

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
DEIRECCION GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

ESTANCIA DE INVESTIGACIÓN

La Transparencia Legislativa en México

Khemvirg Puente Martínez

La Transparencia Legislativa en México

Khemvirg Puente Martínez¹

Introducción

El Poder Legislativo en México enfrenta nuevos retos en el contexto de una crisis de legitimidad de las instituciones en las democracias contemporáneas. Esta situación se debe a la incapacidad de los legisladores para adaptar su comportamiento y el diseño de la institución parlamentaria a los nuevos tiempos, a las circunstancias actuales de la vida pública y a las demandas y necesidades de la sociedad. El objetivo central de este trabajo es identificar al Parlamento Abierto como una asignatura pendiente del Poder Legislativo en México y explorar dos instrumentos que contribuyen a la reconstrucción de la relación entre representantes y representados en el marco de la agenda legislativa y la actividad parlamentaria: las comisiones de peticiones encargadas de atender las demandas enviadas por los ciudadanos a través de plataformas digitales y las comisiones de ética y conducta parlamentaria. Estas son vistas como alternativas para su implementación en el Congreso mexicano en el mediano y largo plazo que contribuyan a sentar las bases de un proceso de adaptación institucional a estos nuevos tiempos. No son, de ninguna forma una solución integral al problema de la credibilidad pero sí representan una contribución y avance hacia el tipo de representación esperada en los tiempos actuales.

¹ Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM en donde funge como Coordinador del Centro de Estudios Políticos. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Agradezco el apoyo de mi asistente de investigación Carlos Zúñiga en la obtención de datos y sistematización de información para la elaboración de este texto.

En este trabajo se argumenta que hay distintos factores que han contribuido a agravar la percepción de los ciudadanos sobre sus representantes y el desempeño parlamentario. Los legisladores actúan de forma congruente con la expectativa de sus aspiraciones políticas y atienden a las reglas que establece el sistema de partidos centralizado y de elecciones que permite que sean las maquinarias partidistas las que determinen las candidaturas. Desde esas instancias se establecen mecanismos de premios y recompensas que incentivan la lealtad a las decisiones de las dirigencias de los partidos. Por su parte, existen también prácticas parlamentarias, rituales y costumbres que se han institucionalizado a lo largo del tiempo que a su vez generan vicios en la actuación de los legisladores. En el nivel colectivo se puede identificar tanto la lenta institucionalización de los partidos y las legislaturas nacional y subnacionales, así como ciertas condiciones pre-democráticas que imperan en organizaciones de poder público (gobiernos locales, sindicatos, partidos) como los dispositivos institucionales internos del Congreso y su administración burocrática que incluye desde elementos simbólicos, reglas informales e incluso hasta normatividad sancionada legalmente para obstaculizar el acceso a la información legislativa y los procesos legislativos. La conjetura de este trabajo es que en el proceso de evolución del Poder Legislativo en México y en la transformación de la idea de representación y pluralidad que se ha impulsado a través de las reformas políticas y electorales, el ciudadano continúa siendo un actor marginal del proceso legislativo a cargo del Congreso en México. La evidencia a partir de algunos eventos documentados mediante fuentes secundarias se constata cómo el Poder Legislativo en México no ha sido capaz de adaptarse a su nuevo entorno.

El texto se organiza en dos secciones. La primera de ellas es una breve discusión sobre el problema de la calidad de la representación parlamentaria en la actualidad y los límites conceptuales del Parlamento Abierto y sus dimensiones; la segunda sección describe algunos rasgos de la evolución del Poder Legislativo en México en perspectiva comparada y cómo la democratización y pluralidad en el Congreso también se relaciona con la construcción de obstáculos para la apertura de los procesos parlamentarios.

1. Las características de un Parlamento moderno

La idea de Parlamento no es una idea aislada. No es un concepto transitorio, forma parte de una nueva idea de la democracia representativa. Durante varios años, analistas y críticos de las democracias contemporáneas han descrito estos tiempos modernos como el fin de la democracia representativa. Algunos autores incluso asumen que la crisis de la representación es de tal magnitud que no hay más viabilidad de que los procesos políticos gocen de legitimidad desde las instituciones representativas. Algunos posmodernos como Tormey o Keane incluso han augurado el fin de la representación democrática y creen que los datos que confirman eso son los bajos niveles de confianza en las legislaturas y los Parlamentos, el desprestigio de la actividad política y el desgaste de los funcionarios gubernamentales.

Esas ideas que auguraban el fin de la democracia representativa ya se esbozaba desde principios del siglo pasado con Lord Bryce quien en su famoso ensayo sobre las democracias describe cómo en casi todos los países de aquellos años, las viejas generaciones sentían cierta nostalgia porque los nuevos legisladores eran menos capaces, más frívolos, los ciudadanos mejor calificados rechazaban la posibilidad de postularse a los

cargos de elección, el respeto por el puesto de legislador era cada vez menor y que, en consecuencia, la admiración por las instituciones representativas estaba en declive y eso se evidenciaba con el desapego de los ciudadanos por la política y lo político. El propio Bryce creía que “la gente como un todo no puede poner atención a los detalles, y mucho menos ejercer sobre el ejecutivo una la supervisión necesaria para que se garantice una administración eficiente y honesta” (1921: 377). Esa descripción que parece exacta incluso para estos tiempos, tiene una contradicción de fondo: las legislaturas no están en declive sino en su auge.

No solo el modelo de representación política, a pesar de sus fragilidades, ha logrado ser la única vía democrática para que los países resuelvan sus disputas internas y se adopten decisiones colectivas, sino que los países no tienden a desaparecer sus parlamentos sino a crearlos, a fortalecerlos, a institucionalizarlos, a modernizarlos. En síntesis, a adaptarlos a los nuevos tiempos. De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial, en 2012 se registraba que 190 de 193 países contaban con alguna forma de institución parlamentaria que alcanzaban una suma de más de 46 mil legisladores nacionales. Es decir, en los principios del siglo XX no parece que el declive lleve a la desaparición de las legislaturas sino a su afianzamiento, a su consolidación y a su centralidad en los sistemas políticos.

Una cosa es tener Parlamento y otra tener democracia. Una cosa no necesariamente implica la otra. Muchos países, México entre ellos, tenían representantes populares, tenían procesos electorales o tenían partidos políticos y competencia electoral pero no les garantizaba un ejercicio democrático del poder legislativo. Esto nos lleva a una paradoja de las democracias contemporáneas: ¿Cómo se explican los bajos niveles de aceptación a la labor

legislativa y el fortalecimiento de las legislaturas? Es un asunto similar al de la paradoja de Fenno que describe cómo el pueblo norteamericano odia a su Congreso pero son fieles a sus representantes. La paradoja de las democracias es que la ausencia de legitimidad en las instituciones representativas sí puede derivar en una crisis institucional y en el fracaso del modelo representativo y, en consecuencia, en la democracia misma.

