

Retos y perspectivas del Parlamento Abierto

César Alejandro Giles Navarro
Miguel Ángel Méndez Mandujano

Ideas clave

> El Parlamento Abierto es un mecanismo de interacción de la ciudadanía con sus representantes con el cual se habilita un espacio para escuchar y cuestionar acerca de las decisiones legislativas, así como garantizar el acceso a la información y busca el involucramiento público en el proceso legislativo e incorpora mecanismos de vinculación efectivos de la participación ciudadana.

> Los estudios sobre el Parlamento Abierto plasman que las cámaras federales y locales cuentan con un gran nivel de desaprobación por parte de la ciudadanía, por lo que resulta impostergable el debate de una reforma legislativa en el que se aborden temas político-administrativos cuyo propósito, busque mejorar la transparencia, el vínculo de los representantes con el ciudadano y transitar a un rediseño institucional.

Introducción

El 25 de octubre de 2021, a convocatoria de la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), se llevó a cabo la mesa de diálogo sobre Parlamento Abierto, en la que diversos especialistas en la materia analizaron los avances y las perspectivas de este modelo institucional que busca democratizar al Poder Legislativo a través de la adopción de principios como la transparencia legislativa, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la modernización administrativa y la adopción de la perspectiva de género en el quehacer legislativo.

Este documento presenta los principales planteamientos dados a conocer en esta mesa de diálogo, con el fin de contribuir al debate sobre el Parlamento Abierto en nuestro país.

1. Parlamento abierto en América Latina: desafíos, avances, lecciones (Eduardo Núñez)

Esta exposición, a cargo de Eduardo Núñez Vargas, director del NDI en Guatemala, tuvo como objetivo presentar una visión sobre parlamento abierto, su relación con las funciones estratégicas, los avances, desafíos y lecciones aprendidas en América Latina. Para ello, la presentación se estructuró en cuatro partes: 1) los desafíos de los parlamentos, 2) el parlamento abierto como modelo, 3) la ruta de reforma y adaptación a entornos complejos, 4) elementos, avances, lecciones y 5) conclusiones.

Desafíos contemporáneos de los parlamentos

En la actualidad los parlamentos enfrentan al menos cuatro desafíos para los cuales el Parlamento Abierto se presenta como una solución:

1. El desafío de gestionar la crisis de la representación política, particularmente los problemas de confianza (percepción) y satisfacción (desempeño).

2. El desafío de gestionar los procesos de desintermediación en la política.
3. El desafío de gestionar los flujos de información – desinformación.
4. El desafío de gestionar la diversificación y transformación acelerada de las sociedades

Bajo este tenor, cobra relevancia el concepto de Parlamento Abierto, entendido como un enfoque político de cualificación de la relación entre el parlamento (en su dimensión política e institucional) y la ciudadanía, en donde se asume que la información, el funcionamiento y los resultados de los procesos parlamentarios deben estar abiertos al escrutinio público, y que implica también cualificar la función de representación.

La evolución del Parlamento Abierto se ha dado en dos generaciones. La primera, inaugurada con la Declaración de Transparencia Parlamentaria, que se centró en promover una cultura de transparencia, transparentar la información parlamentaria, facilitar acceso a la información parlamentaria y permitir acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria (ver cuadro 1).

Declaración de Transparencia Parlamentaria
<p>La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria se dio a conocer el 15 de septiembre de 2012. Se concibió como un llamado a los parlamentos nacionales, subnacionales e internacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo.</p> <p>La declaración desarrolla 44 acciones agrupadas en cuatro ejes principales: I) Promoción de una Cultura de</p>

Transparencia, II) Transparentar la información parlamentaria, III) Facilitar el acceso a la información parlamentaria y IV) Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

I. Promoción de una cultura de transparencia:

1. Propiedad pública de la información parlamentaria.
2. Promover la cultura de la transparencia a través de la legislación.
3. Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión.
4. Promover la educación cívica.
5. Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil.
6. Garantizar una sociedad civil independiente.
7. Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz.
8. Intercambiar buenas prácticas.
9. Garantizar el recurso legal.
10. Proporcionar información completa.
11. Proporcionar información de forma oportuna.
12. Asegurar la exactitud de la información.

II. Transparentar la información parlamentaria.

13. Adoptar políticas de transparencia parlamentaria.
14. Proporcionar información sobre las funciones parlamentarias.
15. Proporcionar información sobre los miembros del Parlamento.
16. Proporcionar información sobre el personal del Parlamento y de la administración parlamentaria.
17. Informar a los ciudadanos con respecto a la agenda parlamentaria.
18. Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley.

- 19. Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas.
- 20. Grabación de votos parlamentarios.
- 21. Publicar actas de las deliberaciones plenarias.
- 22. Publicar informes realizados o proveídos al Parlamento.
- 23. Proporcionar información del presupuesto.
- 24. Revelar activos y asegurar la integridad de miembros.
- 25. Divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta ética.
- 26. Proporcionar acceso a la información histórica-

III. Facilitar el acceso a la información parlamentaria.

- 27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales.
- 28. Asegurar el acceso físico al Parlamento.
- 29. Garantizar el acceso de los medios de comunicación.
- 30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda.
- 31. Garantizar la accesibilidad en todo el país.
- 32. Utilizar un lenguaje sencillo.
- 33. Uso de varios idiomas nacionales o de trabajo.
- 34. Garantizar el libre acceso (de la información parlamentaria).

IV. Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

- 35. Suministrar información en formatos abiertos y estructurados.
- 36. Garantizar el uso tecnológico.
- 37. Garantizar la privacidad ciudadana.
- 38. Utilizando formatos no propietarios y *Software Open-Source* (datos abiertos).
- 39. Facilitar la descarga de información para su reutilización.

- 40. El mantenimiento de las páginas web parlamentarias.
- 41. Utilizar mecanismos de búsquedas fáciles y estables.
- 42. Hiperenlaces de información relacionada.
- 43. Habilitar el uso de los servicios de alerta.
- 44. Facilitar la comunicación bidireccional.

Elaboración propia con datos de la Declaración de Parlamento Abierto.

www.oas.org.

La segunda generación del modelo de PA ha tratado de responder a interrogantes como las siguientes:

- ¿El enfoque de PA ayuda a mejorar las funciones estratégicas del parlamento?
- ¿Cómo generar espacios de integración parlamento – sociedad?
- ¿Cómo generar un círculo virtuoso de petición – rendición de cuentas?

