



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

Estancia de Investigación

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

Ricardo Espinoza Toledo  
Yolanda Meyenberg Leycegui

diciembre 2016

# 28

## Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

# SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

## **Comité Directivo**

Senador Miguel Barbosa Huerta

Presidente

Senador Roberto Armando Albores Gleason

Secretario

Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz

Secretario

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Secretario

## **Junta Ejecutiva**

Gerardo Esquivel Hernández

Coordinador Ejecutivo de Investigación

Juan Carlos Amador Hernández

Director General de Difusión y Publicaciones

Noel Pérez Benítez

Director General de Finanzas

Alejandro Encinas Nájera

Director General de Investigación Estratégica

## Índice

Introducción .....	4
I. Como valor público .....	5
II. Como tarea interna .....	9
III. Como ventana de información en línea .....	14
IV. Como proceso incluyente .....	16
V. Como supervisión externa.....	19
Ideas finales .....	22
Referencias .....	26

## Introducción

Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), en 2002, inició una nueva etapa en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en México que se extendió a todos los estados de la República. La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y las reformas posteriores han ido impulsando una concepción de la transparencia de acuerdo con la cual se promueve mayor apertura del proceso de toma de decisiones de los sujetos obligados y se precisan los alcances de la legislación. No obstante, a 14 años de iniciado el cambio, la transparencia aún no se consolida como una práctica que promueva la calidad de la democracia e impulse las prácticas de parlamento abierto.

En este texto partimos de dos preguntas para incursionar en la evaluación del estado actual de la transparencia en México y proponemos un conjunto de puntos de observación que nos permitirán aventurar respuestas: ¿por qué los Congresos no alcanzan el grado de transparencia que corresponde a los parlamentos abiertos? y ¿a qué grupos dentro de la sociedad son a los que les interesa fomentar esta mayor transparencia?

Los puntos de observación nos permiten registrar las tendencias del debate alrededor del concepto y establecer un esquema para evaluar el desarrollo de las tareas de transparencia en el Congreso mexicano: 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 y como una acción de supervisión externa.

Transparencia es un concepto versátil y complejo, por ello, muchas de sus definiciones se centran en alguno de los aspectos que lo constituyen. En un intento por integrar sus diversas nociones, Finel y Lord (1999) la definen como: las estructuras legales, políticas e institucionales que permiten que la información sobre las características internas del gobierno y la sociedad sea accesible a los actores internos y externos al sistema político. La transparencia se incrementa a través de cualquier mecanismo que conduce a la exposición pública de la información objetiva acerca del gobierno, ya sea a través de la prensa libre, el gobierno abierto, las comparecencias o las iniciativas de las organizaciones no gubernamentales.

La transparencia puede ser vista como un valor público que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones ya que, al instrumentar procedimientos internos abiertos para la asignación y ejercicio de los recursos, las instituciones y los actores justifican sus acciones y sus decisiones. Cuando esos procedimientos toman en cuenta a los grupos organizados e interesados, la legitimidad se refuerza y si, además, se hacen acompañar de la supervisión externa, el sistema representativo y la participación social se complementan, enraizando, así, un sistema de compromisos compartidos, esenciales en democracia. En esa perspectiva, los Congresos tienen mucho que ganar con la transparencia.

## **I. Como valor público**

Como un valor público, la transparencia se considera como la práctica que permite contener la opacidad y la corrupción. En este caso vendría a ser sinónimo de honestidad e integridad, como lo opuesto a la secrecía. (Ball, 2009). En este sentido, la transparencia está necesariamente ligada a la rendición de cuentas como un mandato público sujeto a los códigos vigentes. Aquí vale la pena hacer dos precisiones: la rendición de cuentas puede ser vista y analizada sólo como la exigencia institucional y social de llevar y presentar cuentas claras, como una contabilidad, o 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). Diamond y Morlino (2005) hablan de rendición de cuentas como una obligación de los líderes electos de responder por sus decisiones políticas cuando son requeridos por los ciudadanos u otros cuerpos constitucionales. De acuerdo a los autores, esta obligación tiene tres características principales: información, justificación y castigo o compensación, que se observan a partir de un eje vertical y otro horizontal.

La rendición de cuentas vertical depende de estructuras de intermediación fuertes y bien establecidas, de una oposición vigilante y responsable, de medios de comunicación independientes y pluralistas, conscientes además de su función civil, y de una sociedad civil vigorosa, bien desarrollada, democrática y vigilante. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, su efectividad implica el trabajo no de una sola agencia, sino de una red de agencias que incluye en el nivel más alto órganos judiciales comprometidos con la calidad de este ejercicio (Diamond y Morlino, 2005: XX-XXIII).

Con el propósito de evaluar la calidad, Mashaw (2008) propone fijar un régimen de rendición de cuentas que dé respuesta a seis preguntas: quién es el responsable o el que tiene que rendir cuentas y ante quién; de qué es responsable cuando es llamado a rendir cuentas; mediante qué proceso se puede asegurar que se rindan cuentas; qué criterios se usan para juzgar este proceso, y cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se están violando.

Otra de las tareas ligada a la transparencia como valor, es la del acceso a la información: la capacidad de atender las demandas de información, la facilidad con la que los ciudadanos pueden obtener la información, y el eficiente aprovisionamiento y la divulgación de información por parte de las instituciones y las organizaciones no gubernamentales (Mitchell, 1998). Este planteamiento concuerda con la idea de que no es suficiente para las instituciones que simplemente publiquen información, sino que es necesario que la ciudadanía tenga una participación activa en el proceso de construcción de la transparencia. En cuanto a los receptores, Piotrowski y Van Ryzin (2007) y Roberts (2006) indican que los programas diseñados sobre transparencia no sólo deben ser pensados para reportarse a cuerpos de vigilancia, sino que deben proporcionar al público información entendible, utilizable y de calidad sobre insumos, productos y resultados. Así entendida, transparencia es al mismo tiempo una construcción legal y una percepción pública que 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: 300 y ss.).

La justicia es otro de los parámetros de evaluación del valor público de la transparencia. Margaret Levy sostiene que la institución de procedimientos justos y la capacidad de asumir compromisos creíbles aumentan la imagen de un gobierno confiable. Esto, a cambio, contribuye a la disposición de la ciudadanía al cumplimiento con las normas y al desarrollo de una reciprocidad ética (Braithwaite y Levy, 1998). En este mismo sentido, Tyler (1997) encuentra que los gobiernos considerados como confiables, justos en sus procedimientos y respetuosos de los ciudadanos, generan confianza a través del establecimiento de lazos públicos en los que la capacidad de comunicación juega un papel preponderante.

