaron modificaciones constitucionales en materia de gasto público y fiscalización superior y se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental. Entre los cambios que vale la pena destacar es que se redujo el tiempo de revisión de la Cuenta Pública con el fin de que los hallazgos de auditoría y fiscalización pudieran ser tomados en cuenta en la aprobación del siguiente presupuesto de egresos. Esta reforma establece que las legislaturas de los estados de la República y del entonces Distrito Federal deberán contar con entidades de fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión, y sus titulares ser electos por periodos no menores a siete años y contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoria financiera y de responsabilidades.[6] También se establecen los principios de fiscalización[7] con alcance para los estados de la República y el Distrito Federal y se amplía el alcance de la revisión de la Cuenta Pública.

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se publicó en mayo de 2009. En esta ley se precisan algunas fases del proceso de fiscalización superior, e incorporan nuevos elementos y facultades en la materia, de entre las cuales se destacan dos *i)* el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), con el propósito de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por las EFS locales al ejercicio de los recursos federales transferidos a los órdenes de gobierno estatal y municipal, y *ii)* se integra un nuevo capítulo para crear la figura de la "Contraloría Social", a través de la cual se busca que la sociedad participe, aporte y contribuya a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública, cuyas denuncias que se reciban deberán estar debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes.

El tercer momento corresponde a la reforma constitucional anticorrupción de mayo de 2015, que busca fortalecer los mecanismos de preven-

[6] Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con Proyecto de Decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, del 16 de abril de 2009 (véase DCFP, 2009).

[7] Principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

ción, investigación y sanción de actos de corrupción de distintas autoridades. Se trata de una reforma ambiciosa que supera la idea de que sea una sola oficina (especializada) la que se encargue de esas tareas y en su lugar prefiere establecer un sistema de coordinación en donde participen las diferentes autoridades con facultades en esa materia.

Como consecuencia de esta reforma constitucional en junio de 2016 se expidió una nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación que busca lograr mayor oportunidad (se eliminan los principios de anualidad y posterioridad) y calidad en la revisión.

Es importante señalar que a nivel local el desarrollo de las EFS ha sido más lento que en el nivel nacional. En un estudio de 2008 se indica que "hace una década aún contaban con deficiencias estructurales que limitaban su autonomía y su eficiencia". Los hallazgos del estudio muestran que entre los años 1999 y 2007, el diseño de las leyes de fiscalización estuvo condicionado por factores políticos, particularmente por la estructura de gobierno. En los gobiernos subnacionales donde un partido dominaba los poderes Ejecutivo y Legislativo se observó mayor reticencia para modernizar su legislación. En contraste, en los gobiernos divididos, es decir, donde dos o más partidos tenían presencia en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo, hubo una tendencia a modificar sustancialmente los ordenamientos jurídicos de los órganos fiscalizadores (IMCO, 2013).

Informes e investigaciones por actos de corrupción

Bajo estas condiciones, la reforma constitucional y legal anticorrupción supone una oportunidad inédita en materia de información y de responsabilidades. La reforma fortaleció, en teoría, la fiscalización superior y el sistema de responsabilidades en su conjunto. Los informes de fiscalización deben incluir datos e información sobre áreas con riesgo de corrupción y sobre procedimientos de responsabilidad. En el paquete de las nuevas leyes se aprobó una Ley General de Responsabilidades Administrativas, para las y los servidores públicos, y para las y los particulares que participan en actos de corrupción, en la que se ajustan las faltas y los procedimientos de prevención, investigación y sanción tanto de los órganos de control interno como de los de control externo.

De acuerdo con este sistema, a los órganos internos de control (OIC), es decir, al propio ente de gobierno al que pertenecen las y los servidores públicos que las cometieron, les corresponde resolver las faltas no graves. Mientras que, a las EFS les corresponde investigar los actos u omisiones que impliquen una falta grave y promover las responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Ambos órganos deben denunciar

los posibles delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.[8] En el cuadro 1 se muestra esta doble implicación.

Cuadro 1. *Esquema de investigación y sanción de responsabilidades administrativas, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidad Administrativas*

Faltas administrativas					
Tipo control	*Tipo de falta*	*Investigación*	*Sustanciación*		*Resolución*
Interno	No graves	OIC	OIC		OIC
	Graves	OIC	OIC	TJA	TJA
Externo	No graves	EFS / OIC	OIC		OIC
	Graves	EFS	EFS		TJA

Fuente: Elaboración propia.

Este sistema de responsabilidades se acompañó con una reestructuración de los informes que emiten las EFS y de la información que deben incluir y dar a conocer. Los informes, especialmente el informe general de revisión de la Cuenta Pública y el informe sobre responsabilidades administrativas, están diseñados como herramientas de información focalizada. Las EFS deben presentar información específica sobre hechos de corrupción y sobre los procedimientos de responsabilidad por esos hechos.

Las leyes de fiscalización superior en las entidades federativas y la Ciudad de México son prácticamente una copia de la ley federal, sin embargo, algunos congresos locales matizaron y otros pocos potenciaron la información que deben incluir los informes de fiscalización y de responsabilidades.

En la Ciudad de México la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México (septiembre 2017) —a diferencia de su similar federal—[9] esta-

[8] Párrafo 4º, base III, artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[9] La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, dispone en el artículo 38 que la ASF informará semestralmente a la Cámara, por conducto de la Comisión, los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, el estado que guarden las denuncias penales presentadas y los procedimientos de responsabilidad administrativa promovidos en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Este informe debe publicarse en la página de internet de la ASF en la misma fecha en que sea presentado en formato de datos abiertos conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se mantendrá de manera permanente en la página de internet. En el informe, la ASF dará a conocer el seguimiento específico de las promociones de los informes de presunta responsabilidad administrativa, a fin de identifi-

blece que el informe general de la revisión de la Cuenta Pública se debe publicar en formato de datos abiertos y debe incluir información de los hechos de corrupción que fueron de su conocimiento (artículo 60).[10] En el Cuadro 2 se contrasta el contenido mínimo que deben tener los informes que revisan la Cuenta Pública federal y la de la Ciudad de México.

Cuadro 2. *Comparativo del contenido del Informe General*

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (julio de 2016)	*Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México (reformas de septiembre 2017)*
Artículo 34	Artículo 60
El Informe general contendrá como mínimo:	La Auditoría Superior deberá incluir en el Informe general de la revisión de la Cuenta Pública,[11] los Informes parciales, los Informes individuales de las auditorías practicadas:
Un resumen de las auditorías y las observaciones realizadas;	Los informes específicos de las denuncias presentadas;

car a la fecha del informe las estadísticas sobre dichas promociones identificando también las sanciones que al efecto hayan procedido. Respecto de los pliegos de observaciones, en dicho informe se indicará el número de pliegos emitidos, su estatus procesal y las causas que los motivaron. En cuanto a las denuncias penales formuladas ante la Fiscalía Especializada o las autoridades competentes, en dicho informe la ASF dará a conocer la información actualizada sobre la situación que guardan las denuncias penales, el número de denuncias presentadas, las causas que las motivaron, las razones sobre su procedencia o improcedencia así como, en su caso, la pena impuesta.

[10] El texto de la ley publicada el 9 de junio de 2014 decía "Artículo 60. La Auditoría Superior deberá incluir en el Informe de Resultados de la revisión de la Cuenta Pública los Informes Finales de las auditorías practicadas; los hallazgos relevantes de dichas auditorías; las situaciones susceptibles de reformas o adiciones al marco jurídico del Gobierno del Distrito Federal, que contribuyan al combate a la corrupción y a la mejora de la gestión gubernamental y; propuestas generales de mejora al sistema de control interno del Gobierno del Distrito Federal, susceptibles de ser adoptadas por todos los sujetos de fiscalización, no obstante, que no hayan sido sujetos de fiscalización en el ejercicio fiscal correspondiente a la Cuenta Pública".

[11] El artículo 36 de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México también establece entre otras disposiciones que: "El Informe General contendrá además de la información que considere necesaria, un resumen de las auditorías y las observaciones formuladas, las áreas identificadas con riesgo en la fiscalización, un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto, participaciones federales de la Hacienda de la Ciudad de México, un apartado donde se incluyan propuestas a la Asamblea para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de los sujetos de fiscalización".

Cuadro 2. *Conclusión*

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (julio de 2016)	*Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México (reformas de septiembre 2017)*
Artículo 34	Artículo 60
Las áreas claves con riesgo identificadas en la fiscalización;	Los hallazgos relevantes de dichas auditorías;
Un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto federalizado, participaciones federales y la evaluación de la deuda fiscalizable;	Las situaciones susceptibles de reformas o adiciones al marco jurídico del gobierno de la Ciudad de México, que contribuyan prevención y detección de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como a la mejora de la gestión gubernamental;
La descripción de la muestra del gasto público auditado, señalando la proporción respecto del ejercicio de los poderes de la Unión, la Administración Pública Federal, el gasto federalizado y el ejercido por órganos constitucionales autónomos;	Propuestas generales de mejora al sistema de control interno del gobierno de la ciudad de México, susceptibles de ser adoptadas por todos los sujetos de fiscalización, no obstante, que no hayan sido sujetos de fiscalización en el ejercicio fiscal correspondiente a la Cuenta Pública;
Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas;	El correspondiente Dictamen en términos de la Fracción XIV del artículo 2 de la presente ley, y un análisis pormenorizado sobre el impacto que tuvo en el mejoramiento del desempeño de la administración pública y en la gestión de los sujetos de fiscalización con indicadores para su medición;
Un apartado que contenga un análisis sobre las proyecciones de las finanzas públicas contenidas en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal correspondiente y los datos observados al final del mismo, y	Asimismo, informará sobre **el estado que guarda la revisión de los hechos considerados por la ley como hechos de corrupción**, que fueron de su conocimiento.
La demás información que se considere necesaria.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley aplicable a cada informe.

En comparación con la ley federal, la de la Ciudad de México considera más información específica sobre hechos de corrupción. El instrumento denominado Informe general de la revisión de la Cuenta Pública de la Ciudad de México, se diseñó como una herramienta que —de cumplir lo que dice la ley— permitirá identificar las áreas y la información específica sobre hechos de corrupción y responsabilidades que se hayan identificado en el trabajo de fiscalización.

Apertura e información de las cuentas públicas. El caso de la Auditoría Superior de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México[12] establece que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la gestión financiera y al desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los entes públicos, siendo ambos resultados vinculatorios en materia de responsabilidades.[13] También dispone que el Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública tiene carácter público y debe publicarse en formato de datos abiertos.[14] Esto es muy importante porque pocas leyes establecen este mandato de publicar la información en ese formato.

Estas obligaciones son exigibles desde 2017. Al buscar la información en el portal de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM)[15] se encuentra la sección *Informes* en donde se localizaron siete ligas que llevan a distintos documentos en formato PDF. En las fechas en que se hicieron las primeras tres consultas[16] únicamente se encontró el Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México. El documento de 282 páginas correspondiente al ejercicio 2017 se publicó en formato PDF y no en formato de datos abiertos[17] como dispone la Constitución. Este informe se encuentra junto con otros (parciales e individuales) como se muestra en el cuadro 3. Al volver a revisar la sección, meses después de esas consultas, ya no es posible consultar la información pues un mensaje indica *Estamos trabajando para mejorar nuestros contenidos*. De manera que el siguiente cuadro da cuenta de la infor-

[12] Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de* México, el 5 de febrero de 2017.

[13] Artículo 62 numeral 2 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

[14] Artículo 62 numeral 7 fracción IX de la Constitución Política de la Ciudad de México.

[15] En diversas ocasiones entre el 1º y el 5 de diciembre de 2019.

[16] Fechas de consulta: 4 de diciembre de 2019, 2 y 20 de enero de 2020.

[17] Entendiendo por estos los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: accesibles; integrales; gratuitos; no discriminatorios; oportunos; permanentes; primarios; legibles por máquinas; en formatos abiertos; y de libre uso.

Cuadro 3. *Informes localizados en el apartado "Informes" del portal de la* ASCDMX

Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México	*Informes parciales de la fiscalización superior de la Cuenta Pública*	*Informes individuales de las auditorías*
Ejercicio 2017	Ejercicio 2018 Primero Segundo Ejercicio 2017 Primero Segundo	Ejercicio 2018 Ejercicio 2017

Fuente: Elaboración propia con datos del portal <www.gob.mx>.

mación que podía ser consultada a finales de diciembre de 2019 y enero de 2020, pero que en octubre de 2021 ya no fue posible consultar.

Pese a que son parte del mismo ejercicio documental de fiscalización no fue posible consultar el Informe de Cuenta Pública 2017 que origina el Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México de ese año. Tampoco se encontraron los informes generales de años distintos a 2017; por lo tanto, ni los habitantes de la Ciudad de México —ni en general las personas (interesadas)— cuentan con información oficial para contrastar la información disponible sobre la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México del ejercicio 2017.

Un problema adicional es que la publicación de los informes no garantiza el acceso o la publicidad de la información. Existen casos en donde se publica el informe, pero sin la información sobre actos de corrupción y responsabilidades.

En México acceder a la información de fiscalización y de responsabilidades por hechos de corrupción presenta numerosos obstáculos. De conformidad con las reformas a la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México,[18] el Informe general ejecutivo del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública del gobierno de la Ciudad de México correspondiente al Ejercicio 2017 deberá contener lo siguiente (cuadro 4):

[18] Publicadas en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, el 1º de septiembre de 2017.

Cuadro 4. *Contenido del Informe de conformidad con las reformas de la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México publicadas el 1º de septiembre de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México*

Artículo	*Contenido*	*Ubicación*
Artículo 8, fracción XXXII	Políticas públicas tendientes a mejorar la aplicación de los recursos públicos en la Ciudad de México.	Tomo I, p. 235
Artículo 36, párrafo decimoquinto	Un resumen de las auditorías.	Tomo I, p. 87
Artículo 36, párrafo decimoquinto	Las observaciones formuladas.	Tomo I, p. 87
Artículo 36, párrafo duodécimo	Las áreas identificadas con riesgo en la fiscalización.	Tomo I, p. 45
Artículo 36, párrafo duodécimo	Un resumen de los resultados de la fiscalización del gasto, las participaciones federales de la Hacienda de la Ciudad de México.	Tomo I, p. 29
Artículo 60	Los informes parciales.	
	Los informes individuales de las auditorías practicadas.	Tomo II, volúmenes 1 a 19
	Los hallazgos relevantes de dichas auditorías.	Tomo I, p. 228
	Las situaciones susceptibles de reformas o adiciones al marco jurídico del gobierno de la Ciudad de México, que contribuyan prevención y detección de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la mejora de la gestión gubernamental.	Tomo I, p. 235
	Propuestas generales de mejora al sistema de control interno del gobierno de la Ciudad de México susceptibles de ser adoptadas por todos los sujetos de fiscalización, no obstante, que no hayan sido sujetos fiscalizados en el ejercicio fiscal correspondiente a la Cuenta Pública.	Tomo I, p. 243
	El correspondiente dictamen en términos de la fracción XIV del artículo 2 de la propia ley.	Tomo I, p. 249

Artículo	*Contenido*	*Ubicación*
	Un análisis pormenorizado sobre el impacto que tuvo en el mejoramiento del desempeño de la administración pública y en la gestión de los sujetos de fiscalización con indicadores para su medición.	Tomo I, p. 34
	Estado que guarda la revisión de los hechos considerados por la ley como hechos de corrupción.	Tomo I, p. 33

Fuente: Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México del ejercicio 2017, p. 12.

Aunque el informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México del ejercicio 2017 existe, no hay información sobre hechos de corrupción. En la página 33 se localiza un párrafo donde se indica que en la revisión de la Cuenta Pública 2017 no se realizó auditoría o evaluación relacionadas expresamente con presuntos actos de corrupción. Así que, a pesar de que existe un aparente cumplimiento no hay información.

Es importante considerar que el cumplimiento de las leyes y sus propósitos solo se logrará cuando la información exista y sirva para mejorar la comprensión del problema y del estado que guarda la revisión de los hechos considerados por la ley como hechos de corrupción. En el momento en que nos encontramos, proporcionar información no representa mayores obstáculos ni técnica ni tecnológicamente, gracias al desarrollo de las comunicaciones hoy es posible producir, procesar y difundir grandes cantidades de datos de forma inmediata, por lo que la falta de información debe dar lugar a su vez a responsabilidad de quienes tienen a su cargo la titularidad del manejo de la EFS.

Conocer la información sobre responsabilidades administrativas por malos manejos financieros o actos que afectan la función pública, ha sido prácticamente inalcanzable incluso mediante el ejercicio individual del derecho de acceso a la información. El que las leyes indiquen que se debe publicar esta información es un avance, pero es insuficiente.

En el portal del Ejecutivo local y en el del legislativo de quien depende la entidad superior de fiscalización a cargo del manejo de la Cuenta Pública tampoco existe información sobre cuántos procedimientos administrativos se inician cada año, semestre o mes, los motivos (tipo de faltas administrativas), tipo de servidores públicos (nivel de responsabilidad, género, edad), estatus de los procedimientos (resoluciones en primera instancia, impugnaciones, y determinaciones firmes) así como recuperación de activos. Tampoco se publica información sobre el número de vistas o denuncias penales que se formulan.

En el portal de la ASCM se localiza una sección denominada Transparencia que cuenta con una sección denominada *Transparencia focalizada y proactiva*. Al revisar la información encontramos que en su mayoría se trata de información programática, presupuestal y/o financiera, o normativa, que en el mejor de los casos lleva a un PDF y en el peor indica que no se encontraron registros, el cuadro 5 describe la información que se puede encontrar en dicha sección.

Cuadro 5. Transparencia focalizada portal de la ASCM

Temática	*Descripción*
Programático presupuestal y financiero	• Informe de ejecución del presupuesto • Informe de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Ciudad de México - I. Información contable, presupuestal, y programática - II. Información patrimonial - III. Informe de la Cuenta Pública • Baja de bienes • Gastos en empresas de limpieza
Actos de gobierno	• Programa General de Auditoría para la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno de la Ciudad de México • Informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública del gobierno de la Ciudad de México • Informes finales de auditoría. • Sujetos fiscalizables. • Tamaño y muestra auditada de la Cuenta Pública revisada.
Informes y programas / Actos de gobierno / Programático presupuestal y financiero	• Informes que rinde la Auditoría Superior de la Ciudad de México • Solicitudes de información pública. • Solicitudes de datos personales.
Regulatorio	• Normatividad aplicable a la Auditoría Superior de la Ciudad de México • Adjudicaciones directas y de licitación pública • **Sanciones administrativas** • Programa de divulgación
Organización interna	• Responsable de protección civil • Relación del parque vehicular

Fuente: Elaboración propia con datos del portal de la ASCM.

En la temática *regulatorio* existe la posibilidad de acceder a una liga denominada "Sanciones administrativas" que lleva a un documento en formato Excel; sin embargo, no tiene datos de ninguna sanción administrativa.[19] Al abrirlo se encuentra un texto que indica:

> *Durante el periodo reportado no se generó ningún expediente de responsabilidad y no hubo servidores públicos sancionados.*

De manera que no es posible conocer información sobre procedimientos o sanciones administrativas por medio de los portales mencionados, ni a través del informe más importante que emite la ASCM sobre la revisión de la Cuenta Pública, ni tampoco mediante las acciones de transparencia proactiva.

Reflexiones finales

En los últimos años ha cobrado fuerza un nuevo discurso público que afirma que ahora sí se combate la corrupción, hay cambios normativos (nuevas atribuciones, procedimientos y recursos legales) para asegurar el acceso a la información que se refiere al manejo de los asuntos, recursos y responsabilidades públicas, pero no hay información completa y de fácil acceso.

A pesar de lo que se ha avanzado, existen aún muchos obstáculos prácticos para acceder a la información en forma inmediata, completa y comprensible. De manera que, aunque existe una base normativa que articula virtuosamente la fiscalización, la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y el combate a la corrupción, la disponibilidad de esta información en forma sencilla es escasa o inexistente.

Aunque la información de fiscalización, por ley es pública, el acceso sigue siendo difícil en dos sentidos. El primero, porque la información de las cuentas, el manejo de los recursos y su revisión no es de fácil acceso. En la Ciudad de México como vimos, la información no está disponible en los portales del gobierno, ni del legislativo o ni en el de la entidad de fiscalización superior, de forma que, no se cumplen los mandatos legales. En segundo lugar, porque una vez que la información se logra conseguir no suele estar completa, ni es de fácil comprensión, ni de fácil uso, debido a tecnicismos y a que se presenta en formatos PDF, lo que impide comprender sus alcances, compararla y reutilizarla para iniciar procesos de revisión o de rendición de cuentas.

El poder de la fiscalización se potencia con la transparencia lo que a su vez constituye una premisa para generar procesos de rendición de cuentas y de control social. Pero el poder de la vigilancia depende de que las personas vigiladas puedan ser vistas. De manera que, para que sirva, la fiscali-

[19] Fecha de última consulta, 3 de diciembre de 2019.

zación, las medidas de transparencia y el derecho a la información se debe asegurar el acceso en forma sencilla y comprensible.

La rendición de cuentas necesita que las personas tengan garantizada la posibilidad de estar informadas. En cuanto a las finanzas públicas el derecho a saber en qué, cuánto, cómo y cuándo gasta el gobierno es una premisa indispensable en la relación gobernantes-gobernados porque sin datos no es posible conocer, vigilar, ni detectar espacios de riesgo o de corrupción. No puede haber proceso de rendición de cuentas donde no hay información de las cuentas, las decisiones, los resultados y las personas responsables. La información de la fiscalización del gasto y resultados del gobierno es necesaria para evaluar la gestión y los resultados obtenidos o bien aquellos que dejaron de obtenerse. Es en esa información donde existe la posibilidad de rendir, exigir cuentas y responsabilizar a las y los servidores públicos cuando es necesario.

El derecho a la información implica acciones que no se limiten a cumplir con las normas mínimas legales, debe servir para poner a disposición información de calidad y de interés público sin que medie una solicitud de acceso a la información. Para que la información cumpla con estándares de calidad debe ser accesible, confiable, comprensible, oportuna, veraz, congruente, integra, actual, verificable y susceptible de transformarse en conocimiento público útil.

La vertiente de combate a la corrupción no puede prescindir de los responsables y de las acciones resarcitorias. La información sobre los expedientes de responsabilidad es necesaria para conocer mejor la administración pública, para diseñar mejores estrategias de control y para prevenir nuevos actos de corrupción. En esta tarea —responsabilizar por actos de corrupción— existe la oportunidad de construir datos que den cuenta del comportamiento irresponsable o ilegal de las personas a cargo del cuidado de los asuntos y recursos públicos; de las áreas donde ocurren las conductas; del estado de las investigaciones; del tiempo que toma resolver los asuntos; de las resoluciones condenatorias que se logran; entre otro tipo de información, sin que se ponga en riesgo las investigaciones que se encuentren en curso.

En una relación de rendición de cuentas las personas queremos saber quién es responsable de ciertas acciones y sobre las consecuencias de esas acciones (Bovens, 2006) y para ello necesitamos información oficial.

Las cuentas, los relatos y las consecuencias sobre esas cuentas forman parte de la misma garantía. López-Ayllón y Arellano (2008) señala que estos tres mecanismos juntos —información, justificación y sanción— hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones.