Es posible adaptar las legislaturas a los tiempos actuales. La modernización de los parlamentos sigue siendo una tarea en la que algunos países han transitado gradualmente como el Parlamento español, el británico o el Congreso norteamericano mientras que otros como algunos de América Latina que se examinarán más adelante, las resistencias a la adaptación a los tiempos de una sociedad abierta y exigente pero a su vez desencantada y crítica, ha hecho que los rezagos sean más notorios. Así, la modernización parlamentaria es un proceso de adaptación a las exigencias del contexto del mundo moderno, global e informado.

Beetham (2005: 45-63) afirma que son tres dimensiones las que evidencian el declive de la política contemporánea y la crisis de las democracias: el declive de la autonomía gubernamental ya que la agenda pública cada vez está más sometida a presiones de grupos de poder y menos a las demandas de la ciudadanía; la segunda dimensión se refiere al declive de la capacidad gubernamental, ya que ni los modelos económicos ni las políticas públicas que se derivan de ellos han podido atender los principales problemas de la sociedad contemporánea; el problema último es el de la credibilidad en las instituciones. Tan solo el informe Latinobarómetro informó en 2015 que la región no solo desconfía en

las instituciones de la democracia sino que ahora se ubica en el nivel más bajo de los últimos veinte años.

Ante este escenario, la Unión Interparlamentaria tomó cartas en el asunto y buscó alternativas para ofrecer un conjunto de herramientas a los legisladores y las legislaturas. Se ha discutido ampliamente este problema de legitimidad institucional y confianza, por lo que la modernización de los parlamentos debe tener objetivos concretos y plenamente evaluables. Son siete las características que cualquier congreso que se adapta a los nuevos tiempos debería contar.

- a) Ser representativo. Esto supone que la integración de la legislatura no solo refleja la voluntad de los electores en las urnas sino que existen reglas institucionales para garantizar que la integración sea lo más cercana posible a la configuración social de la comunidad en cuanto a origen étnico, pluralidad ideológica y diversidad territorial.
- b) Ser transparente. La transparencia de una legislatura implica hacer disponible, sin restricciones, la información que se genera en la institución como parte del cumplimiento de sus responsabilidades.
- c) Rinde cuentas. Sus integrantes y sus órganos están obligados a informar, explicar y justificar sus acciones ante la ciudadanía que, a su vez, cuenta con los instrumentos necesarios para modificar el comportamiento de los legisladores.
- d) Es eficaz. No solo atiende las demandas que los ciudadanos le plantean por diversas vías sino que responde a ellas de forma oportuna en el tiempo.
- e) Es profesional. Cuenta con personal profesional altamente especializado para el apoyo del trabajo en sus órganos internos sean comisiones, grupos parlamentarios,

órganos de gobierno y estructura burocrática; se privilegia la experiencia y los antecedentes profesionales de los legisladores para la designación de tareas internas como la integración y presidencias de comisiones u otras responsabilidades del trabajo parlamentario.

- f) El comportamiento de los legisladores se funda en principios de ética parlamentaria para evitar el conflicto de interés y, en caso de infringir dichos principios, existen procedimientos para la sanción de ese tipo de conductas.
- g) Es abierto. Su actividad está abierta a la participación del público e interactúa mediante diversos canales de comunicación. El proceso legislativo se enriquece con la participación de actores externos y se garantiza en todos los procesos parlamentarios distintos mecanismos de participación de la sociedad, sea vía remota por medios digitales o directa en los recintos parlamentarios.

La conjunción de características es la que moldea a un parlamento moderno, es decir, uno que se actualiza y se encuentra en sintonía con los tiempos en que la sociedad puede seguir la actividad parlamentaria en tiempo real. Es muy importante señalar que la incorporación de la sociedad en el proceso legislativo no supone de ninguna forma suprimir la tarea del legislador ni limitar su libertad, se busca por el contrario legitimar las decisiones mediante la búsqueda de mayores consensos que no se limitan a la construcción de mayorías legislativas mediante coaliciones de partidos.

La idea del Parlamento Abierto está fundada en la existencia de tres pilares que lo sostienen: una política de transparencia y rendición de cuentas; la participación y colaboración de la sociedad de forma constante e ininterrumpida –que contemple el uso de

plataformas digitales interactivas- y el comportamiento de sus miembros está basado en estándares de ética parlamentaria. El tema de la transparencia y la rendición de cuentas ha sido abordado con relativa amplitud (ver Casar, Marván y Puente, 2010) pero no así el del uso de plataformas digitales para interactuar con los ciudadanos ni el de los estándares de ética parlamentaria. La siguiente sección abona en la discusión de ambos pilares y cómo se han incorporado al proceso parlamentario en México, siempre en perspectiva comparada.

2. Dos dimensiones del Parlamento Abierto: accesibilidad y ética parlamentaria

El Parlamento Abierto es, antes que nada, una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados. En una forma distinta de hacer política que se distingue porque pone al ciudadano en el centro de las decisiones. El ciudadano no es más un espectador del proceso político sino el actor central del mismo.

Cuando se habla de la viabilidad de la democracia es porque hasta ahora se reconoce en esta fórmula a la “menos mala” opción para resolver las diferencias al interior de una sociedad. En la vieja idea de la representación democrática, los ciudadanos participan del proceso político en un momento estelar: las elecciones. Ahí expresan sus preferencias, eligen plataformas políticas o sancionan/premian a sus autoridades. Es algo que podría denominarse “Representación 1.0” y que se distingue porque los oficiales electos adoptan decisiones en nombre de los ciudadanos y su desempeño es evaluado por la sociedad al final de los ciclos electorales. Este tipo de representación es lo más cercano a aquella vieja idea de Edmund Burke para quien los ciudadanos no estaban suficientemente capacitados en los complejos temas que le tocaría legislar en el Parlamento y, por tanto, la participación de estos estaba muy limitada e incluso era poco recomendable pues no veían por los

intereses comunes sino solo los propios. Esto es radicalmente diferente cuando se adopta la idea de Parlamento Abierto pues éste pone al ciudadano en el centro de la actividad parlamentaria. No solo en términos discursivos sino mediante la intervención directa de la sociedad. Ese nuevo modelo de quehacer político en el ámbito parlamentario podría denominarse “Representación 2.0”.