La información permite al ciudadano tener un parámetro de la capacidad con la que cuentan las instituciones para proteger a la sociedad en

contra de los abusos de poder y lleva a que, bajo este esquema, ambas partes refuercen su obligación y su disposición a cumplir las reglas. El nexo información-confianza hace más fácil la coordinación entre los ciudadanos y el gobierno, además de reducir los costos de transacción, ya que todos encontrarán benéfico emprender acciones cooperativas. En esta lógica, la probabilidad de que los ciudadanos cumplan con las demandas del gobierno aumenta y también lo hace la base de apoyo político que éste puede recibir (Braithwaite y Levi, 1998: 5).

En el caso de México, existen avances sustanciales en la construcción del valor público de la transparencia a partir de las reformas a la legislación sobre el tema: en su promulgación, en 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorgaba sólo una garantía de acceso: en el artículo 1 se estipulaba que su finalidad era “garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.” No obstante, con la reforma de 2015, la información se convierte en un derecho humano, ya que 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. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley”.

Aunque esto significa un importante avance, en su vínculo con la rendición de cuentas aún no se ha logrado que la transparencia supere el status de acción contable que las instituciones le otorgaron en a partir de la promulgación de la ley en 2002. Por dar algunos ejemplos sobre la manera en que esta tarea se desarrolla en los cuerpos legislativos, en el diagnóstico realizado por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) en 2014, la mayoría de los Congresos (70.6 por ciento) hace un registro de asistencia a las sesiones del pleno, pero sólo 38.2 por ciento registra en sus páginas web las votaciones en el pleno y en comisiones. El 100 por ciento publica el listado de las leyes vigentes y de los representantes,

sin embargo, sólo 50 por ciento difunde su orden del día, 47.1 por ciento explica las funciones de los órganos de gobierno (mesa directiva, comisión de gobierno, conferencia) y sólo 29.4 explica los procesos legislativos y 2.9 por ciento tiene versiones estenográficas de los debates en comisiones.

Las cifras indican que, si bien es cierto que la legislación ha tenido buenos avances para alcanzar los estándares de un parlamento abierto, las acciones legislativas para ponerla en práctica distan de lograr esta meta. Hasta ahora la legislación y sus reformas han sido convertidas en una suerte de fortalezas legales que dan la apariencia, precisamente, de transparencia: se cumple con la formalidad definida, pero no con el propósito perseguido. Las reformas mismas ilustran parte de una historia interminable: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se transformó, en 2015, en una ley general. Una disposición como la de 2002 era jurídicamente suficiente para obligar a todas las entidades públicas federales del país a hacer transparente la información, sin embargo, el cumplimiento parcial de la ley y, en algunos casos, su incumplimiento, condujo a otro ciclo de reformas con el fin de cerrar gradualmente el cerco ante las posibles evasiones y dar un mayor alcance a los preceptos.

Ante esto, lo que se esperaría a partir de la última reforma sería lograr lo que Merino (2016:102) llama “transparencia proactiva” en la 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. Todo esto, con el objetivo de convertirlas en cajas de cristal sólidas pero transparentes y con el fin último de llegar al punto en que se deje de responder solicitudes de información, porque el ciudadano puede acceder de suyo a toda la información que necesita.

En el caso de los cuerpos legislativos no existe ni voluntad ni interés para alcanzar esta condición de “proactividad”, ya que el incumplimiento y la evasión de la ley, aprobada por los mismos cuerpos legislativos, han inhibido el avance de este valor público. Ahí donde se cumple con la formalidad de informar, la transparencia no ha pasado de ser un trámite que sólo se realiza de forma parcial o sesgada. La falta de información deja a unos y otros en una suerte de desprotección que deteriora la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones respectivas y, desde luego, bloquea las acciones cooperativas.



Esta situación amerita evaluar la manera en que en las Cámaras definen y ponen en funcionamiento las tareas de información y nos lleva al siguiente punto de observación, el de la transparencia interna. Aquí, la mira está puesta en dos procesos distintos: en la operación administrativa de la institución y en la manera en que se toman las decisiones. Para el caso de los cuerpos legislativos, lo primero se refiere al ejercicio de su presupuesto y a su operación interna y, lo segundo, a la disposición de abrir al público los resultados y la evaluación del trabajo legislativo y la trayectoria de los representantes, así como la calidad y pertinencia de la información que la institución ofrece en línea.

## **II. Como tarea interna**

Dijimos al inicio que, como un valor público, la transparencia está vinculada a la rendición de cuentas; de la misma manera, como una tarea interna, se encuentra ligada a la fiscalización, esto es, a 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. Se asocia también con la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la organización y con el cumplimiento de las funciones del Congreso. La fiscalización permite revisar y vigilar el uso de los recursos públicos, buscando hacerlos más eficiente y, en su caso, corregir las deficiencias gracias a la comprobación de la manera en que fueron utilizados y en la que cumplieron los objetivos propuestos. La fiscalización permite detectar irregularidades en el manejo de los recursos públicos, por ello, es indispensable que ésta cuente con mecanismos de sanción que aseguren la rendición de cuentas y contribuyan a garantizar se cumpla con los requerimientos u observaciones que se formulen al Congreso (Arteaga, 2003).

En México, la fiscalización ya estaba contemplada como un deber desde la legislación de 2002, pero la ambigüedad del texto permitió a los cuerpos legislativos eludir esta responsabilidad: el artículo tercero de esa ley reconocía al Poder Legislativo federal (Cámaras de Diputados y Senadores, Comisión permanente y cualquiera de sus órganos) como sujetos obligados, pero con la expresión “cualquiera de sus órganos”, los legisladores abrieron la posibilidad a una interpretación para exentar a los grupos parlamentarios, ya que formalmente no son órganos Congreso (Puente, 2016 186).

La reforma constitucional de 2015 incorporó, explícitamente, como sujeto obligado, en igualdad de circunstancias, al Poder Legislativo y, a partir de esto, será el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el órgano con facultades para revisar y, en su caso, modificar las resoluciones que hasta entonces habían tomado exclusivamente los legisladores respecto al acceso a la información parlamentaria. Esto obliga al Congreso, como a cualquier otra autoridad federal, a documentar todas sus actividades, además de obedecer al principio de máxima publicidad (Puente, 2016:192).