La publicidad de la información que se refiere a los procedimientos de responsabilidad presenta algunos retos, entre ellos, que sirva para informar y rendir cuentas, pero sin comprometer el principio de presunción de

inocencia de las personas señaladas como responsables —hasta en tanto no se haya emitido una sanción definitiva—. Así, la publicidad de la información sobre responsabilidades debe conjugar el derecho a saber con el derecho a la presunción de inocencia. Pero la presunción de inocencia no debe usarse como pretexto para ocultar o negar la información, ya que es posible conocer el estado de estos procedimientos sin revelar el nombre de las personas implicadas en las investigaciones.

El compromiso con el Estado de derecho y con los procesos de rendición de cuentas debe reflejarse en la cantidad, calidad, el tipo y el formato de la información que se coloca en los portales de los sujetos obligados, especialmente de aquellos que tienen como función principal fiscalizar el uso de los recursos públicos y responsabilizar a las personas por los malos manejos y daños causados. La tecnología juega un papel relevante en la recopilación y sistematización de la información de manera que los gobiernos, órganos y en general cualquier agencia pública pueden ofrecer cada vez más y mejor información, tanto del pasado (histórica) como de asuntos en curso.

Referencias

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016, 15 de abril). Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva. *Diario Oficial de la Federación*. México.

Acuerdo por el cual se aprueba la modificación de los numerales octavo, décimo primero, décimo quinto y décimo sexto de los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva (2018, 21 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Animal Político, s/a (s/f). "ASF: 'Sí es un fraude'". En: <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/auditor-si-es-fraude.html>.

Antecedentes de la creación del Órgano Superior de Fiscalización, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, Biblioteca digital del Senado de la República.

Bovens Mark (1998). *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cejudo, Guillermo (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. México: Auditoría Superior de la Federación.

DCFP (2009, 16 de abril). Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendi-

ción de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación Consultable en el Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=iNe8TcpHpMMO/ASvajxKkjmsEQm7Pu+LxSb4o/hPz/HPMRPTrs7ahDQnGBlWsuPR8Dj4NMC19W/nVKnKiIbG3Q==>.

Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Fiscalización y Rendición de Cuentas y abroga la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente, presentada por el diputado Luis Gilberto Marrón Agustín (PAN).

Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México del ejercicio 2017.

López-Ayllón, Sergio y David Arellano Gault (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: CIDE/IDAI/UNAM.

Murayama, Ciro (2019, 1º de julio). La captura del Congreso por Morena. *Nexos*. En: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.

Ocampo García de Alba, Guadalupe (2016). *Sistema nacional de fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*. México: Cámara de Diputados.

OCDE (2016). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. El sistema nacional de fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno*. México: OCDE.

Pineda Pablos, N. y J. A. Salazar Adams (2011). La fiscalización sin dientes en el gobierno del estado de Sonora 2004 y 2005. *Frontera Norte*, 23(46): 151-176.

ASF (2009). *Fiscalización Superior en México, reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley reglamentaria, 185 aniversario (1824-2009)*. México: Cámara de Diputados. En: <https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/185_Aniv.pdf>.

www.gob.mx (portal en línea).

X. APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO: ACCESO A SU INFORMACIÓN EN LOS PORTALES *WEB* DE LOS CONGRESOS LOCALES

José Said Sánchez Martínez

Introducción

El presupuesto de egresos es un plan en el que se establecen las prioridades de gasto del gobierno (Gonçalves, Kurian y Ardakanian, 2015; Nacif, 2005). En su elaboración participan el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El primero tiene la facultad para diseñar y presentarlo al Legislativo; este, por su parte, tiene la facultad para analizar, aprobar y, en su caso modificarlo. Una vez aprobado, el Ejecutivo lo publica y lo ejecuta. Después de su ejercicio, el Poder Legislativo, por medio de la entidad de fiscalización respectiva, se encarga de su revisión.

Si un ciudadano quiere saber qué plan había presentado el gobernador, qué cambios hizo el congreso y cuál fue el presupuesto finalmente aprobado por este órgano, ¿qué tendría que hacer? En teoría, esta persona podría ingresar a la página de internet de su congreso para consultar esa información. Pero, ¿qué tan cierto es esto?, ¿qué información es la que está disponible?, ¿qué tan accesible es?

Este capítulo se enfoca en la accesibilidad de la información relacionada con la función presupuestaria de los congresos estatales. El primer objetivo es medir el nivel de accesibilidad, es decir, la facilidad para encontrar y acceder a los documentos respectivos: iniciativa, dictamen y decreto del presupuesto de egresos aprobado por el congreso. En vez de establecer un modelo ideal que se pueda tomar como referente, se analizará lo que ocurre realmente en los congresos estatales. A partir de lo anterior, el segundo propósito es detectar las mejores prácticas, las cuales, pueden ser implementadas en la página de internet del congreso de la Ciudad de México (y de otros congresos que presenten rezagos).

El capítulo se estructura en cuatro partes. En la primera se desglosa el procedimiento para medir el grado de accesibilidad a la información del proceso presupuestario en los congresos estatales. En la segunda se describen de los resultados. En la tercera se destacan las mejores prácticas. Por último, se cierra con una sección de conclusiones.

La accesibilidad de la información del proceso presupuestario

Una de las dimensiones del parlamento abierto es la transparencia, la cual evalúa "la disponibilidad de información sobre las decisiones tomadas en la legislatura y el proceso deliberativo [...] Además, se evalúa el grado de accesibilidad de la legislatura mediante el análisis de la documentación presentada en el expediente del producto legislativo, el cual es debe ser de libre acceso para el público" (Puente y Luna, 2018: 10).

En la última década y media, los estudios sobre la transparencia y la rendición de cuentas se han expandido de forma considerable (CIDE-COMAIP, 2010, 2014; CUCEA-IMCO, 2015; Figueroa, 2009; García, 2008; Guerrero y Ramírez, 2006; Gutiérrez, 2015; López, 2008; López y Arellano, 2008; López y Marván, 2007; Merino, 2005, 2008; OCDE, 2016; Ríos y Cejudo, 2010; Ríos y Pardinas, 2008; Villanueva, 2005). En el caso de las investigaciones sobre la transparencia en los congresos estatales, el número aún es escaso (APA, 2015, 2017; CIDE-COMAIP, 2010, 2014; Nacif, Hernández y Egren, 2007; Puente, 2011, 2018). El hallazgo común de estos trabajos es que prevalece una heterogeneidad entre los estados. Por lo tanto, el reto todavía es establecer una base común para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de acceso a la información en condiciones similares, independientemente del estado en el que radiquen.

Para complementar los estudios previos, aquí se analiza la accesibilidad de la información relacionada con la función presupuestaria de los congresos estatales. De acuerdo con la Real Academia Española, la *accesibilidad* se refiere a la cualidad de accesible, es decir, algo que es de fácil acceso o comprensión. Por su parte, la función presupuestaria consiste en la facultad que tienen los congresos para analizar, dictaminar, aprobar y, en su caso, modificar el proyecto de presupuesto de egresos diseñado por el Poder Ejecutivo (Nacif, 2005). En concreto, el estudio se enfoca en la facilidad para acceder a tres documentos relacionados con la discusión y aprobación del presupuesto de egresos: la iniciativa del presupuesto de egresos, el dictamen correspondiente, y el decreto aprobado por el congreso. Para ello, se estudian las características del procedimiento que debe realizar cualquier ciudadano en la página de internet de su respectivo congreso. En el cuadro 1 se muestran las direcciones consultadas. La revisión de páginas *web* para este estudio se realizó entre el 11 y el 29 de noviembre de 2019.

Cuadro 1. *Dirección de las páginas de los congresos estatales*

Estado	Dirección de la página *web* del Congreso estatal
Aguascalientes	http://www.congresoags.gob.mx/
Baja California	http://www.congresobc.gob.mx/w22/

Cuadro 1. *Conclusión*

Estado	Dirección de la página *web* del Congreso estatal
Baja California Sur	https://www.cbcs.gob.mx/
Campeche	https://www.congresocam.gob.mx/
Coahuila	http://congresocoahuila.gob.mx/portal/
Colima	http://www.congresocol.gob.mx/
Chiapas	https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/
Chihuahua	https://www.congresochihuahua.gob.mx/
Ciudad de México	https://www.congresocdmx.gob.mx/
Durango	http://congresodurango.gob.mx/
Guanajuato	https://www.congresogto.gob.mx/
Guerrero	http://congresogro.gob.mx/62/inicio/
Hidalgo	http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/
Jalisco	https://www.congresojal.gob.mx/
México	http://www.cddiputados.gob.mx/
Michoacán	http://congresomich.gob.mx/
Morelos	http://congresomorelos.gob.mx/
Nayarit	http://www.congresonayarit.mx/
Nuevo León	http://www.hcnl.gob.mx/
Oaxaca	https://www.congresooaxaca.gob.mx/
Puebla	http://www.congresopuebla.gob.mx/
Querétaro	http://legislaturaqueretaro.gob.mx/
Quintana Roo	https://www.congresoqroo.gob.mx/
San Luis Potosí	http://congresosanluis.gob.mx/
Sinaloa	http://www.congresosinaloa.gob.mx/
Sonora	http://www.congresoson.gob.mx/
Tabasco	https://congresotabasco.gob.mx/
Tamaulipas	http://www.congresotamaulipas.gob.mx/
Tlaxcala	https://congresodetlaxcala.gob.mx/
Veracruz	http://www.legisver.gob.mx/
Yucatán	http://www.congresoyucatan.gob.mx/
Zacatecas	https://www.congresozac.gob.mx/63/inicio

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas *web* de los Congresos estatales.

Para medir la accesibilidad de la función presupuestaria, se propone el índice de acceso a la función presupuestaria (IAP). El IAP se compone por tres dimensiones y sus valores se derivan a partir de su promedio.[1] En este sentido, su fórmula es la siguiente:

$$iap = \frac{Ini + Dict + Dec}{3}$$

En donde *Ini* es la dimensión de las iniciativas, *Dict* la de los dictámenes, y *Dec* la dimensión de los decretos. Como se observa, se trata de un promedio que adquiere valores de 0 a 1, donde un mayor valor significa mayor facilidad para encontrar y acceder a tales documentos. A continuación, se describe cada dimensión, sus indicadores y valores respectivos. Para delimitar el estudio temporalmente, solo se considera el proceso para encontrar y acceder a los documentos del presupuesto de egresos más reciente, es decir, el correspondiente a 2019. Por lo tanto, el índice no da cuenta de los presupuestos anteriores.

Dimensión iniciativa

Como el nombre lo indica, esta dimensión hace referencia a la facilidad del procedimiento para encontrar y acceder a la iniciativa del presupuesto de egresos que es entregada por el Ejecutivo. Su valor se obtiene a partir del promedio del puntaje de sus indicadores, que son tres. El primer indicador considera si la sección de iniciativas está en el menú principal, en una de sus opciones o en algún menú secundario.2 Si lo anterior ocurre, se da el valor de 1; si existe pero no funciona, se da el valor de 0.5; y si no existe se da el valor de 0. Es preciso decir que si no se cumple con este criterio (valores de 0 y 0.5), en automático los dos indicadores siguientes adquieren el valor de cero. Si se cumple con este indicador (valor de 1), se continúa con el análisis.

El segundo indicador verifica si existe algún motor de búsqueda para encontrar la iniciativa relacionada con el presupuesto. Esta herramienta es muy útil debido a la gran cantidad de temas que se presentan como iniciativas. Los valores son los siguientes: si no hay motor de búsqueda, el valor es de 0; si lo hay pero no arroja el resultado deseado (por ejemplo, al escribir "presupuesto de egresos" u otras palabras clave), se da un valor de 0.5; y si existe y arroja el resultado deseado se da el valor de 1.

[1] Otros índices más amplios que también analizan las páginas *web* de los congresos han sido elaborados por CIDE-COMAIP (2010, 2014); Nacif, Díaz y Egren (2007); y Puente (2011).

[2] Por ejemplo, el menú principal de la página del Congreso de Aguascalientes contiene cinco opciones: *LIXV Legislatura, H. Congreso del Estado, Prensa, Agenda Legislativa*, y *Transparencia*. En este caso, es en la opción de *Agenda Legislativa* donde se ubican las iniciativas.

Una vez encontrado el documento de la iniciativa del presupuesto de egresos (con o sin el motor de búsqueda), debe ser posible su consulta o descarga (sea en formato Word o PDF). En este sentido, el tercer indicador puede adquirir valores de 0 si no es posible su consulta o descarga; y de 1 si ocurre lo contrario. La fórmula es:

$$Ini = \frac{\sum_{i}^{3}=1 I}{3}$$

Esta dimensión adquiere valores de 0 a 1, a mayor valor significa que es más fácil encontrar y acceder a la iniciativa del presupuesto de egresos.

Dimensión dictamen

Esta dimensión se refiere a la facilidad para encontrar y acceder al dictamen que hace la comisión respectiva sobre la iniciativa de presupuesto de egresos. Se trata de un promedio obtenido a partir de la suma de los valores de los cuatro indicadores que lo componen. Los primeros tres indicadores son los mismos que en la dimensión anterior. Es decir, debe existir una opción en el menú principal que lleve a los dictámenes, estar dentro del propio menú principal o en algún menú secundario. También se considera la existencia y funcionamiento de un motor de búsqueda para hallar el dictamen respectivo. Una vez encontrado, se observa si es posible descargar o acceder al documento. Finalmente, se examina si es posible conocer la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora (ya sea dentro del dictamen o en otra modalidad): se da el valor de 1 si lo tiene, de lo contrario se da un valor de cero. La fórmula de esta dimensión es la siguiente:

$$Dict = \frac{\sum_{i}^{4}=1 Di}{4}$$

Los valores que puede obtener van de 0 a 1, un mayor valor significa que hay más facilidad para encontrar y acceder el documento del dictamen del presupuesto de egresos.

Dimensión decreto

La tercera dimensión se enfoca en la facilidad para encontrar y acceder al decreto aprobado por el Congreso. Se trata de un promedio obtenido a partir de la suma de sus cuatro indicadores. Al igual que en las dos dimensiones anteriores, se identifica si una de las opciones del menú dirige al usuario a los decretos, si estos están en el menú principal o en algún menú

secundario. También se consideran los indicadores sobre el motor de búsqueda y de acceso al documento. Los valores son los mismos que en las dimensiones anteriores. Adicionalmente, se observa si el documento contiene el resultado de la votación general en el pleno sobre el decreto o si es posible su consulta: se da el valor de 1 si lo tiene, de lo contrario se da un valor de 0. La fórmula es:

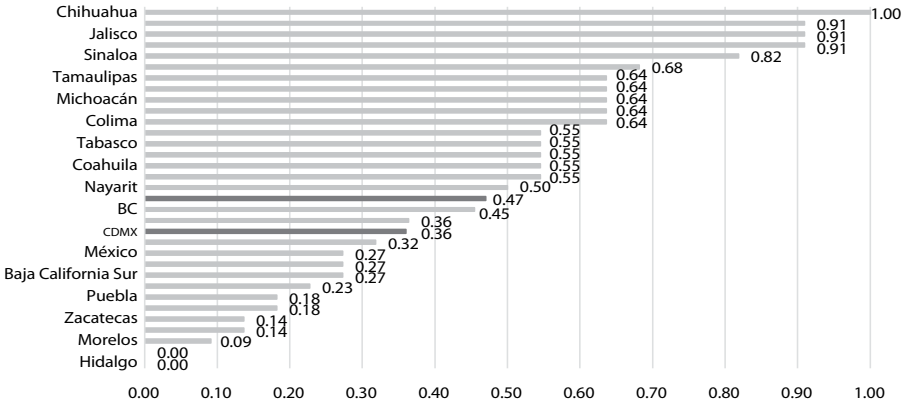
$$Dec = \frac{\sum_{i}^{4}=1 De}{4}$$

La dimensión *Dec* toma valores de 0 a 1, un mayor valor significa mayor facilidad para encontrar y acceder al decreto del presupuesto de egresos. Como se indicó arriba, a partir de estas dimensiones se obtienen los valores del IAP, que consiste en un promedio basado en las tres dimensiones. El índice toma valores de 0 a 1: a medida que aumentan los valores, significa que hay mayor facilidad para encontrar y acceder a los documentos relacionados con el proceso presupuestario en sus fases de discusión y aprobación.

Análisis de los resultados

En esta sección se describen los resultados para el IAP. Posteriormente, se describen los resultados de las tres dimensiones que lo componen. La gráfica 1 muestra los valores del IAP. El promedio general fue de 0.47; y destaca, por un lado, el Congreso de Chihuahua, el cual cumplió con todos los indicadores establecidos. Le siguieron los congresos de Yucatán, Jalisco y

Gráfica 1. *Valores del índice de acceso a la función presupuestaria*



Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de los Congresos estatales.

Guanajuato, todos con un valor de 0.91. En el extremo opuesto, por otro lado, sobresalen los congresos de Hidalgo y Veracruz, con valores de 0. Esto se explica porque en ambos casos no hubo opciones para las iniciativas, los dictámenes y los decretos. Como se aprecia, el congreso de la Ciudad de México tuvo un valor de 0.36, por debajo del promedio. A continuación se describen de los resultados por cada dimensión.

Dimensión iniciativas

En la gráfica 2 se exponen los valores obtenidos de la dimensión sobre las iniciativas del presupuesto de egresos. El promedio para esta dimensión fue de 0.59; y se ubican, por un lado, aquellos estados que cumplieron con los valores de los tres indicadores: Yucatán, Sinaloa, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Colima y Aguascalientes. Por ejemplo, la página del Congreso de Aguascalientes cuenta con una barra de menú con cinco opciones: *LXIV Legislatura; H. Congreso del Estado; Prensa; Agenda Legislativa y Transparencia*. Al elegir la opción de *Agenda Legislativa*, se despliega una barra de subopciones en donde se ubican las iniciativas. Después de elegirla, aparece el motor de búsqueda, en donde basta con escribir "presupuesto 2019" para encontrar la iniciativa respectiva. Asimismo, se puede escoger el icono para descargar el documento. En la página del congreso de Sinaloa, se observó que debajo del menú principal aparece otra barra con el título de *Actividad Legislativa*, en donde se ubica la opción de iniciativas. Después de escogerla, se dirige al usuario a una página secundaria, la cual cuenta con un motor de búsqueda. Al escribir "presupuesto" se obtiene el documento, el cual se puede descargar para su consulta. En Jalisco, en la barra de menú principal hay que seleccionar la opción de *Trabajo Legislativo* y posteriormente la opción INFOLEJ (Información Legislativa del Estado de Jalisco), en donde se encuentra el motor de búsqueda. Aunque en este motor hay diversas opciones (Legislatura, número de sesión, comisión de estudio, tipo de documento, estado, entre otras), basta con escribir la palabra "presupuesto" para encontrar la iniciativa respectiva, cuyo documento se puede descargar.

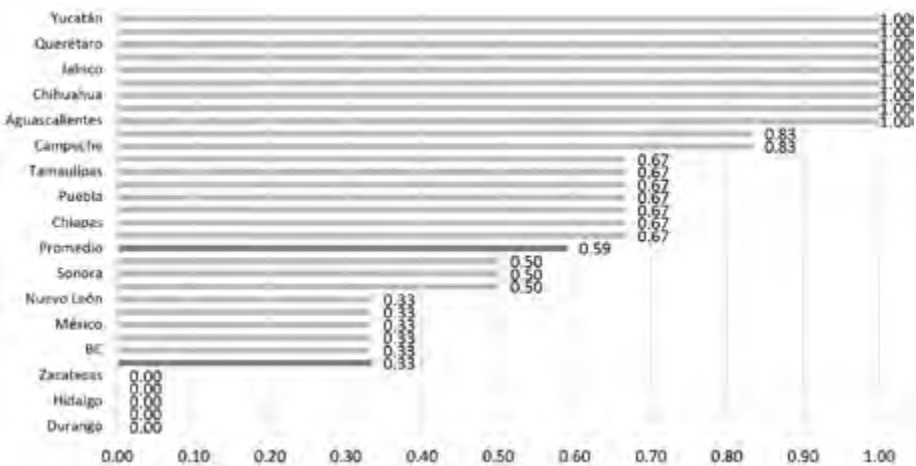
Hubo otros casos en los que no se contó con un motor de búsqueda o que, a pesar de tenerlo, no funcionaba. Por ejemplo, en Campeche, después de seleccionar en la barra de menú la opción de *Actividades legislativas*, aparecen diversas subopciones, entre las cuales se encuentran las iniciativas. Después de elegirla, aparece el motor de búsqueda y la lista de las iniciativas. Sin embargo, al escribir palabras como "presupuesto" o "presupuesto 2019", no se obtiene ningún resultado. En consecuencia, el ciudadano debe buscar en la lista de las iniciativas, las cuales se identifican por

un código[3] y no por la temática o contenido, lo cual hace más complicado el proceso. En Nayarit también hay motor de búsqueda, sin embargo, no se encontró la iniciativa del presupuesto de egresos. A diferencia de Campeche, aquí la lista de iniciativas sí hace una descripción del tema o contenido.

En contraste, los congresos con la peor valoración fueron los de Durango, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Zacatecas, en donde no se detectó una opción sobre las iniciativas. ¿Qué sucede en estados casos? En Durango, el menú principal cuenta con las siguientes opciones: *Nosotros; Trabajo Legislativo; Transparencia; Canal Legislativo y Regístrate*. En *Trabajo Legislativo*, de las 10 subopciones que despliega, ninguna es sobre las iniciativas. En la opción Transparencia se puede encontrar la subopción de parlamento abierto, sin embargo, no funciona. En Guerrero, a pesar de contar con diversas opciones (*Órganos de gobierno; Congreso; Sesiones; Órganos de difusión; Accesos directos*), no se encontró una sección para las iniciativas. En Hidalgo, la página también *cuenta con diversas opciones e iconos. Por ejemplo, su barra de menú contiene las opciones de: LXIV Legislatura; Trabajo Legislativo; Biblioteca Legislativa; Transparencia; Conoce al Congreso; Contraloría Interna; Contacto Ciudadano y Agenda Legislativa*. Sin embargo, en ninguna se puede encontrar una que dirija al usuario a las iniciativas.

Como se observa en la gráfica 2, el valor obtenido por el Congreso de la Ciudad de México está por debajo de promedio, con solo 0.33. Al entrar a la página se observó que la barra de menú tiene las siguientes opciones:

Gráfica 2. *Valores de la dimensión Iniciativas*



Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de los Congresos estatales.

[3] Por ejemplo: INICIATIVA_328LXIII1119; INICIATIVA_325LXIII1119; INICIATIVA_324LXIII1119, etcétera.

Inicio; Congreso; Comisiones; Parlamentarios; Leyes; Ciudadanía; Comunicación y *Transparencia*. Las iniciativas se encuentran dentro de la opción *Leyes*. Una vez seleccionadas, se envía a la sección respectiva, en donde no hay motor de búsqueda. Aquí hay que elegir el icono "Leer más", y luego dar *click* en la opción señalada para descargar las iniciativas. Una vez hecho esto, se descarga la lista de iniciativas en un formato Excel. Se trata de una base con diversos aspectos relacionados con las iniciativas (ejercicio; fecha de inicio del periodo del que se informa; fecha de término del periodo que se informa; número de legislatura; duración de la legislatura; etc.), lo cual hace difícil la búsqueda. En esta base no se encontró la iniciativa del presupuesto de egresos para 2019.

