



PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO ¿CÓMO VAMOS?

" ENTRE LOS INDIVIDUOS
COMO ENTRE LAS NACIONES,
EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ "



Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos?



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Senador Miguel Ángel Osorio Chong

Presidente

Rodrigo Ávila Barreiro

Secretario Técnico

Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos?

ISBN: 978-607-8620-48-7

Primera edición 2022

Coordinación

Dora Cecilia Martínez Garcés

Magda Olalde Martínez

Información

Teléfono: 55-5722-4800 Ext. 4826 y 2068

E-Mail: magda.olalde@senado.gob.mx

Diseño de portada e interiores:

Ana Laura Díaz Martínez

Fotografía de portada:

Ana Laura Díaz Martínez

Donceles #14, Col. Centro Histórico

C.P. 06020, Alcaldía Cuauhtémoc

Ciudad de México

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de las y los autores no necesariamente reflejan la postura del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
LA IMPORTANCIA DE CONSTRUIR LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA IMPULSAR EL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO <i>Bertha Alicia Caraveo Camarena</i>	19
IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO; AVANCES Y RETOS <i>Jesús Alberto López Peñuelas</i>	37
AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO <i>Nayeli del Carmen Solís Poot</i>	53
AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO <i>Alfredo Sainez Araiza</i>	69
LA DIGITALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE INNOVACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO <i>Miguel Ángel Méndez Mandujano</i>	87
PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO <i>Claudia Alonso Pesado</i>	113
LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA DESDE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA <i>Danitza Morales Gómez</i>	129
CONCEPCIONES Y ALCANCES DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LOS CONGRESOS LOCALES <i>Marco Antonio García Pérez</i>	151

INTRODUCCIÓN

Los estudios parlamentarios han tenido un común denominador en los últimos años: abordar el parlamento abierto, directa o tangencialmente. Tiene sentido. Nuestro contexto democrático nos obliga a entender al congreso como una institución que, por su naturaleza representativa, debe rendir cuentas a la ciudadanía, fomentar su intervención en los procesos parlamentarios y transparentar sus actos, aprovechando estratégicamente las tecnologías de la información.

Sin embargo, pese al auge de investigaciones en torno al parlamento abierto, no abundan estudios sobre las experiencias regionales de esta institución. Muchos esfuerzos se concentran en el alcance de los conceptos o la discusión sobre los principios; otros más, analizan con métricas cuantitativas el estado de la cuestión en el ámbito nacional o continental; pero pocos se detienen a analizar el camino recorrido por los congresos locales.

De ahí que en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República nos planteáramos la necesidad de abordar estos enfoques, alineados en torno a un eje: el estudio de la apertura parlamentaria en la coyuntura de nuestro país. Así se concibió esta obra *Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos?* que ahora sale a la luz.

En el Instituto nos dimos a la tarea de buscar personas especialistas que conocieran su aplicación en el ámbito local. Entre otras cosas, porque las asambleas estatales han operado materialmente como laboratorios donde se experimentan objetivos, iniciativas, planes y programas en la materia; y porque las prácticas más exitosas sirven como marco de referencia a las demás entidades.

Así, en las ocho colaboraciones que integran este libro, se rediscuten el alcance conceptual, las metodologías de análisis, el impacto que han tenido los casos de éxito y se anticipan áreas de oportunidad para que el congreso la unión y las 32 las legislaturas locales puedan ser parlamentos cada vez más abiertos.

En el primer capítulo de este libro, *La importancia de construir la voluntad política para impulsar el modelo de parlamento abierto*, la senadora Bertha Alicia Caraveo propone una reconceptualización del término *voluntad política* que, en sus palabras, a partir de la transición política de 2018 ha evolucionado tanto, que ya no puede concebirse únicamente como una actitud de las autoridades, sino como un esfuerzo colectivo para construir comunidad.

La autora problematiza y señala la dificultad para encontrar una definición única de *voluntad política*; más aún, cuando es un término con una carga subjetiva inherente. Sin embargo, distingue tres variables clave:

el compromiso, el seguimiento que deben realizar los actores políticos y el mantenimiento de las acciones tomadas.

Además, analiza el concepto desde tres niveles y dos ópticas. En la primer óptica, el punto de vista del Estado, se puede entender a la *voluntad política* desde estos niveles: 1) el internacional, orientado a la cooperación, las relaciones de intercambio y la búsqueda de legitimidad a través de los valores promovidos a nivel global; 2) el nacional, que busca la legitimidad a partir de su propio diseño institucional y ese diseño, a su vez, rige la actuación, ideología y políticas públicas del Estado-Nación; y 3) el individual, entendido como el interés que persiguen las personas tomadoras de decisiones, ya sea poder, enriquecimiento o legitimidad ante sus votantes.

En la otra óptica, de la *voluntad política*, está la ciudadanía, a la cual analiza desde el nivel: 1) internacional, a partir del rechazo o la aprobación de los comportamientos que adopta el sistema; 2) nacional, a partir de la construcción de las instituciones democráticas y la delimitación de la soberanía; y 3) individual, pues es la propia ciudadanía la que elige y legitima a la figura presidencial a través del sufragio popular.

Más adelante, la presidenta de la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios del Senado, analiza el caso mexicano a partir de los tres niveles de análisis descritos, para concluir que: 1) a nivel internacional, la voluntad política de México está consolidada y se expresa en principios como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención o los enfoques de cooperación internacional para el desarrollo y los derechos humanos que, además, se promueven alrededor del mundo; 2) a nivel nacional, México es un Estado que tiene voluntad de hacer cumplir sus leyes y tener instituciones funcionales; y 3) en el nivel individual, el presidente es el agente en quien descansa la mayor parte de la construcción de voluntad política, que se materializa en su proyecto de nación y se extiende a su gabinete. Desde la óptica ciudadana, en el nivel individual ubica a la sociedad civil, la academia, la opinión pública, el empresariado y la sociedad en general, y les atribuye el reto de alinear sus objetivos en torno a la noción del bien común.

Así, la senadora Caraveo, primera vicepresidenta de Norteamérica para la Red de Parlamento Abierto (RPA), señala que no existe una *voluntad política* única que descansa en una sola persona o institución, sino que hay distintas voluntades políticas en diferentes niveles que convergen en compromisos como un gobierno más abierto al pueblo, encaminado a la transparencia y la apertura de espacios de participación ciudadana.

La autora expresa que en la LXV Legislatura, el Senado de la República ha manifestado su voluntad política en los tres niveles de

análisis: 1) en el internacional, a través de la diplomacia parlamentaria donde se formulan compromisos a nivel regional en materia de Parlamento Abierto y se asume el rol de liderazgo en foros como ParlAmericas; 2) en el institucional, anuncia que se ha instrumentado acciones como la formación del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información; y 3) en el individual, señala que adjudicar toda la responsabilidad al órgano legislativo es reduccionista respecto al rol que desempeñan las y los legisladores como tomadores de decisiones, por lo que cada uno desde su oficina tiene la responsabilidad de aportar en la construcción del parlamento abierto.

Finalmente, agrega que el parlamento abierto descentraliza las labores del legislativo y reconceptualiza la competencia de la sociedad civil como fuerzas de voluntad política, a partir del entendimiento de la realidad nacional, desde una perspectiva mucho más abierta y apegada a las experiencias individuales.

En el segundo capítulo de la obra titulada *Implementación del modelo de Parlamento Abierto en el Congreso de Jalisco; Avances y retos*, Jesús Alberto López Peñuelas, señala que el pacto fundacional del parlamento abierto fue el *Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto* suscrito por el presidente norteamericano Barack Obama en 2009, con miras a que las personas confiaran en los órganos de gobierno.

Además de rastrear el origen documental del parlamento abierto, López Peñuelas hace un recorrido por los principales instrumentos que han fijado las directrices de la institución, tales como la *Declaración de Principios sobre la Transparencia del Parlamento* de 2012, la integración de ParlAmericas y su Red de Parlamento Abierto, la *Carta Internacional de los Datos Abiertos de 2015* y el *Decreto que Establece la Regulación en Materia de Datos Abiertos*, también de 2015.

El autor refiere que la implementación de gobierno abierto se dio por la necesidad de construir instituciones más democráticas y representativas ante la ciudadanía. Así, este modelo se plasmó en el proyecto *Open Government Partnership*, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas y fue propuesta como una herramienta para luchar contra la corrupción, a través de la transparencia y rendición de cuentas.

Siguiendo esas directrices México adoptó compromisos en torno a los cuatro pilares del gobierno abierto: 1) Transparencia y acceso a la información pública; 2) Rendición de cuentas; 3) Participación ciudadana y 4) Tecnología e innovación. De esta forma, los congresos proporcionarían la información y facilitarían el libre acceso a ella, a través de nuevos recursos electrónicos.

En el ámbito local, el doctor López Peñuelas, señala que el Estado de Jalisco adoptó este modelo en año 2011, cuando se realizó la coordinación con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y con organizaciones civiles a fin de generar materiales para el gobierno abierto en los tres poderes; y, más adelante, en 2013, se creó el *plan de acción 2013-2015*, que se formalizó con el Decreto 2583/LXI/16 en el cual se reformó la constitución del Estado.

Consecuentemente, en 2015 se instaló el secretariado técnico local para el Gobierno Abierto de Jalisco; en 2017 se aprobaron los *criterios de parlamento abierto* como una figura de participación ciudadana del poder legislativo; en 2018, se constituyó lo que se le conoce como *Congreso Jalisco Abierto*; en 2019, se reformó la constitución de Jalisco, en materia de participación ciudadana, donde se reconoció al congreso abierto como una política gubernamental dirigida al trabajo colaborativo e incentivo de la participación ciudadana; por último, en 2019 el Congreso de Jalisco abordó en el 2° *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019 – 2020 las Instituciones Abiertas contra la Corrupción*.

El Congreso de Jalisco, fue la primera Asamblea a nivel nacional que integró un órgano legislativo y una coordinación de *Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana*. Las herramientas que se implementaron fueron la elaboración de programas institucionales, organización de foros, estrategias para la apertura parlamentaria, relación e interacción con poderes legislativos nacionales e internacionales, universidades, colegios de profesionistas y sociedad organizada, así como fomentar la cultura de la transparencia en el legislativo, entre otras.

Después de trazar la ruta, desde la concepción del gobierno abierto a nivel mundial hasta su implementación en el estado de Jalisco, el autor sostiene que actualmente, el congreso jalisciense, con base en el *Plan de Acción Local para el periodo 2021–2022* se centra en fortalecer los compromisos del 2° *Plan de Acción*, que consisten en la actualización del micrositio *Congreso Jalisco Abierto* y una actualización de la plataforma oficial para hacerla más accesible, con una nueva visión de las funciones, actividades y desarrollo del parlamento.

El tercer capítulo de esta obra, *Avances y retos en la implementación del modelo de Parlamento Abierto en el Congreso de Quintana Roo*, fue escrito por Nayeli del Carmen Solís Poot. Como asesora de este congreso, sostiene que en los últimos años se ha observado un aumento en la desconfianza hacia las instituciones parlamentarias, como consecuencia de la falta de transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones tomadas al interior. Por ello, en la actualidad los congresos han adoptado los pilares del parlamento abierto, que tienen como finalidad que las funciones

legislativas sean ejercidas de manera más transparente, proactiva, participativa, colaborativa y con modernización tecnológica.

En el caso mexicano, señala la autora, diversas legislaturas locales han construido planes de acción que involucran los principios del parlamento abierto, como el caso del Congreso de Quintana Roo en el que se han creado mecanismos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana en las tareas legislativas; todas con el objetivo de acercar a la ciudadanía a la vida política estatal.

Así, relata Solís Poot, el Congreso de Quintana Roo se ayudó de las tecnologías de información y comunicación, para facilitar información más actualizada y accesible y alentar la participación ciudadana. De esta forma, y a través de la página oficial de la asamblea, se pueden hallar los documentos legislativos semanales y otros recursos digitales de interés público. Además, el congreso local tiene su *micrositio de Parlamento Abierto*, basado en los diez principios establecidos por la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA).

Otra medida adoptada por la asamblea de Quintana Roo para la apertura legislativa fue la transmisión de las sesiones y el sistema de asistencia legislativa y votación electrónica. Esto fue posible gracias a distintas reformas a la constitución estatal, como la iniciativa de crear un canal permanente de comunicación que informe lo que se está discutiendo dentro del congreso. Además, sostiene la autora, que este sistema permite transparentar, simplificar y agilizar el registro de las asistencias de los diputados. También recuerda que, para garantizar el trabajo legislativo pese a la pandemia por COVID-19, se celebraron reuniones de las comisiones a través de las plataformas digitales.

Finalmente, en la XVI legislatura del Congreso quintanarroense se promovieron instrumentos de trabajo en materia de parlamento abierto entre ciudadanos y el congreso, con la finalidad de establecer una agenda común en la materia, de la que se deriven acciones específicas por ambas partes, como *las acciones de Congreso sensible al género*.

De acuerdo con Solís Poot, no ha sido un trabajo fácil para las y los legisladores, pues la adopción de estos elementos demanda voluntad política y apoyo técnico e institucional para hacerla realidad. Al respecto, advierte la necesidad de fortalecer y crear herramientas para obtener un mejor resultado, como el uso de las tecnologías de la información y comunicación, leyes de apertura legislativa, participación ciudadana y un congreso con perspectiva de género.

El cuarto capítulo de esta obra fue desarrollado por el coordinador del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Guanajuato, Alfredo Sainez Araiza. En su trabajo intitulado *Avances y retos en la*

implementación del modelo de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, sostiene que la transparencia y la rendición de cuentas son criterios esenciales para cualquier régimen democrático; y que través de estos mecanismos se garantiza el respaldo de las decisiones y el buen uso de los recursos económicos.

Relata que el Congreso de Guanajuato introdujo el modelo de congreso abierto con base en el *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Guanajuato 2019-2021*, para mantener y aumentar la confianza en el parlamento guanajuatense. En palabras del autor, el *congreso abierto* es el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, fundamentalmente, con la apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones en cada una de las etapas del proceso y procedimientos legislativos.

Señala que, en los últimos diez años, el parlamento abierto ha sido impulsado en la mayoría de los congresos, locales y nacionales; por ejemplo, a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria o la Declaración de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*.

Por otra parte, Sainez Araiza señala que los miembros de la Alianza del Gobierno Abierto tienen la opción de escoger uno de los tres tipos de parlamentos abiertos, tomando en cuenta sus condiciones geográficas, sociales, políticas y económicas: 1) Parlamento abierto en el *Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*, donde el ejecutivo procesa el *Plan de Acción de Gobierno Abierto*, y el parlamento desarrolla, implementa, monitorea y evalúa sus compromisos de parlamento abierto; 2) *Plan de acción de parlamento abierto* como un capítulo del *plan de acción de gobierno* es similar al anterior, sólo que el parlamento desarrolla, implementa, monitorea y evalúa sus propios parámetros de parlamento abierto; y 3) El parlamento escoge la agenda con la que trabajará, así como su *plan de acción*.

Al respecto, el autor expone dos mecanismos de evaluación normativa: la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y el análisis y comparación del marco jurídico de los congresos estatales, específicamente en los que han regulado la figura de parlamento abierto en las Leyes Orgánicas de sus poderes legislativos y en las constituciones locales.

Como se puede revisar, los avances y retos en la implementación del modelo de parlamento abierto en el Congreso del estado de Guanajuato son, en primera instancia, la legislación con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, en la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guanajuato, se instituyó el parlamento abierto como una práctica esencial para el congreso, que se ha ido consolidando a través de las legislaturas. Otro gran paso para su

implantación fue cuando Guanajuato se convirtió en la primera entidad federativa a nivel nacional en suscribir una *Declaratoria Conjunta para la Implementación de un Gobierno Abierto*.

Por último, sostiene Sainez Araiza, Guanajuato cuenta con su Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Guanajuato 2019-2021, el cual tiene como objetivo respaldar la aplicación de lenguaje ciudadano para que la ciudadanía forme parte de las actividades legislativas.

En el quinto capítulo de la obra, *La digitalización como alternativa de innovación en el Poder Legislativo mexicano*, Miguel Ángel Méndez Mandujano Investigador del Instituto Belisario Domínguez, menciona que el modelo de parlamento abierto se fortaleció a través las nuevas tecnologías, específicamente con el parlamento electrónico, que consiste en una forma de incorporar la digitalización en el legislativo.

El autor señala la diferencia entre administración parlamentaria y administración pública. La primera, consiste en el vínculo entre la organización del poder legislativo y las personas servidoras públicas que tienen relación con la ciudadanía; mientras que la administración pública se refiere al trabajo de las instituciones gubernamentales, estando “relacionada con la resolución de las condiciones operativas que requiere el ejercicio de las políticas gubernamentales, independientemente de la ideología política a la que se adscriba el gobierno en función.”

El maestro Méndez Mandujano retoma el concepto de burocracia de Weber en el que se refiere como una forma de dominación, que sustenta su legitimidad en la legalidad de una dinámica que se rige por lo que llamó el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación.

El investigador del IBD advierte que se han adoptado nuevas tecnologías para la rendición de cuentas, buscando realizar las operaciones institucionales en poco tiempo, a través de la digitalización. Sin embargo, recuerda que esto no fue iniciativa de las instituciones estatales sino de la actividad social; es decir, que la burocracia se transformó al mismo tiempo que las tecnologías se establecieron como parte esencial de la vida ciudadana y que se aceleró con el inicio de la pandemia de COVID-19.

Por ello, se adaptaron distintos recursos como el parlamento electrónico, que fortalece el modelo de parlamento abierto, al facilitar la rendición de cuentas y la transparencia. En palabras de autor “las recientes innovaciones tecnológicas han aumentado las exigencias que la ciudadanía tiene ya no solo para el gobierno, sino también para el parlamento, sobre todo ahora cuando el ciudadano dispone de mejores herramientas para hacer valer su derecho a la información.”

Este modelo adoptó medidas expresadas en el *Informe Mundial sobre parlamento electrónico de 2018*, nutrido con dos encuestas dirigidas a los

parlamentos y los parlamentarios de 85 países diferentes y que con considera a este sistema como una vocación política para con la transparencia y la rendición de cuentas.

El maestro Miguel Ángel Méndez advierte que el parlamento electrónico mexicano ha sido evaluado por el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017 y el reporte Govtech y el futuro del gobierno del 2020*. En el primero, se señaló que la implementación del modelo en México es irregular, pues no todos los estados cumplen con lo establecido por las directrices. Por su parte, en el reporte *Govtech y el futuro del gobierno 2020* se expone que la administración pública no se ha podido implementar completamente debido a obstáculos como la idiosincrasia, falta de vinculación, contratación pública, riesgo de inversión, desigualdad social, entre otros.

Finalmente, el autor señala que en el caso de México no se cuenta con información sobre todos los parlamentarios, ni con la suficiente tecnología digital y capacidad jurídica que se necesita para implementar este modelo; sin embargo, estos reportes ofrecen recomendaciones para fortalecer el funcionamiento del parlamento abierto, enfocados en superar los obstáculos y crear nuevas oportunidades para la apertura a la ciudadanía y una clara rendición de cuentas.

El siguiente capítulo, Parlamentos sensibles al género, a cargo de la maestra Claudia Alonso Pesado sostiene que a pesar de las normas que protegen la participación política de las mujeres en los congresos, no existe una verdadera igualdad, porque aún existen estigmas, abusos de poder, discriminaciones y violaciones de derechos. Por ello, expone que se necesitan herramientas más sólidas, que permitan a los parlamentos actuar desde una perspectiva de género, para evolucionar y erradicar el patriarcado.

Afirma que, en México, la participación democrática está plasmada en la constitución desde del siglo XX, como un requisito mínimo para un congreso democrático moderno. En palabras de la autora: “la igualdad entre mujeres y hombres representa una expresión de las teorías de la democracia que buscan reconstruir la esfera pública pues, aunque se llevan siglos de lucha de las mujeres (y algunos hombres), sigue vigente la agenda y la representatividad.”

Señala que, actualmente, la agenda feminista ha cuestionado la forma de representación en la democracia y que esta no puede estar completa sin la presencia de las mujeres en la vida política. Así, el camino hacia una democracia más feminista necesita el respaldo de los derechos humanos, para respetar, promover y proteger y en caso en sancionar a quienes violen la ley.

La perspectiva de género, de acuerdo con Alonso Pesado, consiste en posicionar a las mujeres y sus acciones para actuar cada una como *un-ser-para-sí*, sin ser oprimidas por un sistema patriarcal que solo limita su participación. Así, el parlamento debe acoplarse a los temas de género, hacer efectivo el derecho de igualdad entre ambos sexos y erradicar la desigualdad y violencia que aún afecta a las mujeres y niñas que quieren formar parte de la política del país.

Finalmente, la autora señala que el parlamento abierto con perspectiva de género representa una expresión de la evolución de las democracias, para que la organización y vida parlamentaria estén constituidas por niñas y mujeres como sujetas de derechos y participación desde la infancia.