Bajo este tenor, el PA se ha relacionado con las principales funciones del parlamento, impulsando diversos cambios en las dinámicas institucionales y en la respuesta de este órgano de representación política a las demandas de la ciudadanía.

Desde el punto de vista de la función de representación política, se plantean dilemas en cuestiones como la relación entre lo viejo (delegación) y lo nuevo (relación permanente de participación), la creación de sistemas de información y rendición de cuentas, la mejora de mecanismos de participación ciudadana y la transparencia del debate parlamentario.

En cuanto a la función legislativa, el PA implica la construcción participativa de las agendas legislativas, la implementación de sistemas de diálogo y consulta ciudadana para la formulación de normas y

evaluación de su impacto, la creación de mecanismos que permitan al ciudadano proponer iniciativas de ley y la incorporación de capacidades técnicas instaladas en la sociedad en el proceso parlamentario.

En la función de control político y fiscalización presupuestaria, el PA involucra la realización de ejercicios de control político abiertos al escrutinio público, la publicidad de los procesos de investigación parlamentaria y el control del presupuesto y la calidad de la ejecución: la incorporación de la perspectiva ciudadana en calidad de beneficiario (de políticas públicas) y usuario (de servicios públicos).

Avances y lecciones

Con base en la experiencia Latinoamérica, Núñez expuso algunas de las prácticas de PA que se han adoptado en diversos países de la región.

1. La creación e implementación de una cultura de transparencia, participación y colaboración en el parlamento debe ser asumida desde las diferentes dimensiones de este:
 - El plenario legislativo.
 - Las comisiones parlamentarias.
 - Las bancadas legislativas.
 - El y la congresista como individuo.
2. El modelo de PA requiere ser vaciado en una estrategia progresiva y medible, debido a que:
 - Demanda enfoque sistémico.
 - Integra capacidades y recursos.
 - Involucra tanto a los y las representantes políticas, como a los y las funcionarias parlamentarias.
 - Requiere de los actores ciudadanos cierto grado de especialización.
 - Debe ser intertemporal.

3. Requiere de acuerdos estables de orden multipartidario.
4. Requiere de compromiso de los cuadros profesionales y técnicos del organismo legislativo.
5. Requiere socios clave en la sociedad civil, con visión compartida sobre los alcances del proceso.
6. Requiere precisar y cualificar el alcance de la participación ciudadana:
 - El representado: el fin último de la acción parlamentaria. La entrega efectiva de información y rendición de cuentas.
 - La opinión pública como beneficiario intangible: la comunicación estratégica del parlamento.
 - La acción colaborativa de las organizaciones especializadas.
 - La regulación del lobby: transparentando la incidencia política.

Conclusiones

A manera de conclusión, para Núñez, el PA es un enfoque de modernización e innovación parlamentaria; es una filosofía que mejora el desempeño democrático de la institución, es una forma de cualificación de las funciones claves de los congresos que implica pasar de la vieja política de la discrecionalidad y la opacidad a la nueva política de la apertura y la entrega de cuentas.

2. Parlamentos sensibles al género (Claudia Alonso)

Esta exposición fue presentada por la maestra Claudia Alonso Pesado, quien destacó que el PA involucra una serie de procesos basados en cuatro pilares (transparencia, rendición de cuentas,

participación ciudadana y ética y probidad parlamentaria, así como dos ejes transversales: la perspectiva de género y el uso de las TIC.

La relación entre PA y la igualdad de género cobra relevancia bajo el enfoque de los derechos humanos reconocidos en distintos instrumentos internacionales que detallan las características de los derechos, entre las que se encuentran:

- Son inherentes a la dignidad humana.
- Son de todas las personas.
- Están inspirados en valores de dignidad, justicia, igualdad y libertad.
- Son un conjunto de prerrogativas, libertades, y reivindicaciones.
- Implican obligaciones (mecanismos) de promoción, protección, respeto y garantía por parte de los Estados.
- Se violan por acción, omisión o consentimiento del poder público.

De acuerdo con Alonso, el enfoque de derechos humanos implica tener en toda la acción gubernamental como centro la dignidad de las personas, quienes son sujetos de derechos, y garantizar los derechos por medio de un Estado Garante que tiene la obligación asegurar condiciones de acceso, ejercicio, sostén, exigibilidad, respetar, promover, difundir y proteger.

Adicionalmente, existen instrumentos internacionales específicos para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las mujeres, en donde destacan: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (*CEDAW*, por sus siglas en inglés), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, mejor conocida como " Convención de Belém do Pará", la Plataforma de Beijing y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la

ONU; así como instrumentos jurídicos nacionales que, en el caso de nuestro país, son la Constitución, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La edificación de parlamentos sensibles al género parte del reconocimiento del hecho de que los derechos no se ejercen por igual, debido a las relaciones de desigualdad e ideas de dominación, que promueven la discriminación y que generan violencia, como un mecanismo para mantener la relación de subordinación.

La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, implica que mujeres y hombres, niñas y niños, tengan las mismas condiciones, oportunidades y resultados para ejercer plenamente sus derechos, sin importar su sexo e identidad de género. Y señala además que la igualdad de género tiene lugar en tres dimensiones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente:

- Igualdad Formal: igualdad ante la ley (*Jure*). Supone mismas oportunidades, mismo trato. No hay discriminación directa ni indirecta.
- Igualdad Sustantiva: igualdad de hechos (*Facto*), no es suficiente igualdad de trato. Se deben tomar en cuenta diferencias físicas, las costumbres sociales. Supone medidas estructurales, legales y de política pública para garantizar igualdad en los hechos. Incluidas las medidas especiales de carácter temporal.
- Igualdad de Resultados: la ejecución de obligaciones es

evaluada en función de los resultados. Implica obligaciones del Estado de proveer los medios necesarios para alcanzar la igualdad de resultados.

En ese sentido, es indispensable tener en cuenta el concepto de poder, entendido como control, imperio, dominio y jurisdicción que una persona, institución, grupo o conglomerado dispone para concretar algo o imponer un mandato. Desde la ciencia política y el derecho el poder es atribuible al Estado.

Otra dimensión del poder se manifiesta en el poder simbólico, definido por Bourdieu como:

...un poder de construcción de la realidad que tiende a establecer un orden gnoseológico: el sentido inmediato del mundo (y, en particular, del mundo social) "(...) el poder simbólico no reside en los "sistemas simbólicos" bajo la forma de una "illocutionary force", sino que se define en y por una relación determinada entre los que ejercen el poder y los que los sufren, es decir, en la estructura misma del campo donde se produce y se reproduce la creencia" (Bourdieu Pierre. Sobre el Poder Simbólico. Págs. 2 y 18. Consulta electrónica del 13 de julio de 2015 en <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1040.pdf>.)