Dimensión dictámenes

En la dimensión relacionada con los dictámenes es en donde se identifican mayores rezagos. El valor promedio fue de 0.33, menor al de la dimensión anterior. Como se observa en la gráfica 3, en 14 estados se registró un valor de 0. Esto quiere decir que en sus páginas no hay una sección que indique al usuario la ubicación de los dictámenes.

Los congresos mejor evaluados fueron los de Yucatán, Guanajuato y Chihuahua. En la página del congreso de Yucatán, debajo del menú principal se encuentra la opción de Gaceta Parlamentaria. Una vez que se le da click, se despliega una página secundaria en donde se encuentra, entre otros, el icono de dictámenes. Después de elegirlo, se despliega el listado de los dictámenes, en donde se cuenta con un motor de búsqueda, el cual arroja el resultado deseado. Además, el documento se puede descargar en formato PDF. Al final del dictamen se encuentra la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora, cuyo formato tiene la fotografía del legislador, su firma y el sentido del voto.

En Guanajuato, en el menú principal se encuentra la opción de Trabajo Legislativo, en donde se ubica la subopción de *Dictámenes*. Al darle *click*, envía al usuario a la página secundaria de los dictámenes, la cual cuenta con un motor de búsqueda. Después de escribir la palabra "Presupuesto 2019", se localiza el documento deseado, el cual se puede descargar. Al igual que en Yucatán, el dictamen cuenta con los votos de los integrantes de la comisión dictaminadora, aunque sin la fotografía de los legisladores.

En la página del Congreso de Chihuahua, en el menú principal se ubica la opción de *Biblioteca*. Al seleccionarla, se envía al usuario a una página secundaria en donde se encuentra la opción de *Dictámenes*. Aunque tiene dos motores de búsqueda, solo el segundo (denominado Buscador) es el que arroja la lista de resultados, entre los cuales hay que elegir el correspondiente para el presupuesto de egresos de 2019. A pesar de que el documento del dictamen no contiene la votación de la comisión, en la lista de resul-

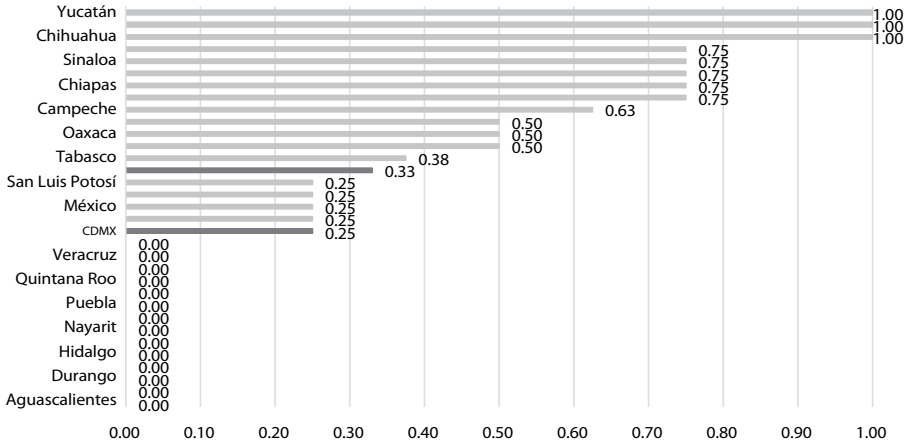
tados aparece la votación, junto con el nombre de los integrantes y el sentido del voto.

En el caso de los congresos peor evaluados, se observa lo siguiente. En Zacatecas, el menú principal cuenta con las opciones de *Inicio; LXIII Legislatura; Sesiones; Trabajo Parlamentario* y *Transparencia*. En la opción de *Trabajo Parlamentario* solo están las subopciones de la *Gaceta Parlamentaria* y del *Diario de los Debates*. En el lado derecho de la página principal aparece un menú secundario con la opción de *Sistema de Información Legislativa*. Al entrar en ella, se debe elegir una legislatura (LXIII, LXII y LXI), después de hacerlo solo aparecen opciones para los *Decretos, Acuerdos*, y *Resoluciones*. En Baja California Sur, la barra de menú tiene las opciones de *Junta de Gobierno; Trabajos Legislativos; Transparencia Legislativa; Unidad de Evaluación y Control; Organización* y *Contáctanos*. Aunque dentro de la opción de *Trabajos Legislativos* se identifica la subopción de *Dictámenes*, esta no funciona. En Querétaro, la opción de *Servicios Parlamentarios* que se encuentra en el menú principal, solo indica las subopciones de *Gacetas Legislativas; Iniciativas* y *Proyectos Aprobados*. Al final de la página principal se encuentra la opción de *Consulta*, la cual contiene las subopciones de *Leyes; Códigos; Leyes Orgánicas; Diario de Debates; Archivo de Video*; entre otros, pero ninguna relacionada con los dictámenes.

En la gráfica 3 se observa que el Congreso de la Ciudad de México tuvo un valor de 0.25, por debajo del promedio. Cuando se ingresa a su página, en la barra de menú principal se encuentra la opción de *Transparencia*, dentro de la cual está la subopción de *Transparencia proactiva*. Una vez que se le da click, se despliega una página secundaria en donde se ubica la opción *Dictámenes a Decreto*, divididos en los del primer periodo, segundo periodo y primer periodo extraordinario de sesiones. Aunque dentro del documento del primer periodo se hace referencia al dictamen del presupuesto de egresos para el año 2019, no cuenta con una opción para descargarlo, es decir, no se puede acceder a él. ¿Cómo encontrar el documento? Una forma alternativa, aunque no sencilla, es por medio del *Diario de los Debates*, el cual se ubica dentro de la opción Parlamentarios del menú principal (sin embargo, este procedimiento implica conocer el día en que se presentó el dictamen respectivo). Al escoger la opción *Diario de Debates*, se abre una página secundaria en donde se muestran los diarios por fecha. Si el usuario conoce las fechas del proceso presupuestario, entonces podría delimitar su búsqueda a los diarios del mes de diciembre.[4] Dentro del diario se encuentra el dictamen respectivo.

[4] Hay que recordar que el Ejecutivo de la Ciudad de México debe entregar la iniciativa de presupuesto de egresos a más tardar el 30 de noviembre, y el Congreso debe aprobarla a más tardar el 20 de diciembre. Cuando inicia un nuevo periodo constitucional de gobierno, las fechas respectivas son 20 y 27 de diciembre.

Gráfica 3. *Valores de la dimensión Dictámenes*



Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de los Congresos estatales.

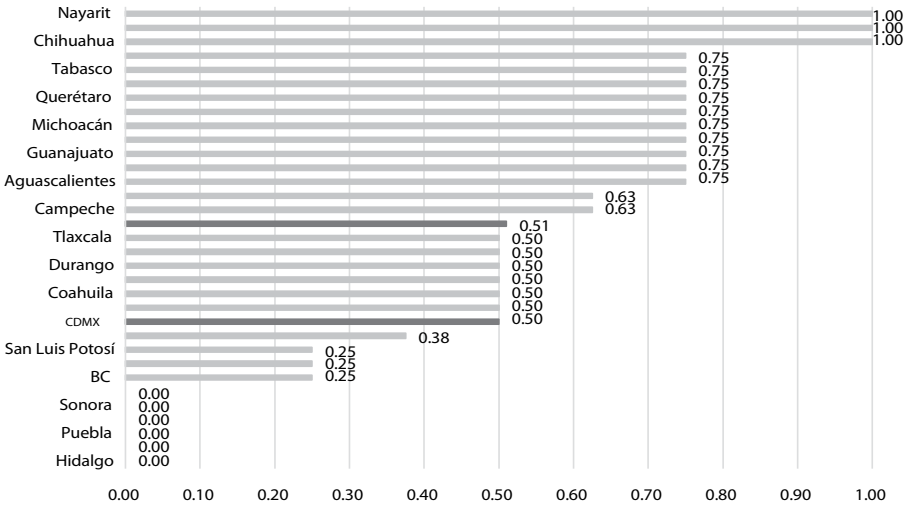
Dimensión decretos

En la gráfica 4 se exponen los valores de esta dimensión. Para este caso, el promedio fue de 0.51. Las páginas con los mejores puntajes fueron las de Nayarit, Jalisco y Chihuahua. En la página del Congreso de Nayarit, su menú principal contiene la opción *Qué hacemos*, dentro de la cual hay que elegir *Proceso Legislativo*, y posteriormente, *Leyes y Decretos*. Hecho lo anterior, se envía a una página secundaria en donde se encuentra el motor de búsqueda. Una vez encontrado el decreto, este se puede descargar y consultar. Además, en la lista de resultados se cuenta con la opción para acceder a la votación, un documento que contiene el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto. En Jalisco, en la barra de menú se encuentra la opción *Trabajo Legislativo*, en ella hay que escoger la subopción INFOLEJ, la cual envía a una página secundaria en donde se ubica el motor de búsqueda. Después de escribir la palabra "presupuesto", se despliega el resultado con las diversas fases del proceso legislativo. Además, cuenta con un icono dentro del cual se puede consultar el resultado de la votación del decreto, con el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto. En el Congreso de Chihuahua, en el menú principal se ubica la opción de *Biblioteca*, una vez seleccionada, se envía al usuario a una página secundaria, en donde hay que escoger la opción *Decretos*. También se cuenta con un motor de búsqueda, y se puede acceder al documento. Al mostrar los resultados, también se ofrece información sobre la votación, junto con el nombre de los legisladores y el sentido del voto.

En contraste, los congresos de Veracruz, Sonora, Quintana Roo, Puebla, Morelos e Hidalgo se ubican en el caso contrario. Por ejemplo, en Morelos, la página muestra un menú principal con las opciones *Inicio; Poder Legislativo; Diputados; Comunicación Social; Transparencia* y *Contacto*. En ninguna de ellas hay opciones secundarias que hagan referencia a los decretos. Debajo del menú principal se ubica un menú secundario con las opciones de *Comisiones; Transparencia; Prensa; Leyes* e *Iniciativas*, sin embargo, no funcionan. La página del Congreso de Quintana Roo contiene, en su menú principal, la opción de *Documentos Legislativos*; una vez seleccionada, se muestran las opciones de *Sesiones; Iniciativas; Acuerdos* y *Decretos y declaratoria*s. No obstante, no se encontró el decreto correspondiente al presupuesto de 2019. Esto se debe a que solo se cuenta con información para la XVI Legislatura, la cual inició su periodo en septiembre de 2019. En Puebla, dentro de la opción de *Legislación*, tampoco se detectó alguna subopción que haga referencia a los decretos.

En la gráfica 4 se observa que la página *web* del Congreso de la Ciudad de México obtuvo una puntuación de 0.5, ligeramente por debajo del promedio. Aquí se observó lo siguiente. En el menú principal hay que escoger la opción *Parlamentarios*, en donde se encuentra la subopción *Decretos*. Se envía al usuario a una página secundaria, en donde hay que dar *click* al botón *Decretos*. Una vez hecho esto, se despliega una lista con los decretos, en donde no se cuenta con un motor de búsqueda. Los títulos de estos do-

Gráfica 4. *Valores de la dimensión Decretos*



Fuente: Elaboración propia con base en las páginas *web* de los Congresos estatales.

cumentos hacen referencia a su fecha, por lo tanto, el usuario tiene que acceder a cada uno para conocer su contenido.[5]

Mejores prácticas y recomendaciones para el Congreso de la Ciudad de México

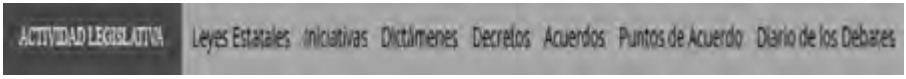
Los resultados anteriores muestran de manera clara que existen diferencias entre los congresos con relación a la facilidad para encontrar y acceder a los documentos relacionados con la función presupuestaria del Poder Legislativo. En términos comparados, el Congreso de la Ciudad de México no resultó bien evaluado. Conviene aquí resaltar uno de los argumentos a favor de los estados federales, es decir, en donde existen dos o más niveles de gobierno con cierto grado de autonomía constitucional. Gracias a esta autonomía, los gobiernos federal y estatal pueden diseñar e implementar diversas políticas públicas sobre un mismo tema (Oates, 1999). Esto permite que haya un aprendizaje horizontal y vertical entre los gobiernos de un mismo nivel o entre el gobierno federal y el estatal, es decir, que se vayan replicando las mejores políticas y abandonando las peores. En tal sentido, las siguientes secciones destacan las mejores prácticas detectadas en otros congresos para que sean adoptadas no solo por el Congreso de la Ciudad de México, sino también por aquellos que mostraron rezagos.

Proceso para acceder a la iniciativa del presupuesto

En la evaluación de la dimensión de iniciativas, nueve congresos obtuvieron el máximo puntaje. El aspecto que comparten es que hay una sección claramente identificable para las iniciativas. Las variaciones se presentan de la siguiente forma. En el Congreso de Yucatán, hay que seleccionar primero la opción de *Gaceta Parlamentaria* para encontrar la sección de iniciativas. En Sinaloa, debajo del menú principal se muestra un menú secundario que contiene las *Iniciativas, Dictámenes* y *Decretos*, entre otros documentos. En Querétaro, aunque las iniciativas no están en un menú secundario como en Sinaloa, se pueden detectar fácilmente en la opción de *Servicios Parlamentarios*. En Aguascalientes, dentro del menú principal, en la opción de *Agenda Legislativa*, también se encuentra la subopción de iniciativas. Como se puede notar, la buena práctica consiste en ofrecer al usuario una forma fácil para encontrar la opción de iniciativas. En las siguientes imágenes se muestran los ejemplos señalados.

[5] Por ejemplo: DECRETO_DICTAMEN_47_27_28_12_2018.pdf; DECRETO_DICTAMEN_47_28_28_12_2018.pdf; DECRETO_DICTAMEN_47_29_28.

Figura 1. *Iniciativas en página del Congreso de Sinaloa*



Fuente: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>.

Figura 2. *Iniciativas en página del Congreso de Querétaro*

Fuente: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/>.

Figura 3. *Iniciativas en página del Congreso de Aguascalientes*

Fuente: <http://www.congresoags.gob.mx/>.

Una vez que se ha encontrado la opción de las iniciativas, la segunda buena práctica consiste en ofrecer al usuario la herramienta de motor de búsqueda, ya que gracias a ella se pueden filtrar los documentos para encontrar la iniciativa de interés. Además, hay que asegurar que al escribir las palabras clave, se arroje el documento deseado. En las figuras de esta sección se muestran los motores de búsqueda para las iniciativas disponibles en algunos congresos.

Figura 4. *Motor de búsqueda para iniciativas en el Congreso de Aguascalientes*

Fuente: <http://www.congresoags.gob.mx/>.

Figura 5. *Motor de búsqueda para iniciativas en el Congreso de Chihuahua*

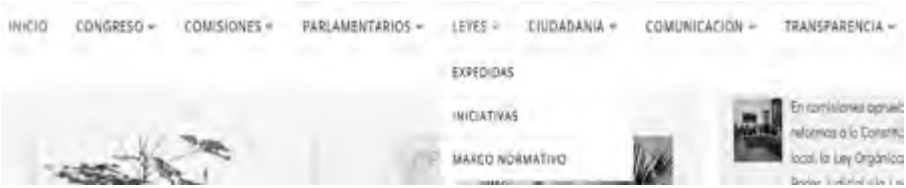
Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Figura 6. *Motor de búsqueda para iniciativas en el Congreso de Sinaloa*

Fuente: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>.

En el caso de la Ciudad de México, aunque la subopción de iniciativas se encuentra fácilmente dentro de la opción de *Leyes* (figura 7), al seleccionarla envía a una página secundaria que no cuenta con motor de búsqueda (figura 8). Al dar *click* en el botón "Leer más", se descarga un documento en formato Excel en donde se enlistan las iniciativas. La recomendación concreta es sustituir este proceso e implementar en su lugar un motor de búsqueda funcional, es decir, en el que al escribir una palabra clave (por ejemplo, "presupuesto"), se encuentre la iniciativa respectiva y que se pueda descargar para su consulta.

Figura 7. *Iniciativas en página del Congreso de la Ciudad de México*



Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Figura 8. *Iniciativas sin motor de búsqueda, Congreso Ciudad de México*

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

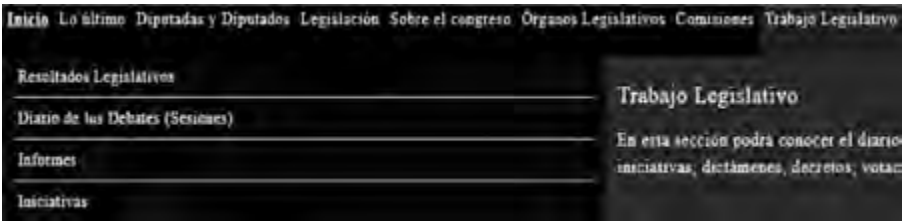
Proceso para acceder al dictamen del presupuesto

Las mejores prácticas en esta dimensión consisten en una identificación fácil de los dictámenes, en contar con un motor de búsqueda que permita encontrar el documento respectivo, en acceder al documento, y en consultar la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora. Con relación al primer aspecto, se pueden mencionar los siguientes ejemplos. En Yucatán, después de seleccionar la opción de *Gaceta Parlamentaria*, se encuentra la subopción de los Dictámenes; en Guanajuato, los dictámenes se encuentran en la opción de *Trabajo Legislativo*; y en Chihuahua se ubican en la opción de *Biblioteca*.

Figura 9. *Dictámenes en la página del Congreso de Yucatán*

Fuente: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>.

Figura 10. *Dictámenes en la página del Congreso de Guanajuato*



Fuente: <https://www.congresogto.gob.mx/>.

Figura 11. *Dictámenes en la página del Congreso de Chihuahua*

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Al igual que en el caso de las iniciativas, es importante contar con un motor de búsqueda que funcione y arroje el resultado deseado. La siguiente práctica deseable es que se pueda conocer la votación de la comisión dictaminadora. En este sentido, entre aquellos congresos que cumplieron con este indicador se detectaron varias modalidades. Por ejemplo, en algunos casos, al final del documento del dictamen se encontraron los resultados de la votación, junto con el nombre, fotografía y el sentido del voto de los legisladores integrantes de la comisión. En otros, en la lista de los dictámenes se mostraba el dato respectivo. Este fue el caso del Congreso de Chihuahua (figura 12), donde junto al resultado para acceder al documento, se detalla el resultado de la votación de la comisión dictaminadora, con los nombres de los legisladores, el partido al que pertenecen y el sentido de su voto.

Figura 12. *Votación de la comisión dictaminadora del Congreso de Chihuahua*

Dictamen

LXVI - I Año - I PO. Se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019.

Se turnó a: Comisión

Comisión: Programación, Presupuesto y Hacienda Pública

Número (Comisión): DCPPHP/06/2018

Aprobación en comisión: 19 diciembre 2018

Votación en Comisión: Mayoría

3 votos a favor: Alejandro Gloria González (PVEM), Rocío Guadalupe Sarmiento Ruíno (MC), Jesús Alberto Valenciano Garcia (PAN)

1voto en contra: Miguel Ángel Colunga Martínez (MORENA)

Descargas: Dictamen Dictamen

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Como se mencionó antes, en el caso del Congreso de la Ciudad de México, para encontrar la sección de dictámenes hay que escoger la opción de *Transparencia* en el menú principal, y después seleccionar la subopción de *Transparencia proactiva*. Hecho lo anterior, se envía al usuario a una página secundaria en donde, entre otros documentos, se encuentran los dictámenes. Sin embargo, no hay un motor de búsqueda, y no existe la posibilidad de consultar los documentos (figura13). La opción de descarga consiste solo en un documento Excel en donde se muestran diversos dictá-

Figura 13. *Sección de dictámenes en el Congreso de la Ciudad de México*

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

menes, sin que se pueda consultar el documento respectivo. En consecuencia, la recomendación concreta es ubicar la sección de *Dictámenes* junto con la sección de *Iniciativas* (la cual actualmente está en la opción de *Leyes* del menú principal), e instalar la herramienta del motor de búsqueda, junto con la posibilidad de descargar el documento y contar con la votación de la comisión dictaminadora (similar a lo que hace Chihuahua).

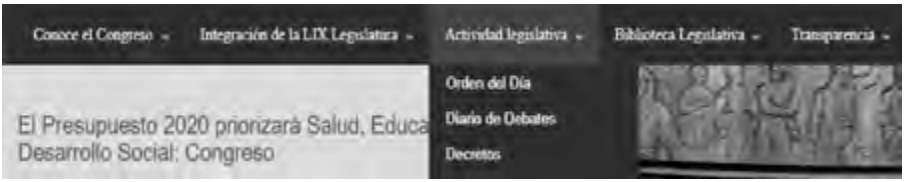
Proceso para acceder al decreto del presupuesto

Pasamos ahora a mencionar las buenas prácticas para acceder del documento del decreto del presupuesto de egresos. De forma similar al proceso anterior, aquí las buenas prácticas se enfocan en identificar de manera fácil la sección de los decretos, en contar con un motor de búsqueda, en acceder al documento y en conocer la votación. Hay variaciones al respecto. La más común es que los decretos se encuentren en alguna de las opciones del menú principal. Por ejemplo, en el Congreso de Oaxaca se ubican dentro de la opción de *Trabajo Legislativo*; y en Colima están en la opción de *Actividad Legislativa*. Otra modalidad es encontrarlos en un menú secundario dentro de la página principal. Esto ocurrió en los congresos de Guerrero y de Nayarit.

Figura 14. *Decretos en la página del Congreso de Oaxaca*

Fuente: <https://www.congresooaxaca.gob.mx/>.

Figura 15. *Decretos en la página del Congreso de Colima*



Fuente: <http://www.congresocol.gob.mx/>.

Figura 16. *Decretos en la página del Congreso de Guerrero*

Fuente: <http://congresogro.gob.mx/62/inicio/>.

Figura 17. *Decretos en la página del congreso de Nayarit*

Fuente: <http://www.congresonayarit.mx/>.

En concordancia con las secciones anteriores, el proceso para consultar los decretos también debe contar con el motor de búsqueda, la posibilidad de acceder al documento, y los resultados de la votación en el pleno. En las figuras 18 y 19 se muestran los casos de Chihuahua y Nayarit. Asimismo, es importante que el usuario pueda conocer el resultado de la votación del decreto. Como se observa en la figura 19, entre los detalles del resultado de la búsqueda se encuentra la opción de la votación. Una vez encontrado el documento, se da click en la opción de votación y se muestra el resultado, junto con el nombre de los legisladores, su partido político y el sentido del voto. En Chihuahua, una vez que el motor de búsqueda arroja los resultados, se observa que estos detallan la votación, tanto en lo general como en lo particular (figura 20). Por cuestiones de espacio, solo se observa la votación en lo general.

Figura 18. *Motor de búsqueda del Congreso de Chihuahua*

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Figura 19. *Motor de búsqueda del Congreso de Nayarit*

Fuente: <http://www.congresonayarit.mx/>.

Figura 20. *Detalles del decreto de presupuesto de egresos, Congreso de Chihuahua*

Decreto 260/18

LXVI - I Año - I PO. Se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2019.