En esta nueva versión de la representación política, los legisladores tratan de emplear todos los recursos institucionales y personales disponibles para informar, explicar, justificar e incorporar a los ciudadanos en las actividades de la organización.

a) Un ejemplo de accesibilidad: los comités de peticiones

Uno de los instrumentos más efectivos en los años recientes en Parlamentos es la creación de comités de peticiones que se establecen para abrir las puertas para que los ciudadanos puedan colocar asuntos en la agenda legislativa que no necesariamente han sido discutidos o presentados por los partidos o los legisladores. Un comité de peticiones suele ser una comisión ordinaria permanente dentro del sistema de comisiones legislativas que se encarga de validar las solicitudes recibidas y turnarlas a los órganos directivos para que sean incluidos en la agenda del Pleno para ser sujeto de debate o resolución.

En la cámara baja del Parlamento de la India (Lok Sabha) este comité está integrado por 15 diputados designados por el Presidente del Parlamento, no pueden formar parte de él los ministros del gobierno y cualquier ciudadano puede presentar una petición al comité que puede incluir una queja o bien una iniciativa de ley. La comisión está encargada de examinar los méritos de la propuesta y recomendar las acciones a tomar por parte del

Parlamento. El envío de una petición por parte de los ciudadanos es un derecho reconocido constitucionalmente y forma parte de un proceso formal que debe cumplir ciertos requisitos. Toda petición debe incluir claramente la queja o bien formularse la solicitud de una acción que deban tomar los legisladores. La solicitud puede ser enviada en inglés o hindi y debe estar firmada. En años recientes se incluyó un formato electrónico para que la suscripción sea mucho más sencilla². Por lo regular, cuando la solicitud es recibida, el diputado del distrito que corresponde al principal suscriptor de la iniciativa suele firmar la solicitud antes de ser turnada a la comisión. De acuerdo con las reglas legislativas, se solicita la firma del legislador para que éste asuma la responsabilidad de atender las demandas y seguir el trámite al interior del Parlamento. No existe restricción en los temas que son puestos a consideración del comité, excepto por aquellos que forman parte de algún litigio judicial en curso. La comisión puede resolver que el asunto sea turnado al Pleno para su discusión directa, establecer un período de consultas sobre el tema antes de su discusión y/o invitar a los ministros responsables del tema para que presenten evidencia.

El mejor ejemplo de este tipo de comisiones legislativas es el Comité de Peticiones de la cámara de los comunes del Parlamento británico. Está integrado por once legisladores que no ocupen cargos de liderazgo ni en el partido mayoritario ni en la oposición (es decir, deben ser *backbench members*). Este grupo de legisladores está encargado de revisar las peticiones que se reciben en la cámara de forma epistolar o a través de la plataforma electrónica abierta para este propósito exclusivamente. El comité tiene facultades para: solicitar más información pro escrito o en persona (ya sea al peticionario, al gobierno o a

² Puede consultarse en la siguiente dirección: http://rajyasabha.nic.in/rsnew/petition/information_general.pdf [Último acceso: 20 noviembre 2016].

cualquier particular u organización); solicitar por escrito al gobierno que se encargue del asunto y tome acción al respecto; solicitar a otros comités parlamentarios para que conozcan del asunto y agendar los asuntos en el orden del día de las sesiones plenarias. Las peticiones reciben el trato que corresponde al número de firmas que le acompañan: si tiene hasta 10,000 firmas después de seis meses de haber sido recibida, la petición debe ser analizada por la comisión y tomar la acción que mejor le parezca de las opciones señaladas previamente; si la petición cuenta con más de 10,000 firmas entonces es turnada al gobierno para que éste obsequie una respuesta y una vez que ésta es recibida, se discute en la comisión nuevamente para evaluar si ha sido suficientemente atendida o se deben explorar otras vías de respuesta; finalmente, si la petición ha sido suscrita por más de 100,000 firmantes, entonces debe ser puesta a consideración por la comisión en la sesión inmediata posterior a su recepción, independientemente de que el gobierno haya dado o no haya respondido al asunto de la petición. Con ello, quienes presentan una petición pueden colocar su solicitud en la agenda del Parlamento y no se requiere del aval de ningún legislador. Para facilitar el trámite, el comité puede agruparlas o rechazar asuntos que ya fueron incluidos en peticiones previas para no duplicarlas.

Las razones por las cuales una petición no es sometida a debate o no se toma en consideración se debe a que el asunto ya fue discutido en alguna sesión o ya está programado; el comité o el órgano de gobierno del Parlamento ha decidido atenderlo por otras vías (por ejemplo, a través de control parlamentario); el tema no corresponde a un asunto de la competencia del Parlamento; cuando el tema ya forma parte de la agenda legislativa o está siendo examinado por alguna comisión del Parlamento o incluso si el tema es de interés y actualidad a juicio de los legisladores. Se rechazan las peticiones cuando

están mal redactadas o no son claras, solicita algo que no es responsabilidad del Parlamento o el gobierno, cuando es competencia de algún parlamento local, si se trata de un asunto personal, si se realizan afirmaciones falsas, difamatorias o contiene lenguaje ofensivo, si incluye algún tipo de publicidad positiva o negativa, si se considera una broma, si es promovida por algún partido político, si se trata sobre nombramientos u honores, si viola la ley o se encuentra en curso algún litigio, si es potencialmente confidencial o puede causar alguna afectación económica, si identifica a personas que trabajan en la administración pública o sus familiares (excepto altos funcionarios).

Todas las peticiones que reciben al menos cinco firmas de apoyo son publicadas en el portal electrónico del comité de peticiones y, si bien no es una plataforma amigable, es de muy fácil acceso y el formato de adhesión es muy simple. El único requisito es contar con la ciudadanía o la residencia oficial del Reino Unido. Un asunto podría debatirse en el pleno, aun cuando no tenga el número de firmas requerido si es que logra el respaldo de algún grupo de legisladores. Cuando una petición se programa para discusión en el pleno, el debate suele tener lugar en el Westminster Hall los días lunes a partir de las 4:30 pm y puede durar hasta tres horas. La comisión tiene la responsabilidad de incluir al mayor número posible de peticionarios en los debates sobre el tema mediante anuncios, audiencias públicas y foros post-debate. También, la comisión deberá realizar sondeos o consultas a los propios diputados para averiguar si apoyan alguna petición y, en su caso, se involucran en los debates o audiencias. Lo mismo con otras comisiones legislativas pues el asunto podría ser turnado a las mismas si es que ellas manifiestan su interés en el tema. La única plataforma desde donde puede plantearse una solicitud al Parlamento es la oficial <https://petition.parliament.uk>. El comité, creado en 2015, ha recibido más de 10 millones de

firmas únicas a distintas peticiones tan solo en el último año de actividades y más de 20 millones de firmas a peticiones (entre julio de 2015 y 2016) en 23,232 peticiones, de las cuales se han debatido 6,121. Casi la mitad de las peticiones rechazadas fue porque ya estaban consideradas en otras peticiones pero la mitad de las peticiones recibidas fueron rechazadas porque no cumplieron con los requisitos establecidos en el formato o porque se trataba de asuntos que no estaban dentro de la competencia del Parlamento o el gobierno británico. El rechazo de peticiones se distribuyó de la siguiente forma: 7,811 estaban duplicadas, 1,568 no eran claras en su contenido, 167 no se pudo identificar al peticionario o estaban incompletos sus datos, 2,716 no eran responsabilidad del gobierno o del Parlamento y 423 se trataban sobre designaciones u honores que no se tramitan por esa vía³.