El sociólogo francés, agrega que:

"La fuerza simbólica es una forma de poder que se ejerce directamente sobre los cuerpos y como por arte de magia, al margen de cualquier coacción física; pero esta magia sólo opera apoyándose en unas disposiciones registradas, a la manera de unos resortes, en lo más profundo de los cuerpos" (Bourdieu, 2000, p. 54).

"El poder simbólico no puede ejercerse sin la contribución de los que lo soportan porque lo construyen como tal" (Bourdieu, 2000, p. 56).

El poder simbólico se ejemplifica a su vez con la estructura patriarcal del mundo, esto es, una organización social basada en las relaciones de género que promueve una determinada división social del trabajo, la predominancia de los hombres sobre las mujeres y los estereotipos y los roles de género.

Para Lagarde, las mujeres y los hombres están políticamente determinados independientemente de su voluntad, su conciencia y su necesidad (Lagarde, M. 1973).

El patriarcado. Es un orden social genérico de poder, basado en un modo de dominación cuyo paradigma es el hombre. Este orden asegura la supremacía de los hombres y de lo masculino sobre la interiorización previa de las mujeres y de lo femenino. Es asimismo un orden de dominio de unos hombres sobre otros y de enajenación de las mujeres (Lagarde, M. 2018).

Red estructurada de poderes, jerarquías y valores. El sujeto que acumula poderes, jerarquías, y valores también los tiene asegurados por su sola existencia y por la sobrevaloración de sus acciones en el mundo, de sus productos y sus bienes materiales y simbólicos (Lagarde, M. 2018).

Androcentrismo. Visión del mundo que sitúa al hombre como centro de todas las cosas, conlleva la invisibilidad de las mujeres y de su mundo, la negación de una mirada femenina y la ocultación de las aportaciones realizadas por las mujeres.

En este orden de ideas, cobra relevancia la perspectiva de género, una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres, que se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres y contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos, servicios y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones (Art. 5, Fracc. IX, LGAMVLV, 2007).

Parlamento sensible al género

Con base en lo anterior, un parlamento sensible al género es aquel que adopta condiciones y rutinas institucionales para la transversalidad de la perspectiva de género, tales como las siguientes:

- Definir responsables (unidades de igualdad de género).
- Formación y capacitación en igualdad de género y DHH.
- Conocer las diferencias entre los sexos en el acceso, ejercicio y resultados de los derechos (datos/brechas).
- Revisión de la normatividad.
- Fomento de la participación de mujeres y hombres para favorecer la institucionalización de la igualdad de género.
- Asignación de recursos financieros con perspectiva de género.
- Compromiso institucional (voluntad política en todos los niveles institucionales).
- Equilibrios y paridad en la estructura, órganos de gobierno

procedimientos administrativos y atribuciones.

Para medir el avance de la igualdad de género en los congresos locales, la CNDH elabora el Índice Global de Avance Legislativo CNDH, el cual mide las brechas de género tomando en cuenta diversos indicadores. En la edición 2019-2020, esta herramienta arrojó los siguientes resultados.

Tabla 3. Índice de Avance Legislativo Global (2019) por entidad federativa

#	Entidades Federativas	IAL-Global 2019	Brecha
1	Baja California	1.17	1.83
2	Federal	1.18	1.82
3	Chihuahua	1.49	1.51
4	Sonora	1.61	1.39
5	Tamaulipas	1.62	1.38
6	Guanajuato	1.67	1.33
7	Tabasco	1.68	1.32
8	Chiapas	1.71	1.29
9	Yucatán	1.77	1.23
10	Aguascalientes	1.82	1.18
11	Durango	1.83	1.17
12	Guerrero	1.88	1.12
13	Querétaro	1.89	1.11
14	Veracruz	1.89	1.11
15	Nuevo León	1.91	1.09
16	Hidalgo	1.93	1.07
17	San Luis Potosí	1.95	1.05
18	Zacatecas	1.99	1.01
19	Estado de México	1.99	1.01
20	Puebla	2.02	0.98
21	Michoacán	2.04	0.96
22	Sinaloa	2.06	0.92
23	Campeche	2.1	0.9

Tabla 4. Índice de Avance Legislativo Global por entidad federativa (2020)

#	Entidades Federativas	IAL-Global 2020	Brecha
1	Baja California	1.3	1.7
2	Federal	1.44	1.56
3	Guanajuato	1.57	1.43
4	Tamaulipas	1.62	1.38
5	Tabasco	1.66	1.34
6	Chihuahua	1.7	1.3
7	Hidalgo	1.81	1.19
8	Aguascalientes	1.82	1.18
9	Chiapas	1.84	1.16
10	Zacatecas	1.87	1.13
11	Querétaro	1.89	1.11
12	Yucatán	1.90	1.10
13	Guerrero	1.92	1.08
14	Nuevo León	1.94	1.06
15	Durango	1.97	1.03
16	Estado de México	1.99	1.01
17	Veracruz	2.01	0.99
18	San Luis Potosí	2.03	0.97
19	Sonora	2.03	0.97
20	Sinaloa	2.06	0.92
21	Campeche	2.1	0.90
22	Baja California Sur	2.11	0.89
23	Michoacán	2.13	0.87

Alonso, 2021.

El Índice de Avance Legislativo por eje (2019-2020): Derecho de igualdad y no Discriminación; Derecho a una Vida Libre de Violencia; Derechos Sexuales y Reproductivos, también elaborado por la CNDH arrojó lo siguiente:

instituciones ciudadanas, a partir de los siguientes fenómenos:

Tabla 5. Índice de Avance Legislativo por eje por entidad federativa (2019)