Descargas: Decreto | Decreto | Tomo 1 | Tomo 2 | Publicación

Sentido de la Resolución: Aprobado

Votación: Mayoría

En lo general:

21 votos a favor, emitidos por las y los diputados: Rubén Aguilar Jiménez (PT.), Luis Alberto Aguilar Lozoya (P.A.N.), Fernando Álvarez Monjé (P.A.N.), Georgina Alejandra Bujanda Ríos (P.A.N.), Anna Elizabeth Chávez Mata (P.R.I.), René Frías Bencomo (P.N.A.), Blanca Gómez Gutiérrez (P.A.N.), Alejandro Gloria González (P.V.E.M.), Carmen Rocío González Alonso (P.A.N.), Miguel Francisco La Torre Sáenz (P.A.N.), Obed Lara Chávez (P.E.S.), Patricia Gloria Jurado Alonso (P.A.N.), Misael Máynez Cano (P.E.S.), Amelia Deyanira Ozaeta Díaz (PT.), Lorenzo Arturo Parga Amado (M.C.), Rocío Guadalupe Sarmiento Rufino (M.C.), Jorge Carlos Soto Prieto (P.A.N.), Marisela Terrazas Muñoz (P.A.N.), Jesús Alberto Valenciano García (P.A.N.), Jesús Velázquez Rodríguez (P.R.I.) y Jesús Villarreal Macías (P.A.N.).

11 votos en contra de las y los legisladores: Omar Bazán Flores (P.R.I.), Benjamín Carrera Chávez (MORENA), Francisco Humberto Chávez Herrera (MORENA), Miguel Ángel Colunga Martínez (MORENA), Gustavo De la Rosa Hickerson (MORENA), Ana Carmen Estrada García (MORENA), Rosa Isela Gaytán Díaz (P.R.I.), Janet Francia Mendoza Berber (MORENA), Leticia Ochoa Martínez (MORENA), Maribela Sáenz Moriel (P.E.S.) y Lourdes Beatriz Valles Armendáriz (MORENA).

1 (uno) no registrado, de la Diputada Martha Josefina Lemas Guzmán (P.E.S.).

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

En el Congreso de la Ciudad de México, los decretos se encuentran en la opción de Parlamentarios del menú principal (figura 21). Al escoger la subopción Decretos se envía al usuario a una página secundaria, la cual no cuenta con un motor de búsqueda (figura 22). Al dar *click* en el título *Decretos* (figura 23), solo se despliega una lista con los decretos, en los cuales hay que buscar el respectivo para el presupuesto de egresos. Como se observa en la figura 23, los decretos se identifican por su fecha, no por el tema o contenido. Las recomendaciones sobre la búsqueda de los decretos es establecer el motor de búsqueda (como en Chihuahua y Nayarit). Igualmente, acompañar lo anterior con los resultados de la votación en el pleno, tanto en lo general como en lo particular, mostrar el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto.

Figura 21. *Ubicación de los decretos en el menú principal, Congreso de la Ciudad de México*

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Figura 22. *Página secundaria de la subopción Decretos, Congreso de la Ciudad de México*

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Figura 23. *Resultados de la opción Decretos, Congreso de la Ciudad de México*

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

En suma, lo anterior muestra que la información de la página de internet del Congreso de la Ciudad de México tiene muchas áreas de oportunidad, al menos con respecto a la función presupuestaria. Sintetizando las recomendaciones, las iniciativas, dictámenes y decretos aprobados por el congreso deben tener una sección identificable y clara dentro del menú principal o en una de sus opciones. Por ejemplo, podría integrarse en la opción de *Leyes* o *Parlamentarios* (que ya existen), o en una nueva opción (que podría llamarse *Trabajo Parlamentario*, *Actividad Legislativa*, *Agenda Legislativa*, etc.). Hay que evitar que estén dispersas entre varias opciones. La segunda recomendación es implementar la herramienta del motor de búsqueda para los tres documentos, y asegurarse de que arroje el resultado deseado al escribir las palabras clave. Una vez encontrado, se debe ofrecer al ciudadano la opción de descargar el documento para su consulta. Por último, en el caso de los dictámenes y los decretos, procurar que se pueda consultar el resultado de la votación, junto con el nombre del legislador, su fotografía, el partido al que pertenece y el sentido del voto. Estas recomendaciones también se pueden aplicar para otros temas diferentes a la función presupuestaria. En consecuencia, se mejoraría de manera sustantiva el acceso a los documentos relacionados con las funciones del Poder Legislativo.

Conclusiones

En el tema del acceso a la información de la función presupuestaria, la evidencia que se mostró en este capítulo da cuenta de que las páginas de internet de los congresos estatales ofrecen herramientas diferentes a los ciudadanos para encontrar los documentos esenciales. Un ciudadano inte-

resado en conocer las decisiones de su congreso en materia presupuestaria, enfrentará más o menos dificultades para encontrar y acceder a los documentos en función de la entidad federativa en donde radique. En concreto, un ciudadano de Chihuahua tiene más facilidad para acceder y conocer las decisiones de su Congreso que uno de Hidalgo. Esto quiere decir que aún persiste la falta de un piso mínimo que garantice condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Los resultados también muestran que es posible implementar procedimientos sencillos y claros para que los ciudadanos puedan estar informados sobre las decisiones que se toman al interior del Poder Legislativo en materia presupuestaria. En tal sentido, el Congreso de la Ciudad de México puede retomar e implementar las mejores prácticas detectadas en otros congresos para aumentar la facilidad para acceder a los documentos relacionados con la función presupuestaria.

Referencias

APA (2015). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2015*. Alianza para el Parlamento Abierto. En: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>.

APA (2017). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017*. Alianza para el Parlamento Abierto. En: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>.

CIDE-COMAIP (2010). *Métrica de la transparencia 2010*. México: CIDE / COMAIP.

CIDE-COMAIP (2014). *Métrica de la transparencia 2014*. México: CIDE / COMAIP.

CIUCEA-IMCO (2015). *Auditorías superiores locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Figueroa, A. (2009). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. México: Auditoría Superior de la Federación.

García, N. (2008). *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México: INAP/El Colegio de Jalisco.

Gonçalves, L., M. Kurian y R. Ardakanian (2015). *Intergovernmental Fiscal Relations*. Nueva York: Springer.

Guerrero, E. y L. Ramírez (2006). La transparencia en México en el ámbito subnacional: Una evaluación comparada de las leyes estatales. En S. López (Coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, pp. 81-125. México: UNAM/IFAL.

Gutiérrez, A. (2015). La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 4*(2): 141-166.

López, S. (2008). La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En P. Salazar (Coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: Razones, significados y consecuencias*, pp. 235-260. México: UNAM/IFAL.

López, S. y D. Arellano (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: CIDE/IFAI/UNAM.

López, S. y M. Marván (2007). *La transparencia en la República: Un recuento de buenas prácticas*. México: CIDE/IFAI.

Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*. México: CIDE.

Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. Ackerman (Coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, pp. 240-262. México: Siglo XXI.

Nacif, B. (2005). Para entender. *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

Nacif, B., D. Hernández y J. Egren (2007). *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*. Monterrey: Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.

OCDE (2016). *Mexico's National Auditing System. Strengthening Accountable Governance*. En: <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Mexico_-national_auditing_system.pdf>.

Puente, K. (2011). La transparencia legislativa local en México. En L. Martí (Coord.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, pp. 159-189). Xalapa: Arana Editores.

Puente, K. (2018). Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización. *Estudios Políticos*, 44: 65-91.

Puente, K. e I. Luna (2018). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Resumen ejecutivo*. México: UNAM/INAI.

Ríos, Alejandra y Guillermo Cejudo (2010). La rendición de cuentas los gobiernos estatales en México. En M. Merino, S. López y G. Cejudo (Coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, pp. 115-203. México: CIDE/UNAM.

Ríos, Alejandra y J. Pardinas (2008). *Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México*. México: CIDE.

Villanueva, E. (2005). El derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México. En H. Concha, S. López y L. Tacher (Coords.), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, pp. 79-94. México: UNAM.

XI. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ACCIONES DE PARLAMENTO ABIERTO EN LA I LEGISLATURA[1]

Jason Alexis Camacho Pérez

Introducción

Los procesos de reformas en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y apertura gubernamental, han transformado de manera notoria el contexto en el que se desarrolla la democracia en México caracterizándose por la implementación de cambios incrementales pensados a gran escala con el fin de corregir los patrones de interacción entre gobernantes y ciudadanos y, en consecuencia, las formas, procedimientos y estilos de gobernar.

En este sentido, una de las principales propuestas de la democracia contemporánea versa sobre la introducción del término gobierno abierto el cual nace como una medida de respuesta institucional a la opacidad, a la discrecionalidad burocrática para decidir e implementar políticas públicas.

En el caso mexicano, es importante resaltar que la apertura gubernamental es un tema de recién interés en el campo de los estudios legislativos, debido, entre muchos factores, a la naturaleza poco mediática del Poder Legislativo a causa de una configuración institucional que fortaleció la figura presidencial durante 70 años; a los impactos negativos de la gestión parlamentaria, resultados de una creciente crisis de representatividad en la cual existe una desconexión entre las demandas de los ciudadanos y las capacidades de las instituciones políticas para agregar esas demandas (Warren, 2009) y al déficit democrático (Norris, 2011) que ha generado descontento y desinterés de los ciudadanos en conocer e incidir en los sistemas políticos.

En este sentido, analizar el Poder Legislativo depositado en congresos, comisiones y foros parlamentarios es fundamental, debido a que es en estos espacios donde los ciudadanos pueden interactuar con sus representantes políticos más directos y quienes, en mayor o menor medida, deciden e impac-

[1] Se extiende un amplio agradecimiento a Kevin Martín Carrasco Durán por sus observaciones y comentarios a la versión final de este texto.

tan en la vida pública de las sociedades a través de la creación de políticas regulativas, aprobación de presupuestos y monitoreo de otros poderes de Gobierno a través de instancias de fiscalización.

El desarrollo de los parlamentos abiertos requiere de mecanismos institucionales como leyes de transparencia, ejercicios de rendición de cuentas y dinámicas deliberativas bajo esquemas de gobernanza que generen gobernabilidad y respaldo por parte de los ciudadanos, los mercados, universidades y grupos de interés. Por lo tanto, el desarrollo del parlamento abierto está ligado a discutir y analizar el papel que juegan las herramientas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el proceso legislativo.

En ese sentido, el objetivo general del presente documento es analizar la incidencia de los principios de difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia en las actividades del Congreso de la Ciudad de México (en adelante CCDMX) y la Auditoría Superior de la Ciudad de México (en adelante ASCDMX), a través de la experiencia de investigación adquirida por medio del proyecto de investigación PAPIIT-IN307316 "Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas" del Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM.[2]

Para ello se parte de las siguientes preguntas: ¿Qué avances se han desarrollado en materia de parlamento abierto dentro del Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México? y ¿Cuáles son las actividades de difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia que han realizado estas instituciones para dar a conocer su labor legislativa y de fiscalización?

De manera específica, se pretende analizar la forma en que se implementan la difusión y accesibilidad en las actividades legislativas y de fiscalización, reflexionar sobre la importancia de promover la cultura de la transparencia en el Poder Legislativo y ubicar áreas de oportunidad y aprendizaje institucional que puedan estar sujetas a mejora para consolidar el modelo de parlamento abierto en el CCDMX y la ASCDMX.

Para ello este trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se busca acercar al lector a una aproximación conceptual de lo que significa el gobierno y el parlamento abierto y su importancia en sistemas democráticos. En el segundo, se describen algunas de las acciones institucionales en materia de apertura gubernamental, así como principios y mediciones de la implementación de esquemas de parlamento abierto en México.

En el tercer apartado, se analizan el CCDMX y la ASCDMX considerando tres variables: su creación y personalidad jurídica, sus obligaciones en ma-

[2] Se agradece al doctor Maximiliano García Guzmán, coordinador del proyecto de investigación, la autorización para replicar la escala que cuantifica la calidad de la información creada para analizar el proceso de apertura institucional en gobiernos locales.

teria de parlamento abierto y los resultados de solicitudes de acceso a la información para conocer en qué medida se realizan actividades de difusión y cultura de la transparencia en ambas organizaciones.

En el cuarto apartado se reflexiona en términos de los aprendizajes que brindó este ejercicio y se discuten áreas de oportunidad que incidan en la consolidación del modelo de parlamento abierto. Por último, se ofrecen algunas conclusiones acerca de la importancia del contexto en el que se implementan los esquemas de parlamento abierto en la Ciudad de México y las ventajas del aprendizaje y cambio institucional que puede impulsar este nuevo modelo de gobierno.

Gobierno y parlamento abierto. Una aproximación conceptual

El punto de partida para comprender a la apertura gubernamental radica en lo que busca combatir y modificar dentro de las instituciones públicas: la opacidad, la discrecionalidad y la toma de decisiones de manera unilateral. En el caso de México, la verticalidad, la falta de accesibilidad y los diseños institucionales restrictivos fueron parte de la lógica gubernamental durante el siglo XX, lo cual generó un déficit democrático reflejado en la falta de transparencia, escasa participación ciudadana y una imposibilidad latente de conocer de manera clara el desempeño del gobierno.

Con las recientes crisis democráticas, cambios y alternancias en el poder, la gente parece culpar al sistema de partidos como los responsables del desencanto por la democracia, sin embargo, democracia y partidos políticos no son variables opuestas: Mientras que la teoría democrática tiende a enfatizar los aspectos sustantivos de la democracia, el estudio y comprensión de los partidos políticos enfatiza los aspectos procedimentales de la democracia. (Van-Biezen y Saward, 2008: 7)

En este sentido, las políticas emprendidas en el marco de la transición democrática de inicios del siglo XXI se crearon con el fin de modificar dichos aspectos procedimentales y alentar la injerencia de la ciudadanía para adquirir información bajo el dominio del gobierno con el fin de darle un sentido público. "Abrir la caja negra" o "poner al gobierno en una caja de cristal" fueron muchas de las metáforas que permitieron comprender lo que se buscaba con este tipo de reformas, no obstante, se dejaba de lado un elemento importante: el gobierno no es un objeto material sino más bien orgánico, esto es, que funciona como un sujeto compuesto con órganos (Ejecutivos, Legislativos y Judiciales) estructurados a través de "organizaciones y personas regidas por normas y restringidas por presupuestos" (Peña, 2017: 101).

El reto para entender la apertura gubernamental radica en qué se espera de ella, cómo se define y qué la compone. En este sentido, para auto-

res como Insulza (2012) el gobierno abierto se estructura a partir de los principios de transparencia, participación y colaboración como elementos irrefutables para el desarrollo de las democracias. Para Peña (2017) el gobierno abierto se define por el contexto y la realidad, más que por postulados teóricos o definiciones monopolicas del término. Esto significa que el contexto y la realidad se componen por muchos gobiernos en diferentes zonas geográficas, con sistemas de gobierno, marcos jurídicos y lógicas organizacionales y procedimentales diferentes, por lo que estos elementos inciden de manera directa en las distintas dinámicas bajo las cuales se define e implementa el gobierno abierto. De manera más general, el gobierno abierto puede entenderse como:

> [...] un conjunto de arreglos institucionales fincados en la deliberación, el ejercicio dialógico y el logro de acuerdos que, en los ámbitos de la democracia política, tienen como propósito diluir la corrupción, la opacidad, el secreto, las asimetrías de la información, así como el monopolio de la propia información por parte de la autoridad, creando de ese modo, condiciones para una gestión más democrática y efectiva para la sociedad, los ciudadanos, los mercados y la opinión pública (Uvalle 2018: 52).

Desde este punto de vista, se busca incidir directamente en la gestión y operación del gobierno, de manera que la "apertura" no solo sea un compromiso escrito o una taxonomía básica de principios a considerar, sino una forma de vida institucional cotidiana que se base soluciones colaborativas de diferentes problemas públicos.

En consecuencia, la implementación del gobierno abierto no solo radica en elementos básicos de transparencia y participación, también requiere de una rendición de cuentas[3] activa que supere la verticalidad[4] y genere esquemas de corresponsabilidad entre actores interesados y, por lo tanto, también mayor aprendizaje institucional para hacer más interactivas las relaciones entre gobierno, mercado y sociedad.

Lo anterior puede ser mejor visualizado en ejercicios gubernamentales de parlamento abierto, considerando que en los congresos o foros es donde se encuentran los representantes populares y la interacción y dinámicas deliberativas pueden ser más proliferas para los ciudadanos que en otras arenas, como las del Poder Ejecutivo el cual demanda un conocimiento técnico-procedimental sobre los procesos de diseño e implementación de programas o

[3] "La rendición de cuentas es una relación entre un actor y un foro, en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede formular preguntas y emitir un juicio, y el actor puede enfrentar consecuencias" (Bovens, 2006)

[4] La rendición de cuentas vertical se distingue por ser aquella bajo la cual los ciudadanos emiten votos de castigo o premio al mal o buen desempeño de los gobernantes durante periodos electorales.

las del poder judicial que se caracteriza por ser un espacio más cerrado a la intervención política partidista.

El parlamento abierto en México

Hablar de parlamento abierto implica superar la idea básica de que el Poder Legislativo es aquel que solo formula leyes, ya que sus funciones son, en muchos sentidos, diversas. Por un lado, es un espacio donde la representación política y las posiciones ideológicas sobre la realidad que perciben los ciudadanos pueden ser expresadas a través de sus representantes, asimismo, es un contrapeso institucional al Poder Ejecutivo y a excesos que puedan venir de este.

Es en los parlamentos donde, de manera procedimental, la dispersión del poder se congrega para generar intercambios, conflictos y acuerdos en torno a los asuntos de interés público que atañen a los ciudadanos. Asimismo, es a través de los partidos y sus conjuntos de reglas y procesos en donde las demandas de la democracia pueden ser mejor vertidas y tomadas en cuenta.

De acuerdo con Puente (2018), el Poder Legislativo también tiene funciones presupuestarias, administrativas, de control parlamentario o jurisdiccionales, pero estas suelen ser menos visibles y atractivas para el público, no obstante, es un espacio que dedica sus recursos y capacidad técnica y política a resolver conflictos, representar y articular los intereses de la sociedad, servir de foro de debate o deliberación entre distintas posiciones ideológicas.

Por ese motivo, el parlamento abierto destaca como una propuesta práctica dentro los congresos y parlamentos como espacios deliberativos en los cuales los ciudadanos pueden tener una injerencia más significativa al colaborar directamente con sus representantes en el tratamiento de problemas comunes.

No obstante, la apertura parlamentaria y la colaboración de los ciudadanos en el Poder Legislativo, si bien van acorde con los principios de publicidad y transparencia que exige el gobierno abierto, en términos procedimentales pueden ser contrarios al funcionamiento de los congresos, ya que la deliberación parlamentaria se maximiza en democracias consensuales, con sistemas presidencialistas, cuando la oposición tiene poder de veto, en debates en segundas Cámaras (Senados), en foros sin publicidad y respecto a temas poco polarizados (Steiner et al., 2004: 135 en Rico, 2017: 347).

En este sentido, debido a la naturaleza procedimental de los sistemas de partidos, al implementar esquemas de parlamento abierto se puede correr el riesgo de limitar la espontaneidad de los parlamentarios y la posibilidad de establecer un verdadero diálogo como el que se presupone en una auténtica deliberación. Por ello es importante conocer casos y experiencias

prácticas en torno a la aplicación de esquemas de parlamento abierto y ubicar estudios que reporten avances, fallas o aprendizajes sobre el tema. En el caso particular del parlamento abierto, este es una herramienta social y un método para:

> [...] destacar con realismo la labor parlamentaria y así lograr acercarla más y mucho mejor a la gente. La gente no comprende cabalmente qué hacen los congresos además de legislar. Cómo procesan sus sesiones, cómo dictaminan las iniciativas de ley, cómo participan en el nombramiento de altos cargos públicos y un largo etcétera.
>
> Parlamento abierto es un camino para transformar el hermetismo en general de los poderes públicos, y naturalmente, del Poder Legislativo.
>
> Consiste en incluir a la gente en la toma de decisiones que solo ejercían los legisladores, porque, básicamente, así lo prevén las leyes vigentes, aunque con fórmulas indirectas (Acuña, 2019).

La complejidad de un parlamento abierto recae no solo en el asunto de legislar, sino en el cómo se crean las leyes, los procesos para discutirlas y la toma decisiones colegiadas sobre ellas; se trata de un asunto procedimental para el cual se requieren principios de acción (cuadro 1) que deben orientar la labor legislativa con un enfoque ciudadano.

Cuadro 1. *Principios de parlamento abierto*

1. Garantizar el derecho a la información que producen, poseen y resguardan en los órganos legislativos facilitando su acceso.
2. Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades legislativas y parlamentarias para una mejor rendición de cuentas.
3. Publicar y difundir la mayor cantidad de información relevante en formatos sencillos, actualizados y de fácil búsqueda y acceso.
4. Publicar y difundir información presupuestal y administrativa detallada y oportuna de la gestión, gasto y administración de los recursos.
5. Resguardar y publicar información detallada sobre legisladores y servidores públicos incluidas la declaración patrimonial y de intereses.
6. Hacer accesible y de fácil consulta la información histórica de la actividad legislativa.
7. Presentar la información en datos abiertos, interactivos e históricos, que utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva de información.
8. Asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
9. Para evitar conflictos de interés, los órganos legislativos deben regular, ordenar, transparentar las acciones de cabildeo y asegurar la conducta ética de los representantes.
10. Legislar a favor del Estado abierto asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

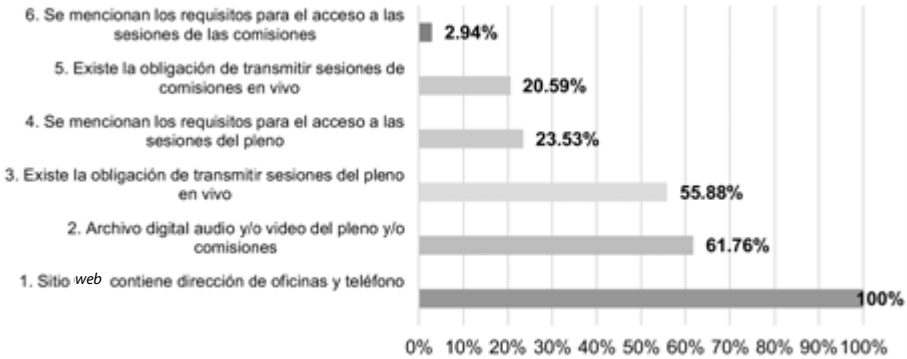
Estudios como el diagnóstico de parlamento abierto en México elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto (en adelante APA) en 2017 arrojan información muy detallada e interesante acerca del avance de estos esquemas en legislaturas locales (gráficas 1 y 2).

La finalidad de evaluar estos principios es asegurar el cumplimiento de tres aspectos: *i)* transparencia parlamentaria, *ii)* diálogo y cooperación entre representantes y *iii)* representados y consolidación democrática. De acuerdo con la gráfica 1, el rubro de mayor cumplimiento es el de derecho a la información que consiste en crear las condiciones adecuadas para ejercer este derecho, no obstante, principios como datos abiertos, conflic-

Gráfica 1. *Cumplimiento de principios de parlamento abierto de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto 2017*

Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2017).

Gráfica 2. *Accesibilidad y difusión en congresos locales de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto 2017*



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto (2017).

tos de interes e información presupuestal aún tienen poco grado de cumplimiento, lo cual refleja que la transparencia y el acceso a los congresos se cumple de manera adjetiva, pero no se ha logrado modificar de manera sustancial la apertura legislativa.