En el mismo período, 343 peticiones han recibido una respuesta oficial del gobierno mientras que 44 peticiones ya han sido debatidas en el Pleno. El debate no obliga a los partidos a votar el asunto pero sí los obliga a presentar una posición de conjunto o individual sobre el tema. Es decir, se otorga a los ciudadanos la posibilidad de influir en la agenda de trabajo del Parlamento con temas que de otro modo no habrían sido debatidos. Esto representa, sin duda, un avance para la apertura de los procesos legislativos pues en más de una ocasión los legisladores se han visto obligados a adherirse a las peticiones y a promover acciones desde el ámbito legislativo o del control parlamentario. Otro efecto que ha tenido la incorporación de los debates ha sido que cuando estos se llevan a cabo, suelen

³ Los datos fueron obtenidos del portal del comité de peticiones y del reporte Houses of Parliament (2016) "Your petition: A year of action" Petitions Committee Report July 2015-July 2016, Disponible en: <http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/petitions/Your-Petitions-A-Year-of-Action.pdf> [Acceso: 1 de diciembre de 2016].

tener amplias audiencias en la televisión (además del tradicional *Question Time* donde se somete a escrutinio y debate el Primer Ministro los miércoles al medio día).

Las peticiones, a diferencia de las iniciativas ciudadanas que ya existen en muchos parlamentos del mundo, son de más fácil acceso, tienen un formato simple, se plantean desde una plataforma electrónica y no requiere de mayores requerimientos de prueba para identificar a los peticionarios. Una de las mayores ventajas es la eficacia con que se tramitan en el comité y en el pleno pues no deben esperar a que haya un acuerdo entre las cúpulas del Parlamento para que sea agendado el tema en sesiones plenarias. Basta con que cumpla con los requisitos para que se coloque en la agenda. Una de las principales consecuencias que ha tenido la colocación de peticiones en el pleno ha sido la apertura de investigaciones a cargo del Parlamento y, posteriormente a que sean los propios legisladores los que adopten los temas y aprovechen la causa de miles de ciudadanos para construir puentes de comunicación con ellos. Por ejemplo, una de las primeras peticiones fue para que el gobierno otorgue más recursos a la investigación sobre tumores cerebrales que inicialmente no era un tema tan atractivo hasta que se colocó, se debatió y posteriormente la comisión de peticiones abrió una investigación sobre el tema y se diseñó una página de internet para recibir opiniones, sugerencias o evidencia para continuar con su búsqueda de información sobre el tema. En solo cinco días recibieron más de mil cien respuestas y ello les obligó a realizar eventos con las personas interesadas en compartir sus experiencias. El gobierno también testificó en las audiencias y foros y el Ministro encargado del tema reconoció la necesidad de ampliar el presupuesto para la investigación del tema y, el último año, se han ampliado los recursos para tal fin. La organización Hansard, especializada en asuntos legislativos, informó que entre 2015 y 2016, el

porcentaje de personas que considera que el Parlamento “es esencial para la democracia” pasó del 61 al 73% y los que consideran que el Parlamento debate asuntos “importantes para la gente” pasó de 48 al 58%. Si bien no puede afirmarse que esto se deba a la incorporación de las peticiones en el proceso legislativo, al menos la actividad parlamentaria y la interacción con la ciudadanía ha adquirido mucha mayor visibilidad.

Es muy importante distinguir que, a diferencia de las iniciativas legislativas ciudadanas, estas pueden ser enviadas vía remota y sin necesidad de una validación especial como suele suceder en aquellos países como México en donde se abre la posibilidad pero se establece tal cantidad de “candados” de formalidades que lo más fácil es intentar influir a un solo legislador para que sea quien a nombre de la ciudadanía presente una propuesta⁴. Sin embargo, no todas las preocupaciones de la gente se resuelven con una iniciativa de ley. En ocasiones basta con visibilizar el problema para que éste ya represente un éxito por sí mismo. Eso sucedió en el Reino Unido con una petición de una ciudadana que se quejó porque la regresaron del trabajo por no vestir zapatos de tacón en la oficina. Cuando se presentó la petición, de inmediato se recibieron cientos de experiencias similares que hicieron notar a los legisladores que este era solo un indicador de un problema más amplio de discriminación laboral que eventualmente requeriría una solución más de fondo. Esto fue posible porque las peticiones pueden hacerse llegar a la plataforma desde distintas vías. De acuerdo con los informes del propio parlamento Británico, el 48% de los usuarios que registran peticiones lo hicieron desde sus redes sociales (twitter, facebook, youtube, instagram, wordpress), el 30% lo hizo escribiendo directamente la dirección de internet, el

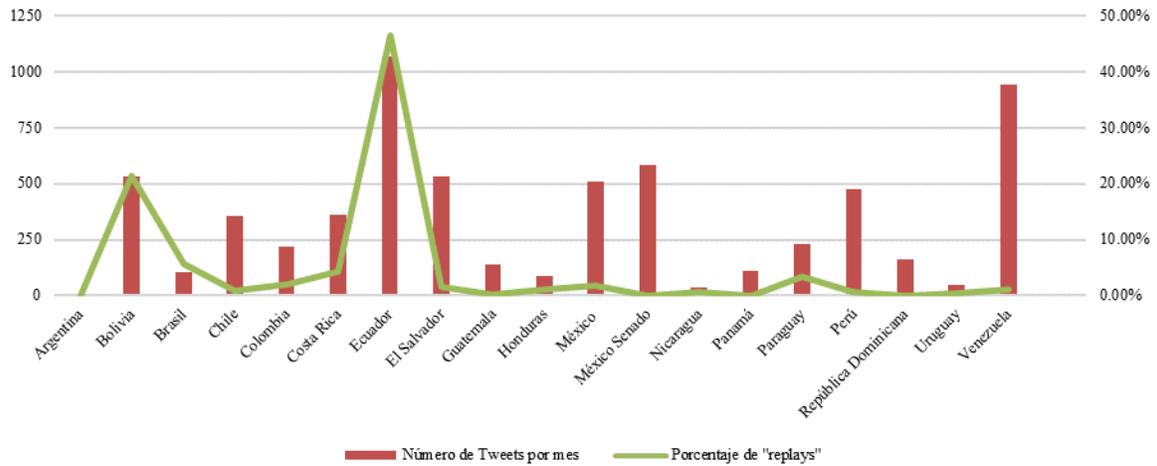
⁴ En México existe la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas que deben estar firmadas por al menos 100 mil peticionarios, las firmas deben ser autógrafas, estar respaldadas documentalmente con la credencial de elector y estar certificado el número de firmas por la autoridad electoral.