En el penúltimo capítulo de esta obra, *La transparencia parlamentaria desde la Plataforma Nacional de Transparencia*, Danitza Morales Gómez, directora general de la consultoría parlamentaria Demolytics, Investigación Estratégica, sostiene que, gracias a la constitucionalización de la transparencia y el derecho de acceso a la información, junto a la colaboración de instituciones autónomas con el gobierno, es posible rastrear el cumplimiento de la transparencia legislativa en los Congresos locales. Para ello, señala, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es una herramienta vital.

La autora entiende a la transparencia no solo como un acto para rendir cuentas a la ciudadanía, sino también como la práctica de colocar la información en la vitrina y a disposición pública, para que la ciudadanía se pueda involucrar en los procesos políticos. Así, cuando las instituciones públicas revelan cuestiones como las políticas públicas y programas, agendas legislativas o el destino de los recursos económicos, se abona para disminuir la brecha que existe entre el gobierno y las personas gobernadas.

En ese tenor, Morales Gómez expone que la transparencia parlamentaria, tanto en sentido activo como pasivo, es una obligación de los congresos, determinada tanto en la Ley General de Transparencia como en sus correlativos estatales. Para la autora, en la transparencia pasiva cobra relevancia la ciudadanía que solicita información al parlamento y este tiene el deber de responderle; en cambio, en la transparencia proactiva el Congreso desempeña un papel central, pues voluntariamente pone a disposición de la ciudadanía la información derivada de su actuación pública.

Así, la presidenta de la asociación *Ciudadanías*, revisa legislatura por legislatura, cuál es el grado el cumplimiento del catálogo de las 15 obligaciones generales establecidas por la Ley General de Transparencia y las legislaciones locales en la PNT. Tras su análisis, concluye que el Congreso de Colima tiene más información transparente, seguido por el

Congreso de la Ciudad de México y en, empatados en tercer lugar, están los congresos de Chiapas y Querétaro. Por otro lado, advierte que aquellos con los menores índices de cumplimiento general son los Congresos de Tlaxcala, Campeche y el Estado de México. Mientras que Baja California Sur y Guerrero no registran, en la PNT, ninguna obligación general de transparencia.

Por ello, señala la autora, se deben reforzar mecanismos que fomenten el cumplimiento de la transparencia activa en las legislaturas locales, para brindar un mejor servicio a la ciudadanía, garantizar el derecho de acceso a la información, robustecer el sistema de rendición de cuentas de los congresos y contribuir a la auténtica implementación del parlamento abierto, más allá de lo que establecen la doctrina y las normas.

Finalmente, en *Concepciones y Alcances del Parlamento Abierto en los Congresos locales*, Marco Antonio García Pérez, director ejecutivo de la consultoría parlamentaria Demolytics, apunta que la institución del parlamento abierto no ha detonado todo su potencial en la esfera dogmática ni en la praxis, debido a la concepción tradicional de que los congresos únicamente legislan.

Por ello, el autor propone una reconcepción de la figura, a partir de la integración de las funciones de las asambleas con los pilares y los principios del parlamento abierto. Así, en su trabajo determina el espectro que puede abarcar cada una; y hace un repaso de su regulación en la legislación constitucional, parlamentaria y de transparencia en las 32 entidades federativas de México, a partir de los ejes de la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad.

Su trabajo comienza con una distinción entre los órganos del Estado y la naturaleza de sus actos pues, apunta, el ejecutivo también legisla y juzga materialmente, el legislativo ejerce actos administrativos y jurisdiccionales y el judicial realiza atribuciones administrativas y legislativas.

Tras apuntar que se debe abandonar la noción de una separación tajante de poderes con órganos de acción limitada, Marco Antonio García repasa los fundamentos de los pilares del parlamento abierto y los integra con los diez principios establecidos por la Alianza para el Parlamento Abierto.

A partir de esa nueva categorización, señala que se abre la oportunidad de regular los ámbitos de: 1) La transparencia parlamentaria jurisdiccional; 2) La rendición de cuentas parlamentaria administrativa; 3) La rendición de cuentas parlamentaria jurisdiccional; 4) La participación ciudadana parlamentaria administrativa; 5) La participación ciudadana parlamentaria jurisdiccional; y 6) La ética y probidad parlamentaria jurisdiccional.

Más adelante, detalla en qué consiste cada una de las doce combinaciones propuestas, cuál es su alcance conceptual y qué ámbitos se podrían regular a partir de cada una. Así, explica que la ciudadanía puede ejercer un control más inmediato y profundo sobre el quehacer parlamentario, si el marco jurídico propicia las condiciones para llevarlo a cabo.

Finalmente, hace un repaso de la legislación que norma los pilares del parlamento abierto y sus nuevas derivaciones, en los 32 congresos locales de México. Con ello, establece hacia qué pilar se inclina cada una de las Entidades y advierte que ese diagnóstico puede servir como insumo para futuros ejercicios regulatorios.

Por medio de estas colaboraciones, la Dirección General de Difusión y Publicaciones del Instituto Belisario Domínguez se suma a la discusión del parlamento abierto desde múltiples frentes: la academia, el sector privado, la sociedad civil, la asesoría y la práctica legislativas, tanto del Senado de la República como de diversas legislaturas estatales.

Esperamos que esta contribución marque una pauta para la consolidación del parlamento abierto como una nueva forma de interacción y rendición de cuentas en el quehacer legislativo y que, sumado a los mecanismos para su seguimiento y evaluación de cumplimiento, funjan como directrices orientadoras que puedan impactar, cada vez más, tanto en las legislaturas estatales como en el Congreso de la Unión.

Dora Cecilia Martínez Garcés

Encargada de la Dirección General
de Difusión y Publicaciones
Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

LA IMPORTANCIA DE CONSTRUIR LA VOLUNTAD POLÍTICA PARA IMPULSAR EL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO

Bertha Alicia Caraveo Camarena*

INTRODUCCIÓN

El paradigma de la construcción de una democracia participativa es uno de los grandes retos para las instituciones mexicanas. Históricamente, el inicio de la democracia en México parece enfrentarse a dificultades conceptuales y de temporalidad. Aunque debatible, la consolidación de la democracia aún es una tarea que está en proceso, sin embargo, es en este mismo tenor bajo el que podemos visualizar nuevas políticas y acciones que están encaminadas a dicho fortalecimiento.

Una de ellas, es el modelo de *Parlamento Abierto* de reciente concepción. Este concepto hace referencia a una nueva forma de participación de la ciudadanía en las labores parlamentarias.

Como bien lo apunta su nombre, se trata de dar una apertura a las tareas que se realizan en el parlamento, con el objetivo de entender y atender las necesidades de la ciudadanía bajo un esquema de cooperación. En este nuevo paradigma, el Senado de la República ha fortalecido acciones para que nos encaminemos a tener un Parlamento Abierto en México, sin embargo, el propio carácter de estas medidas demanda de un trabajo continuo y escalonado.

En este capítulo, presento un esbozo del panorama al que nos enfrentamos en el contexto de la adopción del modelo de Parlamento Abierto en México, haciendo énfasis particular en la forma en que la voluntad política se considera uno de los pilares para que este modelo sea efectivo. La intención de este texto es tener una aproximación sobre la participación ciudadana como una vía para el fortalecimiento del sistema parlamentario mexicano.

A lo largo de los apartados que siguen, veremos la redefinición de la voluntad política como concepto, a partir de la transición democrática que se ha emprendido en el proyecto de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Posteriormente se hará un análisis sobre el rol que tienen distintos actores de la vida pública como impulsores de

* Senadora de la República en la LXV Legislatura. Presidenta de la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios.

participación, haciendo énfasis en la transparencia como una vía de acceso a la información. Por último, se tratará la forma en que la voluntad política también se visualiza desde el plano de la participación ciudadana. En este sentido, propongo una nueva conceptualización de la voluntad, entendiendo que no solamente es una actitud de las autoridades, sino también, un esfuerzo colectivo para construir comunidad.

ENTENDIENDO LA VOLUNTAD POLÍTICA

Como un concepto que se utiliza con frecuencia y en distintos contextos, la *voluntad política* se ha convertido en un verdadero reto para definir a qué hace referencia de forma clara, particularmente por la subjetividad que le caracteriza. Derick Brinkerhoff (2010) lo define como: “*el compromiso de los actores de emprender acciones para lograr un conjunto de objetivos... y de mantener los costes de esas acciones a lo largo del tiempo*” (Brinkerhoff 2010).

De forma sencilla podemos visualizar dos variables clave: el compromiso y el seguimiento. Sin embargo, uno de los grandes cuestionamientos que deviene de estas dos variables es sobre quiénes ostentan esta voluntad. Es decir, dentro del ejercicio de la política no se tiene definido el rol que tienen los distintos actores involucrados en la formulación de la misma. Es preciso determinar que cuando se habla de actores no queda verdaderamente claro a quienes hace referencia y, sobre todo, cuál es su competencia en la construcción de voluntad política.

Sobre ello me gustaría comenzar destacando la arbitrariedad del concepto, aun cuando los actores son diversos. Los intereses y, sobre todo, la naturaleza de estos abre la posibilidad de entender de forma mucho más profunda a qué nos referimos cuando hablamos de la voluntad política.

a. Niveles de análisis

Dentro del marco teórico que he desarrollado para este capítulo, considero elemental tomar en cuenta el carácter sistémico que tiene el concepto analizado. Por ello utilizaré los niveles de análisis planteados por David Singer (1961), con el objetivo de encontrar la naturaleza subjetiva a la que me he referido anteriormente.

El postulado de Singer destaca la forma en que se puede estudiar una situación particular a partir de niveles que se encuentran relacionados, en primer lugar, se postula a lo internacional como parte del foco más importante en cualquier análisis, toma en consideración todos los factores que inciden en el sistema global y destaca la forma en que se puede visualizar cómo las políticas nacionales tienen una incidencia inmediata a nivel internacional. Aunque posee sesgos y dificultades, por la forma en que asume y descansa cualquier respuesta en el sistema internacional, es

verdaderamente útil para visualizar cómo es que la relación con lo global es necesaria en cualquier análisis.

En segundo lugar, se visualiza el nivel nacional, a pesar de que se pueda apelar al nivel internacional como la vía inmediata para tener respuestas sobre fenómenos particulares, siempre se regresa a lo nacional. El Estado-Nación, entendido como el actor más importante del sistema mundo, permite tener una visión con mayor detalle sobre los fenómenos analizados, bajo este nivel se priorizan temas como los objetivos, motivaciones y el propósito que persigue la política nacional. A diferencia del nivel internacional, Singer apunta a que se puede tener un mejor entendimiento del comportamiento y el interés nacional, y esto conlleva a que se tengan conclusiones y concepciones del Estado con mayor profundidad.

En tercer lugar, se encuentra el nivel individual, que en los últimos años ha tomado cada vez más importancia en el análisis de las políticas que se instrumentan a nivel Estatal e internacional. Su objetivo es tomar en consideración los rasgos personales de los tomadores de decisiones, es decir, expande el análisis de los actores y se enfoca en la personalidad de cada uno. En casos particulares, este nivel de análisis puede llegar a ser la fuente primaria para el entendimiento de una problemática.

Considerar los niveles de análisis como punto de partida es elemental si se desean tener aproximaciones mucho más amplias respecto a la voluntad política. En este sentido, he asumido que se puede dar respuesta a la interrogante de los actores que persiguen esta voluntad a partir de los niveles de análisis.

El siguiente cuadro muestra la relación que tiene cada nivel con una ecuación de intereses y acciones.

CUADRO 1.
NIVEL DE ANÁLISIS, INTERESES Y ACCIONES

Nivel de análisis	Intereses	Acciones
Internacional	Legitimidad Posicionamiento Liderazgo	Cooperación con otros actores. Formación de instrumentos internacionales. Construcción de redes globales y regionales.
Nacional	Supervivencia Cohesión Estabilidad	Fortalecimiento de capacidades internas. Cuidado de la soberanía. Desarrollo de políticas nacionales populares.
Individual	Poder Continuidad Capacidad de acción	Captación de votantes. Políticas con dimensión social. Obtener legitimidad por medio de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia.

Asumiendo al Estado-Nación como el actor más importante dentro de estos niveles de análisis, se le ha podido otorgar un carácter unitario de forma convencional. Esto quiere decir que hemos asumido que el Estado posee características humanas en su comportamiento. Bajo los enfoques clásicos que nos han permitido aproximarnos a lo que entendemos como Estado, nociones como la supervivencia en un sistema anárquico resultan dar respuestas convencionales a los problemas y retos a los que se enfrentan los Estados.

Sin embargo, es en este tenor que considero pertinente realizar una teorización distinta de lo que visualizamos en estos niveles de análisis y cómo podemos enmarcar la voluntad política en este contexto analítico.

En primer lugar, a nivel internacional podemos visualizar que los Estados poseen esta voluntad que se encuentra enmarcada en el cumplimiento del sistema internacional, con esta idea hago referencia a las instituciones que se han formado a partir del enfoque neoliberal institucional del propio sistema. Con una mirada completamente perfilada hacia la cooperación entre los actores internacionales y una reconceptualización de la seguridad a partir de la obtención de ganancias relativas en un sistema que, si bien es anárquico, brinda los medios para que existan relaciones de intercambio. En este sentido, los Estados poseen una voluntad para cooperar por los beneficios que otorga esta decisión, es importante visualizar que la legitimidad es un aliciente para ser partícipes del sistema.

En el nivel internacional visualizamos que cada actor busca dotarse a sí mismo de legitimidad a través del cumplimiento de los valores que son promovidos a nivel global, de forma que entendemos la voluntad política como un medio para poder llegar a tener una posición de liderazgo. Comprometerse con lo que se ha acordado o asumido como parte de las reglas del sistema es voluntad política internacional.

De forma distinta el nivel nacional conceptualiza la voluntad política de forma distinta, a partir de la formulación de las políticas públicas que buscan la legitimidad del Estado al interior, es decir, los intereses que conducen a cada país a comprometerse tienen una relación con su propia supervivencia. En este sentido, cada Estado se protege de las amenazas externas a partir de nociones como la defensa de su soberanía. La construcción de voluntad política significa entonces el compromiso con dotarse de legitimidad a partir de su propio diseño institucional y en el caso de México, de su construcción como una nación democrática.

De forma nacional apreciamos que la concepción que tiene el Estado de sí mismo no deja de ser vital para la instrumentación de sus acciones, la ideología y lo que persigue el Estado determina cómo actúa. La voluntad política a nivel nacional es la vía por la que se pueden llevar a cabo las

políticas nacionales que le dan forma al Estado, sin esta voluntad sería imposible que pueda garantizar su supervivencia como actor.

Por último, el nivel individual enmarca un número de actores mucho más abierto a distintos análisis, sin embargo, lo acotaré a los tomadores de decisiones en cada Estado, de forma clara podemos visualizar que sus intereses siempre estarán marcados por su individualidad. Ya sea que cada uno persigue poder, enriquecimiento o legitimidad ante sus votantes. La subjetividad en este nivel de análisis lo vuelven en una herramienta compleja y no siempre conveniente en el análisis de la política nacional por los sesgos existentes en las conjeturas que realiza, sin embargo, considero que en la construcción de voluntad política nos ofrece una perspectiva mucho más aterrizada sobre el compromiso que toman los tomadores de decisiones con su propia palabra.

b. Voluntad política, ¿participación acotada?

Partiendo de la definición de Brinkerhoff, hemos visualizado cómo el compromiso de los actores es lo que le da forma a la voluntad política, entendiendo al Estado como el actor unitario, y a los tomadores de decisiones como personajes con incidencia sistémica, no deja de llamar la atención el papel de la ciudadanía en estos niveles de análisis. Considero elemental dar respuesta a dónde quedan las personas bajo las que el Estado tiene soberanía y, sobre todo, resaltar que la voluntad política se hace desde la ciudadanía.

La tercera variable que compone a la voluntad política es la del mantenimiento de las acciones tomadas, es en este tenor donde la ciudadanía adquiere la dimensión más importante en el concepto. Las acciones que se toman desde la esfera estatal requieren de seguimiento y mantenimiento para que puedan tener el alcance deseado desde su conceptualización. Sin embargo, una constante que observamos en la conceptualización de la voluntad política es el exceso de responsabilidad que se le otorga a quienes toman decisiones y formulan política pública. Es necesario visualizar que esta responsabilidad no se encuentra limitada a ciertos actores, ya que parte de la vida pública del Estado descansa en la forma en que motiva a la ciudadanía a la participación.

Los Estados democráticos son el ejemplo más claro que tenemos en la actualidad, enmarcados en los tres niveles de análisis que hemos observado, la ciudadanía se encuentra inherente en todo proceso de toma de decisiones. En el nivel individual, son quienes eligen y legitiman a la figura presidencial a través del sufragio popular. De forma nacional son los ciudadanos los que construyen y delimitan la soberanía con la construcción de instituciones democráticas. Y a nivel internacional, el rechazo o

aprobación de comportamientos que adopta el sistema determina su comportamiento desde la ciudadanía.

El ejercicio de la voluntad política desde la participación ciudadana debe estar enmarcado en el compromiso que toman los involucrados como tomadores de decisiones y, sobre todo, como los actores que nutren de soberanía al Estado. El mantenimiento de las acciones que le dan fuerza al concepto de *voluntad política* es una tarea que se esboza desde la población.

c. El caso de México

Ubicar a México en este marco de análisis a partir de los tres niveles mencionados anteriormente es pertinente para el objetivo que persigue el presente trabajo, sobre todo, por las distintas aristas bajo las que podemos apreciar la voluntad política como un elemento de la vida pública.

A nivel internacional, hemos visto consagrada la voluntad política en el rango constitucional que se le ha dado a nuestros principios de política exterior, en el Artículo 89, fracción X, se observan:

la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

México se ha comprometido a velar por estos principios en su actuar internacional, teniendo una voluntad política consolidada y que le diferencia del resto de las naciones. Es claro que la voluntad en este sentido se ha ido construyendo a partir de la experiencia internacional, el ejemplo más claro es la adición de los enfoques de cooperación internacional para el desarrollo, así como los derechos humanos. Es decir, México construye su voluntad para con las demás naciones a partir de los valores que se promueven internacionalmente.

De forma nacional, el nivel de análisis nos apunta a la formación de una voluntad política a partir de las instituciones, México como Estado se entiende a partir de la forma en que el cumplimiento de sus leyes a través de sus instituciones es consonante con el discurso nacional. Por esta razón, la voluntad política desde el Estado se construye como una tarea que descansa en sus instituciones, el interés que se persigue se puede enmarcar en la autodeterminación que posee cada nación. Es decir, tener la voluntad de hacer cumplir sus leyes y tener instituciones funcionales, responde al propio ejercicio de la soberanía. En este sentido, he priorizado una visión de México como un Estado que posee una fuerte voluntad política en los temas relacionados a su estabilidad nacional.

En el nivel individual, la existencia de un proyecto de nación encabezado por el titular del Poder Ejecutivo conlleva la formación de voluntad política al cumplimiento del proyecto que fue elegido a partir del sufragio popular. En este sentido, el nivel individual abre la posibilidad de considerar a más actores como parte de la ecuación dentro de la construcción de voluntad política, para los fines de este ensayo, me enfocaré en agentes individuales que poseen capacidad de incidencia y que son determinantes para este entendimiento.

En primer lugar, visualizamos al presidente como el agente individual bajo el que descansa la mayor parte de la construcción de voluntad política en un país, en México estamos visualizando una nueva vía para la conducción del ejercicio de lo público. El presidente actual Andrés Manuel López Obrador posee un fuerte interés en el cumplimiento de la doctrina que ha consolidado como proyecto de nación, en este sentido su voluntad política se encuentra enmarcada en el arranque y consolidación de su proyecto de nación.

De forma consecuente, el gabinete del gobierno actual ha sido permeado bajo la idea de dar apoyo y soporte a la disposición política que es impulsada desde el Ejecutivo, bajo premisas fundacionales, es claro que los sujetos individuales que se encuentran en puestos de toma de decisiones comparten la visión que se tiene sobre los asuntos nacionales. De esta forma, en este nivel de análisis nos encontramos con el reto de puntualizar cómo es que poseemos una voluntad política compartida y si existen voluntades individuales que se sobreponen por encima de la visión nacional que es coordinada desde el Poder Ejecutivo.

A este cuestionamiento le doy respuesta de forma contundente, haciendo una clara diferencia por lo que entendemos en la Cuarta Transformación, a diferencia de otras épocas, hoy la política se hace desde una perspectiva que apunta a la atención de las causas y los problemas que afectan a los más desfavorecidos, además de que se poseen ejes rectores en la política nacional, tales como el combate a la corrupción. Todas estas disposiciones no han caído en saco roto, puesto que los actores que hemos sido convencidos a trabajar en este proyecto de nación poseemos la voluntad política de dar seguimiento y aplicación a este nuevo enfoque de hacer política.