En el caso del tema de accesibilidad y difusión de las actividades de los congresos locales, el diagnóstico muestra un avance de 100% en la creación de sitios *web*, direcciones y datos de contacto de los congresos, no así en cuanto a los requisitos para que la gente pueda acceder a las sesiones plenarias.

De manera general, el estudio de la APA, emite una serie de recomendaciones vinculadas al tema de accesibilidad y difusión de las actividades de los congresos locales en México, de las cuales cabe destacar tres: la calidad de las páginas web, la agrupación de la información de forma intuitiva y proporcionar datos abiertos.

En cuanto a la primer y segunda recomendación principal se sugiere que el diseño y manejo de los sitios de internet trate de disminuir los tiempos de navegación, la dispersión de la información que se pueda disponer de esta en un esquema intuitivo, además de incorporar más esquemas de transparencia proactiva de manera que no solo se encuentre la información que cumpla con las obligaciones básicas de transparencia. Asimismo, se recomendó que es necesario innovar la entrega y descarga de información de manera que el uso de formatos PDF se reduzca puesto que en este diagnóstico este formato se consideró como cerrado (no manipulable para su estudio), lo cual limita la posibilidad de interactuar con los datos solicitados.

El informe arroja datos desagregados por entidades federativas, no obstante, este trabajo solo se centrará en los datos relacionados con difusión y cultura de la transparencia en la Ciudad de México, por lo que es necesario conocer cómo se han dado los acercamientos del Congreso de la Ciudad de México al tema de parlamento abierto.

En el caso de la Ciudad de México (en adelante CDMX), uno de los primeros acercamientos para la implementación de esquemas de parlamento abierto se dio en 2013 cuando la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) suscribió un acuerdo de colaboración con la organización civil Transparencia Mexicana, firmando un decálogo propuesto por la Alianza por un Gobierno Abierto que comprende los siguientes principios:

1) Derecho a la información: los parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2) Accesibilidad y difusión: publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.

3) Información parlamentaria: publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
4) Información histórica: garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5) Participación ciudadana y rendición de cuentas: los parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
6) Información sobre legisladores y servidores públicos: publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.
7) Información presupuestal y administrativa: cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8) Conflicto de intereses: aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9) Legislan a favor del gobierno abierto: en su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.
10) Datos abiertos y formatos no propietarios: dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto (Transparencia Mexicana, 2013)

Fue hasta la promulgación de la primera Constitución Política de la CDMX el 5 de febrero de 2017, que esta estableció en su artículo 29, sección A, número 4 que "El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado" (Administración Pública de la Ciudad de México. Jefatura de Gobierno, 2019) Con lo cual se garantiza y se obliga al Congreso de la CDMX a implementar esquemas de parlamento abierto para el desarrollo de sus actividades legislativas.

El reto de dicha obligación legal es superar la brecha bajo la cual el parlamento abierto es simplemente una taxonomía de principios transversales al Congreso y que se cumple de manera procedimental o si realmente es un concepto que no es definido por principios si no por el contexto organizacional y los casos o temas legislativos que se tratan, por lo que en el siguiente apartado se analizaran experiencias de parlamento abierto en cuanto a la difusión y cultura de la transparencia en las actividades del CCDMX y la ASCDMX, con el fin de conocer avances y experiencias del tema.

Difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México

Con el fin analizar experiencias de parlamento abierto, se retomarán dos dimensiones de este: *1)* Difusión y accesibilidad y *2)* Promoción de la cultura de la transparencia. El primero analiza si las instituciones legislativas realizan actualización permanente de la página web del Congreso que incluya herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional. Mientras que el segundo considera elementos como la propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.

La finalidad de analizar estas dimensiones de parlamento abierto, más que centrarse en experiencias o en ejercicios deliberativos dentro del Congreso buscan conocer si realmente hay medios para acceder de manera oportuna y sencilla a la información legislativa y si el órgano legislativo y la Auditoría local buscan fomentar la cultura de la transparencia, lo cual permite acercar a los ciudadanos para que puedan colaborar e incidir en el proceso legislativo.

Para ello se analizarán tres variables del CCDMX y la ASCDMX: su creación y personalidad jurídica, sus obligaciones en materia de parlamento abierto y ejercicios de acceso a la información para conocer en qué medida se cumplen las dimensiones de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en ambas organizaciones.

Para analizar los principios de accesibilidad, difusión y promoción de cultura de la transparencia se retoma una experiencia de investigación comprendida entre los años 2016 a 2018, en el Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM donde se desarrolló el proyecto de investigación denominado "Transparencia, acceso a la información y gobernanza local en México" en el cual colaboramos diversos académicos y estudiantes. El objetivo del proyecto era demostrar que en México aún prevalece una desvinculación entre la transparencia y la gobernanza, lo que implica que el acceso a la información solo ha servido como un instrumento de consulta, pero que no ha logrado modificar las interacciones y la toma de decisiones sobre asuntos públicos entre ciudadanos y gobierno.

A finales de 2018, se creó una base de datos a partir de solicitudes de información a las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Educación, congre-

sos locales y Poder Judicial de cada una de las entidades federativas, con la finalidad de medir la calidad de respuestas brindadas y analizar los avances en materia de transparencia. Para analizar la calidad se definió una escala del 1 al 5, donde:

1: El vínculo electrónico no funciona o no se proporcionó información;
2: La información está incompleta o es distinta a lo solicitado,
3: La información está contenida en documentos generales como informes de labores o bien, se encuentra en bases de datos no filtradas;
4: La información es detallada y corresponde a lo solicitado y
5: La información satisface lo solicitado y además presenta una explicación o favorece el lenguaje ciudadano.

Para fines de este trabajo, se retomó esta escala de medición y se realizaron dos solicitudes de información (Unidad de Transparencia del Congreso de la Ciudad de México, 2019; Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, 2019), la primera al Congreso de la Ciudad de México y la segunda a la Auditoria Superior de la Ciudad de México (la cual se analizará en el siguiente apartado). En dichos ejercicios se plantearon las siguientes preguntas:

1. ¿Se han realizado foros o actividades bajo un esquema de parlamento abierto en su institución? De ser así, ¿cuáles fueron los temas tratados, los resultados obtenidos y el mecanismo de participación ciudadana implementado?
2. ¿Además de la Ley General de Acceso a la Información Pública hay alguna normatividad propia para el desarrollo de sus actividades en materia de acceso a la información y fomentar la cultura de la transparencia?
3. ¿Cuáles han sido las acciones que ha realizado la institución para la difusión, accesibilidad y promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información entre la ciudadanía?
4. ¿Qué actividades ha realizado la institución en materia de transparencia proactiva?

La finalidad de realizar dichas solicitudes, además de experimentar de manera practica el derecho de acceso a la información pública, radica en analizar la calidad de las respuestas brindadas, las cuales además de que pueden medirse, sirven como indicadores del conocimiento que las diversas áreas administrativas o comisiones tienen en torno a los temas de parlamento abierto, difusión y cultura de la transparencia.

El Congreso de la Ciudad de México,
I Legislatura

a. Creación y personalidad jurídica. La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México fue publicada el 1º de septiembre de 2017 de manera posterior a la reforma política que permitió a la Ciudad de México contar con su primera Constitución Política. En esta ley, se establece que el Poder Legislativo de la Ciudad de México se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, mismo que tiene la función de legislar en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de la Ciudad de México le otorgan.

Este Congreso se compone de 66 diputaciones y funciona en Pleno, Comisiones y Comités, con sesiones públicas y fundamenta su organización y funcionamiento con lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México, así como el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México (Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019).

Asimismo, en su artículo 7 se establece que el Congreso se reunirá en dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comprenderá del 1º de septiembre de cada año y culminará el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando la o el Jefe de Gobierno inicie su encargo, en cuyo caso, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Por su parte, el segundo dará inicio el 1º de febrero de cada año y culminará el 31 de mayo de este.

b. Obligaciones en materia de parlamento abierto. La Constitución Política de la Ciudad establece que el Congreso se regirá por los principios de parlamento abierto, no obstante, en ningún marco normativo se explican o desarrollan dichos principios salvo en la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, en su artículo 4, inciso LII, en donde define que el parlamento abierto:

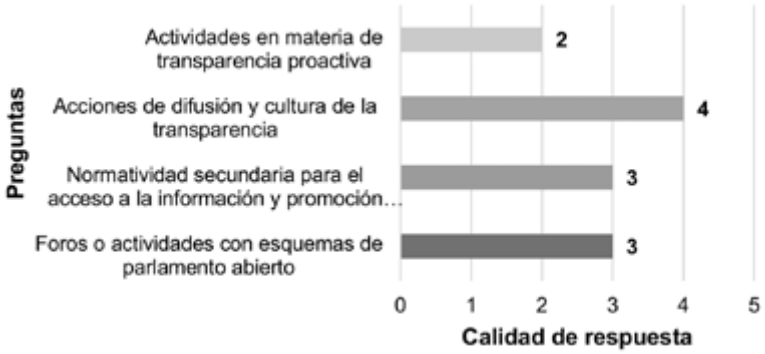
> Son las normas y mecanismos establecidos para asegurar y promover el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión de la información parlamentaria, de manera proactiva, con la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativas; información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes; Información histórica; que presenta la información con característica de datos abiertos, aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público; regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la

conducta ética de los representantes; y aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno (Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019)

c. Caso de análisis. En el caso del Congreso, en la gráfica 1 se puede analizar la calidad de las respuestas brindadas, las cuales retoman la escala del 1 al 5. En la primer pregunta respondida por la Comisión de Participación Ciudadana se enlistan seis actividades o foros de parlamento abierto relacionados a diversos temas como la Ley de Participación Ciudadana, Presupuestos Participativos, Derechos Humanos, etc., se mencionan los lugares donde se desarrollaron y en la mitad de los casos se proporcionan ligas electrónicas de consulta, no obstante, obtuvo la calificación de 3 al no proporcionar información detallada de los mecanismos de participación y resultados obtenidos; en la respuesta 2 se enlistan leyes secundarias como la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento del mismo, destacando el Título Sexto, Capítulo I, sección sexta de ese ordenamiento en donde se especifican obligaciones de la Publicidad, Difusión y Acceso a la Información de las Comisiones y Comités (Asamblea del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019) en donde se especifica que las comisiones deben enviar a la Unidad de Transparencia informes trimestral, semestral, anual y final, acuerdos y sentido de los votos, programa anual de trabajo e información para publicarse en la gaceta.

En lo que respecta a las preguntas 3 y 4, referentes a actividades de difusión, promoción de la cultura de la transparencia y transparencia proactiva, se arrojan respuestas interesantes que demuestran que el Congreso de

Gráfica 3. *Solicitud de información sobre parlamento abierto, difusión y promoción de cultura de la transparencia. Congreso de la Ciudad de México*



Fuente: Elaboración propia con base en la solicitud de información realizada.

la Ciudad de México aún no ha internalizado esquemas detallados de difusión y promoción de cultura de la transparencia, debido a que dicha institución asume que al difundir banners, carteles o infografías físicas o en formato digital se invita a la gente a involucrarse y conocer más de las actividades del Congreso, cuando en realidad la difusión, junto con la accesibilidad alude a la facilidad y ampliación de mecanismos digitales y físicos para que la gente monitoree a sus representantes y pueda acceder a información desde diversos canales además de las solicitudes de información.

La importancia de analizar estas variables radica en que existe una relación estrecha entre cultura de la transparencia y difusión y accesibilidad, esto debido a que parte de fomentar dicha cultura implica que no solo basta con dar a conocer las páginas y medios electrónicos, ya que bajo un esquema de parlamento abierto es importante que la institución participe en eventos y foros abiertos en los que la ciudadanía pueda incidir en la labor legislativa. Asimismo, productos no son meramente un compendio de ligas electrónicas, sino un diálogo constante entre representantes y ciudadanos y de manera reciproca, al promover la cultura de la transparencia e interactuar con usuarios, esto permite conocer sus demandas e intereses con el fin de modificar los portales y medios a través de los que la gente accede a la información pública.

No obstante, es importante no limitar la accesibilidad y la difusión del acceso a la información en una herramienta como las solicitudes información o los portales de internet, ya que como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, los esquemas de parlamento abierto parecen responder más a contextos y casos específicos que a principios normativos o medios electrónicos de comunicación, por lo que el riesgo de no contemplar esquemas amplios de promoción de cultura de la transparencia o difusión implica incurrir en una transparencia opaca en donde los ejercicios de transparencia en parlamento abierto sean más una simulación que un proceso deliberativo con impactos positivos en las políticas legislativas.

La Auditoría Superior de la Ciudad de México

a. Creación y personalidad jurídica. Esta entidad de fiscalización se creó el 9 de julio de 2014 por medio de un decreto para fungir como órgano técnico de la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Su naturaleza jurídica es la de una autoridad administrativa con personalidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones.

Entre sus atribuciones tiene: *1)* Conocer, evaluar y, en su caso, formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos contables; *2)* Evaluar la eficiencia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y en el uso de los recursos públicos, y *3)* emitir opiniones sobre

el informe de Avance Programático-Presupuestal de la Ciudad de México (Administración Pública del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno, 2018).

Su campo de acción y aplicación de la norma contiene a dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades paraestatales, órganos de gobierno (Congreso de la Ciudad de México y el Tribunal Superior de Justicia) y órganos autónomos (Uvalle, 2017: 96).

b. Obligaciones en materia de parlamento abierto. El marco jurídico que justifica su actuación (Constitución Política de la Ciudad de México, Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México) no establecen que la organización tenga obligación alguna de implementar esquemas de parlamento abierto, no obstante, es importante que se delimiten estos mecanismos ya que:

> No es posible que los servidores públicos rindan cuentas cuando existen obstáculos para el acceso a la información y cuando se trata de representantes populares. Según la teoría democrática, esta relación entre agentes y principales solo funcionará cuando el principal (ciudadano) tiene, además del poder, la información necesaria para evaluar el desempeño del agente (representantes) (Puente, 2018).

b. Caso de análisis. Para el caso de la Auditoria Superior de la Ciudad de México, sus actividades en materia de parlamento abierto son difíciles de ubicar, puesto que no parecen trascender de actividades cotidianas como el "Acuerdo con el Congreso capitalino para el Programa General de Auditoría para la Revisión de la Cuenta Pública 2018" o "Los acuerdos entre el Congreso y la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías para el ejercicio fiscal 2018".

Con el fin de no limitarse con dichos informes o acuerdos, en el caso de la batería de preguntas realizada a esta institución, a diferencia del Congreso de la Ciudad, se obtiene respuesta a través de un formato abierto (documento editable de Word), de una manera más detallada y con mejor calidad (véase gráfica 4). En la respuesta a la pregunta 1, la ASCDMX argumenta no haber realizado actividades bajo esquemas de parlamento abierto, sin embargo, menciona que cuenta con un mecanismo de accesibilidad que es el "Buzón Ciudadano" el cual tiene por objetivo fomentar la participación ciudadana en la fiscalización y promover el combate a la corrupción, ya que permite a esta entidad de fiscalización recibir propuestas de auditoría de manera libre y anónima, para que cualquier ciudadano pueda presentar sus consideraciones sobre posibles riesgos que se conozcan en las actividades de la administración pública, que pudieran involucrar actos y omisiones intencionados, cometidos por servidores públicos del gobierno de la Ciudad de México, que puedan provocar un daño o perjuicio a la hacienda pública

o el incumplimiento de alguna norma vigente, con el fin de tomarlas en cuenta para efectos del Programa general de auditoría, o, en su caso, se turnen a la autoridad competente.

En cuanto a la pregunta 2, menciona que cuenta con los siguientes documentos normativos propios: Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México y un Manual de integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la ASCDMX.

En lo que respecta a la pregunta 3 y 4, la ASCDMX enlista una serie de actividades de promoción de cultura de la transparencia (véase cuadro 2) y explica que en materia de transparencia proactiva recaba y analiza trimes-

Cuadro 2. *Acciones en promoción de la cultura de la transparencia por la* ASCDMX

Lugar	*Evento/Jornada*	*Fecha*
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	"Madres e Hijos por la protección de datos personales"	6 de mayo de 2019
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	Tianguis digital de los derechos de la niñez: "Pinta con la Liga de la Transparencia"	29 de mayo de 2019
Alcaldía Álvaro Obregón	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales	16 de agosto de 2019
Alcaldía Iztacalco	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales	3 de septiembre de 2019
Alcaldía Xochimilco	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales	17 de octubre de 2019
Alcaldía Tláhuac	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales	8 de noviembre de 2019

Fuente: Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (2019).

tralmente, información obtenida a través de las solicitudes de información pública, para identificar las preguntas frecuentes, y procede a solicitar a las unidades administrativas que identifiquen y aporten información que permita atender de manera anticipada la demanda ciudadana de información, y que sea susceptible de publicarse en el portal de transparencia institucional, la información publicada a la fecha se encuentra a su disposición en: <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.php>, en la fracción LII, del artículo 121 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Adicionalmente a lo antes señalado, con la finalidad de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, la ASCDMX pone a disposición del público en general, información focalizada y de utilidad pública sobre el mandato institucional de fiscalización, misma que integra los informes individuales de auditoría, resultado de la revisión de la Cuenta Pública para anteriores ejercicios e informes de seguimiento de sus resultados.

Dicha información se denomina ATLAS DE FISCALIZACIÓN y se encuentra en la página web de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, o bien, puede acceder desde la siguiente liga electrónica: <http://www.ascm.gob.mx/Atlas/Atlas.php>.

La calidad a las respuestas obtenidas fue bastante positiva destacando por ser respuestas detalladas, concisas y con lenguaje ciudadano y ligas electrónicas en funcionamiento. Lo preocupante de las respuestas obtenidas radica en la falta de actividades o foros bajo esquemas de parlamento abierto ya que debería ser importante que se implementen, si bien la ASCDMX informa de sus actividades a la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la línea de apertura gubernamental es difusa, ya que la información recabada por la Auditoría si bien

Gráfica 4. *Solicitud de información sobre parlamento abierto, difusión y promoción de cultura de la transparencia. Auditoría Superior de la Ciudad de México*

Fuente: Elaboración propia.

es de calidad y atiende a principios de transparencia, no parece estar definida para fines de parlamento abierto.

Considerar la información pública de la entidad de fiscalización superior bajo esquemas de parlamento abierto significaría no solo tener una relación directa con la institución, ya que deja de lado los ejercicios deliberativos que podrían ser propios de la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México reduciendo la interacción a un "Buzón Ciudadano", que si bien es necesario, es insuficiente para cumplir con la participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades legislativas y parlamentarias para una mejor rendición de cuentas, la cual no se reduce a contar con información pública para analizar, sino a la accesibilidad, oportunidad y facilidades para dialogar frente a frente con los representantes políticos.

Aprendizajes y áreas de oportunidad para consolidar el modelo de parlamento abierto en el primer Congreso de la Ciudad de México

El parlamento abierto es un ejercicio que en el caso de la Ciudad de México aún está en proceso de consolidación. Los resultados en temas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el CCDMX y la ASCDMX permiten visualizar que aún queda un largo camino por recorrer.

Por lo que respecta al tema de accesibilidad y difusión de las actividades de ambas organizaciones, se tiene que considerar el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y medios digitales y físicos a través de los cuales la gente puede acceder a la información legislativa, ya que representan para los individuos una nueva forma de interactuar con el mundo, aumentando sus capacidades cognoscitivas, facilitando la comunicación y ayudando a influir en la toma de decisiones público.

No obstante, para los órganos de gobierno no se ha reflejado en los mismos beneficios, ya que "la incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente "mejoristas", pero para nada transformadoras." (Subirats, 2012: 4) La innovación tecnológica no significa per se una innovación en las actividades legislativas, puesto que las instituciones no cambian totalmente, esto significa que los representantes políticos colaborando bajo reglas bien definidas e internalizadas, no pueden cambiar sus formas de operar los servicios públicos de la noche a la mañana. Si bien la tecnología no ha perdido su valor, lo cierto es que no se ha aprovechado su potencial como herramienta que facilita medir las percepciones y necesidades de las sociedades y que puede coadyuvar en la formulación de políticas.

La injerencia de la tecnología en la reducción de brechas jerárquicas y en la inclusión de más actores en el espacio público, no significa que se

comprenda a fondo la actividad de legislar o que la información por si misma esté ofreciendo algo a los individuos ya que "los datos en sí mismos no ofrecen ningún valor, por lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válidos y con valor para los demás" (Mariñez y Valenzuela, 2013: 24). Si las TIC como canales por medio de los cuales se pueden hacer más visibles las demandas de la ciudadanía no generan inferencias en la forma de entender los problemas públicos, entonces están incompletas ya que por sí mismas no contienen toda la información necesaria para gobernar.

Por otra parte, en lo que respecta a la promoción de la cultura de la transparencia por parte de órganos legislativos, es importante considerar que lo que nutre el ejercicio de gobernar es la capacidad de los gobiernos para hacer sinergia con la inteligencia social, la cual se refiere a la información vivencial producida por los ciudadanos y que puede tener más facilidades de llegar al gobierno a través de encuentros repetidos en foros y espacios públicos, por lo que la fórmula de como gobernar en un esquema de gobernanza y apertura se basa no solo en la información que el gobierno pueda proveer a través de las TIC sino en las experiencias y aprendizajes que los ciudadanos puedan hacer llegar al gobierno para hacer trabajar mejor a las comisiones legislativas. Esto es lo que Mariñez y Valenzuela (2013) han concebido como "capital informacional", el cual se entiende como "actividades realizadas por los actores con el fin de controlar, almacenar y posteriormente, recuperar adecuadamente los datos producidos, recibidos o retenidos por cualquier instancia en el desarrollo de las actividades y para el logro de objetivos organizacionales." (Mariñez y Valenzuela, 2013: 41)

En ese sentido las áreas de oportunidad para mejorar los esquemas de parlamento abierto se centran en dos elementos: ampliar los mecanismos de accesibilidad a las actividades del CCDMX y en el caso de la ASCDMX aprovechar la información generada para ponerla en práctica en foros con enfoque de parlamento abierto.

La difusión y accesibilidad en el caso del Congreso de la Ciudad fue el rubro que menor calificación obtuvo debido a que la concepción de difusión se limita a publicitar banners e información básica para acceder a la información, pero no se han ampliado los lineamientos para asegurar la transmisión en vivo de las sesiones del Congreso ni para los requisitos de acceso a comisiones y sesiones plenarias (Alianza por el Parlamento Abierto, 2017), lo cual rompe con la premisa de asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público Con esto se quiere dar a entender que la difusión y la accesibilidad no es solo tecnológica, sino física y constantemente interactiva, por lo que hay todo un campo de oportunidad para los legisladores de asegurar que la ciudadanía pueda ver cara a cara al Congreso como órgano colegiado y de esa manera asegurar un trato horizontal que incluso genere más retroalimentación y legitimidad en las decisiones legislativas.

En cuanto a la ASCDMX la información proporcionada deja entrever que hay una experiencia adquirida y mecanismos bien definidos para contar de manera constante con información de sus diversas áreas. El reto y área de aprovechamiento se encuentra en como esa información puede pasar al plano del diálogo en foros abiertos a través de la Comisión Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior y otras comisiones como la de Participación Ciudadana, de manera que la transparencia y la apertura legislativa no se limite a cumplir de manera eficiente con la entrega de información, sino con su uso e interpretación en ejercicios de rendición de cuentas que permitan modificar patrones y procedimientos legislativos con aportes ciudadanos a través de sus experiencias y conocimientos como destinatarios principales de los instrumentos legales.