10% llegó como resultado de una búsqueda de información en google u otros portales similares. Es decir, la vía de comunicación directa es relativamente sencilla.

En los años recientes, el uso de redes sociales se ha convertido en un efectivo medio de contacto entre los congresos y los ciudadanos. A través de él, se reciben demandas, se califica el trabajo de los legisladores y se genera opinión sobre el desempeño de las instituciones. Algunos congresos han hecho de este instrumento un medio eficaz para publicitar sus acciones aunque suele ser usado como una simple plataforma de difusión o publicidad pero no se ha convertido aún en un instrumento de interacción con la sociedad.

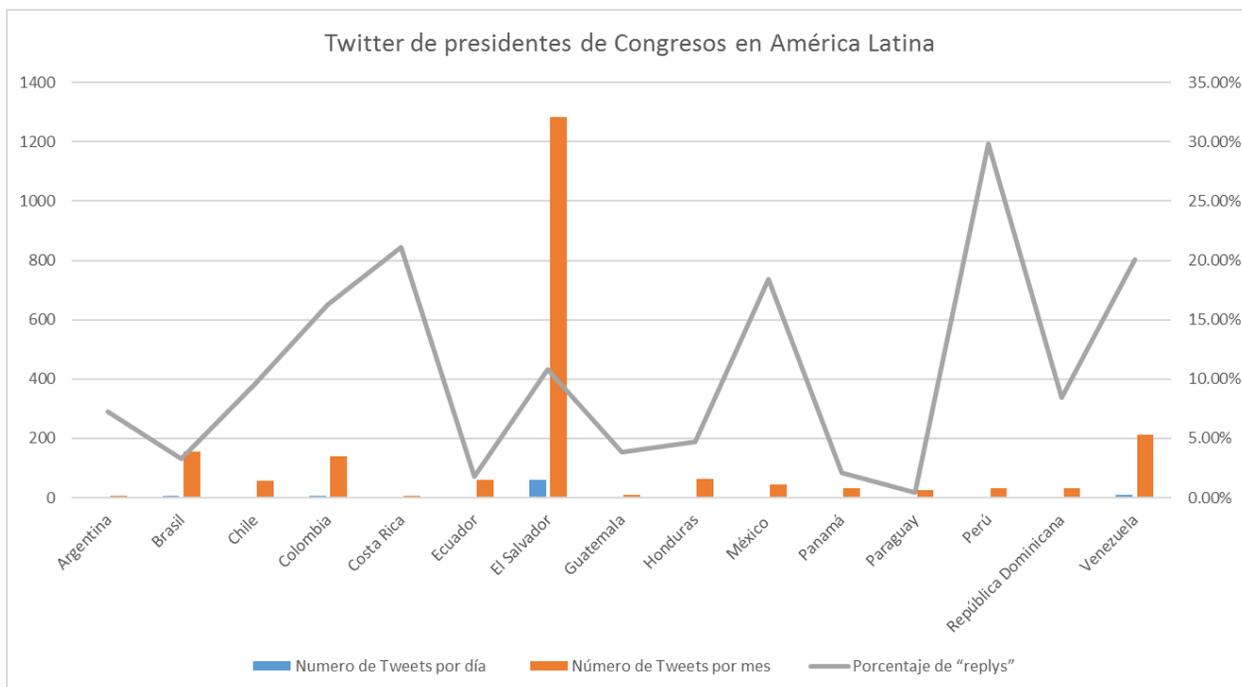
En la gráfica 1 se muestra el uso de la plataforma twitter por parte de las cuentas oficiales de los congresos de América Latina y el promedio de tweets por mes de acuerdo con las estadísticas oficiales analizadas en la plataforma “Tweeetstats”. Resulta evidente que los congresos de Ecuador y Venezuela suelen emplear la plataforma con mayor regularidad pero hay una diferencia importante, mientras que en Ecuador el porcentaje de respuestas es cercano al 50%, en Venezuela no llega ni al 5%, otro ejemplo es Bolivia en donde a pesar de que la plataforma no es tan utilizada, el porcentaje de respuestas si es amplio.

Gráfica 1. Uso de twitter en legislaturas de América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas de twitter de los congresos de América Latina.

En lo que se refiere a los presidentes de los congresos, hay quienes no cuentan con una cuenta oficial en la plataforma twitter como es el caso de los presidentes del congreso de Uruguay, Bolivia y Nicaragua. De los presidentes de los congresos, solo en El Salvador hay un uso amplio de la herramienta aunque lo relevante es el porcentaje de interacción a través de “replays” pues de esa forma se puede conocer si twitter es utilizado como una extensión de las oficinas de prensa, es decir, como medios de publicidad o de emisión de boletines informativos o si, por el contrario, son una herramienta de interacción con ciudadanos. 3



Fuente: Elaboración propia con información de las cuentas de twitter de los Presidentes de congresos de América Latina.

En la región apenas se está iniciando una nueva forma de interactuar con los ciudadanos. Las plataformas digitales y las redes sociales no han adquirido un papel central en la comunicación con los ciudadanos por parte de los legisladores. En aquellas sociedades donde ya es una fórmula adoptada en la vida cotidiana, las redes pueden servir para acercar a los representantes con los representados. El ejemplo del Parlamento británico demuestra cómo los ciudadanos pueden influir en la agenda legislativa mediante el uso de plataformas digitales y en colaboración con sus representantes y no en contra de ellos. Es un claro ejemplo también de rendición de cuentas donde los legisladores están obligados a informar, explicar y justificar sus posiciones o sus acciones frente al electorado sin necesidad de burocratizar la relación entre representantes y representados. Es, en síntesis, uno de los mejores ejemplos de Parlamento Abierto.

b) Ética parlamentaria: los comités de ética

Un código de conducta legislativo es un documento oficial que regula la conducta de los legisladores, determinando los comportamientos que se consideran aceptables y los que no, tiene como propósito crear una cultura que promueva un comportamiento recto, correcto, transparente y honesto por parte de los legisladores (Stanpehurst y Pellizo, 2004: 9), sin embargo no basta con que un Parlamento cuente con un reglamento o código para que la conducta de los legisladores sea ejemplar. Para ello, es necesario que se construya un régimen de ética y conducta que debe incluir un código, reglamento o algún tipo de norma que regule el comportamiento para que los legisladores se ciñen a ciertos patrones básicos deseables. No basta con que haya una serie de reglas sino que el régimen incluya mecanismos, procedimientos y que los propios legisladores construyan una cultura de ética parlamentaria donde exista un acuerdo de consenso sobre los principios y valores que definen a la institución y a sus miembros aunque casi en todos estos suelen estar presentes la honestidad, la integridad y la responsabilidad (ver Power, 2009).