Hasta ahora, el Congreso no ha procurado una condición óptima de transparencia debido a que el marco jurídico de las Cámaras permite las prácticas de opacidad que se han venido institucionalizando. Puente (2016:187-188) indica que, hasta antes de la reforma de 2015, la normatividad interna de los cuerpos legislativos fomentaba la opacidad en el uso de su presupuesto debido a que éste se ejerce a través de los grupos y sus coordinadores quienes no están obligados a justificar ni comprobar el ejercicio de los mismos. No hay, afirma, ejemplo más claro de la ausencia de rendición de cuentas respecto al uso de dinero público que el hecho de que en las Cámaras del Congreso se compruebe el ejercicio de recursos simplemente con una firma de recibido.

De acuerdo con cifras de la Alianza para el Parlamento Abierto (APA, 2014), la información presupuestal y administrativa de los cuerpos legislativos, antes de 2015, se encontraba de esta forma: 64.7 por ciento de los 34 Poderes legislativos hacen públicas sus contrataciones externas y 61.8 por ciento informa sobre su presupuesto aprobado y ejercido en general, pero sólo 8.8 por ciento publica el presupuesto aprobado y ejercido por legislador, por grupo parlamentario y por los órganos de gobierno de la Cámara. En relación con el patrimonio de los legisladores, la situación ésta: sólo 2.9 por ciento de las fichas de los legisladores contiene una versión pública de su declaración patrimonial y ninguna contiene una versión pública de declaración de intereses ni de las actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos (APA, 2014:30).

La supervisión de los recursos del Congreso es un componente de la política en la democracia y, aunque la transparencia es una acción de supervisión que fortalece la confianza en el desempeño de las instituciones representativas, ha encontrado fuertes resistencias entre

los legisladores. ¿A dónde van los recursos del Congreso Federal y de los Congresos locales en México? Borde Político e Integralia (2014), en un reporte acerca de “La calidad del gasto de los poderes legislativos en México, 2007-2015”, encuentran que hay mucho dinero gastado, pero poca transparencia. Y muestran que la constante de los presupuestos del Congreso mexicano, de 2007 a 2015, es la opacidad en cinco aspectos: en sus incrementos, en las subvenciones de los grupos parlamentarios, en los recursos utilizados para el trabajo en comisiones, en el reacomodo de partidas como las de viáticos y subvenciones y en la presentación de la información presupuestaria. La información sobre la ejecución del gasto de las Cámaras no está especificada y no proporciona cuentas claras de los criterios y las formas de cómo se está ejerciendo el presupuesto asignado, refiere el mismo reporte.

La asignación de recursos a través de las partidas 3000, 3700, 3800, 3900 y 4000 (y la subpartida 3827) cobra mayor relevancia al considerar los grandes montos que escapan a la rendición de cuentas. Entre 2009 y 2012, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron mil 910 millones de pesos por ese concepto, sin que se conozca el destino de ese dinero. Tan solo en el primer periodo de la LXII Legislatura (septiembre-diciembre, 2012), las asignaciones sumaron 510.39 millones de pesos (Borde Político e Integralia, 2014). Por su parte, Integralia (Reporte Legislativo número cinco) encontró que en la legislatura 2012-2015, las subvenciones de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados fueron de 2,142.85 millones de pesos sin dar cuenta de su uso.

Así, uno de los mayores problemas radica en los recursos destinados a los grupos parlamentarios y a los legisladores, vistos individualmente: se conocen los montos agregados, pero no en qué y cómo se gastan. El tema de transparencia presupuestaria resulta de lo más paradójico en el Congreso, sobre todo si se considera que es de ahí de donde surgen las líneas y mecanismos para el seguimiento de los recursos que ejercen el Ejecutivo y la Federación en su conjunto.

En el Índice de Transparencia Legislativa, 2014, de Transparencia Mexicana, en la dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa, México aparece en sexto lugar, con sólo 21%, después de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y Colombia. “Llama poderosamente la atención que sea precisamente aquella información que se refiere a cómo se ejecuta el presupuesto público la que sea menos pública y más difícil de acceder”

(Jaraquemada y de Luca, 2015: 104-105). Por acuerdos internos del Congreso, esos recursos no son fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación. Si miramos hacia los estados de la República, por otro lado, la información acerca de la distribución de los recursos de los Congresos locales es todavía menos accesible, como lo muestra el reporte de Borde Político e Integralia.

El manejo del dinero público es uno de los asuntos más problemáticos en nuestro país, porque es punto de partida y de llegada de la corrupción. Detrás de la corrupción está la transgresión de las leyes y de las bases de convivencia, además de la falta de información pública y la ausencia de transparencia en el manejo de los recursos también públicos. Por ello, el Congreso está llamado a ser un referente de transparencia.

La capacidad de evasión de la ley ha permitido la opacidad tanto en el ejercicio de los recursos públicos destinados a la administración de los cuerpos legislativos como en los recursos que se asignan a los grupos parlamentarios. El problema se vuelve más agudo cuando se le observa desde el ámbito político, que implica el propósito deliberado de actuar y decidir a favor o en contra de ciertos intereses sobre la base de la información que se posee y de los recursos que están en juego. Un caso ilustrativo es el del cabildeo legislativo que, además de no ser, en sí, una práctica abierta, conocida por el público y adecuadamente regulada, fomenta acciones ilegales como el soborno, la corrupción y el conflicto de interés. Otro efecto negativo es la distorsión de la razón de ser del sistema representativo, ya que, de la protección del interés general se mueve hacia la defensa de intereses particulares (Morales, et.al., 2016).

El segundo elemento que sugerimos para revisar a la transparencia como tarea interna es el funcionamiento del Congreso, a partir de algunas propuestas de evaluación institucional que pueden ser aplicadas al trabajo legislativo. Stirton y Lodge (2001) identifican cuatro mecanismos para crear transparencia en las organizaciones: voz, representación, información y capacidad de elección (*choice*). La transparencia tiene lugar cuando las organizaciones promueven una toma de decisión visible, están abiertos al insumo público, le permiten al público la máxima elección de servicios y trabajan en cooperación con otras organizaciones con propósitos públicos comunes. La voz y la representación se refieren al proceso de creación de un servicio, mientras que información y elección se refieren a la puesta en práctica y a la provisión del servicio. En busca de complementar este esquema, Libich

(2006)<sup>1</sup> propone, entre otras, la transparencia por procedimientos, que se refiere al proceso a través del cual se toman las decisiones. El uso de procedimientos formales de votación, reuniones públicas y publicitadas, la grabación de las minutas de todas las reuniones, dice, son todos componentes de leyes impecables.