#	Entidades Federativas	IAL- Derecho de Igualdad y No Discriminación	IAL-Derecho a una Vida Libre de Violencia	IAL- Derechos Sexuales y Reproductivos
1	Federal	0.27	0.41	0.5
2	Aguascalientes	0.75	0.67	0.4
3	Baja California	0.34	0.59	0.24
4	Baja California Sur	0.76	0.73	0.62
5	Campeche	0.71	0.59	0.8
6	Chiapas	0.75	0.54	0.42
7	Chihuahua	0.64	0.42	0.43
8	Ciudad de México	0.75	0.86	0.72
9	Coahuila	1	0.59	0.81
10	Colima	1	0.59	0.62
11	Durango	0.76	0.46	0.61
12	Estado de México	0.64	0.73	0.62
13	Guanajuato	0.47	0.68	0.52
14	Guerrero	0.64	0.46	0.78
15	Hidalgo	0.75	0.59	0.59
16	Jalisco	0.87	0.73	0.68
17	Michoacán	0.88	0.59	0.57
18	Morelos	0.87	0.86	0.42
19	Nayarit	0.83	0.59	0.77
20	Nuevo León	0.75	0.73	0.43
21	Oaxaca	0.76	0.86	0.71
22	Puebla	1	0.6	0.42
23	Querétaro	0.88	0.59	0.42
24	Quintana Roo	1	0.87	0.61
25	San Luis Potosí	0.75	0.59	0.61
26	Sinaloa	0.88	0.59	0.61
27	Sonora	0.64	0.73	0.24
28	Tabasco	0.51	0.59	0.58
29	Tamaulipas	0.51	0.59	0.52
30	Tlaxcala	0.88	0.72	0.71
31	Veracruz	0.52	0.86	0.51
32	Yucatán	0.76	0.59	0.42
33	Zacatecas	0.51	0.86	0.62

Fuente: CNDH.

Tabla 6. Índice de Avance Legislativo por eje por entidad federativa (2020)

#	Entidades Federativas	IAL- Derecho de Igualdad y No Discriminación	IAL-Derecho a una Vida Libre de Violencia	IAL- Derechos Sexuales y Reproductivos
1	Federal	0.27	0.67	0.5
2	Aguascalientes	0.75	0.67	0.4
3	Baja California	0.34	0.72	0.24
4	Baja California Sur	0.76	0.73	0.62
5	Campeche	0.71	0.59	0.8
6	Chiapas	0.75	0.67	0.42
7	Chihuahua	0.64	0.63	0.43
8	Ciudad de México	0.75	0.86	0.72
9	Coahuila	1	0.59	0.81
10	Colima	1	0.73	0.62
11	Durango	0.76	0.60	0.61
12	Estado de México	0.64	0.73	0.62
13	Guanajuato	0.47	0.68	0.42
14	Guerrero	0.64	0.59	0.69
15	Hidalgo	0.63	0.59	0.59
16	Jalisco	0.87	0.86	0.68
17	Michoacán	0.88	0.59	0.66
18	Morelos	0.87	1	0.51
19	Nayarit	0.83	0.73	0.77
20	Nuevo León	0.75	0.73	0.46
21	Oaxaca	0.88	0.86	0.71
22	Puebla	1	0.73	0.61
23	Querétaro	0.88	0.59	0.42
24	Quintana Roo	1	0.86	0.61
25	San Luis Potosí	0.75	0.67	0.61
26	Sinaloa	0.88	0.59	0.61
27	Sonora	0.64	1	0.39
28	Tabasco	0.39	0.72	0.58
29	Tamaulipas	0.51	0.59	0.52
30	Tlaxcala	0.76	0.86	0.71
31	Veracruz	0.64	0.86	0.51
32	Yucatán	0.76	0.72	0.42
33	Zacatecas	0.39	0.86	0.62

Fuente: CNDH.

Alonso, 2021

3. Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas (Laura Valencia)

Esta ponencia, presentada por la doctora Laura Valencia Escamilla de la Universidad Autónoma Metropolitana, analizó al congreso como constructor de

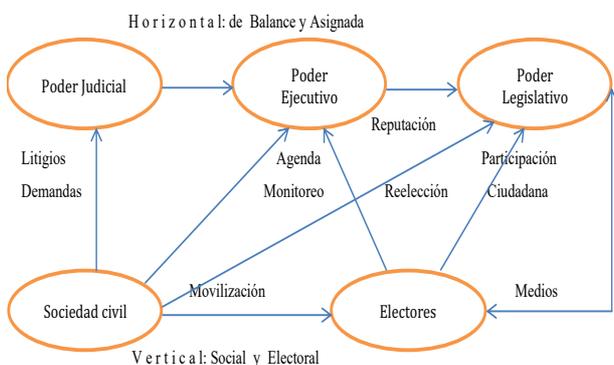
- Autonomía parlamentaria (respecto al poder Ejecutivo y al poder Judicial u otros poderes fácticos, como el ejército, las empresas, etcétera).
- Institucionalización de la organización legislativa (reforzamiento estructural y racional de la organización).
- Incorporación del poder legislativo en los procesos de la función pública (gestión, agenda, presupuesto y formulación de políticas públicas).
- Nueva relación con la sociedad civil a través de la participación ciudadana y sus mecanismos institucionales (referéndum, plebiscito, iniciativa popular).
- Intervención y control directo de los ciudadanos en las decisiones públicas, mediante los procesos de democratización de la función parlamentaria (acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, consultas públicas, y parlamento abierto).

Cuadro 1. Rendición de cuentas y Poder Legislativo

Horizontal (agente)	<ul style="list-style-type: none"> - Balance (sistemas de control y distribución de poder) - Asignada (sistemas de fiscalización interno)
Vertical (sujeto)	<ul style="list-style-type: none"> - Electoral (con sistemas de reelección e información del representante, ejerce control electoral) - Social (sistemas de participación ciudadana vinculatoria y acceso a la información de las decisiones legislativas, ejerce control legislativo)

Valencia, 2021

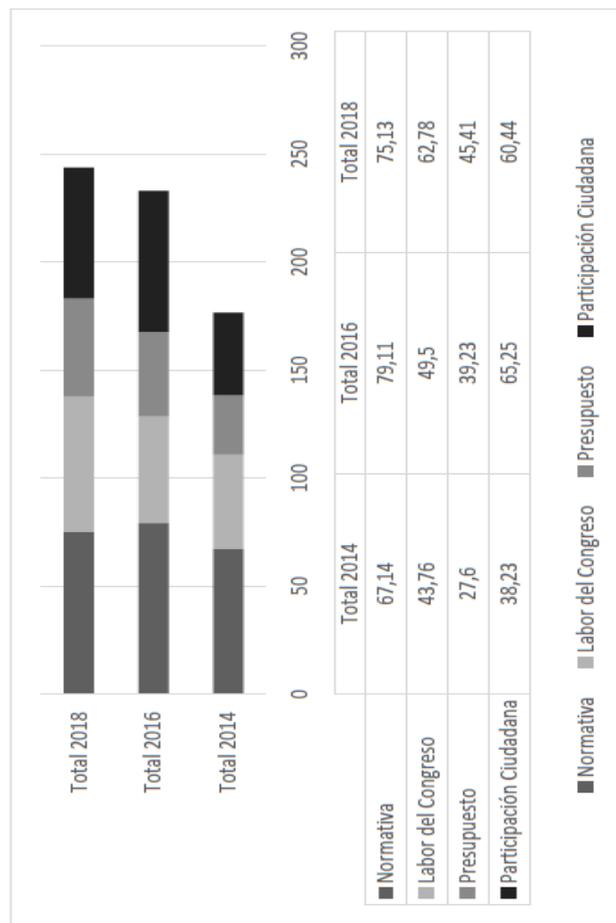
Figura 1. Rendición de cuentas Horizontal, Vertical y Social