Los congresos suelen contar con un órgano interno encargado del tema de ética parlamentaria. A continuación, se presenta un breve análisis de la regulación vigente en 2016 sobre ética y conducta parlamentaria en 16 países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay).

En cada país el órgano varía en su denominación pero lo relevante es identificar las diferencias o coincidencias en tres aspectos centrales: funciones, integración y horizonte temporal de sus miembros. Dentro de las funciones se observa: fungir como receptores de

quejas y denuncias, investigar y procesarlas, recomendar sanciones según la gravedad del asunto, proponer reglamentos o normativas en materia de ética pública, redactar reglamentos internos, exigir información relevante a otros organismos, asesorar y capacitar a los legisladores sobre su correcto accionar, emitir informes sobre sus quehaceres, administrar sus documentos de manera transparente y promover y difundir los principios de conducta parlamentaria.

La integración de los comités y la duración de sus integrantes varían de un país a otro. Existen desde casos en donde está muy detallado el procedimiento de selección de sus miembros hasta aquellos en donde ni siquiera se especifica el número de integrantes que componen la comisión. Así mismo la integración de los comités difiere según qué actores participan en la selección de sus miembros, cuántos integrantes designan o proponen estos actores, si se siguen reglas de mayoría o se intenta respetar la proporcionalidad de los partidos en el congreso, cuales son los mecanismos para suplir a un miembro, si existen restricciones para la membresía, cuánto tiempo duran en el cargo los integrantes de la comisión y si pueden ser reelegidos una vez concluya su periodo en éste. Cada uno de estos rasgos refleja las expectativas y alcances respecto a la creación de una ética parlamentaria.

En Argentina la Comisión Nacional de Ética Pública de la Cámara de Diputados es un ejemplo de un diseño normativo adecuado de gran aliento y que buscaba atacar el problema de la corrupción de forma integral, pero que no se materializó y su implementación sigue siendo un pendiente para ese país. En su diseño, buscaba emitir recomendaciones y podía dar seguimiento a cada denuncia presentada, así como exigir las declaraciones juradas de funcionarios, puede dictar reglamentos como el de Ética Pública del Congreso de la Nación

y estaba integrada por funcionarios del Poder Judicial, el Procurador y ocho ciudadanos designados por ambas Cámaras. El gobierno kirchnerista no promovió esta comisión y sus resultados fueron prácticamente inexistentes. Por su parte, en Bolivia, a la Comisión de Ética y Procedimiento se le otorga la atribución de procesar denuncias contra diputados, llevar a cabo la investigación, dictamen de procedencia y sugerencia de sanciones correspondientes. Se integra por seis diputados respetando la equidad de género, tres por el bloque mayoritario y tres por el bloque minoritario que duran un año por período con posibilidad de reelección.

En Brasil, el Consejo de Ética y Decoro Parlamentario tiene dos funciones: garantizar el procesamiento de aquellos legisladores que incurran en faltas de carácter ético (y eventualmente destituir a algún legislador de sus funciones) y resolver las consultas por parte de otros miembros del parlamento y para tal efecto otorgan audiencia a los involucrados. En los años recientes este consejo ha adquirido una centralidad en la escena pública a raíz del juicio político a la ex Presidenta de Brasil Dilma Rousseff y el papel que desempeñaron varios legisladores incluidos el ex Presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha. El consejo se compone de 21 miembros que se renuevan después de un periodo de dos años. Por otro lado, en Chile, a la Comisión de Ética y Transparencia le corresponde conocer y sancionar las faltas de ética parlamentaria, dictar instructivos de su competencia, resolver consultas de otros miembros del Congreso y puede citar a comparecer a cualquier legislador. Se integra por nueve miembros elegidos por el pleno a propuesta de los comités parlamentarios y su designación debe ser aprobada por tres quintas partes de los diputados. En Colombia, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conoce los posibles conflictos de interés y violaciones al código de conducta,

puede emitir dictamen respecto de la suspensión del ejercicio de un congresista, hay una comisión para cada cámara y, en el caso de los diputados está integrada por 17 miembros, mientras que en el Senado son 11 integrantes.

En Costa Rica, la Comisión de Ética es la encargada de promover la observancia del Código de Ética Parlamentaria y está encargada de atender las consultas de los congresistas, sin embargo, entre sus funciones también se encuentra la capacitación periódica sobre el Código de Ética y puede iniciar procedimientos contra diputados que hayan incurrido en faltas al código, así como resolver las excusas que éstos presenten a la comisión. Está integrada solo por cuatro miembros, dos de ellos son del partido mayoritario, uno de un partido minoritario y un ciudadano electo por las dos terceras partes de los legisladores, éste dura en su encargo tres años mientras que los legisladores duran un año en la función. En Ecuador existe un Comité de Excusas y Calificaciones que puede solicitar al presidente del Congreso la declaración patrimonial de los diputados en proceso de investigación, puede iniciar procesos de denuncia y emitir peticiones de levantamiento de inmunidad parlamentaria para llevar a cabo juicios contra miembros del Congreso. Por su parte, en El Salvador existe un Comité de Ética Parlamentaria que recibe denuncias en contra de diputados, solicita y revisa las pruebas que le envían y debe valorarlas pues cuenta con la facultad para acusar de difamación si se hacen acusaciones falsas a legisladores. Dicho comité tiene la facultad de hacer recomendaciones de sanciones a la Junta Directiva o a la Asamblea. Su integración no es estable ni el período de vigencia de las designaciones aunque en la práctica suelen durar todo el período legislativo de cuatro años.