Los siguientes agentes individuales en la ecuación son los pertenecientes a la sociedad civil, entendida en un marco mucho más amplio, donde entra la academia, los opinólogos, el empresariado y la sociedad en general. En este grupo considero es donde nos enfrentamos a un reto mucho más grande sobre construcción de una voluntad política colectiva. Los distintos intereses que persigue cada actor desde su individualidad hace mucho más complejo entender cómo es que cada uno puede aportar a la visión que se

instrumenta desde el Estado. Sin embargo, existe un componente que es una constante en cualquier gobierno: la noción del bien común.

En cualquier democracia, todos los agentes deben de perseguir el bienestar de todas y cada una de las personas que forman parte de la sociedad, bajo esta premisa se puede entender la construcción de voluntad política como todas las acciones que se hacen desde lo individual encaminadas a este bien común.

Como se puede apreciar, la subjetividad de los propios niveles de análisis lleva a visualizar la existencia de distintas voluntades políticas que convergen en un interés superior, es en este sentido donde radica la importancia de entender por qué visualizar a los agentes individuales nos abre la posibilidad de tener más y mejores aproximaciones a la construcción de voluntad política. Particularmente haré mención de la importancia que tiene para la consolidación de proyectos encaminados a la participación, extendiendo el rol que tiene cada actor desde sus distintas trincheras.

LA UNIÓN DE ACTORES COMO AGENTES DE PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO

Entendida la voluntad política en el contexto de una construcción democrática y específicamente, como una actividad en la que distintos actores tienen participación e incidencia, así como la relevancia que tiene entender el lugar que tiene cada actor, desde lo internacional a lo individual. En el objeto de estudio del presente trabajo, una vez que hemos asumido la relevancia que tiene la voluntad política como el compromiso por alcanzar objetivos comunes, he identificado una serie de comportamientos que pueden ser de beneficio para la formación de una nueva concepción sobre la participación de la ciudadanía, particularmente en el modelo de Parlamento Abierto que se ha promovido recientemente en México.

En este sentido, es necesario visualizar la forma en que podemos entender que la democracia en México ha evolucionado en las últimas décadas, si bien, desde la Constitución de 1917 quedó establecido el sistema político en sus cimientos como lo conocemos, es un hecho que progresivamente se han dado muchos más espacios para que se tengan gobiernos cada vez más abiertos y plurales.

Particularmente a partir de la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador en 2018, ha sido posible entender y conceptualizar la política como un ejercicio distinto, bajo la premisa de “Por el bien de todos, primero los pobres”, el presidente ha formulado una política de Estado que ha transformado la propia noción de lo que entendemos como “pueblo”. Esta apertura a un nuevo concepto nos lleva a construir una

nueva pluralidad social, en la que nuevos actores toman roles en la vida pública.

El cambio instrumentado por la Cuarta Transformación ha llevado a que los niveles de análisis abordados anteriormente tengan una dimensión mucho más amplia en el estudio de la voluntad política y las vías mediante las que se puede construir. Los objetivos que se vislumbran en este gobierno tienen la intención de no dejar a nadie atrás y de replantear el modelo de desarrollo e inclusión que imperó en décadas pasadas.

Considero elemental hacer estas precisiones respecto al gobierno y su perspectiva de la voluntad política como herramienta para adquirir compromisos definidos por el bien común, uno de ellos es garantizar que el gobierno sea lo más abierto al pueblo. El sentido que abarca esta idea está encaminado a la transparencia y la apertura de espacios de participación ciudadana.

Ha quedado en remanente que no se pueden dar cambios sustanciales en la vida pública de México si no se incluye a todos los actores que tienen incidencia, sobre todo a aquellos grupos que habían sido categorizados sistemáticamente como minorías. De forma internacional México ha doblegado esfuerzos por ostentar un rol de liderazgo en la mayor cantidad de foros multilaterales de los que es parte, ya sea desde las Naciones Unidas en el Consejo de Seguridad o desde instancias regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) o la Alianza del Pacífico. La importancia de la participación en lo internacional ha posicionado a México como un país que adquiere compromisos al exterior, y sobre todo, que busca cumplir con estos.

En este mismo tenor y partiendo del nivel internacional, desde el Legislativo, también hemos incrementado nuestra participación en foros de diplomacia parlamentaria. Como lo es la ParlAmericas, una institución que promueve esta modalidad de diplomacia en el sistema interamericano y de la que ostento la Primera Vicepresidencia de Norteamérica para la Red de Parlamento Abierto (RPA) en este organismo.

La construcción de voluntad política a través de esta institución parlamentaria es verdaderamente importante para toda la región, ya que cuenta con las 35 legislaturas nacionales de todo el continente, las medidas que promueve están encaminadas a las buenas prácticas parlamentarias, la transversalización de la igualdad de género, las acciones para combatir el cambio climático y la formación de alianzas entre los parlamentos con la sociedad civil.

Dentro de este organismo, la noción del Parlamento Abierto ha sido promovida fervientemente, y definida de la siguiente forma:

Una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias (ParlAmericas).

Desde el Senado de la República hemos asimilado e interiorizado la necesidad de tener esta apertura parlamentaria como algo elemental cada una de las legislaturas, la consonancia existente entre lo que se promueve dentro de ParlAmericas y la política nacional han hecho del Parlamento Abierto una de las banderas que enarbolamos.

Como ya lo he mencionado anteriormente, a nivel internacional la legitimidad que persiguen los Estados es un elemento vital dentro de su comportamiento al exterior, asumiendo el rol de liderazgo que tenemos desde foros como ParlAmericas estamos construyendo una nueva vía para la construcción de voluntad política a nivel internacional. La importancia que tiene el intercambio con otras naciones desde la diplomacia parlamentaria es uno de los objetivos que persigue la LXV Legislatura, hemos emprendido acciones para que podamos seguir impulsando cada vez más espacios como este.

Es importante para nuestras relaciones internacionales cumplir con las iniciativas que persigan la integración regional a través de foros e instancias que produzcan conocimiento experto, como es el caso del modelo de Parlamento Abierto, como una iniciativa que se ha formado desde América, estamos viendo cómo la democracia y el propio sistema liberal se nutren de las experiencias que cada Estado ha tenido alrededor de su área nacional.

Me gustaría precisar que dentro de este análisis internacional, la voluntad política se visualiza desde el plano de las ideas, con una base enfocada en lo que entendemos como parte de la modernidad y la integración, estamos viendo cómo la región y en general el concierto internacional se perfilan a democracias más abiertas. La concepción de la participación y la apertura de ideas se han convertido en variables que tienen una mayor resonancia y por lo tanto, que han tomado un carácter de obligatoriedad por lo que representan para la legitimidad que cada Estado persigue.

Construir voluntad política como un sinónimo de compromiso descansa sobre la lógica de entender que los Estados moldean comportamientos y por lo tanto, sus experiencias -tanto positivas como negativas- tienen influencia en lo que otros hacen, llegando así a más actores transnacionales, en esta capacidad de influir y tener un papel más relevante como agentes de cambio es que podemos ver que construir la voluntad política es verdaderamente elemental si se busca adaptar nuevos marcos legales e instituciones en los Estados.

Para impulsar desde lo internacional el Parlamento Abierto, la gestión de ParlAmericas es un gran aliciente para formular compromisos a nivel regional, este es el propósito que observamos dentro de la diplomacia parlamentaria. No solo se trata de formar nuevas relaciones, sino de poder consolidar compromisos que encaminen a la región a un progreso compartido, en el que los problemas comunes sean abordados con soluciones comunes.

a. Voluntad política nacional e individual

Entendido el rol que tiene el nivel internacional como un motivador a la voluntad política, no podemos dejar de lado el peso que tienen dichos compromisos a nivel nacional. El Estado formaliza y acepta que su comportamiento al interior se verá alterado con el propósito de cumplir con estas obligaciones que ha adquirido dentro de instancias como ParlAmericas. Sin embargo, la construcción de la voluntad política nacional trasciende a otras áreas del Estado que a nivel nacional deben ser cumplidas, en este sentido me gustaría ahondar en una la disposición que debe tener el Senado de la República para construir esta voluntad política.

Retomando las características fundamentales de este modelo que considera ParlAmericas, observamos que las disposiciones están encaminadas a la consolidación de un Parlamento más transparente. Los rasgos que caracterizan a un Parlamento Abierto son el Derecho a la información, la Transparencia, la apertura de Espacios de Participación Ciudadana, el seguimiento institucional y sobre todo, la pluralidad de ideas que aspiran a un gobierno abierto.

En el Senado de la República a partir de la LXIII legislatura se han emprendido acciones como la formación de Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información, así como espacios de trabajo para la adopción de las medidas que se toman en cuenta para ser considerado un Parlamento Abierto. Estas medidas han demostrado la disposición que se tiene desde nuestra Cámara para hacer cumplir los compromisos que adoptamos del exterior.

Sin embargo, aun contando con un marco de trabajo que permite la existencia y consolidación del Parlamento Abierto, la disposición a trabajar y cooperar para conseguirlo sigue siendo uno de los retos más grandes a los que nos enfrentamos, es aquí donde la voluntad política como órgano de gobierno nos demanda el entendimiento de los niveles de análisis nacional e individual como pares en esta ecuación.

Como una Cámara legislativa hemos visto que se han construido instrumentos importantes para impulsar el modelo de Parlamento Abierto, sin embargo, aún existen obstáculos que impiden el rápido crecimiento de

este modelo. Entre ellos está la estructura burocrática heredada sobre el acceso a la información, México ha tenido una fragilidad institucional en este tema que le ha impedido garantizar que todas y todos los ciudadanos que demanden información puedan acceder a ella de forma rápida y eficiente.

Sin embargo, adjudicar toda la responsabilidad al órgano es una postura reduccionista respecto al rol que desempeñamos las y los legisladores como tomadores de decisiones y formuladores de políticas públicas. Es en este sentido en el que cada uno desde su oficina tiene la responsabilidad de aportar en la construcción del Parlamento Abierto.

Entendiendo la suma de los factores que moldean la formación de lo que hemos conceptualizado como voluntad política, es posible encontrar que en efecto, no hablamos de una sola voluntad, sino de múltiples voluntades que están encaminadas a cumplir con los compromisos que nos encaminan a tener una mayor apertura a la ciudadanía. Es aquí donde se ha vuelto verdaderamente importante visualizar cómo la democracia se construye con la ciudadanía y desde la ciudadanía, sin importar el nivel de análisis que estemos utilizando.

b. Voluntad política plural e incluyente

Hemos entendido las fuentes de la voluntad política y las fuerzas que motivan a que el modelo de Parlamento Abierto pueda ser una realidad en el contexto parlamentario mexicano, y en este sentido, planteo que esta voluntad política vista desde distintas voluntades debe poseer un carácter plural e incluyente. No podemos permitir que la apertura a la participación ciudadana esté enmarcada en la misma estructura burocrática de la simulación. Debemos velar por defender los derechos de las y los mexicanos sin distinción alguna, puesto que los espacios de apertura desde el Senado de la República deben estar encaminados a la representación plena de la ciudadanía.

Es necesario que en esta nueva construcción para impulsar el modelo estudiado tengamos en cuenta que será la ciudadanía la que determine y haga uso de la apertura del Parlamento para externar sus necesidades e inquietudes, así como participar de forma activa en todo el proceso legislativo. Persiguiendo este objetivo podremos construir enfoques mucho más abiertos y que motiven a la ciudadanía a demandar la participación que buscamos con el Parlamento Abierto.

La inclusión y pluralidad como valores se encuentran presentes en otras acciones que se han emprendido desde el Senado de la República y que van en consonancia con el proyecto de la Cuarta Transformación, abrir el diálogo a más sectores de la población es entender necesidades que

históricamente se han pasado por alto, dejando de lado la importancia que tiene la representatividad en una democracia.

Hoy tenemos la oportunidad de formar una nueva voluntad política, que adquiera los compromisos como parte de la transformación nacional, y no como parte de un discurso que se repite por convencionalidad. Las y los senadores debemos promover el modelo de Parlamento Abierto, teniendo las puertas de nuestras oficinas abiertas en todo momento y velando por cumplir con el mandato que nos ha sido conferido a través de la democracia. Con una voluntad encaminada a incluir sin hacer distinción y sobre todo, de visualizar que se trata de compromisos en los tres niveles de análisis, se entiende y dimensiona la importancia de seguir promoviendo las disposiciones que desde el Senado de la República han abonado al crecimiento del modelo de Parlamento Abierto.

CONSTRUYENDO PUENTES DE COMUNICACIÓN CON LA CIUDADANÍA

Una de las visiones que se han promovido en esta LXV legislatura es la apertura al diálogo y el consenso, las distintas fuerzas políticas que tienen capacidad de acción en ambas cámaras deben velar por formar puentes, aún en las diferencias el objetivo debe ser el mismo; velar por los intereses nacionales y el bienestar de la población. Esta es la razón por la que legislamos y construimos acuerdos desde la casa del federalismo.

A través del análisis realizado a lo largo de este ensayo, he mostrado el carácter sistémico que posee la toma de decisiones y sobre todo, la formación de voluntad política en distintos niveles. Si bien, se ha hecho especial énfasis en el trabajo legislativo como una de las facultades del Estado, he dedicado este espacio al desarrollo de una propuesta para la inclusión de la ciudadanía en el modelo de Parlamento Abierto y sobre todo, el cambio en la noción de la voluntad política desde la ciudadanía, como un comportamiento que se encuentre inherente a la sociedad.

Para ello, he visualizado el reciente paradigma respecto a los espacios de participación, en una democracia moderna es necesario tener un enfoque de atención ciudadana más allá del tratamiento clásico como es el trámite de peticiones mediante una oficina burocrática. Es necesario que podamos brindar los elementos a la ciudadanía para que sean ellos quienes puedan formar espacios propios que estén en constante comunicación y retroalimentación con el Parlamento.

La estructura que se ha mencionado de ParLAméricas considera los espacios de participación como un instrumento necesario en este modelo, sin embargo, poco se ha especificado sobre los factores que son necesarios para que se puedan formar, sobre todo por la naturaleza que

tiene el Estado como rector de dichos espacios. En este sentido, haré precisa la reconceptualización por medio de una propuesta de modelo de comunicación sociedad-parlamento.

Es importante partir de la noción de una nueva realidad política a partir de la globalización con la llegada de más herramientas de comunicación e interacción, en el contexto de la pandemia por COVID-19 hemos visto un cambio en los medios que utilizamos para comunicarnos y estar al día. El contacto humano que se tuvo que restringir por las medidas de sanidad demostró que tenía otras herramientas útiles para que la dinámica de la vida se adaptara.

De esta adaptación encontramos nuevas oportunidades para formular cambios en el paradigma de la comunicación y sobre todo, de la relación que podemos tener, superando obstáculos como la distancia o la temporalidad, fue posible establecer nuevos puentes, y sobre todo, un nuevo entendimiento respecto a cómo escuchamos y procesamos la información. En este ánimo de hacer prevalecer los aprendizajes obtenidos y trasladarlos a la participación ciudadana con el enfoque de *voluntad política* es que podemos fortalecer la comunicación digital, buscando el aprovechamiento de reuniones a distancia y de foros de carácter nacional y regional de forma remota.

La siguiente consideración en la formación de estos puentes de comunicación es el factor de la apertura a grupos de la sociedad civil que poco han sido atendidos, de forma equivocada se ha priorizado la atención a élites que capitalizan el conocimiento y la voz pública. Es necesario que sea la ciudadanía en general la que pueda hacer uso de estos espacios, no desde una visión de privilegio, sino como un medio por el que pueden hacer valer sus derechos, haciéndose escuchar y participando en el proceso legislativo.

a. Parlamento Abierto, no solo de rendición de cuentas

He abordado la necesidad de la transparencia como uno de los elementos clave para la existencia de un Parlamento Abierto, y si bien, es un elemento que marca la pauta para que se pueda abrir un Parlamento, ya hemos visto también que esta disposición a llevar cuentas claras no garantiza que la voluntad política sea efectiva en la construcción de una democracia abierta y participativa. La inclusión de toda la sociedad por consecuente demandará más que solo rendición de cuentas, especialmente cuando esta participa activamente en las políticas públicas.

Esta reconceptualización de la relación entre las autoridades y la ciudadanía permite esbozar un cambio sustancial en lo que hemos abordado como voluntad política, no se trata de solo tener informes periódicos

sobre las labores realizadas, o como una vía mediante la que se cumplen cuotas de transparencia. Ahora podemos observar la voluntad política desde una perspectiva abierta y sistémica, en la que el individuo forma y modela comportamientos y preferencias respecto a lo que entiende como “participación” y sobre todo, sobre la relevancia de dicha participación.

La propuesta teórica de este ensayo es poder fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que se forman con el propósito de atender demandas ciudadanas, con el enfoque de poder llevar dichas demandas a un plano legislativo, en el que se puedan construir puentes de entendimiento y colaboración, esta será la verdadera consolidación del Parlamento Abierto como un medio de participación legítimo y efectivo en la democracia participativa.

El objetivo de este acercamiento es el empoderamiento de la sociedad civil y el elevamiento de sus funciones como actor en el nivel individual, ha quedado en remanente que su papel tiene incidencia en lo nacional, así como en lo internacional. El empoderamiento de la sociedad civil más que una propuesta teórica enfocada a los contrapesos, responde a la apertura de espacios de trabajo colaborativo en los que podamos cooperar desde el legislativo atendiendo las necesidades que en ocasiones han salido de la competencia de cada oficina.

Rendir cuentas es el primer paso para que se pueda construir un nuevo camino con la sociedad, es necesario formar una confianza a la apertura por parte de la sociedad, entendiendo que la voluntad política no descansa únicamente en la figura estatal, sino que se trata de un ejercicio plural en el que todas y todos estamos involucrados. Aquí que sea necesario destacar los aportes que cada uno tiene desde su trinchera, la política se construirá en acuerdos y sobre todo, en escuchar lo que cada uno piensa desde su individualidad.

b. A dónde vamos a futuro

Las respuestas que nos da el análisis sistémico permiten esbozar predicciones más acertadas sobre las vías que tomamos en la acción política, la predictibilidad es importante para la formulación de nuevas vías para traer cambios. Desde ParlAmericas el trabajo seguirá siendo clave para poder fortalecer a nivel internacional el intercambio de conocimiento entre naciones. A nivel nacional, la LXV legislatura en el Senado de la República se ha comprometido a mejorar e incrementar las acciones referentes a la diplomacia parlamentaria, entendiendo las necesidades que existen de encontrar mayor legitimidad al exterior, por medio de un Parlamento Abierto.

El discurso y las motivaciones son verdaderamente alentadoras, el cambio en el paradigma resulta positivo y sobre todo, vemos un entendimiento distinto del rol que juega el Poder Legislativo en la sociedad, desentrañando sus facultades y alcances, es posible visualizar que en efecto, necesitamos de voluntad política para que esto sea una realidad.

La voluntad de los actores involucrados, asumiendo los compromisos fundamentales que llevan a que el Parlamento Abierto sea una meta, es necesaria para que la conceptualización de los puntos de convergencia no sea un reto imposible. Estamos visualizando una nueva vía mediante la que lo público puede ser entendido como algo verdaderamente necesario para el bienestar de todos, es importante que se deje de ver lo público como algo meramente Estatal, bajo una visión de políticas públicas restringidas a los sectores que requieren de atención prioritaria. Todos podemos construir nuevos acuerdos y sobre todo, un seguimiento continuo a las políticas públicas y al trabajo legislativo, mediante la representación será posible establecer estos puentes que traigan cambios en la voluntad política y su entendimiento.

El impulso que puede tomar el Parlamento Abierto con este enfoque descentraliza las labores del Legislativo y reconceptualiza la competencia de la sociedad civil, como fuerzas de voluntad política, a partir del entendimiento de la realidad nacional desde una perspectiva mucho más abierta y apegada a las experiencias individuales, más allá de los enfoques que se tienen desde la esfera nacional.

CONCLUSIONES

El análisis presentado a través del uso de niveles de análisis ha conducido a una aproximación distinta al concepto de voluntad política, considerando la época de transición que vivimos en México, puntualizando el proyecto de gobierno que enarbola la Cuarta Transformación, a través de nociones como la de “no dejar a nadie atrás”. Será a través de este nuevo gobierno que se esté observando una pluralidad en la participación ciudadana, así como la apertura de nuevos espacios que están cambiando la forma en que se entiende la vida pública del país.

Sobre ello, hemos entendido que la voluntad política significa un cambio en cómo se asumen los compromisos y la forma en que nacional e individualmente entendemos y encaminamos el cumplimiento de estos. La incidencia de distintos actores en la voluntad política demanda que se deba considerar una mayor pluralidad e inclusión de estos en la vida pública del país, su importancia es trascendental en la toma de decisiones por la forma en que tenemos aproximaciones más detalladas a las problemáticas nacionales.