Valencia, 2021

En el 2018, la Red Latinoamericana por la Transparencia realizó una evaluación del Congreso mexicano que arrojó los siguientes resultados:

Evaluación legislativa del Congreso mexicano 2018



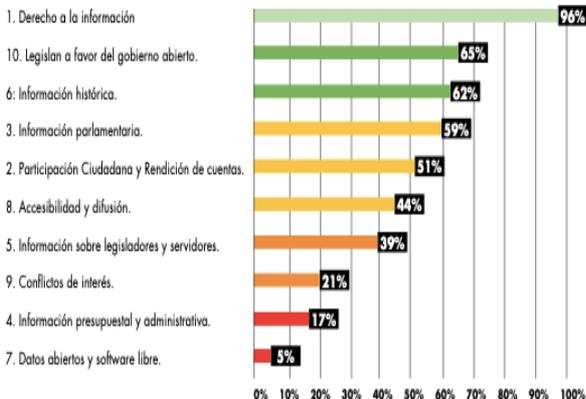
Valencia, 2021

Déficit de transparencia

Uno de los mayores desafíos para el PA en la actualidad es el déficit de transparencia que se manifiesta en:

- Ausencia, ambigüedad.
- Discrecionalidad de las normas.
- Prácticas políticas poco transparentes.
- Incrementos presupuestales que no se compensan con controles al gasto público.
- Carencia de mecanismos efectivos de participación.

CUMPLIMIENTO POR PRINCIPIO 2017 (PORCENTAJE)



Muy satisfactorio 81 a 100	Derecho a la información	96%	Muy satisfactorio 21 a 40	Información sobre legisladores y servidores públicos	39%
Satisfactorio 61 a 80	Legislan a favor del gobierno abierto	65%	No cumple 0 a 20	Conflicto de intereses	21%
	Información histórica	62%		Información presupuestal y administrativa	17%
Insatisfactorio 41 a 60	Información parlamentaria	59%		Datos abiertos y software libre	5%
	Participación Ciudadana y Rendición de cuentas.	51%			
	Accesibilidad y difusión	44%			

Valencia, 2021

Parlamento Abierto

Valencia define al

El PA es un mecanismo de interacción de la ciudadanía con sus representantes con el cual se habilita un espacios para escuchar y cuestionar acerca de las decisiones legislativas, así como de garantizar el acceso a la información y busca el involucramiento público en el proceso legislativo e incorpora mecanismos de vinculación efectivos de la participación ciudadana.

Solo el 34% de los congresos locales regulan al PA en su ley orgánica.

Parlamento Abierto en el Poder Legislativo Local Mexicano.



Valencia, 2021

Déficit en la transparencia y la rendición de cuentas

- Se carece de un modelo de colaboración y participación ciudadana, solo es por invitación.
- Carencia de mecanismos institucionales de control interno en la administración de los recursos de los grupos parlamentarios por la ausencia de status jurídicos como sujetos obligados ante la LFTAI.
- Proceso de toma de decisiones legislativas centralizado en los líderes parlamentarios mediante la fuerte figura de la Junta de coordinación política.
- La ausencia de pluralidad omite la participación ciudadana.
- Concentración de los recursos en los grupos parlamentarios y particularmente de sus líderes.
- No es clara la responsabilidad jurídica de los legisladores y la inmunidad parlamentaria.
- Centralización de los mecanismos de asignación de candidatos a la reelección.

Resultados en la Cámara de Diputados

Hasta el 4 de enero de 2021 la instancia electoral recibió 448 cartas de intención de parte de los diputados para optar por la elección consecutiva, (89.6%).

Los partidos políticos, sin criterios claros, solo consiguieron ser nominados 187, (41.7%)

Posterior a la celebración de las elecciones el 6 de junio de 2021, del total de legisladores que compitieron por el mismo cargo (198), ganaron 104 por mayoría representativa y 30 por representación proporcional, es decir, el 27.8% de diputados federales se reeligieron de manera consecutiva.

Los partidos que mejor desempeño tuvieron sus candidatos fueron el PAN al reelegirse el 87% de los aspirantes, seguido del PRI con 73.33% y MORENA y PT con 66% cada uno; del lado contrario, PVEM y MC obtuvieron 28% y 25% respectivamente. Es decir, los partidos con menor volatilidad, PAN y PRI, son los que mayor reelección consiguieron y los más volátiles, como PVEM y MC redujeron sus índices de reelección.

Retos del PA

Valencia identifica los siguientes retos para la consolidación del PA:

- Control ciudadano y monitoreo para la rendición de cuentas. Revisar el papel de la inmunidad legislativa.
- Convivencia de la representación con la participación ciudadana. Discutir en manos de quién queda el control de la reelección; formalizar el mecanismo de parlamento abierto.
- Incorporación de procesos de la función pública (agenda, gestión,

formulación y evaluación de las políticas públicas a través del fortalecimiento de las capacidades y facultades de las comisiones legislativas).

Mejorar y fortalecer los servicios de asesoría técnica permanente y transparentar la modalidad de contratación de personal del congreso, no de los legisladores en particular.

4. Participación ciudadana en el trabajo parlamentario (Lisandro M. Devoto

Este tema fue desarrollado por el doctor Lisandro M. Devoto, académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Su exposición se dividió en cinco apartados: 1) concepto, dimensiones y contexto, 2) resultados de gestión en el Senado de la República, 3) redes sociales en los congresos mexicanos, 4) avances y áreas de oportunidad y 5) experiencias en el mundo.

Concepto, dimensiones y contexto

El doctor Devoto parte de la definición de PA elaborado por Puente y Luna, según la cual:

(El PA) es un mecanismo de interacción entre la sociedad y sus representantes en el que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, por desempeñarse de forma transparente y por justificarse sus decisiones.