De acuerdo con estos parámetros, se puede decir que la transparencia de las actividades parlamentarias en México es deficiente. Por ejemplo, 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. También podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate”, de tal forma que en el diseño normativo de dichas comisiones prevalece la idea de que solamente los legisladores son quienes cuentan con la capacidad para determinar si la sociedad tiene elementos para aportar información relevante al proceso parlamentario. Otros casos en que se inhibe deliberadamente la transparencia, es el de muchos Congresos locales, donde se impide la publicidad de los dictámenes de las comisiones legislativas, pues se argumenta que, en virtud de que solamente es una opinión que podría ser modificada en el Pleno, no debe hacerse pública sino hasta que se apruebe en definitiva (Puente, 2016: 189).

El siguiente punto que proponemos para observar las tareas de transparencia es el de la información en línea. Tauberer (2010) fundador de GovTrack.us, una página sobre el Congreso norteamericano, considera que cada uno de los sitios de internet contribuye a involucrar más al público en el gobierno y cada uno educa al público en un modo único. Los sitios, dice, estarían desperdiciados si la información legislativa no fuera abierta: disponible en línea, en un formato adecuado para el análisis y la reutilización y libre de ser compartida.

---

<sup>1</sup> Con base en una elaboración sobre el trabajo inicial de Geraats (2002), Libich propone 5 tipos de transparencia: política/objetivos, económica, de procedimiento, de políticas y transparencia operacional. Las de política/objetivos, económica, de procedimientos y transparencia operacional tienen un impacto en el resultado y la implementación de la política.

### **III. Como ventana de información en línea**

El usuario de la página web de las Cámaras espera tener información actualizada y de calidad sobre el quehacer legislativo y conocer la trayectoria de los legisladores. En relación con el vínculo transparencia-información, Hobfbauer y Cepeda (2005) enlistan estos atributos:

- a) La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna;
- b) La información debe ser congruente: tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada;
- c) Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable para los ciudadanos.

La evaluación de la información en línea lleva, además, al requisito de visibilidad y, para ello, la afirmación de Ball (2009: 301), sobre de las políticas transparentes, bien puede ser aplicada a la legislación: una política es transparente no sólo si la meta es clara, sino si el impacto también lo es. Y es más probable que esto suceda cuando la información acerca de la política está disponible y es fácil de obtener.

En el caso del Congreso norteamericano se cumplen varias de estas condiciones, ya que existe larga tradición en cuanto a las tareas de información, que por lo demás se consideran parte intrínseca del trabajo legislativo. Los documentos de acceso públicos son los proyectos de ley, las resoluciones, las enmiendas y los reportes sobre las consultas que se hacen a las Cámaras. En cuanto a las Comisiones, se emiten informes sobre las reglas internas, los proyectos de ley y las resoluciones que competen a cada comisión y otros textos legislativos que puedan servir como base de futuras enmiendas; se publican, además, los avisos de las reuniones, las listas de testigos y sus testimonios, los avisos públicos, las enmiendas adoptadas en las comisiones y el registro de sus votaciones. Todos estos documentos tienen que cumplir con estándares definidos de publicación electrónica (<https://cha.house.gov/member-services/electronic-posting-standards>).

En ese país no sólo se cumplen con las condiciones de acceso a la información, sino que existe una intención deliberada de evaluar y

mejorar estas tareas. En 2009 se aprobó el *Omnibus Appropriation Act*, un proyecto de ley dirigido a evaluar a la Librería del Congreso y fomentar un mayor acceso a su información legislativa. La iniciativa fue el resultado del *Open House Project Report* que le proporcionó lineamientos a la Cámara de Diputados (*House of Representatives*) de cómo usar la mejor la tecnología en aras de la transparencia (Tauberer, 2010: 209).

En relación con la información sobre la trayectoria de los legisladores, los datos que deberían compartirse con los usuarios de la página, son los siguientes: datos biográficos y profesionales de los miembros del Congreso, records de votación y estadísticas sobre la historia legislativa de cada miembro de la Cámara a partir de un criterio líder-seguidor basado en las iniciativas de ley que apoyó (Tauberer, 2010).

Si establecemos una comparación entre la información que el Congreso norteamericano brinda a sus ciudadanos y la que el Congreso mexicano les proporciona, la distancia es aún importante. Las Cámaras del Congreso mexicano hacen públicos, en sus páginas electrónicas, los directorios de los integrantes de las comisiones, las iniciativas y los dictámenes. En cuanto a la trayectoria, al acceder a la página 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.

En opinión de los propios legisladores “...el Congreso mexicano ha cumplido con creces la obligación de publicar la información citada; y en el caso del Senado, la mesa directiva, el comité de información y el comité de garantía de acceso y transparencia de la información, así como la comisión de administración, han impulsado la mejora y actualización de la página electrónica” (Zoreda, 2010). No obstante, si se compara lo hecho aquí con los proyectos impulsados en Norteamérica puede decirse que el espectro de “cumplimiento” de las instituciones legislativas en nuestro país es limitado.

Las investigaciones académicas tampoco coinciden con las conclusiones optimistas de los legisladores con respecto a la información en línea. En el “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE), en el que se presenta un índice compuesto para medir el grado de asimilación y aplicación de la misma en los “otros sujetos obligados por la ley”, la Cámara de Senadores registraba un nivel medio en el índice compuesto (con 0.530) y la Cámara de Diputados, un nivel bajo (con 0.428). El CIDE concluye que: “Los dos órganos legislativos han fallado en los esfuerzos de publicación de información en internet. Esto es, ambas organizaciones no han sido capaces de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia [...], a pesar de contar con herramientas normativas que pudieran reglamentar el manejo de la información en dichas organizaciones” (Nava y Ortiz,2011).