Conclusiones

La apertura del gobierno está en proceso, el camino no es lineal y aún existen vicisitudes que dificultan la implementación de esta propuesta. El contexto social e institucional dentro en el que se planea impulsar el gobierno abierto determina en gran medida lo que esperamos del mismo.

En el caso de los esquemas de parlamento abierto transparentar a los congresos es algo particularmente complejo debido a que su naturaleza en México se distingue por ser espacios herméticos sobre los que la gente no tiene mucho conocimiento o interés debido a que sus actividades sustanciales (como los procesos para elaborar normas, aprobar presupuestos, realizar políticas públicas, etc.) no tienen una atención mediática amplia debido a una vieja tradición por enfocar la atención de los ciudadanos sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

En el caso local de la Ciudad de México, la experiencia adquirida a través de la interacción por sistemas de acceso a la información permitió conocer que tan desarrollados están los procesos y conocimientos sobre las mismas actividades que realizan el CCDMX y la ASCDMX en temas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia. Estas son dimensiones que en muchos sentidos están entrelazadas ya que en los espacios digitales y físicos donde el acceso a la información se difunde y promueve existe la probabilidad de que los rubros que quieren conocer los ciudadanos se amplíen y no se limiten a las actividades cotidianas de consulta información básica en medios digitales y al asegurar que los ciudadanos conozcan más y soliciten más información el resultado es que la eficiencia para asegurar la entrega y disponibilidad de información aumente debido que el ejercicio de derecho a la información se ejerce de manera tan continua que existen procesos e instrumentos bien definidos para asegurar la practica en beneficio de los ciudadanos.

Asimismo, asegurar la promoción de la cultura de la transparencia implica visibilizar las áreas que pueden ser de interés para los ciudadanos, lo cual en mediano plazo implica mayor participación ciudadana y, por tanto, más interés por desarrollar esquemas de parlamento abierto en diferentes temas legislativos como una práctica cotidiana y no como un suceso poco común que genere aprendizaje organizacional para mejorar el proceso legislativo.

Las potencialidades del aprendizaje organizacional en temas de parlamento abierto influyen en el cambio y rediseño de una estructura eficaz de normas, sin embargo, esto no es la recompensa total del éxito de estos esquemas, sino que también sirven para corregir leyes o procesos legislativos, promueven leyes con mayor reconocimiento social, aseguran una mejor lógica institucional para su implementación y promueven la rendición de cuentas como un ejercicio deliberativo y horizontal con los representantes políticos, lo que puede asegurar que normas y practicas eficaces de parlamento abierto generen beneficios colectivos convirtiendo los esfuerzos ciudadanos discontinuos en procesos prolíferos que incrementen la transparencia, la gobernanza y la corresponsabilidad en la toma de decisiones legislativas de alto calado para beneficio de la sociedad.

Referencias

Acuña, F. (2019, 25 de agosto). El parlamento abierto. *Excélsior*. En: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-javier-acuna/el-parlamento-abierto/1332407>.

Administración Pública de la Ciudad de México. Jefatura de Gobierno (2019, 27 de noviembre). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. En: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_2.pdf>.

Administración Pública del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno (2018, 27 de noviembre). *Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. En: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DE_LA_CDMX_1.pdf>.

Alianza para el Gobierno Abierto (2017). *Diagnóstico de parlamento abierto en México*. En: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>.

Asamblea del Distrito Federal. VII Legislatura (2019, 8 de julio). *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. En: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_CONGRESO_CDMX.pdf>.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura (2019, 8 de julio). *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México. En: <https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_CONGRESO_CDMX_1.pdf>.

Bovens, M. (2006). *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV). En: <http://www.connex-network.org/eurogov/>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2015). *Modelo de gobierno abierto. Documento de consulta. Sitio para consulta pública del modelo de gobierno abierto*. México: INAI.

Insulza, J. M. (2012). Prólogo. En A, Hofmann, Á Ramírez y J. Bojórquez, *La promesa del gobierno abierto*, pp. 9-12. México: ITAPI-INFODF.

Mariñez, F. y R. Valenzuela (2013). Alcance y significado del gobierno abierto. En F. Mariñez y R. Valenzuela, *Gobierno abierto ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste?* México: Miguel Ángel Porrúa.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficit*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peña, V. (2017). Gobierno(s) abierto(s): De la metáfora a la política pública. En V. S. Peña, *Gobiernos abiertos: elementos para una política pública: del concepto a su implementación*, pp. 99-129. Hermosillo: El Colegio de Sonora.

Puente, K. (2018). Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016). En I. Luna Pla, K. Puente e I. B. Flores, *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, pp. 45-74. México: IIJ-UNAM.

Rico, Carlos (2017). El estudio de la deliberación en los parlamentos: aportaciones de un enfoque sistémico. *Revista de Estudios Políticos* 176: 343-363.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista Reforma y Democracia*, 54: 5-32.

Transparencia Mexicana (2013, 20 de junio). *Parlamento abierto: firma del acuerdo de colaboración entre la ALDF Y TM*. Obtenido de Transparencia Mexicana. En: <https://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>.

Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (2019a). Respuesta a solicitud de información 5002000116119. Ciudad de México.

Unidad de Transparencia del Congreso de la Ciudad de México (2019b). *Respuesta a solicitud de información 5003000176319*. Ciudad de México.

Uvalle, R. (2017). *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas*. México: UNAM/La Biblioteca.

Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 2(3): 33-67.

Van Biezen, I. y M. Sawar (2008). Democratic Theorists and Party Scholars: Why They Don´t Talk to Each Other, and Why They Should. *Perspectives on Politics, 6*(1): 21-35.

Warren, M. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. En J. de Bardeleben y J. Pammet, *Activating the Citizen*, pp. 17-40). Londres: Palgrave Macmillan.

XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEBATES SOBRE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS

Karla Espinoza Motte

Introducción

El 17 de noviembre de 2016 y con un atraso de más de un año y medio, en respuesta al mandato elevado al Congreso de la Unión en febrero del 2014 para expedir una ley que estableciera una organización homogénea de los archivos de la nación,[1] se presentó en el Senado de la República el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Archivos (LGA), bajo la autoría de las senadoras Cristina Díaz Salazar, Laura Rojas y los senadores Héctor Larios Córdova y Zoé Robledo.

El objeto de la iniciativa fue establecer una serie de principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato cuyo funcionamiento estuviese financiado por recursos públicos o con autoridad tanto a los niveles federal o local.

Asimismo, se planteó la organización de las dependencias que cumplirían las funciones de fomento, resguardo, difusión y acceso de archivos; así como la integración y funcionamiento de cada uno de los espacios por los que debían pasar los acervos, en su proceso para llegar a ser resguardados en archivos históricos, con disponibilidad para la consulta e investigación.

La publicación de esta norma se planteó como la sustitución de la era la Ley Federal de Archivos (LFA) que hasta ese momento estaba vigente, la cual había sido expedida en febrero de 2012. Con esto, se otorgaría un marco normativo más amplio capaz de incluir a todos los niveles de la federación. Por lo tanto, la trascendencia de la iniciativa y la normatividad que iniciaba su proceso legislativo —por su alcance e instauración de una

[1] Además de mandatar la expedición de las leyes de transparencia y de protección de datos personales. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

metodología de la selección, resguardo, clasificación y consulta— era muy importante para el ejercicio de la labor archivística en todo el país en un nivel técnico, pero también para la investigación histórica, por la posibilidad de resguardar y acceder a materiales documentales en todo el país bajo un mismo criterio.

Diversos especialistas en las áreas relacionadas con la investigación en archivos, la memoria histórica y también el acceso a la información, se involucraron ávidamente en la discusión pública, que resultó prolífica y muy activa desde que se presentó la iniciativa, hasta que esta fue aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federaci*ón el 18 de julio del 2018.

La iniciativa tuvo una amplia difusión y algunos de sus postulados fueron objeto de críticas que transcurrieron tanto en espacios de difusión académica y medios de comunicación, como en el Senado de la República, que emprendió una serie de mesas de trabajo y audiencias públicas con el objeto de discutir y recibir las propuestas que podrían mejorar la iniciativa de ley.

Desde su presentación en septiembre de 2016, hasta su aprobación por la cámara de origen en diciembre del siguiente año, se alentó la discusión colectiva de la norma. Si bien no se planteó formalmente un proceso institucional de parlamento abierto, la experiencia fue significativa, puesto que se dio oportunidad de expresar diversos puntos de vista en el Senado, y una parte de la comunidad académica alentó la incidencia en el tema, mediante comunicados y diversas estrategias que relataremos en el presente artículo.

Consideramos que la participación de la comunidad académica en el proceso de discusión de la LGA organizado por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, fue exitosa, puesto que se logró la modificación de algunos puntos que en su momento se consideraron sensibles para el desarrollo de la investigación científica, siendo el más relevante el de la transparencia y la protección de datos personales. Algunas de las discusiones buscaron poner sobre la mesa el problema que la protección de datos personales podría representar, no solo para el proceso de investigación académica, sino para la posibilidad de conocer y adjudicar responsabilidades ante acontecimientos sensibles de la historia reciente de México, sobre todo los relativos al proceso denominado "guerra sucia", ocurrido sobre todo en la década de 1970, el cual ha sido abordado de manera profusa por historiadores, periodistas y otros científicos sociales en las últimas dos décadas.

Sin embargo, aunque uno de los temas más visiblemente polémicos podría ser precisamente el de las responsabilidades históricas del Estado mexicano por la utilización de estrategias de inteligencia, espionaje y uso extrajudicial de la fuerza pública, la incidencia académica y social en la materia se enfocó en temas diversos a fin de exponer la importancia de que las y los legisladores consideraran la trascendencia de la ley en cuestión, no solo para fines meramente científicos sino también para el acceso a la información, cuestión nodal en el ejercicio de participación ciudadana en un país democrático (Puente de la Mora, 2018: 257).

A través de la narración de este proceso de discusión, este artículo tiene el objetivo de trazar el itinerario de las reflexiones y conceptos vertidos en los foros de la Cámara Alta, enfatizando la discusión en torno a los límites normativos entre la transparencia y la protección de datos personales en documentación generada por instituciones públicas, que puede o no adquirir la valoración de histórica y ser resguardada en un archivo. Sobre estas cuestiones, ocurrió un debate fundamental acerca del límite que debería instaurarse de acuerdo con la protección de datos personales versus el interés prioritario de abrir esta información a la investigación, sobre todo con ejemplos de documentos que darían luz sobre los crímenes de Estado perpetrados en el periodo conocido como la "guerra sucia".

Asimismo, se devela la influencia de la comunidad académica a través de su participación en espacios legislativos como fueron los foros de discusión, pero también su impacto a través de la opinión pública. Esta cuestión es representativa de la repercusión de las opiniones académicas frente a las decisiones legislativas. De este modo, se busca reflexionar en torno a los límites de su incidencia y las condiciones que propiciaron su participación.

Con la finalidad de realizar un balance del peso de la comunidad académica en el trabajo parlamentario que dio origen a la se utilizó preponderantemente la información relativa al tema, compilada por el Comité Mexicano de Ciencias Históricas en un repositorio virtual de El Colegio de México.[2] La fuente primordial de este artículo son los comunicados, artículos de opinión y videos de los foros del Senado, los cuales están disponibles en formato electrónico.

Contexto

El 17 de septiembre de 2016 la senadora Cristina Díaz presentó ante el pleno del Senado de la República el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos.[3] La legisladora comentó que esa legislación garantizaría el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, puntualizó que permitiría avanzar hacia un modelo de gestión documental que otorgaría a los ciudadanos herramientas para a la toma de decisiones.

En este tenor, se colocó a esta nueva ley como el elemento que dotaría a la ciudadanía de los elementos para ejercer la vigilancia eficaz y creación de

[2] El Comité Mexicano de Ciencias Históricas fue una institución que incentivó la participación del gremio de historiadores y colaboró activamente en las discusiones, logrando una incidencia muy importante en el proceso legislativo. El material relativo al tema puede consultarse en: <https://cmch.colmex.mx/ley-general>, consultado el 17 de febrero de 2020.

[3] La iniciativa se encuentra disponible en: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Ley_General_Archivos_rubricas.pdf>, consultado el 17 de febrero de 2020.

un vínculo de confianza entre ciudadanía y gobernantes. Bajo estos principios, desde su presentación se enfatizó que la ley sería una herramienta para consolidar los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

También se aseguró que una de sus principales virtudes sería la posibilidad de conservar la documentación de la nación y el patrimonio documental, a través de una administración eficiente que sensibilizaría a los sectores institucionales sobre la cultura archivística[4] con mecanismos de selección, resguardo y difusión de la información administrativa generada por las dependencias públicas. Así, se garantizaría claridad sobre el ejercicio de gobierno. Desde el momento de la presentación, por lo tanto, se hablaba de la importancia de esta normatividad no solo para la documentación ya existente, sino sobre el aseguramiento de una memoria para las generaciones del futuro, todo ello con relación a la transparencia y rendición de cuentas.

La ley, además de las implicaciones para la administración pública (por los procesos técnicos de conservación documental) tendría consecuencias para la investigación en el área histórica, lo cual detonó la discusión académica que transcurrió inicialmente en espacios mediáticos que, posteriormente, derivó en la celebración de una sesión de audiencias públicas en el recinto de la Cámara Alta.

Aunque desde la presentación de la LGA la transparencia y sus implicaciones para la democracia se colocaron como centrales, la retórica parecía tener los ojos puestos más en el presente y en el futuro que en la investigación sobre el pasado. Además, el punto de mayor controversia fue precisamente sobre la dificultad de acceder a información por la prioridad de resguardar datos personales.

Discusiones y polémicas en el proceso de discusión de la LGA

En la segunda quincena de octubre de 2016, se emitió un comunicado en el que un nutrido grupo de historiadoras e historiadores solicitaron cambios a la iniciativa. El comunicado incluía un exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las comisiones dictaminadoras de la LXIII Legislatura, y fue publicado el 20 de octubre en el portal *H-México* del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los tres principales puntos que abordó fueron los siguientes:

1. Que la especialidad técnica fuese un elemento principal del sistema nacional de archivos. Debía incluirse a la disciplina archivística para consolidar las disposiciones, lineamientos y diseño de he-

[4] Versión estenográfica de la sesión del 17 de noviembre de 2016 del Senado de la República.

rramientas de consulta, que facilitaran el acceso a la información para investigadores y ciudadanía en general.
2. Un aumento al presupuesto que diera la posibilidad al Archivo General de la Nación (AGN) con el objetivo de cumplir con sus labores sustantivas.
3. Que los archivos históricos deberían de contar con carácter público y su acervo no podría ser considerado confidencial ni reservado.[5]

En la misma fecha, el historiador Alfredo Ávila, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Históricas y en su momento editor del portal *H-México*, expuso en la revista Nexos uno de los elementos que a la postre resultarían centrales en las observaciones a la iniciativa de la LGA:

> Preocupa […] que en la Ley General de Protección de Datos Personales no se incluya que los archivos históricos son fuente de acceso público y que, por eso mismo, debe garantizarse la consulta abierta e irrestricta de los documentos que ellos resguardan, aunque contengan datos personales, pues son justamente estos los que les otorgan su mayor valor como fuentes históricas (Ávila, 2016b).

Además añadía que: "La posibilidad de dar el carácter de confidenciales o reservados a algunos documentos ya trasladados a los archivos históricos, se trazó como un obstáculo a la construcción futura de una "memoria histórica plural, crítica y abierta" (Ávila, 2016b).

Días después, el mismo autor hizo pública, a través del *Boletín* del Comité Mexicano de Ciencias Históricas, una carta enviada al entonces senador Alejandro Encinas bajo el título "¿Archivos en riesgo?", en donde explícitamente solicitaba la inclusión a la ley de un párrafo que estableciera que: "Los documentos contenidos en documentos históricos son públicos y de interés general y no podrán ser clasificados como reservados ni confidenciales, por lo que el acceso a ellos se efectuará conforme al procedimiento que establezcan los propios archivos para su conservación, garantizando y facilitando la consulta" (Ávila, 2016a: 2).

Aceptando el principio de que algunos documentos contienen información sensible o confidencial y que por lo tanto su resguardo y clasificación es justificadamente reservada, se expuso que aquellos documentos que ya hubiesen sido trasladados a los archivos históricos debían estar abiertos a la investigación pública. El argumento de que un documento que ya estaba resguardado en un repositorio histórico podría ser reservado a la investigación al contener información personal, preocupó a la comunidad académica

[5] Véase Exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las Comisiones Dictaminadoras de la LXIII Legislatura.

puesto que esta decisión podría expandirse a asuntos relativos al esclarecimiento de los crímenes de Estado, o bien sobre temáticas que arbitrariamente se podrían considerar confidenciales, como asuntos diplomáticos o políticos, por ejemplo.

La experiencia de las y los historiadores en diversos archivos históricos, se utilizó para ejemplificar los obstáculos que ya se habían presentado para investigación, ampliamente documentada sobre todo por investigadores que han abordado temas relacionados con violaciones a los derechos humanos en la historia reciente del país, la desaparición forzada o acerca de las instituciones de inteligencia política del Estado mexicano en la segunda mitad del siglo XX. En la discusión académica del momento, se mencionó reiteradamente que la apertura irrestricta de fondos documentales podría verse frenada, tal como había sucedido, por sus implicaciones políticas.

Además, otra legislación fue objeto de los análisis y argumentos en favor de una revisión del proyecto de decreto para la LGA, puesto que en aquel momento estaba también en el proceso de dictaminación otra ley relacionada con la materia: la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPSO).

La doctora Aurora Gómez Galvarriato, investigadora de El Colegio de México, abundó en el tema explicando el retroceso que podría significar la LGA para la investigación histórica. La historiadora puso énfasis en que la LGPDPPSO, que estaba en proceso de dictaminación en la Cámara de Diputados habiendo ya sido aprobada en la de Senadores, establecía restricciones temporales para el acceso a los documentos reservados, convirtiendo a la confidencialidad en uno de los instrumentos para limitar el acceso a la información con "una apariencia de apertura" (Gómez, 2016).

Se explicó que los datos personales son fundamentales para la investigación histórica y plantear su protección en algunos documentos que ya habían transitados por los diversos procedimientos técnicos para adquirir el estatus de históricos no solo limitaría el proceso de investigación, sino que implicaría un límite a la función enunciada como fundamental desde que se presentó la iniciativa, esto es, a la democracia y transparencia.

Se enfatizó que el resguardo de los datos personales, tal y como se entendía en temas referidos al manejo de información contemporánea, no cumplía con los mismos elementos ni objetivos refiriéndose a la investigación del pasado. Así entonces, la doctora Gómez Galvarriato elaboró peticiones concretas para ser consideradas e incorporadas en la LGA:

1. Que se estableciera que todo archivo histórico es de acceso público y sus documentos no podrían considerarse reservados ni confidenciales.
2. El proceso de valoración documental debía ser realizado por un comité multidisciplinario que necesariamente incluyera por lo menos

a un historiador, preferentemente especialista en la materia de que traten los documentos.

3. Que los documentos públicos reservados en términos de la Ley de Transparencia, debían ser considerados de valor histórico.
4. Los documentos debían trasladarse de los archivos de concentración a los históricos al transcurrir un plazo de 30 años, y en caso de que sus datos, para ese momento, continuaran considerándose sensibles, debían someterse a una prueba de interés público a cargo del INAI. En caso de considerarse prioritario el resguardo de los datos personales, el plazo para ser información pública no podría exceder los 70 años. Podría apelarse la determinación mediante una inconformidad.
5. La inclusión de un artículo transitorio encaminado a que todos los documentos de archivos históricos al momento de la promulgación de la ley, debían considerarse documentos históricos en términos de la LGA.

Las propuestas de la doctora Gómez Galvarriato fueron muy valiosas en el desarrollo del debate subsiguiente, pues brindaron un marco concreto para abordar las problemáticas detectadas y avanzar en la necesaria confluencia entre la protección a los datos personales y la investigación histórica.

Además de los elementos meramente técnicos sobre los archivos y sus procesos técnicos, en la discusión de la LGA también intervinieron disertaciones sobre la dimensión política del acceso a la información histórica y la construcción de la memoria. En el artículo de la doctora Soledad Loaeza, publicado el 17 de noviembre de 2016 en *La Jornada*, la investigadora de El Colegio de México abordó la relación entre la conservación documental con las versiones sobre el pasado y su utilización política. En dicho artículo, consideró el establecimiento de un criterio ambiguo como la protección de datos personales, sin una consideración concreta sobre su significado y utilización, podría derivar en interpretaciones que, en lugar de facilitar la información y transparencia, la obstaculizarían: "No me quiero imaginar todo lo que cabe en el paquete de los datos personales, una prevención que suena a protección, pero ¿de quién? ¿Del PRI, de los priistas? Es demasiado tarde: con o sin archivos la sentencia ha sido dictada" (Loaeza, 2016).

Entonces, fue cada vez más notorio que gracias a la discusión que se vertió en diversos medios a partir de ese momento, la comunidad había identificado la importancia de involucrarse activamente en el debate público sobre la LGA; las implicaciones de trasladar la protección de datos personales al modelo de resguardo y consulta archivística, y además la necesidad de que, como gremio, se buscara incidir activamente en el proceso.

Además de los elementos técnicos y las propuestas, también fueron comunes, como hemos visto, las reflexiones en torno a las consecuencias

del resguardo de datos personales para el acceso a la justicia. El profesor de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey, Carlos Elizondo Mayer, comentó que:

> Una ley de datos personales como la que está por aprobarse impediría en el futuro realizar cualquier investigación vinculada a los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa. Todos tienen nombre y apellido. Si una ley así se hubiera aprobado en Alemania no sabríamos nada sobre las víctimas del nazismo. Ni en México tendríamos la menor idea de cómo se llevó a cabo la conspiración de Querétaro previa a la insurrección de Miguel Hidalgo de 1810, pues esa información se encuentra en expedientes procesales llenos de datos personales (Elizondo, 2016).

La avalancha de opiniones de especialistas en diversos medios impresos y audiovisuales fue intensa y al menos una decena de columnas de opinión fueron publicadas entre noviembre y diciembre de 2016; estas nutrieron el debate público sobre los archivos y su importancia. Una de las propuestas más reiterativas para paliar los problemas que se avizoraban, fue la de incluir a historiadoras e historiadores tanto en los debates como en la composición estipulada por ley en las instancias y equipos de trabajo que realizarían la valoración de la documentación que podría considerarse, o no, histórica. Además, se expresó también que debía incluirse a profesionales de la archivonomía en el proceso de dictaminación.

En la ola de opiniones y comentarios que mereció el proceso de ley, destaca la preocupación por la vulneración del conocimiento histórico, no solo de 'hechos recientes sino de extensiones temporales indeterminadas. También ocurrió una explicación sobre la historia de las dependencias bajo las que quedaría a resguardo la documentación, así como ejemplos de resguardo archivístico a nivel internacional y su trascendencia para las democracias.

Por ejemplo, se aseveró que:

> […] está en su naturaleza [de la Secretaría de Gobernación] controlar y reservar la información. El control de la información del pasado por los ministerios del interior o de gobernación solo sucede en regímenes dictatoriales o autoritarios. En las democracias, donde en lugar de cerrar se abren cada vez más fondos a la investigación histórica, los archivos son organismos autónomos, o dependen de las secretarías de Cultura (Gleizer, 2016).