El modelo de Parlamento Abierto como una modalidad de diplomacia parlamentaria innovadora, enmarcada en la consolidación de la democracia participativa, que ha sido fuertemente promovida desde el seno de ParlAmericas es una ruta que ha sido seguida como parte de lo que nuestro Poder Legislativo aspira a ser; un espacio en que convergen las diversas posturas de la sociedad civil, transparente y encaminado a la transparencia total de las labores legislativas.

El análisis realizado ha conducido a una propuesta teórica sobre la importancia que tiene la apertura de espacios de participación ciudadana para motivar a una construcción de la voluntad política compartida y que a partir de ello se pueda dar un Parlamento Abierto con una participación auténtica y plural. No podemos dejar de lado que el fortalecimiento institucional en el sistema parlamentario mexicano requiere de la ciudadanía, en todo momento acompañando el proceso legislativo. Será esta la vía por la que haya voluntad política ciudadana, fortaleciendo a la sociedad civil como agente de cambio a nivel sistémico.

Finalmente, considero fundamental mencionar que las tareas legislativas que han comenzado en esta LXV Legislatura en todo momento velarán por abrir espacios al modelo de Parlamento Abierto bajo el que hemos trabajado, las propuestas que han llegado desde la ciudadanía para acompañar a nuestras tareas legislativas han sido cumplidas y estamos viviendo momentos de cambio. Nuestro objetivo siempre será servir al pueblo que nos ha conferido el gran honor de representarles en esta Cámara Alta. Seguiremos trabajando para que el cambio en el paradigma de la participación ciudadana y la voluntad política sigan abonando a la construcción de una democracia participativa, un gobierno abierto es la representación de que las cosas se están haciendo bien

BIBLIOGRAFÍA

- J. David, S. (1961). "The Level-of-Analysis Problem in International Relations." En *World Politics*, Vol. 14, No. 1, The International System: Theoretical Essays. 77-92.
- Derick, B. (2010). "Unpacking the concept of political will to confront corruption." En *U4Brief*. CHR Michelsen Institute. www.U4.no
- ParlAmericas. (s.f.) *¿Qué es Parlamento Abierto?* En ParlAmericas. <https://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>

IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO; AVANCES Y RETOS

Jesús Alberto López Peñuelas*

PARLAMENTO ABIERTO

El parlamento retoma la calidad de *abierto* como consecuencia de la firma del memorándum ejecutivo “El Memorando de Transparencia y Gobierno Abierto” por parte del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en su primer día en gestión en el año 2009, a través del cual el país de comprometió a crear:

un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental (Sánchez Trigueros, 2015, p. 81).

A partir de este, se implementó la figura de *gobierno abierto*, enfocada al Poder Ejecutivo y sus funciones, pero que en sustancia dio origen a una nueva visión política de las instituciones democráticas del país para hacerlas más representativas y abiertas con el enfoque en brindar certeza y seguridad jurídica en los ciudadanos, es decir, que las personas confíen en los órganos de gobierno. En ese tenor, se entiende que un gobierno abierto:

es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Sánchez, 2015, p. 81).

La suscripción de este memorando derivó en la creación del proyecto *Open Government Partnership* el 12 de julio de 2011 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, como una plataforma suscrita por diversos países en todo el mundo en la lucha contra la corrupción cuyo objetivo es trabajar en conjunto con la sociedad en el desarrollo de las acciones de gobierno para hacerlas más transparentes, incluyentes y que además, permitan la rendición de cuentas. En el cual México adquirió los compromisos, entre ellos, la creación de un Plan de Acción enfocado en cuatro pilares del gobierno abierto: transparencia

* Abogado y maestro en Derecho por la Universidad de Guadalajara, especialista en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Benemérita Universidad de Oaxaca y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos. Académico de la Universidad de Guadalajara.

y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnología e innovación (Salas, 2016).

Ahora bien, la característica principal del Gobierno Abierto es que ésta solo puede tenerse en un gobierno democrático pues los requisitos de un régimen democrático son “la participación efectiva, el control de la agenda pública, la igualdad de voto, la comprensión ilustrada y la inclusión plena” (Toledo, 2014, p. 13) toda vez que una de las metas del gobierno abierto es aumentar y mejorar la calidad democrática, mejorar las instituciones y órdenes de gobierno y crear relaciones de acercamiento con sus gobernados.

Entonces, entiéndase por gobierno abierto una apertura en el gobierno, lo que se cumple cuando éste es:

transparente, sujeto a rendición de cuentas, comprometido e íntegro (principios de políticas), el cual – a través de instrumentos y prácticas (catalizadores de políticas) específicos de políticas que determinan el cambio y los procesos de innovación – probablemente conducirá a mejores servicios y políticas públicas (resultados intermedios de políticas).

Conforme lo anterior, el parlamento abierto surge a partir del Gobierno Abierto, el cual permite la participación de la población en el proceso legislativo. Esto implica que los integrantes de los Congresos no sean solo representantes o medios para la satisfacción de los intereses de la sociedad, sino que abre las puertas a la intervención directa de aquélla sin que se deleguen funciones o atribuciones a la población, sino lo que hace es constituirse como un mecanismo para ser escuchados y que sean tomadas en cuenta sus peticiones, ideas y opiniones. Esto surge a raíz de la Declaración de Principios sobre la Transparencia del Parlamento, donde se convoca a los parlamentos nacionales y órganos legislativos a promover una cultura de transparencia y acceso a la información parlamentaria y la participación ciudadana como una protección y salvaguarda del derecho de los ciudadanos de formar parte en la toma de decisiones que repercuten en ellos, y que se celebró en Washington, D.C. del 30 de abril al 02 de mayo de 2012, en donde se establecen los principios de transparencia del Parlamento, que de manera puntual son: la promoción de una cultura de transparencia, transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a la información parlamentaria y permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria (DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA. RESUMEN EJECUTIVO).

A su vez, se integró una Institución denominada ParlAmericas, la cual “promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano, compuesta por 35 legislaturas nacionales” de América Latina y el Caribe (ParlAmericas, s.f.), que busca impulsar parlamentos abiertos con fundamento en los pilares del gobierno abierto de transparencia, rendición

de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad, y que la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas se incorporó en 2015, que buscar gestionar espacios de diálogo en las legislaturas a nivel global con sus integrantes para la apertura legislativa.

Luego además, México adoptó la Carta Internacional de los Datos Abiertos con fecha 28 de octubre de 2015 toda vez que con fecha 20 de febrero de 2015 se expidió el Decreto que Establece la Regulación en Materia de Datos Abiertos:

que tiene por objeto regular la forma mediante la cual los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin (Secretario de la Función Pública; Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional, 2015).

Por tanto, un parlamento abierto tiene como propósito devolverle el poder público al pueblo. En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, es decir, el parlamento no es más que la representación de intereses y necesidades sociales, y que se encuentra sujeto a la aprobación y autorización de los ciudadanos, y que se va a lograr al desarrollar acciones tendientes a la promoción de la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y la probidad y la innovación, ello con el propósito de brindar certeza jurídica, de que dentro y fuera del Congreso se están llevando a cabo las tareas que les fueron encomendadas.

Como bien se dijo, algunos de los pilares del parlamento abierto son la participación ciudadana y la rendición de cuentas, por lo que se hace necesario incluir a la sociedad en las decisiones que toma el órgano y que se hace la acotación que, hacer partícipe a la ciudadanía en un órgano legislativo no supone la suplencia de las actividades y el cargo propio del mismo, sino que funge como una herramienta o medio para alcanzar los objetivos planteados, que son satisfacer las necesidades y demandas sociales. Esta participación va desde la creación de la ley hasta aportar comentarios, opiniones respecto de aquellas que estén en proceso de discusión, por lo cual se vuelve obligatorio hacerle saber a la población en qué consiste el trabajo legislativo y cuáles son las acciones que se están llevando a cabo. Lo que en términos generales se concretan a comunicar todas las actividades y actuaciones de los integrantes del órgano legislativo a fin de lograr acuerdos que satisfagan las necesidades de todos.

Ahora bien, son elementos del parlamento abierto en México el acceso a la información, la participación ciudadana y rendición de cuentas, la información parlamentaria, la información presupuestal y administrativa, la información sobre legisladores y servidores públicos, la información

histórica, los datos abiertos y no propietario, la accesibilidad y difusión, los conflictos de interés y la legislación a favor del gobierno abierto.

Establecer al Congreso del Estado de Jalisco como un parlamento abierto es buscar la generación de una mayor eficiencia gubernamental: mejores leyes y mejores resultados, que concluyen con la satisfacción de las necesidades sociales en todos los ámbitos.

AVANCES DEL PARLAMENTO ABIERTO EN JALISCO

El parlamento abierto en Jalisco tuvo su primera aparición con motivo de la suscripción de la Alianza de Gobierno Abierto por parte del gobierno mexicano en 2011, en donde se coordinó la participación entre el gobierno, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y las organizaciones civiles para crear un secretariado técnico tripartita en el impulso y promoción de los compromisos adquiridos en materia de gobierno abierto, que fueron trasladados a los tres órganos de gobierno. En ese tenor, el Poder Legislativo adquirió la tarea de ser un parlamento abierto, a través de los pilares del gobierno abierto, pero en función de sus actividades.

A partir de esto, en 2013 tuvo verificativo el segundo ejercicio a nivel federal en la materia, que concluyó con la creación del Plan de Acción 2013 – 2015 con la participación de diversos sectores y que fue presentado en la Cumbre Global de la Alianza celebrada en Londres (Salas Suárez, 2016).

Luego, el reconocimiento del gobierno abierto en México como un instrumento de participación social se dio a partir del Decreto 2583/LXI/16 en el cual se reforman, entre otros, el artículo 11 y el Capítulo I, Título Segundo de la Constitución Política del Estado de Jalisco para quedar:

Del Sufragio y de la Participación Social, que permite la participación social de toda persona en los procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas, contribuyendo a la transparencia, a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, de acuerdo con esta Constitución y a las normas aplicables correspondientes (Congreso del Estado de Jalisco, 2016, pp. 6-7).

Por su parte:

en el año 2014, se constituyó en nuestro país la “Alianza para el Parlamento Abierto”; en donde, el Senado de la República y la Cámara de Diputados junto con doce Organizaciones Civiles, y el Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, llevaron a cabo la “Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México”; acuerdo cuyo objetivo principal es lograr que los 32 congresos locales

y el Congreso de la Unión cumplan con los dos principios y acciones de un parlamento abierto (Ruiz Alfonso, 2021, p. 14).

Con motivo de la firma de la Alianza de Gobierno Abierto, el 15 de octubre del 2015 se instaló el Secretariado Técnico Local para Gobierno Abierto de Jalisco, *conformado por los tres poderes del Estado, al (sic) “Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y el sector privado, conformado por cúpulas empresariales, la academia y organizaciones de la sociedad civil”* (Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco, 2019, p. 1). Y luego el 16 de octubre de ese año tuvo lugar la primera sesión ordinaria del Secretariado, en donde se fijan los tres compromisos del Plan de Acción Local, que consisten en la promoción de la iniciativa 3 de 3, en el fortalecimiento de iniciativas de gasto, compras y obra pública abiertas y en el combate a la impunidad y corrupción.

Además, el Congreso del Estado cuenta con una comisión permanente denominada Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público que se encarga del conocimiento, estudio y dictaminación de los asuntos relacionados con la materia del nombre que lleva, y que conlleva a la elaboración de planes, programas, políticas y proyectos en la materia y que en virtud la Alianza del Gobierno, el día 18 de enero de 2017 la entonces llamada Comisión de Participación Ciudadana, Transparencia y Acceso a la Información del Congreso del Estado de Jalisco aprobó los criterios de Parlamento Abierto como una figura de Participación Ciudadana del Poder Legislativo que permitirá a los ciudadanos opinar a través de una ventana de internet dentro de la página oficial del Congreso.

Por lo anterior mediante acuerdo legislativo INFOLEJ 115-LXII de fecha 29 de noviembre de 2018 se instruyó al Secretario General del Congreso del Estado de Jalisco a realizar los trabajos conducentes para diseñar, habilitar y mantener en operación la herramienta de participación ciudadana denominada “Congreso Jalisco Abierto” (Congreso del Estado de Jalisco, 2018). En ese tenor, el día 27 de enero de 2020 la presidenta de la Mesa Directiva y la presidenta de la Junta de Coordinación Política presentaron el micrositio de Congreso Abierto Jalisco con apoyo de las tecnologías de la información, que entró en funciones a partir del 01 de febrero de 2020 con 06 secciones disponibles: “opina, conoce, suscripción, estadística, consulta y transmisiones”, por lo que constituye una red oficial en la que participan diversos actores sociales en la construcción de la legislación en Jalisco, en donde una vez que se turna alguna iniciativa a la Comisión correspondiente, se pone a disposición de la ciudadanía para que pueda consultarla y comentarla por el término de 10 días, con la obligación de que los comentarios sean tomados en cuenta en la dictaminación del asunto.

Además, en sesión del día 25 de marzo de 2019 el Congreso del Estado de Jalisco aprobó el decreto 27254/LXII/19, mediante el cual se cambia la denominación del Capítulo I del Título Segundo y se reforma el artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en materia de Participación Ciudadana, mediante el cual se reconoce en el Apartado B, fracción II, el Congreso Abierto como una política gubernamental dirigida a propiciar el trabajo colaborativo, con la finalidad de incentivar la participación ciudadana y que es definida como una:

Política gubernamental legislativa que pone a disposición de la ciudadana información de forma transparente, sencilla y accesible; rinde cuentas y permite la vigilancia y el monitoreo de los ciudadanos, y utiliza las tecnologías de la información para definir el vínculo con la ciudadanía y hacerla partícipe de las decisiones de los asuntos públicos. De igual manera convoca a la ciudadanía a hacer propuestas de iniciativas de ley y reformas que impacten en el bienestar social (Congreso del Estado de Jalisco, 2019, pp. 11-12).

A su vez, en el año 2019 el Congreso de Jalisco participó en el 2º Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2019 – 2020 “Instituciones Abiertas contra la Corrupción”, para fomentar el parlamento abierto, buscando la innovación institucional y el manejo de datos abiertos, utilizando los pilares de transparencia, co-creación, rendición de cuentas e innovación tecnológica, por lo que, en el 27 de junio de 2019 el Pleno del Congreso aprobó que el Presidente de la Mesa Directiva suscribiera el compromiso con el Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco, en el marco del 2º Plan de Acción Local 2019 – 2020 mediante acuerdo legislativo AC-LEG-369-LXII-19, y que consistió en la implementación de una plataforma digital para la información y colaboración ciudadana en el proceso legislativo, que se llevó a cabo tras realizar mesas ciudadanas para construir los compromisos que serían tomados en cuenta por la Coordinación de Parlamento Abierto para determinar su viabilidad y posterior implementación, quedando el siguiente “Plataforma digital de participación Ciudadana en la Construcción y Aprobación de Leyes”. No obstante, este plan incluyó ocho compromisos que contaron con un indicador cualitativo y uno cuantitativo para delimitar el avance con respecto al cumplimiento de las metas determinadas (Barba Rodríguez). Que además, fue implementado en el Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco como un “mecanismo institucional del Congreso del Estado, de consulta en línea, que tiene por objeto que la ciudadanía conozca y opine sobre las iniciativas en estudio, y que las comisiones consideren las opiniones vertidas en tiempo y forma, al momento de emitir su dictamen”; cuyos requisitos dictan que debe contar con copia descargable de las iniciativas de ley y decreto turnadas a las Comisiones, un buzón electrónico por comisión para recibir comentarios

por cada iniciativa y un formulario para comentarios (Congreso del Estado, 2021).

En aras de cumplimentar los acuerdos signados por el país, Jalisco se convirtió en el primer Congreso a nivel nacional que integró en su órgano legislativo una coordinación denominada Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana, agrupada en un área legislativa y una administrativa adscrita a la Secretaría General, cuyas funciones son la elaboración de programas institucionales, organización de foros y generación de estrategias que fomenten la apertura parlamentaria así como la relación e interacción con poderes legislativos a nivel nacional e internacional, universidades, colegios de profesionistas y sociedad organizada, y la de fomentar en el ámbito de su competencia la cultura de la transparencia en el Poder Legislativo y la de promover la participación de las y los ciudadanos en la toma de decisiones legislativas, en otras palabras, se encarga de promover la implementación de los elementos y canales del Parlamento Abierto en el Congreso del Estado. Además, esta coordinación es el enlace del Congreso ante el Secretariado Técnico de Gobierno Abierto y responsable del cumplimiento de los compromisos en los Planes de Acción Local de Gobierno Abierto, encabezados por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales y el responsable de administrar el Micrositio Congreso Jalisco Abierto.

Asimismo, el 09 de abril de 2019 el Congreso de Jalisco presentó oficio ante el Instituto Federal de Telecomunicaciones para solicitar autorización para incluir un nuevo canal de programación denominado Canal Parlamento del Congreso de Jalisco, por lo cual se crea y se integra con el Sistema de Radio y Televisión del Poder Legislativo, identificado en el canal virtual 17.3 y canal de transmisión 25 en la localidad de Guadalajara, Jalisco, con el objeto de transparentar las actividades diarias que realizan los diputados y las diputadas a través de la transmisión en vivo de las Comisiones, los foros, las ruedas de prensa y los eventos en medios electrónicos y digitales.

Con el objeto de fortalecer la apertura institucional, Jalisco llevó a cabo el desarrollo del 3^{er} Plan de Acción Local, el cual incluyó una consulta pública con un plazo de nueve días para toda la población con el objeto de recibir propuestas para la construcción de los compromisos del plan. El segundo paso consistió en compilar la información y en remitir una síntesis a los tres poderes, al sector académico y empresarial para identificar la viabilidad de los compromisos. Además, con este nuevo plan se integra el Secretariado Técnico Local 2021 – 2022, en donde el sector público lo conforma el Gobierno del Estado de Jalisco, el Congreso del Estado y Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, en cuanto

a la sociedad civil se integra por PROSOCIEDAD, Hacer Bien el Bien Hacer, Mexicanos Primero y una vacante, el sector privado lo integran la Confederación Patronal de la República Mexicana, Cámara de Comercio y el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio, el sector académico lo integran el ITESO, la Universidad Panamericana y la Universidad del Valle de Atemajac y por último los integrantes estratégicos son el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Este plan fue aprobado en sesión pública en el marco de la primera sesión ordinaria 2021 del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco, el día 20 de septiembre de 2021.

En lo que respecta al Congreso del Estado los compromisos del Plan de Acción Local para el periodo 2021–2022 se centran en fortalecer los compromisos del 2^{do} plan de acción, que consisten en la actualización del micrositio Congreso Jalisco Abierto, plataforma digital de participación ciudadana el cual se encuentra disponible en la página oficial del Congreso con el propósito de que sea más útil a los ciudadanos, sea transparente, sencilla y se encuentre al alcance de todos. Además, el Congreso efectuó una consulta pública ciudadana para determinar los compromisos donde se llegó a la conclusión de la viabilidad de incluir tres nuevas secciones en la plataforma digital, incluidos los datos abiertos, convirtiéndose en el primer parlamento a nivel internacional en incluir estos principios, que tienen su origen en la firma de la Carta Internacional de los Datos Abiertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Otro compromiso del parlamento es el de incluir lenguaje más ciudadano en sus iniciativas, para el entendimiento general, es decir, un lenguaje claro, sencillo y llano para que los lectores comprendan bien lo que se está diciendo y comunicando a través del órgano legislativo, incluso pudiendo grabar un video para que se entiendan mejor.

RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO

En concordancia con el modelo del gobierno abierto, el Congreso debe contar con las características de ser representativo, ser transparente, rendir cuentas, ser eficaz y profesional, conducirse con ética y probidad y ser abierto, de manera que su actividad y competencia va más allá de la función de legislar y que se extiende no solo a sus integrantes, sino a cualquiera que sea un actor en la representación del pueblo, es decir, partidos políticos, personal administrativo, organizaciones de la sociedad civil, y que además involucra al público en general. Es, en otras palabras informar; hacerle saber a la ciudadanía que puede participar y cómo puede hacerlo en la creación de la ley que los va a regir.

Además, se ha de considerar que el origen de un Parlamento deviene de un proceso de oralidad, lo que permite el diálogo y la comunicación entre sus integrantes y que con motivo del gobierno abierto, y en el caso específico, del parlamento abierto, ha de incluir las voces del pueblo y que además deberá cumplir con el principio de publicidad por lo cual se busca la difusión del trabajo legislativo.

La permanencia y mejora del parlamento abierto en el Congreso del Estado supone una nueva visión de las funciones, actividades y desarrollo del parlamento, quiere decir una apertura en las vías de comunicación, no solo es asegurarse de que la información pública se encuentre disponible en la red denominada Internet, en el Congreso o a través de los institutos en materia de transparencia, debe ser extensivo a que la ciudadanía tenga mayor incidencia en el poder público, que va a tener como consecuencia alcanzar el objetivo de nuestro país, que es constituirse como una república federal, sustentada en una democracia que en el caso en comento, va desde la elección de los representantes del Congreso hasta la toma de decisiones dentro del mismo.