Un Congreso representativo es el que pone el ejemplo en transparencia presupuestaria y rinde informes públicos, completos, oportunos y desagregados de la asignación y ejecución del presupuesto de cada órgano, comisión, oficina, representante y grupo parlamentario. La información debe facilitar al ciudadano conocer las disposiciones, acciones y medidas administrativas en el Congreso, principalmente de los recursos asignados a los grupos parlamentarios y a los legisladores, en lo individual. Más aún, los cuerpos legislativos deben verse como espacios de inclusión social en los que los ciudadanos participan en la discusión de los proyectos de ley, en la supervisión del trabajo legislativo y en la vigilancia del cabildeo.

Merino (2008: 241-242) refiere las decisiones y los procesos asumidos por los Poderes a partir de su incidencia en los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia institución. Afirma que este derecho supone la existencia de información a la que puedan acceder los ciudadanos, con independencia del modo en que se haya producido, mientras que la política implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de la información que no solamente puede (eventualmente de forma potencial y aún selectiva) ser pública, sino de hecho lo es y debe serlo en cada momento.

#### **IV. Como proceso incluyente**

Regresemos a la propuesta de Diamond y Morlino (2005: XIII) sobre rendición de cuentas vertical para comprender mejor la noción de transparencia a partir de la idea de inclusión. Resalta aquí la garantía para que los ciudadanos de manera individual y la sociedad civil organizada formen parte de los procesos y las instituciones políticas. Se asume que, si los actores tienen una oportunidad genuina de evaluar la



actuación del gobierno serán, de hecho, capaces de hacerlo a partir de percepciones relativamente precisas de sus necesidades y preferencias. Se asume también que los ciudadanos, sea solos o como parte de un grupo, son los únicos jueces posibles de sus propios intereses y necesidades.

La finalidad de la transparencia inclusiva es fortalecer la democracia y el Estado de derecho al reforzar los mecanismos de consentimiento y asegurar que los criterios legales y las políticas públicas sean aplicados objetivamente (Marshaw, 2008). Bajo este supuesto, la transparencia se convierte en una compleja herramienta que contribuye a la buena gobernanza en cuestiones tales como la discusión y aprobación de iniciativas de ley. La idea de gobernanza como un proceso de empoderamiento de la sociedad a través de su participación en el espacio público implica un esquema de colaboración amplio cuyo objetivo es promover instituciones democráticas que sean más participativas que las que se organizan a través de la representación política y la administración burocrática. La propuesta sugiere el desarrollo de ejercicios deliberativos encaminados a resolver temas concretos donde los participantes encuentren razones suficientes para apoyar las acciones colectivas (Fung y Wright, 2003).

El propósito de la transparencia inclusiva no es sólo lograr apoyo para las decisiones legislativas a partir de la promoción de espacios de intercambio, sino ir un paso más allá, al incorporar a los actores sociales en la concepción y definición de iniciativas de ley. Al referirse a la democracia asociativa, Cohen y Rogers (2001) defienden la acción de las organizaciones de la sociedad a partir de tres factores: su mayor cercanía respecto a las demandas sociales, el conocimiento específico de los temas que se van a regular y el entendimiento de cambios que van surgiendo en torno a ellos. Por esas razones, las asociaciones pueden monitorear la aplicación de la ley y comunicar nuevos problemas a los cuerpos legislativos. Así concebida la relación gobernanza-transparencia, puede ser vista como una alternativa o un complemento a los esfuerzos regulatorios públicos.

En el ámbito legislativo, el concepto de Congreso abierto implica una forma proactiva de concebir a la transparencia, en la que se involucra y se compromete a la ciudadanía en una conversación que permite confiar las libertades y los derechos de los ciudadanos, no sólo a la actuación de los profesionales de la política, sino a la virtud cívica de los propios ciudadanos, que se comportan como agentes políticos activos (Ortíz de Zárate, 2010). Colocar a una institución en estado permanente

de diálogo, hacer que se publiquen sus datos y que esto se haga de manera que permita que sean entendidos y usados por los organismos y personas; diseñar herramientas tecnológicas colaborativas y usarlas; 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). ¿Por qué los legisladores frenan la inclusión de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en la concepción y diseño de las leyes y en la evaluación de su desempeño? Peschard (2016: 61) afirma que: “Las tentaciones del poder por recurrir al secreto, por reservarse espacios de opacidad, son siempre fuertes, aun con mandatos constitucionales virtuosos, si éstos no se traducen en lineamientos y procedimientos precisos y con la misma orientación. Los resquicios legales para desdibujar las obligaciones de transparencia son un recurso en manos de los legisladores para evitar el escrutinio de la sociedad, de ahí la necesidad de que se mantenga viva la constante intervención de las organizaciones sociales y del periodismo de investigación en transparencia.”

En México, la participación ciudadana en temas legislativos dista aún de convertirse en un diálogo deliberativo en favor de la relación gobernanza-transparencia. En el estudio hecho por APA, bajo el principio de participación ciudadana se incluyeron variables como la regulación de las figuras de iniciativa ciudadana y consulta popular; participación ciudadana en el proceso legislativo y en temas de presupuesto, e interacción entre ciudadanos y legisladores. Los resultados son los siguientes: de las 34 instituciones evaluadas, 82.4 regulan la iniciativa ciudadana y 73.5 la consulta popular; la participación ciudadana en el proceso legislativo es de 41.2 por ciento y en temas de presupuesto participativo, 5.9 por ciento; en cuanto a la interacción, el contacto directo del legislador con sus representados es de 26.5 por ciento y la existencia de un teléfono de contacto para la interacción entre ciudadanos y legisladores es de 76.5 por ciento, no obstante, sólo 20.6 por ciento de las fichas de los legisladores tiene redes sociales. Ninguna de las instituciones legislativas pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real (APA, 2014:18, 26).

En opinión de uno de los miembros de la organización Fundar, a partir de una experiencia de muchos años de trabajo con el Poder Legislativo, se nota la ausencia de mecanismos eficientes, confiables y estables que permitan incluir las preocupaciones de los ciudadanos en las actividades

parlamentarias, en especial en el proceso legislativo. Si bien hay espacios y momentos en los que hay intervención de los grupos organizados, el grado de participación es variable: depende del tema a debate, de los recursos implicados y de la forma adoptada para la discusión (Ávila, 2016).