Además, tiene disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; usa de forma innovadora las plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; y adopta estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).



Para Devoto, el Poder Legislativo desempeña cuatro funciones primordiales:

1. **Legislativa.** Presentación, deliberación y aprobación o rechazo de propuestas de creación o reforma de normas de aplicación general y se ejerce por medio de las deliberaciones y del voto en comisiones y en el Pleno.
2. **Administrativa.** Nombramientos, ratificaciones, designaciones relativos a otros órganos de gobierno. Actos formales en materia administrativa relacionados con la vida interna de cada una de las cámaras.
3. **De control.** Supervisar al gobierno para evitar abusos, asegurarse que se desempeñe dentro de los límites de la ley y tome decisiones en beneficio de la ciudadanía. Tres actividades principales: 1) pregunta parlamentaria; 2) las comparecencias de funcionarios; y 3) las reuniones de trabajo con funcionarios del gobierno.
4. **Presupuestaria.** Al Congreso le corresponde la discusión y aprobación del presupuesto, así como su posterior supervisión y fiscalización. Las comisiones de presupuesto son espacios donde se deben discutir a detalle los proyectos, con apertura a la participación ciudadana.

El PA, por su parte, tiene cuatro dimensiones principales:

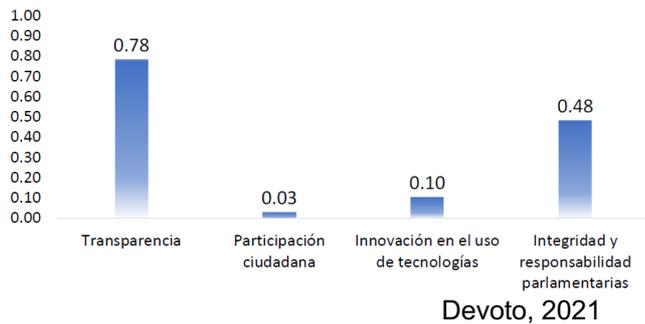
1. **Transparencia.** Disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales, sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos.
2. **Participación Ciudadana.** Una nueva forma de hacer política, una nueva forma de interacción entre representantes y representados. El parlamento abierto se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad.
3. **Uso de tecnologías y plataformas digitales.** Son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos.
4. **Integridad y responsabilidad parlamentarias.** Es fundamental que el ejercicio del poder se apegue a esquemas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas.

Resultados de diagnóstico en el Senado de la República

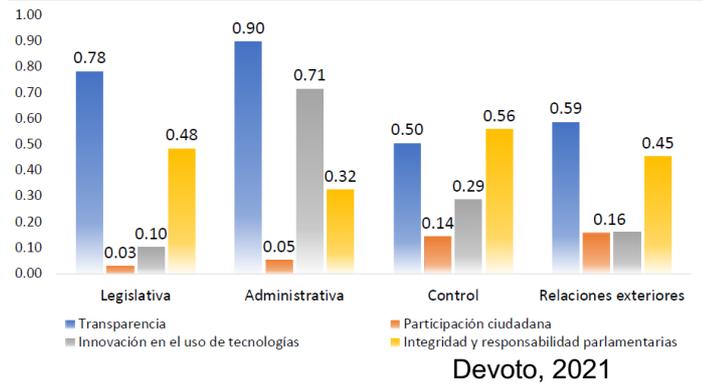
En este apartado, el doctor Devoto presentó algunos de los resultados del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República, de acuerdo con las funciones legislativas señaladas anteriormente.

Función legislativa

Promedio de los resultados por dimensión de parlamento abierto.



Índice de PA por dimensión y función

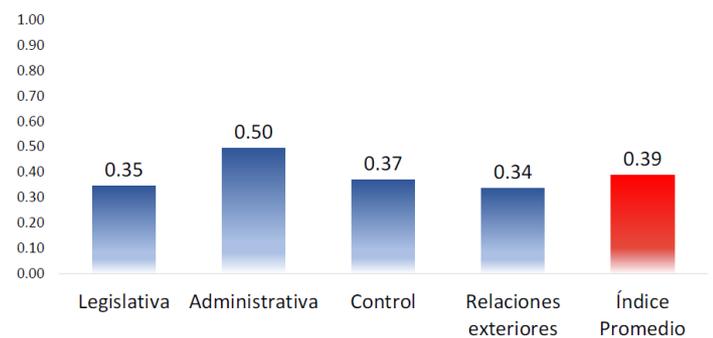


Función administrativa

Promedio de los resultados por dimensión de parlamento abierto.

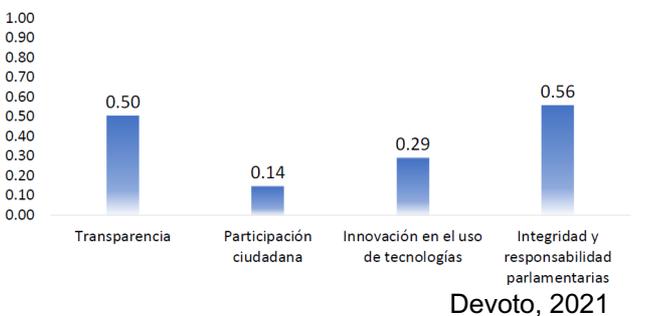


Índice de PA. Resultado agregado y por función legislativa

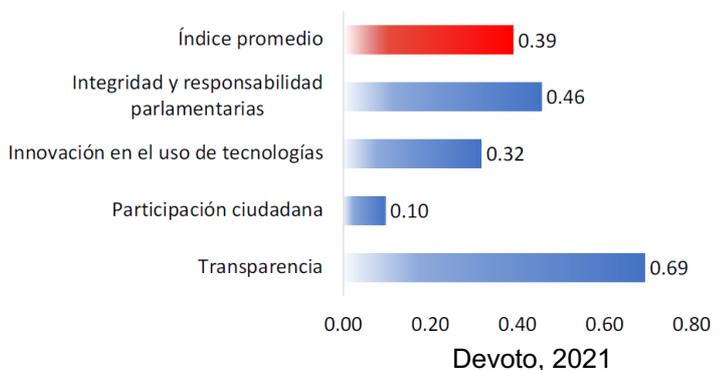


Función de control

Promedio de los resultados por dimensión de parlamento abierto.