Además, debe considerarse que la ciudadanía juega un papel importante en la satisfacción de los compromisos de un parlamento abierto, toda vez que su participación va encaminada a un control en el desempeño del órgano legislativo, que va no solo en la función legislativa, sino también de verificar que su actuación se oriente a cumplir con las tareas que le han sido encomendados y que para ello requiere de información confiable, oportuna y actualizada, debiendo ser obligación del ente su distribución por cualquier medio.

No obstante, el Congreso enfrenta nuevos retos en la sociedad actual que surgen gracias a la era digital. Esto por los problemas derivados de la transición a la inclusión de procesos digitalizados, la cual no solo debe considerar hacer pública y accesible la información de las actividades realizadas por los órganos legislativos, sino que además debe ser un medio para la interacción del ciudadano con el legislativo que permita el intercambio de información, pensamientos y opiniones del ciudadano respecto de las actividades del legislador, entendidas éstas en su conjunto y en su individualidad, es decir, que incluya índices y estadísticas de sus actividades, así como respecto de cada iniciativa, ley, decreto que presente.

El Congreso del Estado de Jalisco, en función de las buenas prácticas y experiencias internacionales puede mejorar los estándares de participación ciudadana en el proceso legislativo mediante el desarrollo de un nuevo reglamento para la participación en ambas Cámaras legislativas, como lo hizo Chile, en donde se establezcan los estándares y criterios de participación para los involucrados para aumentar los niveles de incidencia

de la ciudadanía. Además, no obstante que al igual que en Croacia y Estonia, el Congreso de Jalisco ya cuenta con un micrositio “Congreso Abierto Jalisco”, que sirve como una plataforma digital a través de la cual los ciudadanos pueden participar con comentarios a las iniciativas presentadas en el legislativo, es necesario actualizarla y tenerla en constante revisión a fin de procurar que la información esté disponible dentro de los plazos dados en la ley para que los comentarios u observaciones que se hagan a las leyes sean tomadas en cuenta en el proceso de discusión; asimismo, no se debe dejar de lado que uno de los objetivos de los parlamentos abiertos es impulsar la interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos, con el “compromiso de aperturar y fortalecer la función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil” (ParlAmericas, 2019, p. 3) por lo que dejarlo limitado a que las consultas se realicen a través de medios digitales restringe el acceso de toda la población, de tal suerte que únicamente aquellos con acceso a medios de comunicación digital y a internet pueden participar, por lo que no se está garantizando la plena participación ciudadana. En virtud que, según datos arrojados en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) en 2020, en Jalisco un total de 2,893,136 personas son usuarios de computadora, 5,820,823 son usuarios de internet y 6,024,916 son usuarios de telefonía celular, y que toda vez que el total de la población es de 8,348,151, representan el 34.65%, 69.72% y 72.17% del total, en ese orden (Geografía, 2020), y que en términos generales, quedan excluidas el 30.27%, que son 2,527,328 personas al no contar con servicios de internet que les permita comunicarse por la red denominada internet, y que actualmente es el medio por el cual el Congreso busca su apertura parlamentaria.

Lo que se debería lograr es el incremento del alcance de las consultas a fin de que diversos sectores de la población se involucren, y no así limitados sectores, además de regular los medios y formas para su participación, a fin de evitar que solo se reciban los comentarios y propuestas a través de organizaciones civiles, empresas privadas o académicos, es decir, que se regule para que la participación provenga de todos los sectores poblacionales y que además, sean recibidas por cualquier medio y por parte de cualquier ciudadano sin mayores requisitos ni exigencias que ser ciudadano; lo que se puede lograr no solo por la red denominada internet, sino que por los diversos medios de comunicación existentes: radio, televisión, periódico, anuncios públicos, o bien, que se acuda directamente a las colonias a hacer la invitación a participar, lo que significa generar nuevos canales de difusión.

No obstante, no se debe suponer que la participación ciudadana hace las veces de la función de un diputado o una diputada electa, sino que lo que

se busca es generar un sentido de identidad, representación y pertenencia a las instituciones de gobierno. Ello es, poner al ciudadano al centro de las decisiones legislativas, que el representante público baje del curul para escuchar las necesidades actuales, reales, y que a través de una *lluvia de ideas* se reciban comentarios que permitan ampliar el espectro de actuación del legislativo, que no solo tiene que ver con la creación de nuevas y mayores leyes, sino también de reformas a lo ya legislado.

Luego, la participación de la Coordinación de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana en el desarrollo de capacitaciones a todos los sectores es trascendental para el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de parlamento abierto. Que además, se capacite en materia de datos abiertos y rendición de cuentas, de incorporar o transformar las estructuras y medios actuales para mantener actualizada a la sociedad en la materia, que conozca y tenga a su alcance la información pertinente de desarrollo del órgano legislativo, que no solo se refiere a la función legislativa, sino también a la función de control y de administración, ello es, dar a conocer todo lo que se refiera a sus actividades, decisiones y manejo de recursos.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta que para la correcta implementación de las acciones definidas, es necesario que se establezca un cronograma y un plan de acción, para definir el tiempo y plazos para realizar las actividades establecidas, así también para medir los avances obtenidos y que se pueda identificar los obstáculos que afectan el cumplimiento de los mismos, para en un acto posterior, se cite a la conformación de mesas de diálogo con los diversos sectores involucrados para su atención. Y que, tomando como referencia lo dispuesto por la Coordinación de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana la medición de objetivos se logra a través de un tablero de control que indique la acción; el periodo de ejecución; el estatus, que puede ser no iniciado, en proceso, en aprobación del Comité de Seguimiento, terminado, terminado fuera de tiempo; y entregables (Barba Rodríguez) y que tiene que incluir indicadores de desempeño, pudiendo considerarse el número de talleres y sesiones de formación realizadas, número de eventos de divulgación, de foros o conferencias.

Asimismo, las funciones parlamentarias no se circunscriben solamente a hacer leyes o proponer reformas, sino existen diversos temas que los propios congresos tienen definidos en sus actividades; la función de control, de representación y de legitimación, pero proponemos especial énfasis en la responsabilidad que tienen los parlamentos en las designaciones públicas, este tema, para el Congreso de Jalisco ha sido una debilidad profunda, la LXII Legislatura dejó como precedente nombramientos de Consejeros de la Judicatura y magistraturas que no cumplían con la necesidad de partir

desde los mejores perfiles para ocupar esos cargos, más allá de las diferentes evaluaciones y de la participación del Sistema Estatal Anticorrupción a través del Comité de Participación Social, quienes hicieron énfasis en los errores que se cometieron en cada una de las designaciones, simplemente quienes integran la mayoría de la Asamblea no modificaron ni abrieron a la opinión pública su actuar; es ahí donde el Parlamento Abierto al no ser sólo una revisión de iniciativas y reformas, sino del actuar parlamentario, es que debe generar las líneas de acción para que a partir de un mecanismo o de la necesidad de tener una Ley de Designaciones Públicas para las entidades federativas se pueda cumplir con esta función sin transgredir la propia Constitución local o su ley orgánica.

Por otro lado, Coordinación de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana del Congreso de Jalisco, es dependiente de la propia Secretaría General, de la misma forma que la propia Unidad de Transparencia; sin embargo en este sentido no existe una vinculación entre ambas dependencias, más allá de que cada una de ellas atiende de manera específica tópicos independientes, sostenemos que es necesario un trabajo en conjunto que permita generar una estrategia completa en materia de parlamento abierto y transparencia para el Congreso del Estado de Jalisco.

Uno de los retos más importantes entre la implementación del parlamento abierto y los procesos legislativos es precisamente la propia dinámica de los congresos, es decir, las decisiones de la Junta de Coordinación Política o incluso de los grupos mayoritarios obedecen a los propios intereses políticos, lo que en muchas ocasiones mantienen los proyectos importantes fuera del alcance de las otras fracciones parlamentarias y por consiguiente no son publicados en las propias páginas de las comisiones o de las sesiones. Esta actividad si bien no abona a la apertura parlamentaria ha sido cada vez más constante cuando los grupos de mayoría no quieren poner a consideración de la crítica o del estudio de terceras personas, por lo que hasta antes de las sesiones se circulan, sin dejar oportunidad de que los planes de acción del parlamento abierto puedan ser de utilidad en estos casos, es por ello por lo que es un desafío para que esta dinámica pueda converger con la voluntad del parlamento para abrir sus puertas.

Por último, es importante reconocer en el esfuerzo del Congreso de Jalisco la oportunidad de desarrollar este tipo de planes de acción del parlamento abierto, y por ello es importante que los resultados que se generan deben de tener una medición de impacto tangible y que se pueda medir, comparado con un marco secuencial de las políticas donde existe una evaluación que permite reiniciar el ciclo nuevamente o bien conducir a la última fase en la que finaliza la política aplicada.

Es así como se plantean estos avances y retos en materia de parlamento abierto en Jalisco, una de las entidades federativas con mayores avances

en este tema y que a partir de la vinculación que han mantenido con instituciones que impulsan estos mecanismos, veremos nuevos y mejores resultados con mayor prontitud.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Calderón, C. & Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. México: Algón Editores. Recuperado el septiembre de 2021, de <https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/163/8/978-84-937218-5-5.pdf>
- Congreso del Estado. (2021). *Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*. Recuperado de Biblioteca Virtual: <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2016). Artículo único. Se modifican los artículos 2, 4, 6, 9, 11, 12, 28, 34, 47, 70, 78, 84 y el nombre del Capítulo I del Título Segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, para quedar como siguen. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, TOMO CCCLXXXV (38), págs. 3-12.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2018). *INFOLEJ 115-XII*. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de Acuerdo Legislativo <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sisteamintegral/estados/90277.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco. (2019). Artículo primero. Se declara aprobada, conforme al artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Minuta de Decreto 27254/LXII/19 que reforma la denominación del Capítulo I del Título Segundo y reforma el artículo 11 Constitución. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, Tomo CCCXIV (28), págs. 1-15.
- Coordinación de Estrategia Digital Nacional. (2014). *Plan de Acción 2013 - 2015 México "Una nueva relación entre sociedad y gobierno"*. México: Alianza para el Gobierno Abierto. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/01/pa_aga_2015.pdf
- Coordinación de Parlamento Abierto, Transparencia y Participación Ciudadana. (2020). *Informe sobre la evaluación del impacto de los resultados de la plataforma "Congreso Jalisco Abierto" considerando la interacción, los aportes ciudadanos y las incorporaciones de estos en las propuestas legislativas*. Jalisco: LXII Legislatura. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de http://micrositios.itei.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Informe_Accio%C3%B3n11_Poder-Legislativo.pdf
- Barba, C. D. (s.f.). *Co - creación e implementación de Planes de Acción de Parlamento Abierto*. México: LXII Legislatura. Recuperado el 2021.
- Geografía, Instituto Nacional. (2020). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. México:

- INEGI. Recuperado el septiembre de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/#Tabulados>
- Gobierno Municipal de Zapopan, Jalisco. (s.f.). *Gobierno abierto. Segundo plan de acción local de Gobierno Abierto Jalisco*. Jalisco: Ayuntamiento de Zapopan. Recuperado el septiembre de 2021, de http://micrositios.itei.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Diagnostico_Actividad_1_GA_Zapopan.pdf
- Instituto Federal de Telecomunicaciones. (s.f.). *RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DE INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES AUTORIZA AL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO LA INCLUSIÓN DE UN NUEVO CANAL DE PROGRAMACIÓN EN MULTIPROGRAMACIÓN, PARA BRINDAR ACCESO AL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO COMO...* Jalisco: COFETEL. Recuperado el septiembre de 2021, de <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/pift030719333accumca.pdf>
- Instituto de Transparencia. (2021). Primera Sesión Ordinaria 2021 del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México. Recuperado el 20 de septiembre de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=OgQsLm1-F9o>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). *Gobierno Abierto en América Latina*. OCDE. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de :
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264225787-es.pdf?expires=1631300712&id=id&accname=oid050425&checksum=E4FCB-3C188EDE46F306DD0C80222E94E>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. América Latina y el Caribe: Red GEALC. Recuperado el septiembre de 2021, de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
- ParlAmericas. (2019). *Resumen Ejecutivo: Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*. Ottawa: Open Parliament e-Network. Recuperado el septiembre de 2021, de http://parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- ParlAmericas. (s.f.). Acerca. Recuperado el septiembre de 2021, de ParlAmericas <http://www.parlAmericas.org/es/about.aspx>
- PMO's. (s.f.). *DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA. RESUMEN EJECUTIVO*. Washington, D.C.: World e-Parliament. Recuperado el septiembre de 2021, de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_col_ramleg_dectransp_ane3.pdf

- Ruiz, Y. (2021). *El Parlamento Abierto*. México: LXIII Legislatura H. Congreso del Estado de Sinaloa. Recuperado el septiembre de 2021, de <http://iip.congresosinaloa.gob.mx/docs/estudios/29012021.pdf>
- Sánchez, J. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques*, XIII (23), 67-84.
- Salas, J. (2016). “Breve historia del gobierno abierto en México”. En I. Luna Pla, *Gobierno abierto y el valor de la información pública* (págs. 231-239). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el septiembre de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/16.pdf>
- Secretariado Técnico de Gobierno Abierto. (s.f.). *Gobierno Abierto Jalisco*. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de <http://www.gobiernoabiertojalisco.org.mx/linea-de-tiempo>
- Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2019). *Declaratoria Gobierno Abierto Jalisco*. Jalisco: Gobierno Abierto Jalisco. Recuperado el septiembre de 2021, de <http://micrositios.itei.org.mx/mesasgobiernoabierto/wp-content/uploads/sites/3/2019/08/DECLARATORIAGOBIERNOABIERTOJALISCO.pdf>
- Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco. (2019). *Metodología para la construcción e implementación del "2do. Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco"*. México: Gobierno Abierto Jalisco. Recuperado el 10 de septiembre de 2021, de http://micrositios.itei.org.mx/mesasgobiernoabierto/wp-content/uploads/sites/3/2019/08/Metodologia_2do_Plan_de_Accion_v3.pdf
- Secretario de la Función Pública; Coordinadora de la Estrategia Digital Nacional. (2015). *Adopción de la Carta Internacional de Datos Abiertos*. Recuperado el 15 de septiembre de 2021, de Red México Abierto: https://drive.google.com/file/d/1IJwiq5zVfKe3A-_0kC1Dv5BT6j4hfrqF/view
- Toledo, É. (2014). *La rendición de cuentas como imperativo de la democracia* (primera edición ed.). Estado de México: Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado el 20 de mayo de 2021.

AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

Nayeli del Carmen Solís Poot*

INTRODUCCIÓN

El ejercicio de las funciones parlamentarias, tales como la legislativa, de control, la administrativa, la presupuestaria y la jurisdiccional, están más que nunca sujetas a un escrutinio minucioso de la ciudadanía, sobre todo ante la existencia de avances vertiginosos en el uso de las tecnologías de la información que posicionan a las y los ciudadanos no solo como meros espectadores sino como verdaderos partícipes críticos y analíticos para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

La función legislativa ha sufrido un declive significativo respecto al nivel de confianza que la población ha depositado en ella. De acuerdo al informe del Latinobarómetro 2021, los congresos ocupan el penúltimo lugar de confianza en las instituciones gubernamentales solo por encima de los partidos políticos (Corporación Latinobarómetro, 2021) como consecuencia de la opacidad, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones y el bajo nivel en su desempeño legislativo.

Esta desconfianza ciudadana pone en entredicho la legitimidad de la función legislativa, en donde si bien los congresos tienen plena libertad en cómo se conducen y en la toma de sus decisiones, ello no es impedimento para que la ciudadanía deba y pueda conocer a cabalidad el actuar de sus representantes legislativos, así como acceder a mecanismos de participación y colaboración en el quehacer legislativo.

A partir de esta situación los congresos están abandonando esquemas legislativos de antaño para poder transitar hacia un nuevo paradigma de apertura gubernamental: el modelo de Parlamento Abierto, para que a través de éste las funciones legislativas sean ejercidas de manera más transparente, proactiva, participativa, colaborativa y con modernización tecnológica.

* Es licenciada en Derecho y Maestra en Derecho Penal y Amparo. Cursó la Especialidad Nacional en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Ha colaborado dieciséis años en el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, en donde participó activamente en la consolidación legislativa de Sistema Penal Acusatorio, el Sistema Estatal Anticorrupción y otras reformas y leyes de trascendencia en el Estado de Quintana Roo. Actualmente se encuentra laborando como coordinadora de asesores en un Grupo Legislativo en el Congreso de Quintana Roo y es Vicepresidenta Zona Sur de la Asociación Mexicana de Asesores Parlamentarios, A.C.

De acuerdo con Puente & Luna (2019), el Parlamento Abierto es considerado como:

“un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias”(INAI, UNAM, 2019).

El modelo de Parlamento Abierto descansa sobre cuatro pilares fundamentales: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad, todos ellos tienen como eje transversal el uso de las tecnologías de la información (ParlAmericas, 2016).

De esa manera, en un congreso o Parlamento Abierto deben impulsarse, fortalecerse y hacer prevalecer los pilares antes mencionados en el ejercicio de sus funciones, de sus procesos y en la toma de decisiones, de tal modo que se logre establecer un congreso que rinda cuentas de su actuación, que se conduzca con ética y que lleve a cabo acciones de interacción real con la sociedad.

No debe perderse de vista que la modernización tecnológica tiene estrecha relación con los pilares del Parlamento Abierto, porque es a través del uso de las tecnologías de la información que un congreso puede consolidarse como abierto, transparente y moderno al poner al alcance del público en general, de forma veraz y oportuna, toda aquella información que resulta necesaria para lograr el acceso y la participación ciudadana en las funciones legislativas.

Posicionarse como un Parlamento Abierto no es tarea fácil, requiere fundamentalmente la suma de voluntades políticas y técnicas para la implementación de acciones concretas que permitan ejercicios de transparencia y rendición de cuentas que den mayor apertura legislativa y que generen espacios de interacción, participación y colaboración con la ciudadanía, además de generar acciones de constante revisión y mejoramiento en los procesos y mecanismos adoptados.

Muchos países a través de sus congresos y parlamentos están adoptando este modelo con el objetivo de crear sinergias gubernamentales para lograr un Estado Abierto. En México las Cámaras del Congreso de la Unión y algunos congresos de las entidades federativas se han sumado a la construcción de planes de acción y buenas prácticas de Parlamento Abierto.

El Congreso del Estado de Quintana Roo no se ha quedado atrás, pues ha llevado a cabo acciones importantes de apertura legislativa, en donde se han puesto al alcance de la ciudadanía diversas herramientas y mecanismos que promueven la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, así como también la realización de buenas prácticas y la emisión de leyes que favorecen la participación y colaboración ciudadana en el ejercicio de las funciones legislativas.

Estas acciones sin duda tienen el firme propósito de dejar de lado prácticas antidemocráticas y reconstruir una relación más cercana y transparente entre el congreso y la ciudadanía.

EL CONGRESO DE QUINTANA ROO. AVANCES Y RETOS DE PARLAMENTO ABIERTO

En el Congreso del Estado de Quintana Roo existen diversos mecanismos y buenas prácticas que reflejan avances significativos y que derivaron de la voluntad política en diversas legislaturas para poder transitar hacia un Parlamento Moderno y Abierto, de los cuales se destacan el uso de tecnologías de la información y comunicación para transparentar y poner al alcance de la ciudadanía la información relacionada con el trabajo legislativo, la celebración de instrumentos para transitar hacia un Parlamento Abierto, la expedición de leyes y decretos que permiten mayor participación ciudadana y diversas acciones legislativas y administrativas para lograr un congreso sensible al género.

Las buenas prácticas, la emisión de leyes y la firma de compromisos resultan ser acciones plausibles para el Congreso de Quintana Roo, pues conllevan la existencia de la voluntad política como un factor determinante para continuar en el camino hacia una verdadera apertura legislativa.

A continuación, se describen cada uno de los mecanismos que han sido identificados y que se consideran esfuerzos destacables del congreso local, así como también se mencionan diversas áreas de oportunidad en la materia para el impulso de mejoras que coadyuven en la ejecución de acciones en favor del Parlamento Abierto en Quintana Roo.

a. Uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la función legislativa

Un gran reto para todos los congresos y parlamentos lo ha sido la instauración de tecnologías de la información que coadyuven y faciliten la realización de las funciones legislativas, sobre todo ante las diversas limitantes de voluntad política, presupuestales, técnicas, de organización entre otras que en el camino tienen que enfrentar y superar para poder transitar y estar a la vanguardia de la modernización tecnológica.

Lo que no hay que perder de vista es que el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información sirven como puente para transformar el papel de los parlamentos a efecto de potenciar sus canales de comunicación y adoptar nuevas prácticas de participación ciudadana (INAI, UNAM, 2019).