En Guatemala el órgano responsable de velar por el debido comportamiento parlamentario y de dictar las medidas para evitarlo es el Tribunal de Honor. Sus funciones se reducen a cuestiones de respeto y cortesía entre sus miembros. Incluso, las denuncias se presentan ante la Junta Directiva del Congreso y no ante la comisión que se limita a investigar y recabar pruebas. La integración es indeterminada pues forman parte del mismo un diputado por cada partido político representado en el Congreso, su duración también es indeterminada. Algo similar sucede en Honduras ya que la Comisión de Ética y Transparencia del Congreso no tiene suficientes atribuciones de sanción y su integración es determinada por el Presidente del Congreso lo cual le resta autonomía y capacidad institucional. En Nicaragua existe una comisión disciplinaria que es responsable de la aplicación del Código de Ética Parlamentaria y además de la capacitación periódica es responsable de promover el respeto y la observancia del código (así como su interpretación) entre los legisladores. Puede iniciar procedimientos de oficio y debe resolver en un plazo de quince días sobre las excusas por posibles conflictos de interés que presenten los legisladores.

En Panamá, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales es la encargada de vigilar la ética legislativa. Entre sus atribuciones destaca la examinación de credenciales de los nombramientos que envíe el Ejecutivo, el estudio de denuncias que presenten los propios diputados sobre elecciones realizadas en el recinto, investigar hechos graves que ocurran en la Asamblea, revisar las reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, calificar y emitir dictamen sobre la suspensión o pérdida del cargo de Diputado, estudiar y emitir un dictamen sobre las denuncias y quejas que se presenten sobre posibles violaciones al código de ética y honor parlamentario, así como

conocer de las acusaciones contra el Presidente de la República, magistrados de la Corte y otros altos funcionarios. Sus miembros deben ser nombrados por consenso mientras se respete la proporcionalidad de la minoría. En Paraguay, la Comisión de Ética Parlamentaria es la instancia reguladora del Código de Ética del Congreso, es la encargada de implementarlo, responder a los diputados en sus consultas, recibir, tramitar e investigar las denuncias presentadas contra congresistas. Debe contar con siete congresistas representando la pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios, mismos que duran dos años con posibilidad de reelegirse una vez más. En República Dominicana, la Comisión de Ética es el órgano encargado dar seguimiento a las decisiones que adopte el Consejo de Disciplina, “procurando que su desenvolvimiento responda en todo momento al más alto concepto ético” y está encargado de elaborar y velar por el cumplimiento de todas las disposiciones legales relativas al comportamiento ético de la función pública. Lo integran al menos 15 diputados miembros y un mínimo de cinco, designados al inicio del periodo por cinco años.

En Uruguay, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) asesora a nivel nacional en materia de transparencia y ética pública. Es un órgano descentralizado que regula a la Cámara de Representantes de la República Oriental de Uruguay (así como a los poderes Ejecutivo y Judicial). El Congreso no cuenta con una comisión especializada en ética parlamentaria y la JUTEP se integra por tres miembros designados por el Presidente de la República, el Consejo de Ministros y la Cámara de Senadores por tres quintas partes en la votación.

Finalmente, en mayo de 2016 se aprobó en México un Código de Ética para la Cámara de Diputados y la creación de un Comité de Ética en la misma Cámara. En este código se establecen los cinco principios que deberán observarse: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Se establecen atribuciones para el comité, entre las que destacan: promover el cumplimiento del código, establecer los mecanismos para la presentación de quejas en conductas de diputados y emitir recomendaciones de sanción que estará en manos de la Mesa Directiva. Las sanciones podrán ser la amonestación pública o privada, la remoción de alguna comisión o comité del que se forme parte o suspensión de dieta. El comité se integra por miembros del Comité de Decanos, un representante diputado de cada uno de los grupos parlamentarios y de ser el caso, un diputado con carácter de independiente. La presidencia y secretarías son anuales y rotativas.

En síntesis, la creación de un comité de ética refleja el interés de las élites políticas para establecer un marco de acción que restrinja las conductas consideradas inapropiadas. Sin embargo, los órganos encargados de implementar o aplicar este tipo de restricciones normativas suelen estar limitadas en cuanto a sus capacidades institucionales, sus atribuciones son escasas y su relevancia suele ser menor. En los meses recientes, Nicaragua, Chile y Brasil han dado muestras efectivas de que sus comités de ética pueden servir como una válvula de escape a las demandas de la sociedad y a las crisis institucionales que se derivaron de escándalos de corrupción en aquellos países. En esos casos, los congresos fueron el espacio institucional para dar una salida a los problemas de legitimidad e incluso gobernabilidad. Esto no ha sido suficientemente advertido por algunos países como México en donde los escándalos de corrupción no han cesado y, por el contrario, son percibidos como un problema creciente en los años recientes.

Prácticamente todos los días los periódicos del mundo reportan escándalos de corrupción. En México, la identificación de este fenómeno como un asunto crucial para el gobierno se ha incrementado en los años recientes⁵. Según la encuesta de 2013 de Gallup Internacional realizada en sesenta y nueve países se concluyó que el principal problema a nivel mundial es la corrupción (Holmes, 2015). No es un problema exclusivo de los países latinoamericanos o de una “cultura” en particular, es un problema generalizado que en países como México ha adquirido escalado dimensiones debido a la impunidad percibida por los ciudadanos⁶. Este problema también se ha agudizado en el Poder Legislativo. Diputados, senadores y funcionarios de las cámaras han acrecentado su capacidad para influir en las decisiones y de ellas es autorizar el presupuesto público y la cuenta pública a partir de un informe elaborado por la Auditoría Superior de la Federación. De acuerdo con los índices de poder presupuestario, el Congreso mexicano ha adquirido tanto poder que tiene capacidad para hacer ajustes e incluso para modificar sustantivamente el destino del gasto público sin embargo esta responsabilidad no ha estado acompañada de una infraestructura que someta a rendición de cuentas a los legisladores. Por el contrario, se ha creado un mecanismo informal para asegurar la disciplina de todos los partidos en torno al proyecto de presupuestos que envía el Ejecutivo a los Diputados.

La creación de una partida denominada “Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y Municipios” y la transferencia a ella de 10 mil millones de pesos para 2015

⁵ En una búsqueda en 250 publicaciones periódicas (revistas, periódicos y agencias de noticias) en México, en 1996 la prensa mencionó la palabra “corrupción” en 502 notas mientras que para 2014 el número de menciones había crecido a 29,505, es decir, pasó de 1.4 menciones diarias a 81 (ver Casar, 2015).