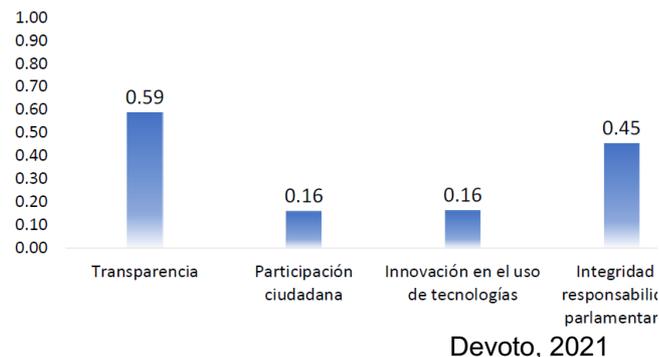


Índice de PA. Resultado agregado y por dimensión.



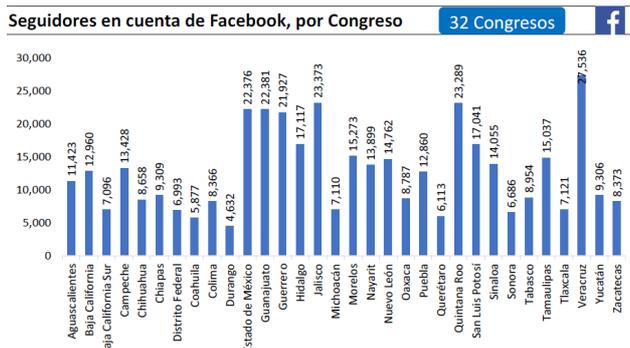
Función de relaciones exteriores (x2)

Promedio de los resultados por dimensión de parlamento abierto.



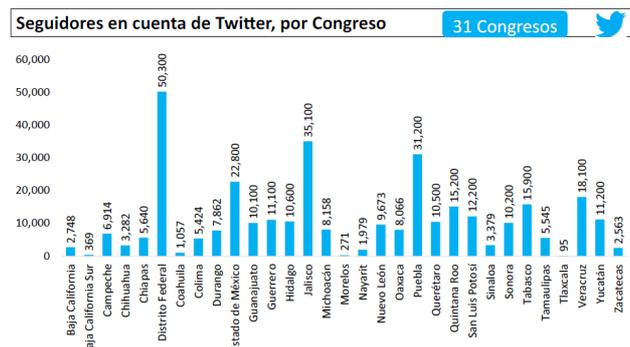
Redes sociales en los congresos mexicanos

En esta sección, Devoto analizó el uso de las redes sociales en los congresos locales, tomando como ejemplo Twitter, Facebook y YouTube.



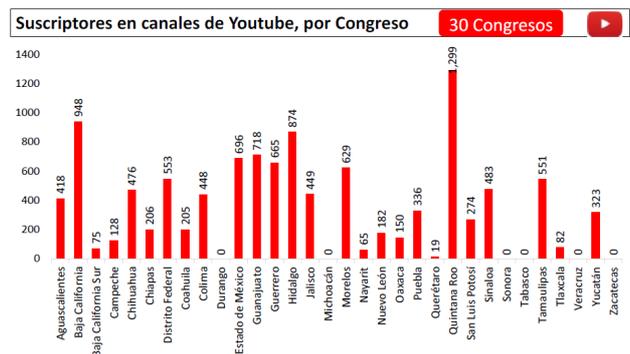
También se identificaron las siguientes áreas de oportunidad:

- Asistencia al Pleno y a las comisiones.
- Votaciones en el pleno y en las comisiones.
- Versiones estenográficas (pleno y comisiones).
- Transmisión en vivo de sesiones de comisiones.
- Datos abiertos.



Asimismo, se plantearon las siguientes propuestas:

- Promover opiniones ciudadanas sobre iniciativas.
- Impulsar la participación en creación de proyectos de ley a través de mecanismos innovadores y nuevas tecnologías.
- Asistencia y participación en sesiones de comisiones.
- Habilitar nuevos espacios de interacción con la ciudadanía.
- Generación de peticiones a los congresos.
- Intensificar el uso de las TIC y plataformas digitales.



Avances y áreas de oportunidad

En materia de transparencia y derecho a la información se identificaron los siguientes avances:

- ✓ Derecho a la información / Archivos.
- ✓ Información parlamentaria.
- ✓ Transmisión en vivo de sesiones del Pleno.
- ✓ Información sobre legisladores y servidores públicos.
- ✓ Legislar a favor del gobierno abierto.
- ✓ Creación de instancias internas en los congresos.

Experiencias en el mundo

Por último, el doctor Devoto dio a conocer diversas experiencias de éxito en el mundo, destacando los casos de los parlamentos de Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y Perú, en donde existe la posibilidad de que la ciudadanía presente peticiones a los congresos.

5. El Parlamento Abierto como coartada para seguir legislando en la oscuridad (Khemvirg Puente)

El doctor Puente concluyó la mesa de análisis con una reflexión general sobre lo

que se debe observar en el futuro inmediato en materia de PA.

Enfatizó que en México se sigue legislando en la oscuridad, pues los presupuestos son aprobados en la madrugada y solo son escuchados por el congreso los actores que tienen recurso; se invita a las personas que las y los legisladores quieren escuchar y no a las personas que quieren hablar.

Afirmó que en las sedes parlamentarias existen muros y paredes que impiden el acceso de la ciudadanía.

Asimismo, acusó que el término de PA está sufriendo de un empobrecimiento conceptual porque cualquier actividad se presenta como tal, incluyendo paneles o foros.

En ese sentido, se pronunció por tener cuidado con el uso del PA porque si se le empiezan a asignar cosas que no son, va a perder relevancia y dejará de ser útil para la ciudadanía.

Lo anterior no es exclusivo de México, sino que es un problema de los sistemas de representación política que tiene sus orígenes en el propio modelo de representación política.

El doctor Puente enlistó una lista de pendientes para la consolidación del PA:

- Revisar el sistema de comisiones para que dejen de ser un botín de reparto de cuotas partidarias.
- Impulsar la profesionalización en el congreso.
- Mayor transparencia en el uso de los recursos de los grupos parlamentarios.

Finalmente, sostuvo que en nuestro país prevalece una cultura política clientelar en la que las personas se asumen más como destinatarios de servicios más que como ciudadanos. Se exige mucho pero no se participa en el proceso de toma de

decisiones. Mientras no se cambié esta cultura, difícilmente se podrá consolidar el PA, concluyó.

6. Los avances y retos del Parlamento Abierto en el Senado de la República

El Parlamento Abierto se ha identificado como un mecanismo de innovación que pretender fortalecer la transparencia legislativa, así como de mejorar la gobernanza e implementar las acciones que mejoren las funciones legislativas. En nuestro país, las tareas que lleva a cabo el Congreso mexicano han ido en aumento por lo que su presencia y escrutinio por parte de la sociedad va en aumento.