En esta materia, el Congreso del Estado de Quintana Roo se ha dado a la tarea de crear, mantener y mejorar cada día su página oficial de internet congresoqroo.gob.mx en la que se contiene sistematizada toda la información que se genera por la actividad legislativa y administrativa. Además, ha adoptado diversas tecnologías de la información para mejorar y transparentar los procesos parlamentarios, así como para informar a la ciudadanía sobre las actividades que realizan las diputadas y los diputados.

i. Página oficial de internet

La página oficial contiene diversos recursos que se han instaurado con la finalidad de transitar hacia un parlamento moderno y abierto. La información de la página oficial de internet se encuentra al alcance del público de forma clara y ordenada, en donde se puede identificar fácilmente el marco normativo estatal, la información de las y los legisladores, los documentos legislativos de las sesiones, la agenda semanal, el orden del día de la sesión anterior, la conformación los órganos legislativos y de gobierno, diversos micrositos especializados, el mapa de localización, entre muchos otros recursos digitales.

La información que se publica a través de la página de internet dota de transparencia, publicidad y apertura a la actividad del congreso estatal; su importancia radica precisamente en la accesibilidad tecnológica que le ofrece al público para conocer a detalle qué están haciendo sus representantes legislativos, a través de la información que por disposición de ley está obligada a publicar y la que de manera proactiva informa.

ii. Micrositio de Parlamento Abierto

Uno de los recursos que se ha considerado de gran relevancia y que como buena práctica se ha materializado en la página de internet oficial del Congreso de Quintana Roo, lo ha sido el micrositio www.congresoqroo.gob.mx/parlamento-abierto/ denominado “Parlamento Abierto” en el cual se han sistematizado tópicos que contienen los diez principios establecidos por la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA) y que permiten visualizar de forma fácil y rápida los contenidos generados por el Congreso del Estado de Quintana Roo en el desarrollo de sus funciones legislativas, de control, administrativas y jurisdiccionales y la forma en que se cumple y también en la que se es omiso.

Este micrositio contiene en el apartado “Datos abiertos y no propietario” un link de acceso que redirige a otro micrositio en <https://datosabiertos.congresoqroo.gob.mx/> el cual está específicamente diseñado para “Datos Abiertos”. La creación de esta herramienta tecnológica es una buena práctica en materia de Parlamento Abierto, que contiene determinada información en formato de datos abiertos considerados como ideales, con la finalidad de que pueda ser utilizada y distribuida libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar conforme a los principios establecidos en la Carta Internacional de Datos Abiertos.

El micrositio de “Parlamento Abierto” es una herramienta digital que el Congreso de Quintana Roo ha creado proactivamente para sistematizar la información con base en rubros específicos en la materia que le permiten lograr avances en el acceso y la apertura de la información parlamentaria, pues facilita la búsqueda de la información de manera puntual y sencilla.

Además, el micrositio de Parlamento Abierto se posiciona como un mecanismo de evaluación al exterior y de autoevaluación, ya que a través de éste se pueden verificar los avances de cumplimiento en cada rubro y reforzar aquellos aspectos en los cuáles se encuentren áreas de oportunidad.

iii. Transmisión en vivo de las sesiones y Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica

El Congreso del Estado de Quintana Roo, a finales de la XIII Legislatura del período comprendido de 2011-2013, inició una buena práctica de apertura legislativa: la transmisión en vivo de las sesiones del Pleno Legislativo a través de la plataforma ustream.tv. Actualmente no existe alguna videoteca oficial en donde este referente pueda ser consultado sin embargo se ha considerado mencionarlo por la importancia de la voluntad política que desde ese periodo legislativo existió para dar a conocer al público las acciones que el congreso local llevaba a cabo.

La plataforma utilizada permitía a la Dirección de Informática Legislativa del congreso local (actualmente Dirección de Tecnologías de la Información) transmitir en vivo las sesiones y aunque esta herramienta fue poco conocida, representó un gran paso tecnológico para transparentar el quehacer legislativo. Las transmisiones en vivo de las sesiones continuaron realizándose por esta vía como una buena práctica, ya que no existía un marco legal que estableciera la obligatoriedad y regulación de transmisiones en vivo y de su resguardo (O. Rodríguez, comunicación personal, el 20 de octubre de 2021).

Asimismo, en la XIV Legislatura en el año 2014 se presentó un proyecto para transparentar la actividad legislativa a través del uso de tabletas electrónicas y pantallas al público asistente al recinto legislativo,

con la finalidad dar a conocer los asuntos sometidos a debate legislativo, la asistencia y el sentido de la votación de cada legislador (Congresoqroo, 2014). Este referente aporta nuevamente la existencia de voluntad política para realizar acciones que transparentaran la actividad legislativa, situación que debe ser reconocida a pesar de que no se haya concretado el proyecto, dado que el camino de la apertura parlamentaria ya estaba empezando a trazarse.

Fue hasta la XV Legislatura que mediante decreto 046 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo de fecha 17 de febrero de 2017, se expidieron diversas reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, las cuales tuvieron por objeto dar pasos firmes hacia la implementación de un Parlamento Abierto así como poner al Congreso del Estado a la vanguardia en el uso de las tecnologías para agilizar y transparentar la función legislativa (XV Legislatura, 2017).

De las reformas mencionadas, se destacan importantes cambios de apertura legislativa: La obligatoriedad en la publicidad y transmisión en vivo de todas las sesiones del pleno y de las comisiones y la creación del Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica.

La regulación normativa de la publicidad y la transmisión en vivo de las sesiones ha representado un avance significativo en la transparencia y la rendición de cuentas de la actuación legislativa en Quintana Roo, pues derivado de estas reformas actualmente todas las sesiones de las comisiones y del pleno legislativo están a disposición de la ciudadanía a través de la página oficial de internet y las redes sociales oficiales del Congreso de Quintana Roo, en donde a través de estos medios tecnológicos se publicitan los trabajos y todas las etapas por las que atraviesan las funciones legislativas.

Las transmisiones en vivo se han incorporado al trabajo parlamentario del Congreso de Quintana Roo como un canal de comunicación permanente con efectos publicitarios y de transparencia tanto al exterior como al interior, ya que no solo permite que la ciudadanía, medios de comunicación y demás instituciones públicas estén informados sobre las actividades que se están realizando en el congreso estatal, sino que también representa una herramienta valiosa para que las y los legisladores y el personal técnico del congreso puedan dar seguimiento en tiempo real del trabajo legislativo.

Como una práctica de transparencia proactiva, las sesiones transmitidas quedan resguardadas en la página oficial y redes sociales para la disposición de cualquier persona que desee consultarlas.

Además, las y los legisladores del Congreso de Quintana Roo han utilizado las transmisiones en vivo en las redes sociales como un canal

de comunicación con la ciudadanía en determinados asuntos para recibir comentarios y preguntas al momento, lo que representa el ejercicio de una buena práctica para el acercamiento ciudadano y la toma de decisiones en el congreso local.

De la misma manera, debe resaltarse la importancia que representa la creación del Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica dentro de los avances de Parlamento Abierto. Este sistema electrónico opera a través de un software que permite transparentar, simplificar y agilizar el registro de las asistencias de las diputadas y los diputados, así como llevar a cabo los procesos de votaciones de forma segura, ágil, confiable y con mayor transparencia, en donde se generan bases de datos con la emisión y sentido del voto los cuales se ponen a disposición de la ciudadanía en la página oficial de internet del Congreso a más tardar a las cuarenta y ocho horas siguientes a la sesión respectiva (XV Legislatura, 2017c).

Es preciso mencionar que antes del Sistema de Asistencia Legislativa y Votación Electrónica no era posible apreciar con tal prontitud y eficacia la información legislativa, por lo que se considera que este sistema se ha convertido en una excelente herramienta que fortalece la apertura y transparencia legislativa en Quintana Roo.

iv. Reuniones de comisiones a través de plataformas digitales

La instauración del uso de plataformas digitales para realizar las reuniones de las comisiones ordinarias vía remota mediante videoconferencia debe considerarse un avance adicional en materia de adopción de las TIC en el trabajo legislativo en Quintana Roo. Este mecanismo tanto en el Congreso de Quintana Roo como en muchos otros congresos tuvo su origen por la imposibilidad de celebrar reuniones presenciales por las medidas sanitarias de la pandemia por el COVID-19.

El uso de una plataforma digital para sesionar en comisiones vía remota mediante video conferencia en el Congreso de Quintana Roo fue aprobada por acuerdo del Pleno Legislativo en fecha 25 de mayo de 2021 y regulado mediante lineamientos de la Junta de Gobierno y Coordinación Política aprobados por este órgano en fecha 11 de junio del mismo año en los cuales se plasmaron dos aspectos fundamentales en materia de Parlamento Abierto: la obligación de publicar y transmitir en vivo todas las reuniones de las comisiones por videoconferencia y la posibilidad de la participación ciudadana en las reuniones de comisiones que sean convocadas por esta vía (XVI Legislatura, 2021b, 2021c).

Como se puede observar, la celebración de reuniones de comisiones vía remota mediante el uso de plataforma digital sigue la misma sinergia de publicidad y transparencia de las reuniones presenciales y adicionalmente

posibilita la existencia de un canal de comunicación y de acercamiento con la ciudadanía, dado que en aquellos asuntos en donde las comisiones consideren abrir espacios de diálogo o foros ciudadanos, esta herramienta tecnológica facilitará su presencia e intervención.

b. Legislación de apertura legislativa y participación ciudadana

Para dar cumplimiento al objetivo 16, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” de la hoja de ruta internacional denominada “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, el Congreso del Estado de Quintana Roo expidió el Decreto 108 en materia de consolidación de Estado Abierto, el cual fue publicado en el órgano oficial de difusión local el 14 de mayo de 2021 (XVI Legislatura, 2021a).

Este decreto elevó a rango de la Constitución de Quintana Roo diversos preceptos para que los poderes estatales, órganos autónomos, ayuntamientos y demás sujetos obligados implementen criterios para la consolidación de un Estado Abierto bajo los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y la colaboración e innovación.

Aunado a la reforma de Estado Abierto, la Constitución local de Quintana Roo desde el año 2017 contempla diversos mecanismos de participación ciudadana, que fueron desarrollados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado expedida en el año 2018, los cuales han dado paso a la apertura para que la ciudadanía se involucre en las actividades institucionales tanto del Poder Legislativo como de otros entes gubernamentales estatales y municipales.

Los mecanismos de participación ciudadana estatal y municipal son: El referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la silla ciudadana, la consulta vecinal, el presupuesto participativo y las audiencias vecinales (XV Legislatura, 2018). Estos mecanismos prevén la colaboración tanto de los diversos entes gubernamentales como de la ciudadanía para mejorar el marco jurídico local, las políticas públicas y la forma en la que se ejerce el presupuesto.

De los mecanismos de participación anteriormente mencionados se considera necesario destacar a la iniciativa ciudadana, la cual de conformidad con lo establecido en el artículo 68 fracción IV de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo consagra el derecho para iniciar el proceso legislativo por uno o más ciudadanos. Este acierto legislativo ha otorgado las herramientas suficientes para empoderar a la ciudadanía en el mejoramiento del andamiaje jurídico del Estado, pues permite que un solo ciudadano presente iniciativas de ley o decreto, al haberse eliminado el candado engorroso del porcentaje de la lista nominal

que imposibilitaba a la ciudadanía para presentar propuestas de ley o decretos.

A través de la activación de la iniciativa ciudadana, diversos ciudadanos han tenido la oportunidad de exponer de manera presencial ante quienes integran las comisiones ordinarias que dictaminan, la justificación y los motivos de sus iniciativas, así como también estas iniciativas han sido la base para la expedición de leyes y decretos de gran trascendencia social.

Asimismo, se debe destacar la existencia del Congreso Infantil, el Parlamento Juvenil y el Parlamento de Mujeres, como mecanismos de participación ciudadana en donde se otorgan espacios de expresión pública frente al Congreso del Estado para manifestar posturas respecto a las situaciones, problemas o inquietudes que se encuentran vigentes en el ámbito social de estos sectores sociales, así como también para elevar a conocimiento y atención del congreso propuestas legislativas.

Adicionalmente, el Congreso del Estado de Quintana Roo ha impulsado otras formas de participación ciudadana en los procesos de nombramiento o designación de las magistraturas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, de las personas titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos estatales, de las personas que integren el Comité de Selección de Sistema Estatal Anticorrupción y de la persona titular de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado.

Los nombramientos y designaciones son realizados mediante convocatoria pública abierta y permiten el escrutinio ciudadano al llevarse a cabo entrevistas públicas transmitidas en vivo a través de la página oficial de internet y las redes sociales del Congreso local, así como en algunos casos también se otorga la posibilidad de que la ciudadanía remita opiniones respecto a las personas candidatas.

Los mecanismos que se han mencionado han abonado en gran medida para transitar hacia el modelo de Parlamento Abierto en el Congreso de Quintana Roo, pues a través de ellos se garantiza la participación directa de diversos sectores sociales, quienes son los portavoces de las necesidades y de los problemas que acontecen en su entorno. Además, la existencia de este tipo de mecanismos de participación directa ante el Congreso de Quintana Roo refleja la voluntad desde sede legislativa para establecer vínculos de comunicación directa con ciudadanía.

c. Instrumentos celebrados en materia de Parlamento Abierto

Un elemento fundamental para transitar hacia la implementación de los pilares de Parlamento Abierto lo es la voluntad política. Se requiere de alianzas políticas al interior del congreso y también de alianzas con la

sociedad civil para generar una agenda de Parlamento Abierto que pueda ser planificada y materializada.

La voluntad política permite la realización de acciones proactivas al interior de un congreso para generar cambios dentro de la estructura organizacional en cuanto a los procesos y procedimientos que requieren ser mejorados y optimizados, así como para la adopción de mecanismos que impulsen los pilares de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad en la función legislativa.

Como una forma de manifestar la voluntad y el compromiso político en la XVI Legislatura de Quintana Roo, se han celebrado dos importantes instrumentos que tienen como firme propósito transitar hacia un Parlamento Moderno y Abierto.

El primer instrumento es un convenio de colaboración que fue celebrado el día 21 de octubre de 2019 por parte del Congreso del Estado de Quintana Roo y la Asociación Civil denominada Observatorio legislativo A.C., el cual tiene como principal propósito acercar en forma permanente y continua el trabajo legislativo a la sociedad, para que se logre una mayor participación social y de apertura parlamentaria del Congreso del Estado de Quintana Roo, conforme al modelo de Parlamento Abierto (Coordinación de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2019).

Derivado del convenio citado se estableció el compromiso para realizar de manera conjunta un plan de acción de Parlamento Abierto, para lo cual se invitaría a través de mesas de trabajo a las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, a la academia, a la ciudadanía y a expertos. Sin embargo, se observa que a la fecha no se han celebrado las mesas de trabajo planteadas en el convenio para la realización de un plan de acción.

Por otro lado, el día 20 de octubre de 2021, la XVI Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo celebró una Declaración conjunta con el Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIPQROO), el Instituto Nacional de Transparencia (INAI), la asociación civil “Transparencia por Quintana Roo” y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Quintana Roo, con la finalidad de implementar acciones encaminadas a construir un Congreso Abierto (Coordinación de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, 2021).

Con este instrumento declarativo se busca construir un congreso abierto con prácticas comprobables y medibles de transparencia proactiva, participación ciudadana y co-creación, así como rendición de cuentas e

innovación social, basadas en los diez principios de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA).

Sin duda, la declaración conjunta recientemente celebrada genera expectativas y posibilidades reales para la construcción de planes de acción que puedan materializarse, en donde los avances legales, técnicos y tecnológicos en el Congreso de Quintana Roo facilitarán este camino. Ello, sin dejar de lado la existencia de la voluntad política como elemento esencial para consolidar un Parlamento Abierto.

d. Las acciones de Congreso sensible al género

Mediante los decretos 97 y 100 de la XV Legislatura del Estado de Quintana Roo se pudo lograr que la XVI Legislatura estuviera conformada de manera paritaria con trece escaños ocupados por mujeres legisladoras que representan el 52% del total del congreso y doce escaños ocupados por hombres legisladores que representa el 48%, es decir, en su mayoría la legislatura está conformada por mujeres, que dicho sea de paso fue el fundamento para denominarse “Legislatura de la Paridad”.

Lograr la paridad en el Congreso Local ha significado un gran avance en la participación parlamentaria de las mujeres en el Estado, ya que representa el primer ámbito de acción para construir parlamentos sensibles al género.

La integración paritaria de las mujeres en el Congreso de Quintana Roo también se ha visto reflejada en las presidencias de las comisiones ordinarias de la XVI Legislatura estatal en donde trece comisiones están presididas por mujeres y varias de estas comisiones parlamentarias son de gran trascendencia en la vida política del Estado, tales como las comisiones de Justicia, Anticorrupción, Participación Ciudadana y Órganos Autónomos, Movilidad, Puntos Constitucionales, Igualdad de Género, entre otras que son dirigidas por las legisladoras de Quintana Roo.

Por otra parte, la XVI Legislatura realizó una importante declaratoria de reforma constitucional para establecer el principio de paridad de género en la ocupación de todos los puestos dentro de la estructura gubernamental, tanto del Poder Ejecutivo, del Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos y organismos descentralizados. Lo relevante de esta reforma es que nació a partir de la activación de uno de los mecanismos de participación legislativa: la iniciativa ciudadana (XVI Legislatura, 2020a).

Así también deben mencionarse los decretos emitidos por la XVI Legislatura del Estado para expedir la legislación en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género. Estas reformas fueron aprobadas por unanimidad de las y los legisladores de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, lo que refleja no solamente avances legislativos

sino de responsabilidad compartida en la que los legisladores participan activamente en el impulso y aprobación de reformas de gran trascendencia para lograr la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres (XVI Legislatura, 2020b, 2020c).

Como último aspecto a mencionar de gran relevancia para la construcción de un congreso sensible al género, lo es la creación de la Unidad de Igualdad de Género, dependiente del Instituto de Investigaciones Legislativas. Esta unidad se creó en el año 2017 mediante Decreto 049 de la XV Legislatura del Estado como un área especializada y de investigación en temas relativos a la igualdad entre mujeres y hombres, además de ser la rectora de la política en materia de igualdad de género, que fomente entre el personal nuevas relaciones laborales de manera equitativa, igualitaria y respetuosa a fin de transformar al Poder Legislativo en sus estructuras y cultura institucional.

Las reformas y acciones realizadas para la construcción de un parlamento sensible al género encuentran su sustento precisamente en la voluntad política no solo de las mujeres que se encuentran ocupando escaños legislativos gracias a la lucha histórica del movimiento feminista, sino también de hombres legisladores que se han convertido en verdaderos aliados en la promoción, defensa y garantía de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género.

CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda, son de reconocerse los esfuerzos realizados y avances alcanzados en materia de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Quintana Roo a través de mecanismos y buenas prácticas que han sido instaurados y que se han convertido en actividades cotidianas que se asumen con tal naturaleza que reivindican la forma en la que se deben hacer y ejercer las funciones parlamentarias de cara a un Estado Abierto.

Estos avances fueron realizados de forma proactiva por las administraciones de diversas legislaturas, en las cuales solo ha bastado la voluntad política y el apoyo técnico e institucional para hacerlas una realidad.

Sin embargo, también debe decirse que ante las fortalezas en materia de Parlamento Abierto en el Congreso de Quintana Roo existen áreas de oportunidad para mejorar los mecanismos adoptados y que resulta oportuno mencionarlos a continuación:

En el uso de las tecnologías de la información y comunicación es necesario realizar las siguientes acciones:

1. Poner a disposición del público, de manera previa, con oportunidad y en formato de datos abiertos, toda la documentación que se someterá al conocimiento del Pleno y de las comisiones legislativas, a efecto de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones.
2. Fortalecer y actualizar la información generada y contenida en los micrositos de “Parlamento Abierto” y de “Datos Abiertos”, de tal forma que puedan ser aprovechados de manera óptima.
3. Implementar recursos tecnológicos que permitan la interacción bidireccional de la ciudadanía con sus representantes legislativos.
4. Promover reformas a la normativa interna del congreso para prever la permanencia del uso de las plataformas digitales para la celebración vía remota de las sesiones de comisiones y del Pleno legislativo.

En las leyes de apertura legislativa y participación ciudadana, es pertinente llevar tomar en consideración lo siguiente:

1. Impulsar las reformas a las leyes secundarias del Estado con la finalidad de que los principios de Estado Abierto establecidos en la constitución local se propaguen y se apliquen a todos los entes gubernamentales y sujetos obligados, entre las que se encuentra la normativa interna del Congreso estatal para establecer el Parlamento Abierto.
2. Revisar los requisitos y el procedimiento para mejorar la iniciativa ciudadana, con la finalidad de reforzar este mecanismo de participación y hacerlo más accesible.
3. Publicar la documentación que sustente la postulación de las personas aspirantes en las designaciones por convocatoria pública abierta, previo a la realización de las entrevistas en vivo y de la emisión de las opiniones ciudadanas.