El último punto de mira nos remite a una de nuestras preguntas iniciales: ¿a quién interesa la transparencia? Lo hasta ahora expuesto nos lleva a afirmar que, ciertamente, no a los cuerpos legislativos. Algunos estudios sugieren que quizás se le esté pidiendo al Congreso algo para lo cual no tiene respuestas constructivas. En consonancia con Mayhews (1974), quien ve el diseño del Congreso para servir a los intereses electorales de los legisladores y “no para otra cosa”, Puente (2016: 199) afirma que en el Congreso mexicano y en los congresos locales, “sus integrantes buscan permanecer en el poder y para ello tienen la capacidad de ejercer el poder y el dinero en franca opacidad, para atropellar el derecho de acceso a la información pública y excluir a la sociedad de los procesos de toma de decisión”. Es por ello que el vehículo para establecer pesos y contrapesos entre la demanda de transparencia y la oferta de opacidad es la labor que ejercen las instituciones externas en la evaluación del trabajo legislativo.

## V. Como supervisión externa

Los analistas y los políticos generan transparencia en el diseño de una política a través de la evaluación que hacen de ella y de sus evaluaciones con respecto a las decisiones y resultados de la institución que las promueve. En este contexto, la transparencia es una tarea más compleja porque quienes deciden qué acciones se han de seguir y cómo usar esa información tienen a su vez una responsabilidad sobre su propia rendición de cuentas. Aquí la transparencia no se refiere a ningún problema específico de corrupción o secrecía, es más bien un componente de la buena política (Ball, 2009:303). Por ello, es necesario que un segundo actor supervise su trabajo y el buen uso de los recursos públicos. Al Poder Legislativo le toca vigilar que los actores públicos y privados cumplan con la legislación sobre transparencia y también aprobar nuevas leyes que fomenten la transparencia. Lo primero se hace a través de las comparecencias de los funcionarios y lo segundo a través de iniciativas de ley y reformas que permiten afinar los mecanismos de supervisión y acceso a la información pública.

El artículo 93 de la Constitución mexicana establece que: “Los secretarios del despacho y los jefes de departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos”. Las comparecencias de los funcionarios públicos sirven, a su vez, como mecanismos de transparencia y de control porque proporcionan información sobre la gestión administrativa y el uso de los recursos, y permiten, además, verificar y analizar la buena actuación del encargado de la cartera.

A decir verdad, no es congruente que el Congreso sea el encargado de revisar y aprobar el presupuesto federal cuando el suyo carece de una fundamentación sólida y clara en los conceptos y montos de las partidas, para referir sólo uno de los aspectos abordados a lo largo del texto. Si de lograr la transparencia en la materia se trata, el Congreso debe cumplir tres propósitos: “1) garantizar la documentación de todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; 2) publicar información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, incluyendo indicadores de desempeño y los resultados obtenidos; y 3) hacer transparente el ejercicio de las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios” (Borde Político e Integralia, 2014).

De 2002 a la fecha, la legislación se modificó, en 2007, para garantizar la privacidad de los datos personales y para unificar los principios del derecho de acceso a la información en las leyes de todos los estados de la República; en 2014, las reformas significaron un importante avance a favor de la rendición de cuentas con una ampliación importante de los sujetos obligados (IFAI, 2014:VIII-IX) y el reconocimiento de autonomía constitucional al IFAI, al que además se le asignó la facultad de revisar las resoluciones de los organismos garantes locales. La reforma de 2015 se encaminó al fortalecimiento de las condiciones del parlamento abierto, al plantear los criterios de operación de un Sistema Nacional de Transparencia, que contará con una plataforma en Internet para que los ciudadanos puedan consultar toda la información pública disponible, que deberá ser aportada por organismos públicos autónomos, sindicatos, partidos y demás sujetos obligados.

La evaluación del trabajo parlamentario por organizaciones de la sociedad y por organismos internacionales es la otra faceta de la dimensión externa de la transparencia. En México, existen numerosas organizaciones dedicadas a promover el involucramiento público con el Congreso a través de la sistematización de información proveniente de

sus actividades y de análisis y evaluaciones sobre el trabajo legislativo.<sup>2</sup> La labor de esas asociaciones contribuye a que la ciudadanía tenga a los legisladores en la mira de la rendición de cuentas. Esta sistematización permite hacer más asequible la información para quienes no tienen un conocimiento experto y entender los propósitos y los intereses que están detrás de las iniciativas de ley.

Muchas de ellas han trabajado en colaboración a lo largo del tiempo y, en 2014, bajo el nombre de Alianza para el Parlamento Abierto (APA) un Diagnóstico de Parlamento Abierto en México en donde se evalúan 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, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y si legislan a favor del gobierno abierto. APA está integrada por Arena ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y Equidad, Fundar: Centro de Análisis e Investigación, Gestión social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto legislativo, OPI, Social TIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

Estudios realizados por esas organizaciones explican algunas de las razones por las cuales la percepción ciudadana expresa desconfianza en los legisladores, a quienes ven como un grupo con intereses propios, es decir, alejados de los de la ciudadanía. En el índice de APA, en las dimensiones: labor del Congreso y participación ciudadana, México aparece en sexto lugar en el promedio general por país, con sólo 36%, después de Perú, Chile, Ecuador, Guatemala y Colombia (Jaraquemada y de Luca, 2015; 100).

---

<sup>2</sup> En junio de 2009, el Congreso mexicano obtuvo una calificación de 1.3, de un total de 5, en el rubro de gestoría e información de labores, en la evaluación organizada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), *Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión*, [www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo](http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo). Este Centro ha desarrollado una técnica que permite ocuparse del análisis y valoración del contenido y aplicabilidad de las iniciativas de ley, un proceso de evaluación que contiene dos partes: una cualitativa y una cuantitativa. La evaluación consiste en el análisis de tres categorías: Vigilancia al Ejecutivo, Facultades legislativas y Facultades representativas o de gestoría.

## Ideas finales

¿Se puede afirmar, con John Kerry (2016), que la falta de transparencia ha debilitado al gobierno y contribuido a la constitución de un Estado frágil en México?

En nuestro país, la transparencia ha sido una garantía del Estado a través del artículo Sexto constitucional, que establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado y, para su ejercicio, todo órgano gubernamental se rige por los siete principios y bases siguientes: 1) máxima publicidad, 2) excepciones: la vida privada es confidencial: la ley federal de acceso a la información, reglamentaria del artículo sexto, lo precisa, 3) el acceso a la información pública es gratuito, 4) este acceso debe ser expedito, incluidos órganos autónomos, 5) preservar los archivos y publicar informes de gestión, 6) acatar los mecanismos definidos por las leyes y 7) la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que las propias leyes reglamentarias establezcan.