El parlamento abierto es una transformación del parlamento cerrado que se caracteriza por una mayor inclusión de la sociedad civil y de los ciudadanos en el proceso de deliberación legislativa, el cual va desde el acceso a la información hasta la participación por medio de una mejor canalización de las demandas ciudadanas hacia los grupos parlamentarios. Dos son los puntos cruciales que distinguen a un parlamento abierto de uno cerrado, el primero es la integración de las nuevas tecnologías de la información que transforma las antiguas prácticas de difusión y de consulta que ahora pueden vincular con una mayor efectividad a la ciudadanía con sus representantes, y el segundo son las nuevas expectativas de los ciudadanos y de la sociedad civil para con las capacidades de los parlamentos en el contexto del auge de las nuevas tecnologías de la información, las cuales además se traducen en exigencias organizadas.

La exigencia de un PA en el que la sociedad pueda interactuar con sus representantes y analizar las decisiones que cada uno de ellos toman es la manera

en la que se tendrá una participación efectiva. El Senado de la República ha trabajado a través de diversas legislaturas con el objetivo de implementar mecanismos que fortalezcan la transparencia legislativa, la rendición de cuentas y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información (TIC). Esto a su vez, se ha manifestado como un proceso de mejora, el cual es una tarea continua en la búsqueda del bienestar de la ciudadanía.

Cabe recordar que el Senado de la República fue uno de los primeros copartícipes de la iniciativa denominada *Alianza para el Parlamento Abierto (AGA)*, así como de la Declaratoria sobre la Transparencia Legislativa en 2014, con lo que permitió que el Comité de Garantía de Acceso a la Información y la Transparencia de la información (COGATI), el cual era el órgano responsable pudiera cumplir con lo establecido en Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abogada en 2016).

Posteriormente, también tuvieron lugar diferentes ejercicios que han promovido la participación ciudadana en distintos temas de interés nacional como lo son, por ejemplo, la creación de la Guardia Nacional y la Reforma Educativa. Paralelamente, como un tema de investigación el Instituto Belisario Domínguez ha presentado diversos análisis en esta materia.

Los estudios sobre el PA plasman que las cámaras federales y locales cuentan con un gran nivel de desaprobación por parte de la ciudadanía, por lo que resulta impostergable el debate de una reforma legislativa en el que se aborden temas políticos-administrativos que busque mejorar la transparencia, el vínculo de los

representantes con el ciudadano y transitar a un rediseño institucional.

El PA es, en gran medida, la forma de involucrar al ciudadano en los asuntos legislativos, sin embargo, es necesario poner en marcha planes de innovación, los cuales no solamente analicen el área tecnológica, sino el jurídico e institucional. La iniciativa de la AGA y la introducción de medidas de PA son consideradas como reformas reactivas, es decir son producto de la necesidad. La nueva legislatura que comenzó el 1º de septiembre tiene la oportunidad de llevar a cabo acciones proactivas que tengan como objetivo mejorar el trabajo legislativo a través de reformas que promuevan el parlamento abierto.

Asimismo, la tecnología es un elemento que se debe omitir cuando habla de PA. A la fecha se debe considerar el transitar a un parlamento electrónico como herramienta complementaria al PA ya que representa una defensa de los valores democráticos de transparencia y de rendición de cuentas, así como una puesta en el centro del ciudadano. La agenda del parlamento electrónico poco a poco se debe encaminar para formalizarse a un régimen jurídico.

El régimen jurídico de los parlamentos suele convertirse en una obstáculo para la convivencia de las tecnologías de la información con el funcionamiento tradicional del parlamento. Esto tendrá que ser objeto de discusión en los años venideros. A pesar de la reticencia de los grupos parlamentarios a abordar con más propiedad este asunto, lo cierto es que el parlamento electrónico en el mundo continúa avanzando, lo cual significa que pronto tendrá que ser regulado jurídicamente y será objeto de discusión parlamentaria.

Consideraciones finales

Tal como lo ha señalado cada uno de los participantes en la mesa de diálogo, el Parlamento Abierto requiere de elementos precisos y de la confianza ciudadana. Este documento tiene por objetivo presentar los diferentes puntos de vistas, tratando de hacer énfasis en el mejoramiento del desempeño del Congreso mexicano.

Si bien es cierto que la rendición de cuentas es una exigencia de la sociedad civil para con sus representantes, no es claro de qué forma es posible integrar esta participación ciudadana en el equilibrio tradicional de poderes, la cual de inmediato reacciona contra la intromisión de la opinión pública en los debates legislativos, ejecutivos y judiciales. En este contexto, el parlamento abierto podría, o bien ser considerado como una oportunidad de integración directa de los ciudadanos en la deliberación legislativa, y esto significaría un cambio en el modo tradicional de organizar el Poder Legislativo, o bien una flagrante intromisión y entorpecimiento de la autonomía del Poder Legislativo a manos de lo que se denomina la sociedad civil.

La realidad es que el principal beneficio del parlamento abierto es que satisface de mejor forma la pretensión de una democracia representativa, ya que la incorporación de nuevas tecnologías aumenta la capacidad del parlamento para llevar a cabo la función de representatividad que le está encomendada. La medición de la transparencia del parlamento permite, además de una forma de acceso a la información pública inusitada de los ciudadanos, una forma de hacer valer las demandas de la sociedad con mayor precisión.

El parlamento abierto es un desarrollo natural del parlamento cerrado, en cuanto ambos comparten los mismos principios constitutivos de ejercicio del poder político de una democracia representativa, pero se diferencian por las desiguales capacidades técnicas de las que disponen para hacer valer la representación ciudadana. La tecnología de la información ofrece una serie de mecanismos que permiten canalizar con mayor eficacia las demandas de la ciudadanía, así como acercarlos al ejercicio de la democracia. Visto de este modo, el parlamento abierto es una forma institucional de responder con métodos complejos a las necesidades de una sociedad compleja.

Referencias

- C Bourdieu Pierre. Sobre el Poder Simbólico. Págs. 2 y 18. Consulta electrónica del 13 de julio de 2015 en <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1040.pdf>.)
- L. Marcela (1996): *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas y Horas.
- _____ (2000): Claves feministas para la autoestima de las mujeres. Madrid: Horas y Horas.
- Declaración de Transparencia Parlamentaria.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.