En los instrumentos celebrados para la apertura legislativa se sugiere:

1. Dar seguimiento puntual seguimiento al convenio en materia de Parlamento Abierto y a la declaratoria conjunta para la construcción de planes de acción co-creados con la sociedad civil, en donde se establezcan compromisos de parlamento abierto a corto, mediano y largo plazo.

En congreso sensible al género, se pueden realizar las siguientes acciones:

1. Impulsar reformas y políticas para establecer la designación paritaria en las coordinaciones de los grupos legislativos, con la finalidad de obtener representación paritaria en la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

2. Impulsar cursos de capacitación para lograr mayor sensibilización en materia de igualdad de género y la no violencia institucional y política.
3. Fomentar una cultura de infraestructura sensible al género, tales como la habilitación de espacios de lactancia y de cuidados infantiles.
4. Impulsar políticas para la designación paritaria en los puestos de primer nivel en el Congreso.
5. Evaluar la estructura y funcionamiento de la Unidad de Igualdad de Género para fortalecer su ámbito de competencia a través de cambios en la legislación orgánica del congreso y dotarla de personal capacitado y presupuesto suficiente.
6. Expedir protocolos de actuación en materia de prevención y atención de la violencia de género, hostigamiento y acoso sexual.

REFERENCIAS

- Congresoqroo. (2014). *Moderniza #14 Legislatura sistema parlamentario de votaciones* [MP4 en línea]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ciljDdAeGr8>
- Coordinación de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. (2019). *Firman convenio para transformar al Poder Legislativo en un Parlamento Abierto [Oficial gubernamental]*. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://comunicacion.congresoqroo.gob.mx/20191021/firman-convenio-para-transformar-al-poder-legislativo-en-un-parlamento-abierto/>
- Coordinación de Comunicación Social del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. (2021). *Quintana Roo, primera entidad federativa en firmar acuerdo para crear un congreso abierto [Oficial gubernamental]*. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://comunicacion.congresoqroo.gob.mx/20211020/quintana-roo-primera-entidad-federativa-en-firmar-acuerdo-para-crear-un-congreso-abierto/>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021* (p. 105) [Opinión pública]. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- INAI, & UNAM. (2019). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto* (Primera edición).
- ParlAmericas. (2016). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Recuperado de <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Rodríguez, O. (2021). *Entrevista al Lic. Omar Rodríguez Martínez, titular de la Coordinación de Comunicación Social del Congreso del Estado de Quintana Roo* [Vía telefónica].

- XV Legislatura. (2017). *Dictamen con minuta de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/15_legislatura/decretos/lanio/2PO/dec046/D1520170216046.pdf
- XV Legislatura. (2018). *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo*. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L90-XV-20190528-L1520190528320.pdf>
- XVI Legislatura. (2020). *Declaratoria 001: por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de Quintana Roo*. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2020-01-31-1.pdf>
- XVI Legislatura. (2020). *Votación en lo general del Dictamen en materia de violencia política contra la mujer en razón de género [Oficial gubernamental]*. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/XVI_legislatura/votaciones/LXVI20200905sesion-no-1-Votacion-PO6.00-votacion-en-lo-general-del-dictamen.pdf
- XVI Legislatura. (2020). *Votación en lo particular del Dictamen en materia de violencia política contra la mujer en razón de género [Oficial gubernamental]*. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/historial/XVI_legislatura/votaciones/LXVI20200905sesion-no-1-Votacion-PO6.00-votacion-en-lo-particular-del-dictamen.pdf
- XVI Legislatura. (2021a). *Decreto número: 108 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de Quintana Roo, en materia de consolidación del estado abierto*. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2021-04-13-108.pdf>
- XVI Legislatura. (2021b). *Acuerdo para que las comisiones ordinarias sesionen vía remota*. Recuperado de http://documentos.congresoqroo.gob.mx/acuerdos/ACU-XVI-2021-5-25-772_14.00.pdf
- XVI Legislatura. (2021c). *Lineamientos para desarrollar las reuniones de comisiones ordinarias vía remota*. Recuperado de https://storage.googleapis.com/documentos.congresoqroo.gob.mx/marco_juridico/LINEAMIENTOS_SESIONES_COMISIONES_VIRTUALES.pdf

AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Alfredo Sainez Araiza*

INTRODUCCIÓN

La democracia desde la perspectiva etimológica no solo implica “el poder del pueblo” o que la “soberanía resida en el pueblo”, sino la “participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones”(Real Academia Española, 2020).

La transparencia y la rendición de cuentas son dos características esenciales de toda democracia, de manera tal, que un régimen democrático resultaría inaceptable “si no es en todo tiempo transparente en sus decisiones y si al mismo tiempo no rinde cuentas efectivas sobre el impacto y la eficacia de sus acciones ante la ciudadanía” (Fuentes, 2015). En este tenor, el ciudadano se define como aquella persona que puede participar en la deliberación de los asuntos públicos de las polis; es decir, del Estado.

El régimen político del Estado mexicano se caracteriza por ser una república representativa, democrática, federal y laica.

En este rubro se visualiza al gobierno democrático como gobierno abierto, en virtud de que tiene la obligación de “abrir a los ciudadanos el acceso a la información sobre su actuación, a ofrecerles razones sobre sus actos y los efectos de sus actos, a rendirles cuentas sobre el uso de los recursos provenientes de sus contribuciones y a crear canales para su participación en las decisiones públicas” (Aguilar, 2017). De forma tal, que la “transparencia es una ventana que les permite a los ciudadanos ver lo que hace el gobierno, el gobierno abierto les da a los ciudadanos una voz para que opinen sobre cómo el gobierno hace su trabajo” (Bohórquez, 2015).

En este contexto se circunscribe el marco conceptual, los antecedentes, los modelos y el marco jurídico de Parlamento Abierto a nivel estatal, particularmente, se vislumbran los avances y retos en la implementación del

* Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cuenta con diversos estudios de posgrado: Máster en los Retos del Constitucionalismo en el Siglo XXI; Asesor Experto en Conocimiento, Ciencia y Ciudadanía en la Sociedad de la Información; Especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa; Maestría en Administración Pública; Maestría en Innovación y Gestión Pedagógica; y, estudios de Maestría en Derecho Parlamentario. Actualmente, es Director de Análisis y Prospectiva Legislativa en el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato.

modelo de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Guanajuato, a partir del *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Guanajuato 2019-2021*, suscrito el 5 de julio de 2019, en el cual se expone de manera sucinta el compromiso liderado por la Unidad de Seguimiento e Impacto Legislativo.

En suma, la representación legislativa es la función primigenia de la génesis del Parlamento, que se debe preservar para mantener la legitimidad de la sociedad, a través de un congreso abierto en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, fundamentalmente, con la apertura de la participación ciudadana en la toma de decisiones en cada una de las etapas del proceso y procedimientos legislativos.

PARLAMENTO ABIERTO

a. Marco conceptual de Parlamento Abierto

El Poder Legislativo está relacionado con la representación de manera opuesta a la idea del derecho divino, donde la soberanía residía en el rey (Dabin, 2003). Al ser sustituido el Estado absolutista por el Estado liberal democrático, la soberanía pasó del monarca al pueblo, cuya suma de voluntades individuales está representada y conforma la voluntad popular. El Poder Legislativo es una institución democrática representativa por excelencia integrada por una o dos cámaras que funciona de manera colegiada como asamblea, en la que reside la potestad de hacer y reformar las leyes. Sin embargo, la función original de este órgano legislativo no fue hacer leyes sino, además representar a los nobles, controlar los actos presupuestarios del Rey -Juan sin Tierra-, asumiendo los barones la función fiscalizadora “del gobierno monárquico, dando origen al establecimiento del Parlamento inglés, al cual llegará la clase media representando los condados, burgos, villas, comunas y ciudades. Esta capa social tendrá su representación en la Cámara de los Comunes a partir de 1295” (Rey, 1993).

Derivado de lo anterior, se observa que la génesis del Poder Legislativo -contrariamente a lo que pudiera pensarse- tuvo como función primigenia la representación, característica esencial de un órgano democrático, en donde se encuentran los representantes del pueblo electos por el voto directo, universal y secreto que, deben atender y dar respuesta oportuna a las expectativas y necesidades más apremiantes de la población, haciendo transparente su ejercicio, el acceso a la información pública, la redición de cuentas, las tecnologías de la información y comunicación; y, la participación de los representados en la toma de decisiones en el ámbito parlamentario.

De acuerdo con Transparencia Mexicana, el Parlamento Abierto se entiende como aquella “institución en la que, como cuerpo colegiado y a nivel individual, rinde cuentas, pone a disposición de la sociedad la información y se presenta de forma transparente, sencilla y accesible. Parlamento Abierto es aquel que utiliza las tecnologías de la información y comunicación para redefinir el vínculo con la sociedad, permitiendo establecer un canal bidireccional que no solo informa, sino que también se retroalimenta de la ciudadanía. Un parlamento abierto permite la vigilancia y monitoreo, garantiza el uso y manejo de la información con la que cuenta y hace partícipe a la ciudadanía de las decisiones de los asuntos públicos” (Transparencia Mexicana, 2014).

En suma, la interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos con el propósito de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria es otra forma de definir la categoría de Parlamento Abierto. Estos elementos constituyen los pilares del Parlamento Abierto, los cuales pueden definirse de la siguiente manera:

- Transparencia y acceso a la información: Derecho que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiables en conformidad con las solicitudes de dicha información;
- Rendición de cuentas: Deber de todo funcionario /a público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos;
- Participación ciudadana: Involucramiento activo de las y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas; y,
- Ética y probidad: Las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidoras /es públicos (ParlAmericas & Open Parliament Network, 2018).

b. Antecedentes del Parlamento Abierto

Desde la perspectiva metodológica la categoría de Parlamento Abierto está vinculada al concepto de Gobierno Abierto, en virtud de que pueden aplicarse a la institución parlamentaria los principios de Gobierno Abierto, tales como: la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración. En este tenor, el Gobierno Abierto constituye “un modelo de Gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el cogobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar

más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable” (Gascó, M., 2014).

Por su parte, Álvaro Ramírez Alujas hace alusión al Gobierno Abierto como:

Nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez, 2012).

El concepto de Gobierno Abierto cobra relevancia en el año 2009, a partir de que el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, presenta la iniciativa en el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*. El aporte teórico del memorando radica en la forma en cómo se entendió al Gobierno Abierto por parte de esta administración, cuyas estrategias estaban basadas en tres principios:

- **Transparencia:** Considerada como el pilar para abrir la ventana al escrutinio público, en donde se busca que la rendición de cuentas y la información pública disponible muestren a los ciudadanos lo que el gobierno está haciendo;
- **Participación:** Establece la necesidad de que, a través de la información pública, los ciudadanos puedan involucrarse y contribuir con sus propias ideas a los procesos de toma de decisión y de elaboración de políticas; y,
- **Colaboración:** Entendida como las nuevas formas de interacción que plantea un Gobierno Abierto, para mantener una relación innovadora entre ciudadano-gobierno y la esfera privada-gobierno, a fin de mejorar la eficiencia del quehacer del Estado (Castaños, 2016).

Dicha iniciativa tuvo un gran “impulso gracias a la creación, en el 2011, de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, ogp) a la que hoy pertenecen 60 países y cuenta con un mecanismo independiente para evaluar el grado de avance de cada gobierno en torno a los planes que presenta para implementar el gobierno abierto en sus administraciones públicas” (Arroyo, 2017).

En este contexto, los antecedentes de Parlamento Abierto se remontan al pasado reciente de la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* que se presentó a nivel internacional en la Conferencia Mundial de *e-Parliament*, el 15 de septiembre de 2012, Día Internacional de la Democracia, que constituye un documento que reúne principios sobre transparencia, acceso a la información y *accountability* de los parlamentos, desarrollado

por Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el mundo que realizan monitoreo parlamentario, fundamentalmente, para promover 44 principios de transparencia del Parlamento comprendidos en 4 ejes rectores de la Declaración, a saber:

- Promoción de una cultura de transparencia;
- Transparentar la información parlamentaria;
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria; y,
- Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

Así pues, la Declaración es un llamado a los parlamentos o congresos, nacionales y subnacionales, para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana, cuyo objeto no se limita a la acción, sino al diálogo entre los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMOs por sus siglas en inglés) para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y una sociedad más democrática.

Cabe señalar que, México es miembro fundador de la Alianza por el Gobierno Abierto. “Desde entonces, dos administraciones se han dedicado a incursionar en el tema, a trabajar estrategias que buscan alcanzar la idea que plantea dicho concepto” (Castaños, 2016). Sin embargo, los esfuerzos de apertura gubernamental no solo se han dado en el Poder Ejecutivo, sino también en el Poder Legislativo. De tal forma que, en el año 2013, diversas organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana y Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., acordaron convocar a más organizaciones sociales especializadas en temas de transparencia, monitoreo parlamentario y datos abiertos, para formar el grupo impulsor de la Alianza por el Parlamento Abierto en México, entre los primeros resultados destaca la creación de “Diez Principios para el Parlamento Abierto en México, así como una batería de 95 variables que constituyó la base para realizar un diagnóstico del estado de apertura de los cuerpos legislativos en México” (Bohórquez, Parlamento Abierto Logros y Retos, 2015).

Posteriormente, el 22 de septiembre de 2014, nos dice Bohórquez (2015), se lanzó la “Declaración de la Alianza para el Parlamento Abierto en México”, suscrita entre el Senado de la República, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora INAI) y el grupo de OSC-PA, con los siguientes objetivos:

1. Instalar un Secretariado Técnico Tripartita con representación de cada una de las partes de la Alianza para el Parlamento Abierto, que entre otras cosas desarrolle la metodología para la elaboración de los Planes de Acción, y

2. Convocar a los Congresos de las Entidades Federativas del país, a los organismos garantes de acceso a la información y a la sociedad civil de todo el país, a sumarse a esta Alianza por el Parlamento Abierto.

En este rubro, Bohórquez, nos dice que, la Alianza para el Parlamento Abierto buscaba: “retomar la experiencia que se tenía del trabajo colaborativo entre sociedad civil y gobierno en la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) replicando la figura del Secretariado Técnico Tripartita como un espacio de alto nivel para la definición de estrategias de apertura del poder legislativo a nivel nacional; generar un grupo de trabajo permanente entre sociedad civil y legisladores; y co-construir planes de acción específicos que contribuyeran a la apertura de los 347 cuerpos legislativos en el país” (Bohórquez, Parlamento Abierto Logros y Retos, 2015). Sin embargo, hasta esta fecha sostenía que, “no se ha integrado el grupo de trabajo tripartita entre legisladores, sociedad civil y el órgano garante de acceso a la información, y por ende no se ha elaborado ningún plan de acción que establezca compromisos concretos para abrir las 34 instituciones legislativas del país.”

c. Tipos de modelos de Parlamento Abierto

La función primigenia de la génesis del Parlamento es la representación legislativa que, otorga la legitimidad de la sociedad mediante un Plan de Acción de Parlamento Abierto que, de repuesta oportuna a las expectativas y demandas de la población, de los representados, a través de la apertura y fortalecimiento de la función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil, promoviendo un proceso de cocreación para identificar prioridades e implementar, monitorear y evaluar el progreso hacia estos compromisos.

Tanto los parlamentos de los países miembros de la Alianza del Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) como los que no están adscritos a esta iniciativa tienen la posibilidad de escoger tres opciones de modelo de Parlamento Abierto de acuerdo con su contexto y necesidades, a saber:

1. Presentación de compromisos de Parlamento Abierto en el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, en donde el poder ejecutivo tiene el papel principal en el proceso del Plan de Acción de Gobierno Abierto, y el parlamento desarrolla, implementa, monitorea y evalúa sus compromisos de Parlamento Abierto. Ambos poderes deben colaborar para identificar un proceso por el cual los compromisos de Parlamento Abierto pueden integrarse al Plan de Acción Nacional;
2. Creación de un Plan de Acción de Parlamento Abierto como un capítulo del Plan de Acción de Gobierno Abierto, en donde el poder

ejecutivo -al igual que la anterior opción- tiene el papel principal en el proceso del Plan de Acción de Gobierno Abierto, solo que en esta opción el parlamento desarrolla, implementa, monitorea y evalúa su propio Plan de Parlamento Abierto. Ambos poderes deben acordar integrar el Plan de Acción de Parlamento Abierto como un capítulo del Plan de Acción de Gobierno Abierto; y,

3. El Parlamento decide voluntariamente acoger la agenda de Parlamento Abierto y diseñar su propio Plan de Acción, en donde el poder legislativo acoge la agenda de Parlamento Abierto y mediante cocreación diseña, implementa, monitorea y evalúa su propio Plan de Acción. En esta opción, el congreso determina de manera independiente los atributos y características de su Plan de Acción de Parlamento Abierto, siempre con apego a los valores y principios de esta iniciativa global (ParlAmericas & Open Parliament Network, 2018).

MARCO JURÍDICO DEL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

a. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Las leyes generales tienen el calificativo “general” que denota un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado coexisten diversos órdenes competenciales. En un Estado federal -como el mexicano- se distribuyen o reparten competencias entre dos o más órdenes de gobierno. Los textos normativos en los que se reglamenta tal reparto competencial se conocen como “Leyes Generales” o también denominadas “leyes marco”; entre sus características destacan las siguientes:

- a) Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales;
- b) Son normas que regulan facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales relativas u ordenando su desarrollo legal (configuración legal);
- c) Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate, y
- d) Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate (Gutiérrez, 2016).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación alude a las competencias o “facultades concurrentes” en una materia -en nuestro caso, de transparencia y acceso a la información pública-, a través de la Tesis Jurisprudencial siguiente:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general (Tesis Jurisprudencial, 2001).

En nuestro caso, las competencias o "facultades concurrentes" en materia de transparencia y acceso a la información pública son posteriores a esta Tesis Jurisprudencial; así lo confirma la reforma, publicada el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), que adiciona la fracción XXIX-S al artículo 73 constitucional que, a la letra dice:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXI-R. ...

XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014).

Circunstancia que se concretaría al publicarse el 4 de mayo de 2015 en el DOF, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), reglamentaria del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información. En este tenor, el acceso a la información es un derecho humano que comprende "solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información" de los sujetos obligados por ley (artículo 4); sin embargo, este derecho humano de "acceso a la información" resulta nulo sino se garantizan los mecanismos de participación ciudadana, en los respectivos medios electrónicos, para dar cumplimiento a las obligaciones

de transparencia comunes que los sujetos -en nuestro caso, los poderes legislativos- pongan a disposición del público y mantengan actualizada la información como lo establece el artículo 70, fracción XXXVII, de esta ley marco.

Solo de esta manera se pueden dar cumplimiento a los objetivos de la Ley General en comento, tales como el “Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia” (artículo 2); y, que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales lleve a cabo entre sus funciones: “Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia” (artículo 31, fracción IX).

En este aspecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública mandata a los organismos garantes el fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica (artículo 42, fracción XX); y, la promoción de la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información (artículo 54, fracción VI).

b. Parlamento Abierto en las entidades federativas de México: ¿cómo vamos?

A partir del acopio y análisis en perspectiva de derecho comparado tomando como base la legislación en los portales o páginas web de los congresos estatales, se observa:

1. Que 11 entidades federativas tienen regulada la figura de Parlamento Abierto a rango constitucional, lo que representa 34.3 por ciento de los estados de la República: **Aguascalientes** (Art. 15), **Chihuahua** (Art. 40 Bis), **Ciudad de México** (Art. 29), **Guanajuato** (Art. 36), **Jalisco** (Arts. 11, B-II; y, 117 Bis, Frac. VI), Morelos (Art. 19, Frac. IX), **Oaxaca** (Art. 31), Querétaro (Art. 13), Quintana Roo (Art. 49), Sinaloa (Art. 22) y Sonora (Art. 29); y,
2. Que 12 entidades federativas tienen normada la figura de Parlamento Abierto en las leyes orgánicas de los poderes legislativos de los estados: **Aguascalientes** (Arts. 3 y 148), **Chihuahua** (Art. 15 Bis), **Ciudad de México** Arts. 1 y 4, LII), **Guanajuato** (Capítulo II, Arts. 12 y 12 Bis), **Jalisco** (Art. 54, II, c), Estado de México (Art. 38 Ter), **Oaxaca** (Art.112), Sonora (Art. 29), Tamaulipas (Art. 168.), Veracruz (Art.62) , Yucatán (Arts. 10 Bis, 10 Ter, 0 Quáter y 10 Octies) y Zacatecas (Arts. 5 Quárter; 11, 12 y 155).

3. Derivado de lo anterior, se observa que solo 6 entidades federativas, que representan el 18.7 por ciento de 32, tienen normada la figura Parlamento Abierto, tanto en sus constituciones locales como en las leyes orgánicas de los congresos estatales. A saber: **Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco y Oaxaca**, de las cuales solo los congresos de los estados de **Jalisco y Oaxaca** tienen normada esta figura a nivel reglamentario, respectivamente, en los artículos 67, 72, 84, 85 y 103; y, 234; por su parte, el Congreso del Estado de **Guanajuato** contempla esta figura en los Lineamientos de Parlamento Abierto. Véase el siguiente cuadro comparativo de Parlamento Abierto.