Con el antecedente de la profusa discusión pública que puso sobre la mesa la necesidad de clarificar las implicaciones de aplicar el principio protección de datos personales para la investigación histórica, el 28 de diciembre de 2018 se celebraron las audiencias públicas con presencia de legisladores y especialistas, las cuales fueron convocadas por la senadora Cristina Díaz Salazar, presidenta de la Comisión de Gobernación. La sena-

dora Laura Rojas Hernández, una de las promoventes de la LGA, recalcó que la audiencia escucharía las propuestas que ya se habían comenzado a verter ante la opinión pública.[6]

En una entrevista concedida a *El Economista* que había sido publicada el 6 de diciembre, la senadora Laura Rojas comentó que la iniciativa era un punto de partida para iniciar la discusión y también explicó que:

> […] en lo que se refiere a la iniciativa, no hay consenso pleno en su contenido y eso lo hemos dicho públicamente; sin embargo teníamos dos años de atraso precisamente por falta de consenso, entonces la decisión de presentar esta iniciativa fue precisamente porque si no había una iniciativa clara, simplemente no se podía iniciar la discusión formal sobre el tema ni el proceso legislativo para atender una ley (*El Economista*, 2016: 4).

Al cierre del periodo ordinario, la iniciativa había sido profusamente discutida mediante diversas vías, incluyendo la institucional mediante audiencias públicas. En el periodo que transcurrió entre enero y junio del siguiente año, la discusión se traslado a la esfera legislativa, siguiendo el proceso de dictaminación, modificación y aprobación.

La comunidad académica continuó con una serie de debates y discusiones, de forma paralela al proceso legislativo. Se realizaron foros abiertos en diversas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, la Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior y el Comité Mexicano de Ciencias Históricas, entre otros.

Asimismo, se organizaron una serie de mesas de trabajo para difundir y proponer modificaciones a la iniciativa, en las que participaron asociaciones como la Red por la Rendición de Cuentas, la Academia Mexicana de la Historia y el Comité Mexicano de Ciencias Históricas. Las Mesas de trabajo abordaron cada uno de los artículos en donde se buscó atender los intereses académicos propios de las historiadoras e historiadores, con elementos técnicos y aportes de especialistas en materia de archivonomía y repositorios documentales.

Si bien los tópicos más relevantes fueron los concernientes a la protección de datos personales, el acceso a la información y la memoria histórica, se destacó también que:

> […] los archivos son la base que da vida a los sistemas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y garantizan la existencia de la evidencia necesaria para dar a conocer las acciones del gobierno y dan sus-

[6] Audiencias públicas en el marco del proceso de dictaminación de Ley General de Archivos. En: <https://www.youtube.com/watch?v=OolDqui0hJI>.

> tento a sus decisiones. Además, permiten generar la memoria en los asuntos de interés público a largo plazo, que son los que construyen nuestra historia (Veloz, 2017).

Es decir, más allá de considerar la importancia de los archivos para el gremio y su labor cotidiana, la discusión abarcó una gama amplia de reflexiones sobre la vida pública, política y el modelo de democracia.

Los elementos que causaron mayor preocupación a la comunidad académica en el periodo que transcurrió entre la presentación de la iniciativa para la LGA y su aprobación en la cámara de origen, ocurrida el 13 de diciembre del 2017, fueron los relativos a la limitación de la investigación bajo la premisa de proteger datos, así como la posibilidad de impedir la consulta de documentos ya trasladados a los archivos históricos (tras haber sido resguardados temporalmente en los archivos de concentración) por contener datos sensibles o personales.

Desde la presentación de la iniciativa se destacó la ambigüedad con la que podría utilizarse la protección de datos personales, para el caso de los archivos históricos. En particular, se enfatizó que el artículo 36 del proyecto debía ser modificado. Este estipulaba que una vez que se hubiese autorizado la transferencia de documentos a archivos históricos, no podrían ser clasificados como reservados o confidenciales. Sin embargo, en esa redacción no se aclaró que esos documentos estaban abiertos a consulta sin restricción, por lo que se propuso incorporar esa garantía.

Esa propuesta, que fue mencionada con contundencia por los especialistas en las audiencias públicas y en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, fue incorporado al dictamen. La LGA se aprobó por el pleno del Senado de la República con 92 votos a favor; cero en contra y cero abstenciones el 13 de diciembre de 2017.

Entonces, el historiador Alfredo Ávila publicó una serie de observaciones al proyecto aprobado por la Cámara Alta (CMCH, 2017). Destacó la confluencia de diversas asociaciones que se unieron en diversos espacios de trabajo durante todo el proceso de discusión, encabezados por la Mesa Directiva del Comité Mexicano de Ciencias Históricas. Bajo su liderazgo, dijo, confluyeron otras asociaciones nacionales e internacionales que respaldaron sus diversos comunicados.

Entre otros puntos, rescató que el artículo 36 incorporó la declaración de que los archivos históricos son fuentes de acceso público, y también se eliminó el artículo transitorio 14, que estipulaba que las dependencias federales y estatales estaban obligadas a revisar y catalogar los documentos que ya estaban en archivos históricos, para determinar si podían quedarse ahí o devolverse a los archivos de concentración, lo que implicaba impedir su consulta.

En su momento, el grupo de historiadores e historiadoras que se involucraron en el proceso de discusión, audiencias públicas y reuniones,

agradecieron la disposición de las y los legisladores para escuchar a la comunidad de especialistas. Asimismo, instaron a la comunidad a continuar observando tanto el proceso legislativo como la aplicación que, en su momento, se daría paulatinamente con la promulgación, entrada en vigor, adecuación normativa y entrega de recursos al AGN, el cual presidiría el Sistema Nacional de Archivos (y no la Secretaría de Gobernación, como se había planteado inicialmente).

La Cámara de Diputados aprobó la iniciativa con modificaciones el 26 de abril del 2018. El proyecto de decreto se aprobó finalmente en diciembre de 2017 y de acuerdo con el Artículo 1° Transitorio, la LGA su entrada en vigor se estipuló para el día 15 de junio de 2019. En su momento, la comunidad académica que se mantuvo activa en el proceso de discusión, celebró las modificaciones incorporadas al dictamen y consideró que sus observaciones fueron atendidas.

Conclusiones

En un proceso de discusión amplia sobre la consulta de fuentes de primera mano resguardadas en acervos institucionales, la comunidad académica de historiadores emprendió estrategias de incidencia que encontraron eco en el ámbito legislativo. Estos fueron de corte institucional mediante las audiencias públicas, pero también con mecanismos de participación indirecta a través de foros, comunicados y opinión pública. En ellos se involucraron miembros destacados del gremio, que aportaron recomendaciones que, finalmente, fueron retomadas para el dictamen de las comisiones asignadas en el Senado.

La inclusión de la comunidad académica en la búsqueda de mecanismos y normas a través de los cuales la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales no fuera un obstáculo para la investigación y, consecuentemente, hiciera posible el acceso a información vital para la justicia, se consideró satisfactoria por algunos investigadores participantes del debate.

Sin embargo, la promulgación de la norma y su posterior entrada en vigor no despejó la suspicacia de una parte de la comunidad que tenía experiencias consultando documentos testados, con información oculta o a la que simplemente no se permitía acceder a pesar de estar en un archivo histórico.

El 28 de febrero de 2019, el Ejecutivo federal emitió un acuerdo que mandató la transferencia de documentos históricos en esa materia, y el AGN debía recibir, custodiar y conservar los documentos históricos que le fueren transferidos. Una de las críticas a dicho acuerdo fue que dejaba en manos de las dependencias obligadas el proceso de selección y valoración de esos documentos, sin establecer los procedimientos o las medidas que evitaran la destrucción de dichos acervos. Lo que pudo haber sido leído como un acto

de voluntad política para hacer posible el conocimiento de procesos históricos dolorosos para el país, fue, por el contrario, observado con cautela por una parte de la comunidad de historiadores.

Nuevamente ocurrió la discusión de la cuestión por parte del gremio. Se exigió generar procesos y registros que hicieran posible el monitoreo de los expedientes y documentos para prevenir su destrucción. Asimismo, se insistió en la inclusión de especialistas en archivística para dichas labores.

Posteriormente, en enero de 2020 el AGN emitió un comunicado sobre la petición que dirigió al INAI para que le extendiera su declaratoria de interés público.[7] Para la comunidad de historiadores e historiadoras, esta noticia resultó confusa y despertó suspicacia puesto que, de acuerdo con la LGA, el INAI podría autorizar la consulta de documentos o expedientes ubicados en archivos de concentración o trámite, pero no en archivos históricos puesto que estos, de acuerdo con el artículo 36, ya eran considerados de interés público.

En su momento, una parte de la comunidad y sobre todo quienes ya habían tenido experiencias previas con la consulta de los fondos documentales[8] de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) explicaron que el AGN había mantenido una política sistemática para limitar su acceso (véase Petición, s/a, 2023: *web*).

El 30 de enero se dio a conocer que el AGN y el INAI ratificaron que estos fondos documentales son de acceso público (AGN e INAI, 2023, s/a: *web*). Se explicó que, tras analizar la solicitud, el INAI concluyó que por su carácter de archivo histórico su acceso debía ser irrestricto. También que, en caso de existir inconformidad por parte de titulares de la información asentada, esta entidad tendría la facultad de determinar la aplicabilidad de protección de datos personales. Si bien la institución celebró la garantía de la consulta íntegra de los fondos documentales DFS-DGIPS, un grupo de especialistas en el estudio del periodo y de esos acervos, manifestaron nuevamente que, con el objetivo de garantizar su consulta íntegra, era necesario que esta se diera bajo las directrices del AGN y no a través de los mecanismos de transparencia. La posibilidad de que algunos documentos, en aras del resguardo de datos personales, pudieran ser retirados de su consulta, se ha consideró por algunos especialistas, como un mal augurio considerando las experiencias previas.

Por otra parte, de acuerdo con la política de investigación de los crímenes del pasado bajo los principios del derecho a la verdad, a la memoria, a la justicia, a la reparación y a la no repetición del gobierno mexicano,

[7] Véase "Para posibilitar la consulta íntegra de los documentos de la DGIPS y DFS, solicita el AGN al INAI su declaratoria de interés público".

[8] Estos son, los archivos provenientes de la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales.

la Subsecretaría de Derechos Humanos ha publicado los informes de la Fiscalía para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y emprendido tareas de difusión de los resultados de investigaciones sobre la represión a los movimientos sociales en la década de 1970. En 2021, por otra parte, se conformó la Comisión de la Verdad, con expertos y expertas que tienen como uno de sus objetivos, el esclarecimiento de los crímenes de la llamada guerra sucia.

Estas políticas que transcurren en el marco de LGA apuntan a la voluntad política para garantizar el acceso a la información que resulta de interés histórico, y a despejar las suspicacias en torno a las implicaciones de la protección de datos personales en la investigación archivística, en consonancia con los debates que ocurrieron en el marco de la LGA.

Referencias

AGN e INAI (2023). AGN e INAI corroboran el carácter histórico y la relevancia social del fondo documental DFS- DGIPS: se abre a su consulta íntegra. En: <https://www.gob.mx/agn/articulos/agn-e-inai-corroboran-el-caracter-historico-y-la-relevancia-social-del-fondo-documental-dfs-dgips-se-abre-a-su-consulta-integra>.

Arista, Lidia (2016, 6 de diciembre). El compromiso es con el acceso a la información, Suplemento "Los Políticos". *El Economista*, p. 4. En: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/politicos061216.pdf>.

"Audiencias públicas en el marco del proceso de dictaminación de Ley General de Archivos". En: <https://www.youtube.com/watch?v=OolDqui0hJI>.

Ávila Rueda, Alfredo (2016a, septiembre-octubre). ¿Archivos en riesgo? Carta enviada a la Comisión del Senado que revisa la Ley de Archivos. *Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas*, p. 2. En: <https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/boleti__n_420>.

Ávila Rueda, Alfredo (2016b, 20 de octubre). Por una nueva Ley General de Archivos. *Nexos*. En: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7865>, consultado el 17 de febrero de 2020.

CMCH (2017, 14 de diciembre). Comunicado del Comité Mexicano de Ciencias Históricas. En: <https://cmch.colmex.mx/images/LGA/COMUNICADO-CMCH-14-diciembre-2017.pdf>.

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 2014.

El Economista (2016, 6 de diciembre). El compromiso es con el acceso a la información. Suplemento "Los Políticos", p. 4. En: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/politicos061216.pdf>.

Elizondo Mayer, Carlos (2016, 17 de noviembre). El fin de la Historia. *Excélsior*. En: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2016/11/17/1128729>.

"Exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las comisiones dictaminadoras de la LXIII Legislatura". En: <http://www.h-mexico.unam.mx/node/18497>, consultado el 17 de febrero de 2020.

Gleizer, Daniela (2016, 24 de noviembre), "Politización de la memoria", *El Presente del Pasado*, Observatorio de Historia. En: <https://elpresente-delpasado.com/2016/11/24/politizacion-de-la-memoria/>, consultado el 17 de febrero de 2020.

Gómez Galvarriato, Aurora (2016, septiembre-octubre). Sin derecho a la memoria. La obstrucción de las fuentes históricas por el abuso de la protección de datos personales. *Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas*. En: <https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/266__n_420>.

Loaeza, Soledad (2016), "Un archivo sin historia", *La Jornada*, 17 de noviembre. En: <https://www.jornada.com.mx/2016/11/17/opinion/021a1pol>.

"Para posibilitar la consulta íntegra de los documentos de la DGIPS y DFS, solicita el AGN al INAI su declaratoria de interés público". En: <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/para-posibilitar-la-consulta-integra-de-los-documentos-de-la-dgips-y-dfs-solicita-el-agn-al-inai-su-declaratoria-de-interes-publico?idiom=es>.

Petición, s/a (2023). "El AGN debe asumir su responsabilidad para abrir los archivos históricos". En: <https://www.change.org/p/lic-andr%C3%A9s-manuel-l%C3%B3pez-obrador-el-agn-debe-asumir-su-responsabilidad-para-abrir-los-archivos-hist%C3%B3ricos?recruiter=61575913&utm_source=share_petition&utm_medium=facebook&utm_campaign=share_petition&recruited_by_id=386c9d64-64b3-4941-be49-1b78eb9c9ab2&utm_content=starter_fb_share_content_es-419%3Av2&fbclid=IwAR0Q6ISUuPTm3Y0UdtTdrApyRdRefFmgkEA2VRtB-plFJPmokdTWnG0N_2M>.

Puente de la Mora, Ximena (2018). Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. En Enrique Burgos (pres.), *El Poder Judicial de la federación y los grandes temas del constitucionalismo*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre las Revoluciones de México / Suprema Corte de Justicia de la Nación / Senado de la República LXIII Legislatura / Secretaría de Cultura / IIJ-UNAM.

Veloz Márquez, Liliana (2017, 5 de junio), "Los archivos: eslabón esencial en la rendición de cuentas", Red por la Rendición de Cuentas. En: <http://rendiciondecuentas.org.mx/los-archivos-eslabon-esencial-en-la-rendicion-de-cuentas/>.

XIII. PARLAMENTO ABIERTO Y ATENCIÓN CIUDADANA EN EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Omar Báez Caballero

Introducción

Jorge Salgado Parra presumió con orgullo que una conocida calle del municipio de Chilpancingo, capital del estado de Guerrero, fue remozada con concreto hidráulico gracias a sus *buenos oficios*: "Como diputado local nos tocó gestionarla y hoy me dieron la noticia de que ya estaba lista la calle, aquí los vecinos no dieron un solo peso, fue una obra que se gestionó ante el gobierno del estado" (Guerrero, 2021).

Más que una estampa del folclor guerrerense, la escena se repite a lo largo y ancho de México. El diputado Salgado, como la mayoría de sus colegas en el país, dedicó parte importante de su tiempo a la atención directa de la ciudadanía; actividad legislativa que eventualmente involucra *gestionar* obras de infraestructura y servicios públicos: pavimentación, drenaje, electricidad y rehabilitación de escuelas, entre otras cuestiones; canalizar demandas ciudadanas recibidas a través de redes sociales, mítines, oficinas o módulos de atención; y brindar *apoyos* o distribuir bienes —despensas, tinacos, pintura, productos de higiene— entre habitantes de su distrito electoral, sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad. El diputado Salgado Parra fue consecuente con el propósito de avanzar en su carrera política, ya que su quehacer legislativo fue compensado con un *premio*: entrar a las elecciones de junio de 2021 en calidad de candidato de su partido a la presidencia municipal de la capital de su estado natal.

Bajo esas consideraciones, los diputados en México —federales y locales— no solo están para legislar, fiscalizar y expresar la diversidad social, sino que, por conveniencia, vocación o costumbre, están prestos para *atender a la gente*, brindar asesoría legal, *agilizar* trámites ante autoridades administrativas y, si es posible, mostrar su *generosidad* a la población a la que sirven (o dicen servir), mediante apoyos, donaciones o entrega de bienes de todo tipo. Aunque los legisladores atienden gustosos a la ciudadanía, con módulos *ex profeso*, boletines, *selfis* y cobijo institucional, permanecen dudas e interrogantes alrededor del tópico: ¿Cómo los legisladores realizan sus actividades de gestión ante las autoridades competentes? ¿A quién rin-

den cuentas sobre su desempeño como gestores, voceros o patrocinadores de sectores sociales?

Las incógnitas resultan aún más punzantes al considerar que, en años recientes, los cuerpos legislativos en México se han volcado a materializar los principios de parlamento abierto (PA), esto es, introducir normas, mecanismos y prácticas bajo nuevos parámetros de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, con base en el uso decidido de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).[1]

El PA ha penetrado con fuerza en la academia, los medios de comunicación y el activismo social realizado en distintas latitudes. En México, su avance se hizo más notorio luego de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014, la cual implicó no solo importantes cambios jurídicos e institucionales, como la autonomía constitucional del órgano garante del derecho a la información a nivel nacional y los correspondientes en las entidades federativas, sino un impulso social y político renovado que, entre otras cuestiones, llevó a la Alianza para el Parlamento Abierto en México, la cual precisamente apuntó hacia la implementación progresiva de dicho marco en los congresos federal y locales.

Por lo anterior, este ensayo reflexiona sobre las actividades legislativas de atención ciudadana bajo los principios de parlamento abierto, guiado sobre todo por la experiencia del Congreso de la Ciudad de México, uno de los poderes legislativos locales más comprometidos con la materia a lo largo de México, incluso antes de que la primera Constitución de la Ciudad, publicada el 5 de febrero de 2017, estableciera que su funcionamiento se regirá por los principios del PA.

En la primera parte del ensayo es retomada la experiencia mexicana para comprender mejor las ambigüedades y dilemas (teóricos y prácticos) para implementar los principios de parlamento abierto en las actividades legislativas de atención directa a la ciudadanía. Estas actividades son muchas veces difusas, incluso suceden sin testimonio o registro documental, pero son realizadas fundamentalmente en módulos de atención y otros canales de enlace directo, así como la gestión ante terceros (trámites en ventanillas públicas y privadas) y entrega de apoyos sociales. En la segunda parte del ensayo se pondera el parlamento abierto como parte de la transformación democrática de la Ciudad de México y, más concretamente, son presentados los principales resultados del avance del PA en la capital del país. Ligado a lo anterior, en la tercera y última parte del ensayo emerge que la

[1] La Alianza para el Parlamento Abierto en México definió 10 principios: *1)* Derecho a la información; *2)* Participación ciudadana y rendición de cuentas; *3)* Información parlamentaria; *4)* Información presupuestal y administrativa; *5)* Información sobre legisladores y servidores públicos; *6)* Información histórica; *7)* Datos abiertos y software libre; *8)* Accesibilidad y difusión; *9)* Conflictos de interés; y *10)* Legislación a favor del gobierno abierto. A partir de dichos principios se desarrollaron 95 indicadores que dan cuerpo al Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México (APA, 2015).

estructura institucional de atención ciudadana basada en módulos legislativos desperdigados por el territorio y que se replica en todo el país, podría colocarse bajo escrutinio directo de la ciudadanía. Además, cabría realizar un mayor esfuerzo por sistematizar más y mejor información sobre demandas, labores de gestión ante terceros y quehacer cotidiano de los legisladores (agenda, minutas, testimonios sobre reuniones). Pero también se hace patente que el verdadero poder transformador del parlamento abierto se entrelaza con cuestiones más allá de normas e instituciones formales, como la ética pública y la cultura democrática, que incidan en el rechazo a prácticas distorsionadoras de la representación democrática, como son el clientelismo, el nepotismo, el compadrazgo y el tráfico de influencias.

Atención ciudadana y parlamento abierto

Controles, contrapesos, transparencia, rendición de cuentas… Se trata de un conjunto de conceptos democráticos fundamentales, que es perseguido a lo largo y ancho del mundo. En regímenes democráticos e incluso en autoritarismos, muchas organizaciones civiles, personas académicas, funcionarios y activistas buscan que los poderes públicos sean responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana (Armstrong, 2005; Mulgan, 2003). En ese tenor, uno de los aportes con mayor penetración en los últimos años es la iniciativa por un Gobierno Abierto, lanzada directamente por la administración del presidente estadounidense Barack Obama en 2011. Dicha iniciativa política logró que la comunidad internacional asumiera que un Gobierno Abierto, encarnado en cualquiera de los poderes y órganos públicos, implica instituciones comprometidas con el régimen democrático, que utilizan intensivamente las tecnología de la información y la comunicación para favorecer la transparencia, la participación y la colaboración con la ciudadanía.[2]

Las políticas del gobierno abierto, sin duda, ofrecen un marco extraordinario para el avance democrático de las instituciones públicas. Así que, si lo es, resulta una *moda* intelectual muy progresista. Por ello, el mandato constitucional que señala que el Poder Legislativo de la Ciudad de México debe regirse por los principios de parlamento abierto representa un paso en el sentido correcto, porque asume el dinamismo social y las mejores pretensiones ciudadanas en pro de la *res pública*. En síntesis, un parlamento abierto es aquel que, a través del uso consciente de las tecnologías de la información y la comunicación, rinde cuentas, es transparente y estimula

[2] Según sus postulados, la creación de un Gobierno Abierto pasa por cuatro pasos: *1)* Publicar en Internet información gubernamental; *2)* Mejorar la calidad de la información ya publicada; *3)* Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto; y *4)* Crear y difundir un marco para las políticas de Gobierno Abierto.

la participación ciudadana, es decir, explica y justifica sus acciones, garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva e intenta involucrar en sus decisiones al mayor número de ciudadanos (APA, 2015).

La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México incluso va más allá al señalar que, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México y los ordenamientos en la materia (artículo 1°), el órgano legislativo actuará siguiendo los principios de *parlamento abierto, certeza, legalidad, transparencia, máxima publicidad, rendición de cuentas, profesionalismo, interés social, subsidiariedad, proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración de carácter receptivo, eficaz y eficiente*.

Es claro que el legislador capitalino estuvo lejos de escatimar en sus pretensiones normativas. Ahora el gran desafío es traducir la letra en las labores legislativas, incluso más allá de prescripciones jurídicas, ya que el PA es un concepto que incita abiertamente a la proactividad política y legislativa. Adicionalmente, existen labores legislativas que plantean ambigüedades o dilemas (teóricos y prácticos) para enmarcarse en las coordenadas de parlamento abierto, al menos así parece que ocurre con la atención directa de los legisladores a la ciudadanía.