En el Congreso, su Ley Orgánica define diferentes mecanismos que se relacionan con la transparencia, como el canal de televisión del Congreso, el Diario de los debates y las Gacetas de las Cámaras, así como los instrumentos de rendición de cuentas, la existencia de contralorías internas y la obligación de emitir informes. Existen otros ordenamientos que contienen disposiciones en torno a la transparencia, aplicables al Poder Legislativo mexicano, como la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, el Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal, que lleva a cabo cada año como potestad exclusiva la Cámara de Diputados, y la Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En 2003, la Cámara de Diputados emitió un Reglamento para la transparencia y acceso a la información pública y el Senado, a su vez, un Acuerdo parlamentario para aplicar la transparencia y acceso a la información gubernamental.

¿Qué faltaba en términos legales para cumplir con la transparencia? Esencialmente, nada, como, por otro lado, lo hace evidente la descripción anterior. No obstante, la Ley sobre transparencia se reformó nuevamente en el año 2015 sin que el Congreso hubiera hecho esfuerzos por abrirse y acercarse a la ciudadanía. Como ha mostrado APA, la información que entregan los cuerpos legislativos en México, es incompleta e insuficiente. Que el Congreso mexicano sea considerado ejemplo de

transparencia por algunos organismos internacionales del que forma parte, puede obedecer a que sus instrumentos de medición se nutren de la autoevaluación de los legisladores, en los que el informe contable, con el que se da cumplimiento formal a la ley,<sup>3</sup> elude el cumplimiento de los objetivos por ella definidos.

De acuerdo con un informe del Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), México alcanzó una calificación aprobatoria en el Índice de Presupuesto Abierto (IPA), al obtener 61 puntos y colocarse en la posición 23 del *International Budget Partnership* (IBP), promotor de esta iniciativa y del que México es socio. En un comunicado, el IFAI señaló que el país escaló 15 lugar respecto a las mediciones de 2010, año en el que obtuvo 52 puntos, ubicándose en el lugar 38. Destacó que este logro es, en parte, atribuible a los esfuerzos y compromisos adoptados en la Alianza por el Gobierno Abierto, de la cual el IFAI es fundador y promotor (<http://www.informador.com.mx/> Ciudad de México, 30 de enero de 2013). Como hemos expuesto, el argumento según el cual la actuación del Congreso se apega en todo a la ley de transparencia, oculta el fondo del asunto. La transparencia tiene que dar respuesta a problemas políticos más complejos que el de sólo cumplir con parámetros estandarizados o avanzar posiciones en escalas internacionales.

Los Congresos son órganos colegiados de representación política, plurales, en que los grupos tienen que negociar para producir los resultados legislativos buscados. La negociación es un método para construir los acuerdos que hagan posible los productos legislativos convenidos por los pactantes. Debido a que estos tienen una agenda política propia que se combina con la de los partidos a los que pertenecen, su actividad legislativa va acompañada de funciones de gestión y atención a grupos de interés y, en el mejor de los casos, a los ciudadanos de su Distrito. No obstante, la necesidad de asegurar sus carreras políticas se ha arropado de la secrecía, y la opacidad está diluyendo la ya disminuida legitimidad del Congreso. A pesar de más y mejores leyes que la combatan, la falta de transparencia ha encontrado eficaces subterfugios.

Por su persistencia en la era de la democracia, la falta de transparencia de los órganos legislativos puede tener una función relevante en los pesos y contrapesos del sistema político. Una perspectiva de análisis de la falta de transparencia, entonces, es su función política. En la época

---

<sup>3</sup> Véase Unión Interparlamentaria, *Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, Suiza, 2008.

del sistema de partido casi único y la ausencia de partidos competitivos, la opacidad se convirtió en un atributo básico para mantenerlos comprometidos de grupos políticos, un privilegio a cambio de la lealtad que contribuía a darle estabilidad al poder. La transición a la democracia introdujo importantes avances legales, pero solo modificó parcialmente las viejas prácticas del autoritarismo.

Aquí cabría hacer eco de la reflexión de Jesús Silva-Herzog: “Legislar ha sido la forma más popular de la evasión política. Para no hacer, normar. Con frecuencia la simulación ha adquirido entre nosotros formato legislativo. ¿Cuántas leyes han sido promulgadas para fugarnos de la acción, para desertar de la realidad? La historia de México ha estado marcada por esa fantasía de la proclamación. Decretar derechos sin preocuparse por los mecanismos que los hagan exigibles, proclamar ideales como si fueran reglas, trazar en ley la silueta de la justicia y confiar que ésta formará cuerpo automáticamente. [...]. Pocas cosas han resultado tan nocivas para la construcción del Estado de derecho que esta persuasión oratoria. [...]. Esconder la inacción en la ley. Degradar la ley para convertirla en ceremonia fatua” (Silva-Herzog Márquez, 2016).

Es preciso pasar de las leyes y del diseño de estrategias a los hechos, al ejercicio efectivo de la transparencia. Para ello, es necesario fortalecer la transparencia como un proceso incluyente. Cuando la libertad de información y el acceso a los documentos públicos no sirven como principios rectores de las relaciones entre ciudadanos y funcionarios, entre representantes y representados, estamos ante una democracia deforme. El Congreso federal y los de los estados, como instituciones de representación ciudadana, son parte de ella. Las previsiones registradas en la Constitución Política y en las leyes y decretos encargados de regular el derecho de los ciudadanos a conocer la gestión de los cuerpos legislativos y la obligación del Congreso de publicar, difundir y permitir un amplio acceso a los documentos que produce, no han logrado consolidar la transparencia institucional.

Al generar, compartir y facilitar el acceso a la información, se crean condiciones de participación y proximidad ciudadana a los procesos gubernamentales. La apertura informativa y la promoción de ejercicios de cooperación son componentes que favorecen la democracia de calidad. A su vez, la transparencia, como valor público, contribuye a desarrollar una cultura de confianza y de compromisos recíprocos entre representantes y representados.