⁶ A la pregunta “¿Qué tan probable es que un político en México tenga que renunciar y enfrentar la justicia debido a un escándalo de corrupción: muy probable, poco probable o nada probable?” el 52% cree que es nada probable, 27% poco probable y solo el 11% muy probable (Parametría, 2015).

permitió que cada uno de los 500 diputados pudiera decidir libremente el destino final de 20 millones, ya sea a una asociación civil, un ayuntamiento o alguna otra actividad⁷. Llama la atención que cuando el Poder Legislativo era débil, es decir, cuando el partido entonces hegemónico contaba con mayoría absoluta en las cámaras, los diputados de oposición votaban en contra del proyecto de presupuesto, eso dejó de suceder en la medida en que se crearon partidas mediante las cuales se beneficiaban los propios partidos de oposición. En la actualidad, las votaciones a favor del presupuesto en la Cámara de Diputados oscilan entre el 85% y el 95% a favor de la propuesta presidencial, a pesar de que la coalición gobernante solo cuenta con el 51% de los miembros. Existe una opinión fundada que señala que la creación de este fondo no solo es violatorio de la Constitución porque los diputados no están facultados para crear nuevas partidas presupuestales sino que viola la división de poderes ya que ahora están encargados de aprobar, ejercer y fiscalizar el gasto de las partidas presupuestales⁸. A este tipo de estrategias empleadas por los partidos políticos para el reparto de los recursos económicos coincide con una nula política de transparencia que impide a los ciudadanos acceder a la deliberación. El problema no está solamente en un marco jurídico obsoleto que promueve la opacidad, éste es un indicador del quehacer parlamentario cotidiano.

⁷ Esta partida permite que los recursos puedan ser ejecutados sin fiscalización alguna y que en un simple intercambio de favores por votos se garantice que todos los partidos voten a favor del presupuesto.

⁸ El popularmente denominado “moche” es un mecanismo de desviación de recursos. El procedimiento para desviar el dinero el siguiente: en el Presupuesto se asignan directamente a alguna autoridad local un monto de recursos para realizar obra pública a cambio de un porcentaje del costo de la obra. El legislador del PAN Ernesto Ruffo así describía el método: “En la Cámara de Diputados hay una partida que se les distribuye y que cada diputado tiene la libertad de asignar como quiere. Hay un entendimiento con el alcalde y ese alcalde debía de darles un porcentaje... la composición del porcentaje podía llegar hasta el 25 por ciento del monto del presupuesto. ¿Qué quiero decir con ‘la composición’? Que algo le tocaba al diputado, algo al alcalde y obviamente algo al contratista. A todas luces es ilegal...” (Ayala y Guerrero, 2013:1).

El destino de los recursos que desde el propio Congreso se autoasignan es prácticamente desconocido cuando se trata de los gastos a cargo de los grupos parlamentarios. La Auditoría Superior de la Federación ha reportado en distintas ocasiones que la forma en que se gestionan los recursos de la Cámara de Diputados y del Senado se ubican por debajo de los estándares mínimos de transparencia que permitan su debida fiscalización. En síntesis, el problema de la desviación de recursos es una práctica generalizada de la que todos los partidos se benefician y con la que los legisladores promueven sus carreras políticas. Es la concreción de un modelo de representación política de tipo clientelar.

Un comité de ética no es, por mucho, suficiente para que este tipo de problemas desaparezcan, pero sin duda es uno de los dispositivos institucionales necesarios para avanzar hacia la construcción de un Parlamento Abierto pero también de uno moderno, que se actualice en su contexto y que responda a las demandas de la sociedad.

Conclusiones

Lo que aquí se ha denominado Representación 2.0 se desmarca de la vieja idea burkeana de que los ciudadanos son incapaces de formular peticiones sofisticadas porque ese es un trabajo especializado e incluso técnico que debe estar en manos de aquellos que fueron electos para desempeñar tal tarea. Esta idea no solo es obsoleta sino que, por el contrario, los representantes deben buscar alternativas para facilitar la incorporación de los ciudadanos en la agenda legislativa. Este nuevo modelo de representación política pone en el centro de la agenda a los ciudadanos, no solo de forma simbólica al tratar los asuntos que son motivo de sus preocupaciones sino al abrir las puertas de la agenda legislativa a las demandas que le son formuladas mediante múltiples plataformas.

El viejo modelo de la teoría democrática en el que los ciudadanos solo participaban en la política en un momento específico del proceso político (en el instante de emitir su voto) se ha agotado por diversas razones. Los partidos se alejaron de los intereses de la ciudadanía y perdieron identificación y diferenciación programática o ideológica, la oposición renunció a su función de controlar al gobierno, la sociedad se encuentra ahora expuesta a una gran cantidad de información por distintas vías y ya no solamente a través de la televisión y ello ha posibilitado el surgimiento de una ciudadanía más independiente, demandante y mucho más activa que reclama un papel central en el proceso legislativo.

Un parlamento democrático moderno incorpora a los ciudadanos de forma regular en sus actividades, en sus deliberaciones y en sus decisiones. La accesibilidad es condición necesaria para la construcción de un Parlamento Abierto pero resulta insuficiente para recuperar la legitimidad que ya no solo proviene de que los legisladores son electos democráticamente sino también de un ejercicio del poder parlamentario apegado a estándares de ética parlamentaria. Es decir, no basta con que los ciudadanos puedan influir en la agenda si el comportamiento de sus representantes sigue siendo un lastre para el régimen democrático. Es necesario que los legisladores legitimen su actuación al procurar los principios y valores que deben identificar un régimen de conducta deseable: honestidad, integridad y responsabilidad como los valores esenciales del comportamiento de legisladores en un Parlamento Abierto.

Referencias

- Ayala, Verónica y Claudia Guerrero (2013) “Exigen cabeza de líder panista” periódico *Reforma*, sección Nacional, 18 de noviembre de 2013, p. 1.
- Beetham, David (2006) *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno. Una Guía de Buenas Prácticas*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Casar, María Amparo (2015) *México: anatomía de la corrupción*, México: CIDE-IMCO.
- Hansard (2016) *Audit of Political Engagement 13, Report 2016*, Londres: Hansard Society.
- Holmes, Leslie (2015) *Corruption. A very short introduction*, Oxford: Oxford U. Press.
- Keane, John (2009) *The life and death of democracy*, Nueva York: W.W.Norton.
- Latinobarómetro (2015) “Informe Latinobarómetro 2015” en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp> [consulta: 4 de abril 2016]
- Parametría (2015) “Carta paramétrica: la corrupción en Honduras y México” comunicación electrónica personal.
- Power, Greg (2009) *Manual de ética y conducta parlamentarias. Guía para parlamentarios*, Londres: Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC), Grupo de Trabajo Mundial sobre Ética Parlamentaria y Fundación Westminster para la Democracia.
- Stapenhurst, R. et Pelizzo, R. (2004), *Legislative Ethics and Codes of Conduct*, Washington, DC: Instituto del Banco Mundial
- Taylor-Robinson, Michelle (2010) *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*, Filadelfia: Penn State Univeristy Press.
- Tormey, Simon (2015) *The End of Representative Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Unión Interparlamentaria (2012) *Informe Parlamentario Mundial 2012. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Ginebra: UIP-UNDP.