

Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

RICARDO ESPINOZA TOLEDO

Preguntas

¿Por qué los Congresos no alcanzan el grado de transparencia que corresponde a los parlamentos abiertos?

¿A qué grupos sociales interesa fomentar esta mayor transparencia?

Puntos de observación de la transparencia

Como un valor público

Como una tarea interna de instituciones y actores

Como una ventana de información en línea

Como una herramienta de inclusión social

Como una acción de supervisión externa.

1. La rendición de cuentas, un valor público

La rendición de cuentas: dos concepciones:

La imperante: concebirla como una contabilidad, es decir, la exigencia institucional de cumplir con la formalidad

Como un proceso proactivo por medio del cual, políticos, servidores públicos y actores sociales informan, explican y justifican sus planes de acción, sus decisiones, su desempeño y sus logros, y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes (Ackerman, 2008).

Valor público: acceso a la información

Los programas diseñados sobre transparencia no sólo deben ser pensados para reportarse a cuerpos de vigilancia, sino proporcionar al público información entendible, utilizable y de calidad sobre insumos, productos y resultados (Ball, 2009: 300 y ss.).

Valor público: percepción de la gente

La transparencia es al mismo tiempo una construcción legal y una percepción pública. Se mide a partir de la frecuencia con la que se consulta a la institución, el nivel de preocupación acerca de la secrecía y la percepción del grado de acceso a la institución (Ball 2009).

Valor público: procedimientos justos

La justicia es otro de los parámetros de evaluación del valor público de la transparencia. Procedimientos justos y la capacidad de asumir compromisos creíbles aumentan la imagen de un gobierno confiable y contribuyen a la disposición de la ciudadanía al cumplimiento de las normas y la reciprocidad ética (Braithwaite y Levy, 1998).

Valor público: confianza en el gobierno

El nexo información-confianza permite la coordinación entre los ciudadanos y el gobierno y reduce los costos de transacción, ya que encontrarán benéfico emprender acciones cooperativas.

México, 2015: información, un derecho humano

En la reforma de 2015, la información se convierte en un derecho humano: en el artículo 4 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece: “El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información”.

México, una faltante: la transparencia proactiva

“Transparencia proactiva”: que estén disponibles todos los datos que, aun sin ser requeridos por los ciudadanos, ofrecen las instituciones para documentar sus decisiones, el uso de sus recursos y los resultados que obtienen (Merino 2016).

2. Tarea interna

Dos procesos distintos:

1. La operación administrativa de la institución
2. La manera en que se toman las decisiones

Lo primero se refiere al ejercicio de su presupuesto y a su operación interna.

Lo segundo es abrir al público los resultados y evaluación del trabajo legislativo y la trayectoria de los representantes, así como la calidad y pertinencia de la información que se ofrece en línea.

Tarea interna: fiscalización

Los procedimientos a través de los cuales se evalúan y revisan las acciones de los representantes populares, considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley.

La revisión del funcionamiento de la organización y del cumplimiento de las funciones del Congreso.

Fiscalización en México

64.7 % de los 34 Poderes legislativos hacen públicas sus contrataciones externas

61.8 % informa sobre su presupuesto aprobado y ejercido en general

Sólo 8.8 % publica el presupuesto aprobado y ejercido por legislador, por grupo parlamentario y por los órganos de gobierno de la Cámara.

México: sin declaraciones públicas de legisladores

En relación con el patrimonio,

Sólo 2.9 por ciento de las fichas de los legisladores contiene una versión pública de su declaración patrimonial

Ninguna contiene una versión pública de declaración de intereses ni de las actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos (APA, 2014:30).

México: opacidad en gastos del Congreso

La opacidad en gastos del Congreso se presenta:

1. En sus incrementos
2. En las subvenciones de los grupos parlamentarios
3. En los recursos utilizados para el trabajo en comisiones
4. En el reacomodo de partidas como las de viáticos y subvenciones
5. En la presentación de la información presupuestaria (Borde político e Integralia, 2014).