La apertura de mayor y mejor información no puede ser vista como una amenaza para los legisladores ni para el sistema institucional, al contrario. Por lo demás, la puesta a disposición del público de toda la información también pública, es una responsabilidad inherente a su trabajo. Vale la pena reiterar, para terminar, que la iniciativa de transparencia debe provenir de los propios cuerpos legislativos en aras de fomentar la rendición de cuentas o, al menos, para consolidar registros públicos que permitan ilustrar el status del quehacer legislativo. Y, en efecto, en México se tendría que asumir la convicción de que la mayor transparencia no sólo fortalece al gobierno, sino que contribuye a la constitución de un Estado sólido.

## Referencias

Ackerman, John (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México.

Alianza para el Parlamento Abierto (2014). Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, APA, México.

Arteaga, Armando (2003). La fiscalización superior en México una aproximación al desarrollo reciente de control externo federal. Tesis de licenciatura El Colegio de México

Ávila, Guillermo (2014). La participación ciudadana en el Poder Legislativo: un argumento para fortalecer la representación en: Alianza para el Parlamento Abierto (2014), Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, APA, México.

Ball, Carolyn (2009). "What Is transparency?" Public Integrity, vol11 número 4. pp. 293-307

Borde Político e Integralia (2014). "La calidad del gasto de los poderes legislativos en México, 2007-2015" [www.opacidadpresupuestaria.mx](http://www.opacidadpresupuestaria.mx), 27 de octubre de 2014

Cohen, Joshua y Joel Rogers (2001). Associations and Democracy Verso Londres

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2009), Desempeño de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, [www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo](http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-poder-legislativo).

Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2005). Assessing the Quality of Democracy, John Hopkins University Press, Washington

Finel, Bernard y Kristin Lord (1999). "The Surprising Logic of Transparency" International Studies Quarterly 43 número 2 p.p. 315-339

Fung, Archong y Erik Olin Wright (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance Verso Londres

Hobfbauer y Cepeda (2005). Transparencia y rendición de cuentas en Merino Mauricio, Transparencia. Libros, autores e ideas, IFAI, México

IFAI (2014). Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf> (consultado el 9 de mayo de 2016)

Integralia Consultores (2014). Reporte Legislativo número cinco. Segundo año de la LXII Legislatura (septiembre 2013 – abril 2014). <http://www.reportelegislativo.com.mx/reporte5.pdf>

Jaraquemada, María y Agustín de Luca (2016), “Trabajo de la Red Latinoamericana por la Transparencia”, en Alianza para el Parlamento Abierto (2014), Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, APA, México..

Kerry, John (2016). “Corrupción y seguridad”, *reforma.com*, 13 de mayo.

Levi, Margaret(1998). “A State of Trust” en Braithwaite Valerie y Margaret Levi, *Trust and Governance* Nueva York: Russell Sage Foundation.

Manchado, Antonio (2010). Gobierno abierto. Una aproximación desde el Estado en Calderón Cesar y Sebastián Lorenzo *Open Government- Gobierno Abierto*, Algón Editores, Alcalá la Real.

Mashaw, Jerry (2008). Redición de cuentas, diseño institucional y gramática de la gobernabilidad. en Ackerman John. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México.

Mayhew, David R (1974). *Congress: The Electoral Connection*, New Heaven, Yale University Press

Merino, Mauricio (2008). *Trasparencia como política pública* en Ackerman John. Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, Siglo XXI, México.

Mitchell, Ronald (1998). “Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes” *International Studies Quarterly* 42 número 1 p.p. 109-130

- Morales, Sara et.al. (2016). “El cabildeo legislativo en México”, inédito
- Nava G. Salvador O. y Javier Miguel Ortiz F. (2011), Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx), 16 de agosto.
- Ortíz de Zárate, Alberto (2010). ¿Por qué esa obsesión con la participación ciudadana? en Calderón Cesar y Sebastián Lorenzo Open Government- Gobierno Abierto, Algón Editores, Alcalá la Real.
- Peschard, Jacqueline (2016). La expansión de un derecho fundamental: El Sistema Nacional de Transparencia en Peschard Jacqueline Hacia el sistema nacional de transparencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Piotrowski, Suzanney Van Ryzin Greg (2007).”Transparency in Local Government” American Review of Public Administration 37 número 3 p.p. 306-323
- Puente, Khemvirg (2016). El Congreso mexicano. ¿De la opacidad legislativa al parlamento abierto? en Peschard Jacqueline Hacia el sistema nacional de transparencia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Roberts, Alasdair (2006). Blacked Out. Government Secrecy in Information Age, Nueva York, Columbia University Press.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús (2016). “La evasión constituyente”, [reforma.com](http://reforma.com), 16 de Mayo.
- Stirton, Lindsay y Martin Lodge (2001). “Transparency Mechanisms: Building Publicness into Pubic Services”, Journal of Law and Society, p.p.471-489
- Tauberer, Joshua (2010). Case Study: GovTrack.us en Lathrop Daniel y Ruma Robert O’reilly Editores Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice.
- Tyler, Tom (1997). Social Justice in a Diverse Society, Colorado: Westview Press
- Unión Interparlamentaria (2008). Evaluar un Parlamento: conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento, Suiza.
- Zoreda Novelo, Renán Cleominio (2010). “El acceso a la información y la transparencia en México. Un derecho garantizado por el Estado”, Mesa

Directiva del Senado de México, en Transparencia y apertura informativa del Poder Legislativo. Foro Internacional, Memorias, Colección Cuadernos de Transparencia, N.18, Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional, Colombia.

## **Dirección General de Análisis Legislativo**

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Investigador

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López

Investigador

Dr. Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz

Investigador

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel

Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes

Investigador

Mtra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Investigadora

Mtra. Lorena Vázquez Correa

Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez

Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Investigador

Serie Cuaderno de Investigación No.28

**“Puntos de observación de las tareas de transparencia en  
los cuerpos legislativos”**

Elaborado por:

Ricardo Espinoza Toledo  
Yolanda Meyenberg Leycegui

Diseño editorial: Ana Laura Díaz Martínez

**Este texto es producto de una Estancia de Investigación en la Dirección General de  
Análisis Legislativo en el área de Seguimiento y Sistematización del Trabajo  
Parlamentario a cargo del Mtro. Cornelio Martínez López**

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo,  
del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.  
*Cuadernos de Investigación* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie Cuadernos de Investigación:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

 @IBDSenado  IBDSenado  [www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

.....  
[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)  
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)  
[Ciudad de México](#)