Las labores de atención ciudadana tienen un lugar central entre las responsabilidades electorales y partidistas de los legisladores en México y muchas otras democracias contemporáneas. Pero el trato directo de los legisladores con los ciudadanos muchas veces tiene lugar de manera informal, de persona a persona, sin necesariamente pasar por oficinas o módulos *ex profeso*. La gestión del legislador ante instancias de gobierno con el objetivo de llevar servicios o bienes a un sector de la población ubicado en su distrito electoral puede ocurrir igualmente sin registro documental, incluso las entregas de bienes a la población pueden presentarse simplemente como donaciones personales, sin necesidad de reportarlas o justificarlas ante un tercero.

Acaso por lo anterior, la atención legislativa directa a la ciudadanía es muchas veces mal vista, juzgada como una "desviación" de las funciones parlamentarias, una vez que, se dice, la tarea de los legisladores fundamentalmente es la formación de leyes y el Poder Ejecutivo, a diferencia del legislativo, es el "verdadero" responsable de atender demandas sociales, ejecutar obras y ofrecer servicios públicos a la ciudadanía (Díaz Garza, 2019). Los legisladores en México ciertamente no realizan directamente obra pública (más allá de las relacionadas con los espacios legislativos) ni prestan servicios públicos básicos, como agua, luz o drenaje. Sin embargo, la representación política está acompañada de capacidades de intervención en la definición de gastos e ingresos, el diseño de las políticas públicas y el establecimiento de vínculos con grupos o sectores del electorado.

Las actividades legislativas de atención ciudadana son realizadas como parte de la representación política. En las democracias modernas, casi está de más repetirlo, los representantes públicos se encuentran para atender la

voluntad de sus *representados*, dar respuesta a sus solicitudes, opiniones y preferencias, aunque siempre en aras de encauzar aspiraciones e intereses diversos y responder al bien general (Burke, 1984: 312-313). Los representantes conservan márgenes de acción, sin asumir un mandato predefinido o una orden lineal por parte de sus representados; de hecho, ninguna ley, reglamento o acuerdo tiene la capacidad de fijar el amplio conjunto de relaciones representativas (Manin, 1995: 17). Pero la representación implica escuchar demandas de la ciudadanía, atender problemas sociales y pujar por encontrar soluciones. En todo caso, el integrante de un cuerpo parlamentario no solo vela por *la totalidad*, como pretendía Burke, sino que ostenta la representación de un sector de la población o de una demarcación territorial. Por ello, el legislador mantiene vínculos, canales de comunicación directa con sus representados y procura presencia en el territorio.

En positivo, la atención directa refuerza el sentido de respuesta y compromiso de los representantes con los representados. Los ciudadanos acuden, demandan o interpelan al legislador con el propósito de que medie este, promueva o active asuntos personales, familiares o comunitarios, ante autoridades o instancias correspondientes, diferentes del órgano legislativo. Así que, empero, esta actividad reforzaría el sentido de respuesta y compromiso de los representantes con los representados, ya que entiende que los primeros cuentan con capacidades de incidencia e intervención ante otros actores o ante otras instancias públicas para la resolución de los problemas de los segundos.

Por otro lado, la atención directa de la ciudadanía por parte de los congresistas puede derivar o funcionar para *cultivar* votantes y clientelas. La experiencia mexicana resulta elocuente en ese sentido. La hegemonía del partido de la *familia revolucionaria*, notoria entre las décadas de 1930 a 1990, coaguló una débil representación entre legisladores federales y sus distritos uninominales (Padilla, 1995 citado por Lujambio, 2010: 62). Casi por *costumbre y tradición*, muchos legisladores priistas se daban a la tarea de atender las demandas de la población de localidades, municipios y colonias, particularmente en tiempo de campañas electorales. La resolución de algunos problemas del electorado —al menos la pretensión o la demagogia— sirvió para alimentar la relación desigual que al partido le redituaba en las urnas; esto es, el viejo PRI reforzaba su estructura clientelar con base en la ineficiencia de las autoridades y la necesidad de la gente de que "le echen la mano" (De Barbieri, 2003: 4).

El cambio de régimen no fue la solución, sino la profundización del fenómeno. Con el avance democrático, sobre todo desde la década de 1990, muchos legisladores emanados de la oposición primeramente enfrentaron el dilema de realizar o no labores de atención ciudadana directa, sobre todo porque la miraban como una actividad netamente clientelar, juzgaban que no correspondía a los legisladores entrometerse en buscar soluciones para problemas que, como la falta de servicios públicos, correspondería

atender al gobierno en turno. Además, las solicitudes directas de la población hacia los legisladores eran tenidas como prácticas producidas por el desconocimiento ciudadano del papel del Poder Legislativo y sus integrantes, así como la confusión sobre las competencias entre los poderes del Estado.

Pero la visión esencialmente negativa de la atención ciudadana por parte de los legisladores —práctica clientelar ante una ciudadanía de baja intensidad— se fue modificando con el avance democrático hasta volverse parte del paisaje. Con toda *naturalidad*, en la democracia mexicana los legisladores emanados de prácticamente todas las fuerzas del espectro político sostienen labores de atención ciudadana a través de módulos, entrega de bienes y apoyos sociales y gestión ante autoridades diferentes al legislativo. La comprehensión de los legisladores parece dura y generalizada: el elector puede *cobrar* en las urnas la falta de atención —legislativa y de otro tipo— hacia sus problemas específicos, al tiempo que puede *premiar* la entrega de despensas, materiales para construcción, objetos para el cuidado personal o, en su caso, las *llaves* para el acceso a servicios, permisos o trámites ante instancias de gobierno (De Barbieri, 2003).

Los legisladores mexicanos atienden amplios porciones ciudadanas *débilmente constituidas*, que además saben que enfrentan una excesiva burocratización de las políticas públicas, la vaga distribución de atribuciones y responsabilidades públicas y, más importante, carencias de enorme variedad. Por su parte, los legisladores a menudo encuentran que la atención ciudadana (a veces también denominada "gestoría social" o "gestoría legislativa") les permite reconocer preocupaciones sociales emergentes, conocer las calidades de los servicios públicos, el funcionamiento en el terreno de políticas públicas y programas de gobierno, *otear* las necesidades sociales y *cultivar* clientelas y votos.

Parlamento abierto en la Ciudad de México

La Ciudad de México —sede de los poderes de la Unión y capital del país— atraviesa por un renacimiento institucional. Como es sabido, la reforma constitucional de enero de 2016 —avalada por la mayoría de las fuerzas políticas representadas en los congresos federal y locales— implicó modificar una serie de artículos de la Carta Magna, fundamentalmente el 122, donde se fijan las líneas generales de la reorganización político-administrativa de la Ciudad. En primer término, quedó atrás el "Distrito Federal" —subordinado y condicionado a los poderes federales— para convertirse en una entidad federativa como el resto, además de mantenerse como sede de los poderes de la Unión y capital del país.

Lejos de un mero *aggiornamento*, los reformistas buscaron una refundación, esto es, un conjunto de cambios normativos e institucionales desti-

nado a romper inercias jurídicas, políticas y burocráticas, ensanchar los márgenes democráticos y quebrar cotos de poder enquistados en el sistema político de la ciudad. Con enorme simbolismo político, la Asamblea Constituyente se instaló el 15 de septiembre de 2016 y su tarea estuvo a tiempo para promulgar la Constitución Política de la Ciudad de México en una fecha emblemática: 5 de febrero de 2017, a su vez, celebración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El *espíritu progresista* cultivado por la izquierda gobernante desde su arribo en 1997 se apoderó del proceso constituyente e hizo de la ciudad una entidad de avanzada (normativa) en materia de derechos y libertades civiles. El primer ordenamiento constitucional de la Ciudad garantiza derechos sociales y profundiza conquistas previas en materia de interrupción legal del embarazo, equidad de género, matrimonios entre parejas del mismo sexo, el derecho a la autodeterminación personal y la eutanasia, entre otras cuestiones.

Por tanto, las autoridades electas —jefe de gobierno, alcaldes y concejales para las nuevas alcaldías de la Ciudad de México y diputados del Congreso local, antes Asamblea Legislativa— suman entre sus encargos el enorme reto de trasladar a la realidad la transformación político-institucional de la Ciudad de México. Aunque, por supuesto, la tarea es monumental y enfrenta obstáculos varios. Uno de los más relevantes es la existencia de un entorno de desconfianza generalizada en la política y los políticos. El Congreso de la Ciudad de México, como muchos otros en el país y en el mundo, frecuentemente es señalado por su inoperancia, la irresponsabilidad o la frivolidad de sus integrantes (Martínez, 2019; Rueda, 2019). En sentido contrario, la Ciudad de México cuenta con una sociedad particularmente exigente y activa que, entre otras muchas cuestiones, demanda conocer a detalle las labores de sus representantes populares.

Amplias porciones de la sociedad capitalina esperan que su Congreso tome una posición de liderazgo en la concreción de la profunda renovación en curso. La implementación de los principios de PA tiene la fuerza para lograr objetivos institucionales de la mayor relevancia para el progreso democrático de la capital del país: transparentar mayormente las labores del Poder Legislativo, estrechar lazos representativos con la ciudadanía y avanzar en la profunda transformación institucional emprendida desde 2016.

Los desafíos no son menores. La transparencia en los Congresos mexicanos ha permeado con lentitud en la etapa democrática del país (Báez, 2017; Ortiz Massó *et al.*, 2011; Puente, 2009, 2011; Villanueva, 2012). Las instituciones legislativas del país, según hallazgos reiterados, incumplen incluso con lo más básico, que es publicar la información obligatoria por ley. Los esfuerzos ciudadanos por cambiar dicha realidad son visibles. Desde el año 2014, un grupo de organizaciones de la sociedad civil se ha dedicado a promover los principios de parlamento abierto activa y críticamente. En sus palabras, buscan "consolidar congresos que cumplen con estándares y

demandas ciudadanas en materia de apertura parlamentaria". Un estudio recientemente presentado por dichas organizaciones muestra el panorama general y las diferencias entre congresos locales.

El diagnóstico del Grupo de organizaciones impulsoras de la Alianza para el Parlamento Abierto (2017: 59) señala que el órgano legislativo de la Ciudad de México —Asamblea Legislativa hasta 2018— tuvo resultados "muy satisfactorios" (100%) en los principios del derecho a la información, información histórica y legislación a favor del gobierno abierto, ya que cumplió en su totalidad con los indicadores del derecho a la información, contó con un archivo histórico de legislaturas anteriores y mostró una política explícita para favorecer el gobierno Abierto en los tres poderes y ámbitos de gobierno.

Los resultados del órgano capitalino fueron apenas "satisfactorios" en participación ciudadana y rendición de cuentas (62%), ya que no hubo información suficiente acerca de la integración y toma de decisiones. Las evaluaciones "insatisfactorias" recayeron sobre accesibilidad y difusión (50%), ya que, si bien el órgano contaba con información sobre la ubicación del recinto legislativo, de contacto y acceso físico a sesiones del pleno, no transmitía las sesiones de comisiones. En cuanto a información parlamentaria (48%) se hizo patente la publicación de información con base en los marcos legales. En cuanto al conflicto de interés (43%) se encontró que el cabildeo y el conflicto de interés estaban regulados, pero no se publicó un registro de casos. Los renglones con las peores notas, "muy insatisfactorio", se obtuvieron en información presupuestal y administrativa, ya que no se publicó información desagregada del presupuesto aprobado o ejercido, aunque se encontraron informes trimestrales, auditorías y contrataciones públicas y de asesores. En información sobre legisladores y servidores públicos (33%), las fichas curriculares contuvieron información general, sin detalles relevantes para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas (como declaraciones patrimoniales). Finalmente, el órgano legislativo de la Ciudad de México contó con algunas bases de datos descargables y estructuradas de múltiples variables, pero el resultado más bajo (27%) se dio en política de datos abiertos y *software* público.

A pesar de los avances normativos y en el cumplimiento de estándares legales, el órgano legislativo de la Ciudad de México —al igual que sus similares de los ámbitos federal y local— tiene mucho por avanzar en cuanto a buenas prácticas de parlamento abierto.

Atención ciudadana: el marco institucional y más allá

El Congreso de la Ciudad de México presenta un marco normativo-institucional para la atención ciudadana que se encuentra generalmente en los congresos mexicanos (federal y locales) y que descansa en módulos de aten-

ción y quejas ciudadanas a cargo de los legisladores, así como una comisión o un comité de atención o participación ciudadana. Además, la "gestión social" está contemplada como una de las prestaciones legislativas hacia la ciudadanía. La definición merece citarse *in extenso*:

> La gestión social es la acción a través de la cual el Congreso, por medio del Pleno, del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas o alguno de las o los Diputados, demanda de la autoridad administrativa competente la realización, continuación o suspensión de una o más acciones públicas relacionada con los intereses de la colectividad o con los derechos de las y los habitantes de la Ciudad de México. La atención, orientación y asesoría de las demandas ciudadanas, así como las gestiones correspondientes, serán gratuitas (artículo 337 del Reglamento del Congreso, publicado el 4 de mayo de 2018).

Además de lo anterior, entre las obligaciones expresas de los integrantes del Congreso de la Ciudad de México se encuentra mantener un vínculo permanente con sus representadas o representados y atender los intereses de las y los ciudadanos, promover y gestionar la solución de los problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes a través de un Módulo Legislativo de Atención y Quejas Ciudadanas en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo (Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, artículo 7, fracción XV).

Con ese anclaje, en la ciudad existen 66 módulos de atención ciudadana, correspondiente a cada uno de los legisladores del Congreso de la Ciudad de México. Los módulos son *operados* por los legisladores como parte de sus responsabilidades, pero son todos dirigidos por el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas del Congreso de la Ciudad de México (Comité). El estatus del Comité es "órgano auxiliar" para las actividades internas del Congreso y, junto con el resto de los comités, las comisiones y el pleno son parte integral del Poder Legislativo local. Entre sus funciones se encuentra atender y tramitar las demandas o peticiones individuales o colectivas interpuestas ante el Congreso.

El Comité está obligado a informar de sus labores —semestralmente y por escrito— a la Junta de Coordinación Política. Por tanto, la cadena de rendición de cuentas es módulos-Comité-Junta. Sin embargo, el Comité es el responsable mayor y directo de la atención ciudadana, ya que puede, entre otras cuestiones, actuar de forma conjunta con las comisiones correspondientes para responder peticiones y demandas y, además, tiene la atribución de "instalar, instrumentar e integrar de manera pluripartidista, Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en lugares en donde se consideren estratégicos, los cuales estarán bajo la dirección del Comité" (Reglamento, artículo 306). En síntesis, la gestión social por parte del Congreso de la Ciudad de México y sus integrantes depende, en buena medida, del multi-

citado Comité de Atención, Orientación, Quejas Ciudadanas y Asuntos Interinstitucionales.

El Comité se encarga de documentar regularmente, en informes semestrales, el contenido de sus sesiones (ordinarias y extraordinarias), sobre todo el desahogo de puntos de acuerdo. Si bien existe un formato universal de gestión, destinado al control de las acciones que se realizan dentro de los módulos legislativos de atención ciudadana, no está disponible un registro sistemático, y de acceso directo, de las peticiones y demandas de los ciudadanos que son interpuestas directamente ante el órgano y los legisladores.[3] Además, el ciudadano de la capital de México está imposibilitado para interponer quejas o denuncias desde el portal del órgano legislativo < https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Como punto por mejorar podría pensarse otro tratamiento normativo-institucional para los módulos de atención, asumirlos como verdaderos órganos legislativos, como las comisiones que regularmente están bajo el escrutinio directo de la ciudadanía. Cabría, asimismo, sistematizar más y mejor información sobre las demandas ciudadanas recibidas por todos los canales legislativos, así como las tareas de gestión de legisladores ante terceros y, más ampliamente, los quehaceres cotidianos de los legisladores (reuniones, agenda). Aunque en atención ciudadana, al menos, el avance de los principios de parlamente abierto probablemente se encuentre más allá de los poderes legislativos, por ejemplo, con gobiernos más profesionales y eficaces; e incluso más allá de normas e instituciones formales, por ejemplo, con la disolución de relaciones de clientelismo, compadrazgo y tráfico de influencias en el ejercicio de la representación política, ética en el servicio público y mayores dosis de cultura democrática.

Referencias

APA (2015). *Diagnóstico de parlamento abierto en México*. México: Alianza para el Parlamento Abierto. En: <https://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagnóstico de Parlamento Abierto.pdf>.

Armstrong, E. (2005, agosto). Integrity, *Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. Nueva York: United Nations. En: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020955.pdf>, consultado el 31 de marzo de 2012.

[3] En el primer informe semestral del Comité se encuentra un breve informe estadístico (octubre de 2018 a febrero de 2019) sobre solicitudes interpuestas ante el propio Comité, así como su tipo (asesoría jurídica y patrocinio, queja, trámite administrativo, mesa de trabajo y solicitud de información).

Báez, Omar (2017). El Congreso mexicano: ¿democratización sin rendición de cuentas? En I. Luna, K. Puente e I. Flores (Eds.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*. México: IIJ-UNAM.

Burke, Edmund (1984). Discurso a los electores de Bristol. En *Textos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

De Barbieri, Teresita (2003). La gestoría. En *Género en el trabajo parlamentario: la legislatura mexicana a fines del siglo XX*, Buenos Aires: CLACSO. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110204071415/11cap10.pdf.

Díaz Garza, Felipe (2019). Que cancelen el bono. *El Norte*.

Grupo de Organizaciones que Impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (2017). *Diagnóstico de parlamento abierto en México 2017*. México: Fundar. En: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagnóstico-II.pdf>.

Guerrero, Jesús (2021). Entrega tinacos… y lo registra el PRI. *Reforma*: 10.

Manin, Bernard (1995). *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Chicago: Universidad de Chicago. En: <http://fadeweb.uncoma.edu.ar/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin Principios del gobierno representativo.pdf>.

Martínez, David (2019). Crece rezago legislativo en Congreso de la CDMX. *Reporte Índigo*. En: <https://www.reporteindigo.com/reporte/crece-rezago-legislativo-en-congreso-de-la-cdmx-aprobacion-nuevas-leyes/>.

Mulgan, Richard (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Nueva York: Palgrave.

Ortiz Massó, Melissa *et al*. (2011). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa. Resultados para México*. México: Fundar.

Puente, Khemvirg (2009). *10 Ensayos para la transparencia de la ciudad. Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Puente, Khemvirg (2011). La transparencia legislativa local en México. En Luz de Carmen Martí Capitanachi (Ed.), *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*, pp. 159-190. Veracruz: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. En: <http://www.verivai.org.mx/varios/Libro_Transparencia.pdf>.

Rueda, Adrián (2019). Inutiliza Morena al Congreso. *Excélsior*. En: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/adrian-rueda/inutiliza-morena-el-congreso/1351231>.

Villanueva, Ernesto (2012, abril junio). Legislativo: Transparencia y rendición de cuentas. *Revista Mexicana de Comunicación*, 129. En: <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2011/06/13/legislativo-transparencia-y-rendicion-de-cuentas/#ixzz1xsl6K4f6.

SOBRE LOS AUTORES

Omar Báez Caballero. Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM. Profesor de la UNAM.

Sergio A. Bárcena Juárez. Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM. Profesor investigador del ITESM campus Ciudad de México, SNI nivel 1.

Jason A. Camacho Pérez. Candidato a doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Sarah Patricia Cerna Villagra. Doctora en ciencias políticas y sociales por la UNAM y profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, SNI nivel 1.

Lisandro M. Devoto. Doctor en ciencia política, Flacso-México. Profesor asociado C de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, SNI nivel 1.

Fernando Dworak Camargo. Maestro en estudios legislativos por la Universidad de Hull del Reino Unido. Coordinador del diplomado en Planeación y operación legislativa del ITAM.

Karla Espinoza Motte. Candidata a doctora en historia por el Programa de Doctorado en Historia de la UNAM.

Erika García Méndez. Doctora en ciencias políticas y sociales, miembro del SNI. Investigadora posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Anahí Gutiérrez Luna. Candidata a doctora en ciencias políticas y sociales y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Fabiola Navarro Luna. Doctorante en derecho por la UNAM, Coordinadora en el Observatorio de la Corrupción y la Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Khemvirg Puente. Doctor en ciencia social por El Colegio de México. Profesor titular B de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, SNI nivel 2.

Alejandra Salas Reyes. Politóloga por la UNAM. Ha colaborado en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

José Said Sánchez Martínez. Doctor en ciencia social por El Colegio de México. Profesor investigador en El Colegio de Jalisco.

Juan Mario Solís Delgadillo. Doctor en ciencia política por la Universidad de Salamanca, España, y profesor pnvestigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, SNI nivel 2.

Carlos Zúñiga Trejo. Maestrante de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México.

Apertura parlamentaria en México.
Análisis y retos para el congreso local
de la Ciudad de México

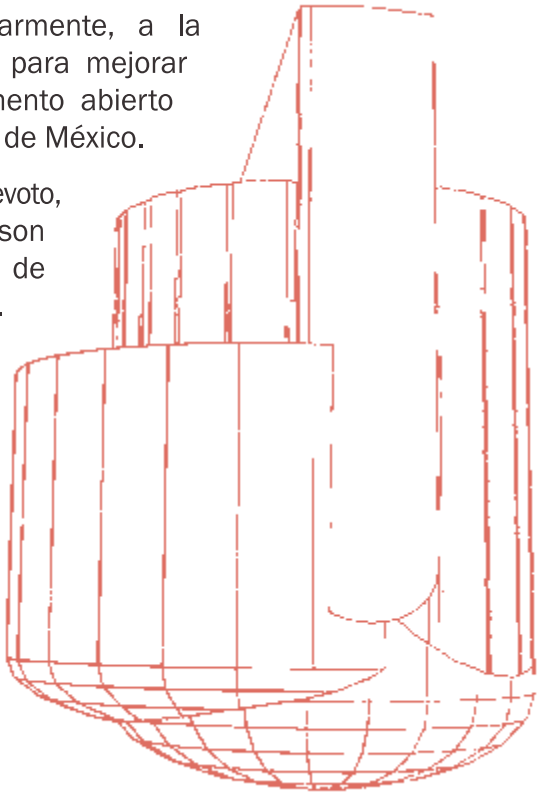
editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
de la Universidad Nacional Autónoma de México,
fue terminado el 15 de agosto de 2023,
en los talleres de Gráfica Premier, S. A. de C. V.,
ubicados en 5 de Febrero núm. 2309, San Jerónimo Chicahualco,
C. P. 52170, Metepec, Estado de México.

Cuidado editorial:
Érika Maya Vargas
Departamento de Publicaciones FCPyS, UNAM.

Uno de los retos más importantes de los congresos locales en México es la apertura de sus procedimientos parlamentarios a la participación de la sociedad. En este libro, quince especialistas en temas legislativos analizan y evalúan el desempeño de las acciones de apertura parlamentaria en México con un enfoque institucional y comparado.

Esta investigación aporta significativamente al estudio y mejor comprensión de la actividad legislativa y, particularmente, a la formulación de propuestas para mejorar los mecanismos de parlamento abierto en el Congreso de la Ciudad de México.

Khemvirg Puente y Lisandro Devoto, coordinadores de la obra, son profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

ISBN: 978-607-30-7894-8