Tarea interna: transparencia es conexión con el público

La transparencia tiene lugar :

Cuando el Congreso promueve una toma de decisión visible

Está abierto al insumo público

Trabaja en cooperación con otras organizaciones con propósitos públicos comunes (Stirton y Lodge 2001).

Congresos en México promueven la secrecía

El artículo 93 de la Ley Orgánica del Senado establece que “las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes”.

Muchos Congresos locales impiden la publicidad de los dictámenes de las comisiones legislativas hasta en tanto no se aprueben por el Pleno (Puente 2016).

3. Ventana de información en línea

Los sitios web se desperdician cuando la información legislativa no es abierta, es decir,

Disponible en línea

En un formato adecuado para el análisis y su reutilización

Libre de ser compartida (Tauberer 2010) .

Informar en línea trayectoria de legisladores

Datos que deben compartirse con los usuarios de la página:

Datos biográficos y profesionales de los miembros del Congreso

Records de votación y estadísticas sobre la historia legislativa de cada miembro de la Cámara basado en las iniciativas de ley que apoyó (Tauberer, 2010).

México: la información en línea

Las Cámaras del Congreso federal mexicano hacen públicos: los directorios de los integrantes de las comisiones, las iniciativas y los dictámenes.

Del Senado se puede saber quién es el legislador, su currículum, en qué comisiones está trabajando, cuál es su cargo, cuántas intervenciones ha tenido, cuáles de sus iniciativas han sido aprobadas, cuáles están en proceso de dictamen, cuáles de sus puntos de acuerdo han sido aprobados y cuáles no.

4. La transparencia es un proceso incluyente

La transparencia es una herramienta que contribuye a la buena gobernanza en materia de discusión y aprobación de iniciativas de ley

No se limita a lograr apoyo para las decisiones legislativas. Su objetivo es incorporar a los actores sociales en la concepción y definición de iniciativas de ley.

Congreso abierto: más allá de la función de los políticos profesionales

La transparencia proactiva involucra y compromete a la ciudadanía en una relación que permite confiar las libertades y los derechos a los mismos ciudadanos y no sólo a la actuación de los profesionales de la política (Ortiz de Zárate 2010).

Congreso abierto a la gente es obra de legisladores

Escuchar lo que la gente dice de la institución, de sus servicios, de sus decisiones, exige que sean los legisladores quienes ejerzan el liderazgo de ese proceso de apertura (Manchado, 2010).

Le corresponde diseñar y usar herramientas tecnológicas colaborativas

Congresos, no incluyentes en México

La participación ciudadana en el proceso legislativo se contempla en 41.2 % de Congresos

En temas de presupuesto participativo en 5.9 %

Ninguna de las instituciones legislativas pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real (APA 2014).

5. Supervisión externa, aspecto clave de la transparencia

El vehículo para establecer pesos y contrapesos entre la demanda de transparencia y la oferta de opacidad es la labor de las instituciones externas en la evaluación del trabajo legislativo.

Supervisión externa, condición de buen gobierno

Al Legislativo le toca vigilar que actores públicos y privados cumplan la legislación sobre transparencia y aprobar nuevas leyes que la fomenten

El Legislativo tiene que ser supervisado por entes externos para superar la opacidad y fortalecerlo

Supervisión externa, necesaria para el buen desempeño del Congreso

El Congreso debe cumplir tres propósitos:

Garantizar la documentación del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

Publicar información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, incluyendo indicadores de desempeño y los resultados obtenidos.

Hacer transparente el ejercicio de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios (Borde Político e Integralia, 2014).

En conclusión

La transparencia es un valor público que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones

Procedimientos internos abiertos para la asignación y ejercicio de los recursos, justifican las acciones y decisiones del Congreso

Cuando esos procedimientos toman en cuenta a los grupos organizados e interesados, la legitimidad se refuerza.

Si se hacen acompañar de la supervisión externa, el sistema representativo y la participación social crean un sistema de compromisos compartidos