CUADRO 1. CUADRO COMPARATIVO DEL MARCO JURÍDICO ESTATAL QUE CONTEMPLA LA FIGURA DE PARLAMENTO O CONGRESO ABIERTO

Estados	Constituciones	Leyes Orgánicas de los Poderes Legislativos	Reglamentos y lineamientos
Aguascalientes	X	X	
Chihuahua	X	X	
Ciudad de México	X	X	
Guanajuato	X	X	X
Jalisco	X	X	X
Estado de México		X	
Morelos	X		
Oaxaca	X	X	X
Querétaro	X		
Quintana Roo	X		
San Luis Potosí		X	
Sinaloa	X		
Sonora	X		
Tamaulipas		X	
Veracruz		X	
Yucatán		X	
Zacatecas		X	

Fuente: Elaboración propia; referencia las constituciones, leyes orgánicas de los congresos locales, reglamentos y lineamientos de Parlamento Abierto (vigentes hasta el 4 de noviembre de 2021).

AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

La Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, tomando como base los diez principios que caracterizan al parlamento abierto y con el propósito de atender las necesidades y anhelos de la sociedad guanajuatense; armonizó su legislación en materia de transparencia con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 72, establece que “Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

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

XIII. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de los órganos de gobierno, Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y centros de estudio u órganos de investigación;

XIV. Los resultados de los estudios o investigaciones de naturaleza económica, política y social que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, y

XV. El padrón de cabilderos, de acuerdo a la normatividad aplicable.”

Ciñéndose a este mandato, esta Legislatura emprendió acciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, desde el 25 de septiembre de 2015 a la fecha. Muestra de ello, es que se puede consultar en el portal del Congreso del Estado todas y cada una de las iniciativas de ley que están en estudio, opinar y realizar observaciones; escuchar y ver (audio-video) de las reuniones de las comisiones y consultar los dictámenes; ver la instalación y desarrollo de las sesiones del Pleno del Congreso, en tiempo real, con el propósito de analizar las etapas y procedimientos legislativos; así como, analizar las transcripciones literales del desarrollo de las sesiones del Congreso.

Además, se pueden observar los siguientes avances:

1. La incorporación del Congreso del Estado al sistema Infomex;
2. Descripción de manera detallada y sencilla de los pasos a seguir en el proceso de solicitud de acceso a la información (flujograma en formato descargable);
3. Apertura en el portal del Congreso del vínculo denominado “consulta las iniciativas” mediante el que cualquier persona puede no sólo conocer sino además dar su opinión sobre las diversas iniciativas que han sido presentadas en la legislatura y mandar propuestas;
4. Difusión en el portal del Congreso para su consulta del paquete fiscal estado;
5. Rediseño de la página para hacer mucho más accesible la información relacionada a las comisiones del congreso y a los asuntos por ellas tratados; y,
6. Actualización y publicación en el portal del Congreso de:
 - Los lineamientos que regulan la disposición y comprobación de la partida 4411 “ayudas sociales y culturales;
 - Los lineamientos para la comprobación de la partida 3852 gastos de operación de diputados y diputadas;
 - Lineamientos que regulan la disposición y comprobación de los fondos revolventes asignados a los integrantes de la Junta de

- Gobierno y Coordinación Política, así como el reintegro de las erogaciones realizadas por el Presidente del Congreso;
- Lineamientos para regular la disposición y comprobación de las partidas presupuestales asignadas a los grupos y representaciones parlamentarias;
 - Difusión sobre los gastos realizados por las y los diputados con motivo de viajes y comisiones;
 - Lineamientos para la entrega recepción de los servidores públicos del Poder Legislativo del estado de Guanajuato;
 - Apertura de la ventana denominada “resultados legislativos” que muestra la síntesis periódica de los trabajos realizados por las y los legisladores;
 - Incorporación del flujograma que detalla el proceso legislativo;
 - Actualización de información sobre legisladores incluidas su currícula; ubicación de casas de gestión; redes sociales; números de contacto, etc;
 - Difusión de agendas parlamentarias;
 - Actualización de votaciones en pleno y comisiones que permite saber a detalle el sentido del voto de las y los legisladores;
 - Publicación del presupuesto aprobado y ejercido del congreso del estado, incluido el relacionado con los grupos y representaciones parlamentarias; y,
 - Puesta en marcha de la publicación de declaraciones patrimoniales de las y los legisladores.

En la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicada el 27 de diciembre de 2016 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se incorporan nuevas figuras-el Cabildeo, el Sistema Electrónico, y, la Gaceta Parlamentaria- entre las que destaca el Parlamento Abierto, las cuales constituyen una realidad y, consecuentemente, una práctica parlamentaria que se ha venido implementando en el devenir de las legislaturas. Para muestra, bastan dos botones:

- a) El 7 de junio de 2017, se tomó de protesta e instaló el Consejo Ciudadano de Parlamento Abierto del Congreso del Estado, integrado por destacados conocedores de las diversas ramas profesionales –de la Universidad de Guanajuato; de la Procuraduría de los Derechos Humanos; de Colegios de abogados; de Cámaras empresariales; y Asociaciones civiles– quienes apoyarán el trabajo legislativo y quehacer parlamentario de manera honorífica fundamentalmente para:

- “Promover la participación organizada de la sociedad, en actividades legislativas;
 - Establecer un sistema permanente que permita identificar la percepción de la ciudadanía, en relación a la legislación vigente;
 - Integrar un sistema de seguimiento y evaluación de las leyes o decretos vigentes;
 - Evaluar con objetividad el comportamiento, eficiencia y preparación de los integrantes del Congreso del Estado; y,
 - Propiciar la elaboración de propuestas ciudadanas de reformas a leyes a través de la iniciativa popular.” (art. 212); y,
- b) Posteriormente, el 22 de junio de ese año, la Sexagésima Tercera legislatura del Congreso del Estado, conjuntamente con los titulares de los tres poderes del Estado, refrendó su compromiso en participar en el ejercicio de gobierno abierto en lo local, edición 2017, promovido y coordinado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Con la invitación que hizo el Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato a los Poderes Públicos locales y a la Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias, Capítulo León (AMEXME), para firmar la *Declaratoria Conjunta para la Implementación de un Gobierno Abierto*, el 22 de junio de 2017, Guanajuato se convirtió en la **primera entidad federativa a nivel nacional en suscribir una Declaratoria de esta naturaleza** que, incluye a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta suscripción de la Declaratoria en comento daría pauta a una reforma constitucional de gran calado -publicada el 14 de noviembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato-, al adicionar a los artículos 36 con un segundo párrafo y 117 con un octavo párrafo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, respectivamente, los principios de Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta a los Poderes Públicos del Estado; y, a los ayuntamientos el principio de Gobierno Abierto:

Artículo 36.- El Poder Público del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los poderes del Estado deberán regirse bajo los principios de Parlamento abierto, Gobierno abierto y Justicia abierta, respectivamente, mismos que estarán orientados a la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas

Artículo 117. ...

...

Los Ayuntamientos se regirán por el principio de Gobierno Abierto, en términos de su Ley Orgánica. (Congreso del Estado de Guanajuato, 2018)

Cabe señalar que, el Poder Ejecutivo del Estado trazó un *Plan de Acción Local de Gobierno Abierto para el Estado de Guanajuato 2019-2021*, suscrito el 5 de julio de 2019, en donde la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado se sumó al Plan con el compromiso, “Aplicación de lenguaje ciudadano”, que tiene como objetivo: “abonar a la construcción de un sentido de pertenencia de la ciudadanía hacia las actividades del Congreso del Estado a través de la implementación de un lenguaje claro, sencillo y directo que permita dar a conocer el quehacer parlamentario a la sociedad guanajuatense”. La implementación de este objetivo comprendió un plazo de dos años: de julio de 2019 a julio de 2021.

Luego de haber fenecido el plazo de este compromiso, “Aplicación de lenguaje ciudadano”, liderado por la Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato habrá que reflexionar seriamente sobre su formulación, implementación, ejecución y evaluación.

Los resultados están a la vista y la “moneda en el aire”.

En el marco del inicio de una nueva legislatura se considera pertinente que la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato debe ser liderada por la Junta de Gobierno y Coordinación Política, a través de la Secretaría General, en razón de que el secretario General -secretario técnico de la Junta de Gobierno- es quien coordina todas las direcciones y unidades del Congreso y, por ende, es quién debe coordinar la construcción del Plan de Acción de Parlamento Abierto en todos los aspectos operativos para garantizar la sostenibilidad y apoyar el trabajo y quehacer legislativo con la visión de un segundo modelo de creación de un Plan de Acción de Parlamento Abierto teniendo un capítulo en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, en donde el Congreso del Estado desarrolle, implemente, monitoree y evalúe su propio Plan de Parlamento Abierto, en virtud de que la Junta de Gobierno y Coordinación Política representa mayor pluralidad y competencia en la toma de decisiones. Además, existe un gobierno unificado en el Estado de Guanajuato; es decir, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo están bajo el gobierno del Partido Acción Nacional.

CONCLUSIONES

La génesis del Poder Legislativo tuvo como función primigenia la representación, característica esencial de nuestro régimen político, cuya legitimidad se fundamenta en el voto que emiten los ciudadanos en las elecciones para elegir a sus representantes populares. No obstante, para que los parlamentos abiertos funcionen de manera eficaz y eficiente deben concebirse como plataformas democráticas participativas, cuyos pilares constitutivos son la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública apoyadas en las tecnologías de la información y comunicación con una visión y misión ética que genere confianza en las soberanías, que permitan el acceso y participación de la ciudadanía en cada una de las etapas y procedimientos legislativos.

Sin duda, el Parlamento Abierto es una asignatura pendiente en los congresos locales de nuestro país, que nos invita a reflexionar en la relación que debe prevalecer entre los representantes y representados en el marco de las agendas legislativas, la actividad parlamentaria y la renovación de los treinta congresos estatales como consecuencia de las elecciones del 6 de junio de 2021; y, vislumbrar el tipo de Modelo de Parlamento Abierto pertinente para cada congreso local en función del sistema de partido, gobierno dividido, unificado o no unificado.

Estos son los retos, la corresponsabilidad es de todos.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2017). *La gobernanza del sector público*. Guadalajara: Editorial Pandora, S.A de C.V.
- Arroyo, J. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 13-41.
- Bohórquez, E. (2015). Parlamento Abierto Logros y Retos. En M. Nyaggah, *¿Dónde están los diputados en el gobierno abierto?* (págs. 89-96). México: Transparencia Mexicana.
- Bohórquez, E. (2015). Parlamento Abierto Logros y Retos. En E. R. Bohórquez, *Se necesitan dos para una verdadera alianza* (págs. 109-134). México: Transparencia Mexicana.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaria de Gobernación.
- Castaños, M. (2016). El Gobierno Abierto en México: ¿Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la FCP y S de la UNAM*.
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2017). *Lineamientos de Parlamento Abierto del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Secretaria de Gobierno.

- Congreso del Estado de Guanajuato. (2018). *Constitución Política del Estado de Guanajuato*. Guanajuato: Secretaria de Gobierno.
- Dabín, J. (2003). *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México: Unam.
- Fuentes, M. L. (2015). Editorial. *México Social*, 3-3.
- Gascó, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*. Obtenido de Bogotá: Observatorio Universidad Externado de Colombia: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guiadebuenas-practicaseingobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf>
- Gutiérrez, O. (2016). *Sistema Federal. Tendencia Actual. Federalismo Centralmente Dirigido*. México: Porrúa-Escuela Libre de Derecho.
- ParlAmericas & Open Parliament Network. (6 y 7 de diciembre de 2018). *Guía para el desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*. Obtenido de Secretaría Internacional de ParlAmericas : https://parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- Ramírez, A. (2012). *Fundación Dialnet*. Obtenido de Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital. Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403406>
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la Lengua Española*. España: Real Academia Española.
- Rey, E. (1993). *Teorías Políticas Clásicas de la Formación del Estado*. Santa Fe de Bogotá: Temis.
- Tesis Jurisprudencial, 142/2001 (Pleno 2001 de diciembre de 2001).
- Transparencia Mexicana. (7 de marzo de 2014). *Semana de la Transparencia y Parlamento Abierto – Del acceso a la información a la apertura gubernamental*. Obtenido de <https://www.tm.org.mx/semana-de-la-transparencia-y-parlamento-abierto/>

LA DIGITALIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE INNOVACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Miguel Ángel Méndez Mandujano*

INTRODUCCIÓN

El sistema burocrático que Max Weber describiera a principios del siglo XX se ha transformado a resultado de los cambios tecnológicos y organizacionales de la sociedad, lo que ha vuelto en la actualidad imprescindible la aplicación de nuevos métodos que permitan acoplarse a la transformación digital y fomenten la innovación en el sector público. En este contexto, dentro de la corriente del parlamento abierto, ha surgido el “parlamento electrónico”, una forma de introducir la digitalización en el poder legislativo.

Mejorar la calidad de la producción legislativa, de sus procesos administrativos, del mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas y contar con una mayor interactividad con la ciudadanía, son unos de los principales objetivos que conlleva la innovación digital del parlamento que, además, contribuye con el fortalecimiento de atribuciones como lo es el control parlamentario y su relación con los demás poderes constitucionales. La digitalización no es solo una mejora de las funciones sustantivas del poder legislativo, puesto que ella se inserta en la renovación de la concepción tradicional de la representación popular y del ejercicio de la ciudadanía. El parlamento electrónico es un proyecto ambicioso que se advierte impostergable y que, sobre todo, deviene necesario en el contexto de la creciente desconfianza ciudadana frente al poder legislativo, a la organización tradicional del Estado y a sus instituciones.

La presente investigación tiene por objetivo analizar la situación del parlamento electrónico en México, identificar obstáculos y áreas de oportunidad, con base en la revisión de tres informes: el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017*, el *Informe Mundial sobre parlamento electrónico de 2018* y el *reporte Govtech y el futuro del gobierno del 2020*. Nuestro análisis se concentra

* Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). También, cuenta con una especialidad en Innovación Pública. Actualmente es Investigador “A” del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Este artículo contó con el apoyo de Ricardo López Martínez, licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

en el Congreso de la Unión por razones de espacio y, sobre todo, porque nuestro interés se orienta a la estructura administrativa del Estado Federal.

En la primera sección de la investigación introducimos el concepto de parlamento electrónico en el contexto de la digitalización de la administración pública; en la segunda sección revisamos los alcances y obstáculos del parlamento electrónico a nivel internacional y nacional a partir de los informes consultados; en la tercera sección, las recomendaciones que ellos proporcionan para solventar los obstáculos; por último, ofreceremos un balance y lo que consideramos es el principal obstáculo y, a su vez, área de oportunidad para implementar el parlamento electrónico en México —la falta de plataformas digitales que promuevan y permitan la participación ciudadana en las labores parlamentarias—.

A pesar de que se tratan de investigaciones que difieren en tiempo y método —lo que en principio las vuelve incomparables—, ellas ofrecen distintos panoramas institucionales sobre la apertura y digitalización gobierno y del parlamento que son de utilidad para resolver nuestro objetivo. En la actualidad no disponemos de más reportes de esta envergadura —y todavía no se anuncia una nueva edición de los mismos—, sin embargo, seleccionamos un conjunto que se extiende por un lapso relativamente reciente de tiempo, lo que solventa relativamente esta deficiencia. Nos abstenemos desde el principio de cualquier conato de comparación de los informes que sugiera un progreso lineal o escalonado de la situación del parlamento electrónico en México. Nuestro interés es solo analizar tres concepciones sobre la situación del parlamento electrónico y sobre ello sentar las bases para una posterior propuesta de innovación en el poder legislativo mexicano en materia de parlamento electrónico.

LA INNOVACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEL PARLAMENTO

a. La administración parlamentaria

Entendemos por administración pública lo relativo a la operación y organización de las instituciones pertenecientes al Estado. Está relacionada con el gobierno, pero no se confunde con ella, puesto que la administración pública es hasta cierto punto independiente de los cambios del gobierno estando principalmente relacionada con la resolución de las condiciones operativas que requiere el ejercicio de las políticas gubernamentales, independientemente de la ideología política a la que se adscriba el gobierno en función. Esta cualidad la posiciona dentro de las facultades del poder ejecutivo, encargado precisamente de la implementación de las resoluciones de la voluntad popular por los poderes de la unión.

La diferencia de la administración pública y del gobierno, así como de estos respecto del Estado, implica el recorrido histórico que se extiende del Estado absolutista al Estado de Derecho sobre la base del desarrollo del liberalismo y la defensa de la individualidad. Un resultado típico de este proceso es la subordinación del poder político al poder jurídico que se consolida con la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial que conforman el Estado Constitucional (Granados Covarrubias, 2014).

De tal forma, la administración pública, adquiere una connotación jurídica plasmada en lo que se conoce como derecho administrativo, y por su parte la administración del poder legislativo, el tratamiento de los asuntos operativos y organizativos parlamentarios, adquiere una determinación jurídica con el derecho parlamentario, si bien no autárquica, imputable de acuerdo con procedimientos delimitados por la Constitución Política (Granados Covarrubias, 2014).

En los estudios asociados a la materia existe una diferencia entre la administración parlamentaria y la administración pública (Granados Covarrubias, 2014). No es una diferencia ampliamente aceptada, pero es de utilidad para comprender la innovación digital del parlamento. La primera de ellas, la administración parlamentaria, refiere a la operación y organización del parlamento fundamentada en la autonomía del poder legislativo.

Su independencia respecto de la administración pública evita que esté subordinada a las injerencias del poder ejecutivo, así como las del poder judicial (Granados Covarrubias, 2014). Es errado pensar que, por situarse fuera de la administración pública, la administración parlamentaria está fuera del escrutinio público, o peor aún, que no es una institución pública. Los mecanismos de control no desaparecen y el parlamento tampoco es ajeno de los intereses de la ciudadanía en beneficio de la representación de la voluntad popular.

Si se atiene al Estado de Derecho y a la doctrina de la división de poderes, entonces la diferencia entre administración pública y administración parlamentaria deviene una consecuencia jurídica. Por lo tanto, en principio esta división no contraviene la eficacia de la representación popular, sino todo lo contrario, permite organizarla jurídicamente. La administración parlamentaria y la administración pública deberían distinguirse para comprender e implementar la división de poderes. A pesar de que todas las instituciones jurídicas son públicas, esto no significa que todas ellas deban administrarse de la misma forma, sino de acuerdo con la división orgánica de poderes de la constitución del Estado de Derecho.

La administración parlamentaria, a diferencia de la administración pública, adquiere propiedades singulares (Granados Covarrubias, 2014):

- Los funcionarios del parlamento no están relacionados directamente con los ciudadanos, sino con la organización del poder legislativo, lo cual contrasta con los demás servidores públicos que están orientados hacia el trato directo con los ciudadanos.
- Los funcionarios del parlamento no gestionan servicios públicos, debido a que ya se encuentran ejerciendo uno en el parlamento, ni ejercen dominación sobre un territorio específico.
- La administración parlamentaria responde a la dinámica autónoma del parlamento en el cual se desarrollan deliberaciones políticas, y no así a una dinámica jurídica predeterminedada como el resto de la administración pública. Esta última responde a una organización jerárquica y en mayor medida estática.
- La agenda de actividades de la administración parlamentaria se puede elaborar sobre la marcha, en contraste de la administración pública, la cual se encuentra predeterminedada jurídicamente.
- Las controversias parlamentarias son resueltas con base en las disposiciones del parlamento y no mediante el poder judicial y el ejecutivo, lo cual distingue el ámbito de justiciabilidad de la administración parlamentaria y de la administración pública.

b. La digitalización del servicio público en el contexto de la apertura ciudadana

Es ya un lugar común invocar las limitaciones de la conceptualización que hiciera Max Weber (2014) de la burocracia para aprehender la administración pública de las sociedades contemporáneas. La delación de los trámites, la cadena de mandos interminable que termina por distanciar a los ciudadanos del cuidado de los asuntos públicos y el extrañamiento de los funcionarios respecto de las necesidades de la ciudadanía son algunos de los puntos que se esgrimen para constatar la necesidad de un cambio de paradigma de la administración pública. La sociedad ha cambiado y junto con ella asistimos al cambio de la concepción de la labor de las instituciones públicas y privadas.

La digitalización significa la transformación de los medios analógicos por medios digitales para llevar a cabo las operaciones de las instituciones, es decir, significa pasar de medios que utilizan sistemas físicos de almacenamiento de información y de acceso a la información, así como de operación, de ordinario relacionados con el papel y el trato directo con el personal humano, a medios que utilizan sistemas de almacenamiento de información, de acceso y de operación procesados mediante computadores que no requieren la copresencia y la ubicación física para funcionar adecuadamente.

La formación de los sistemas digitales no surge de las instituciones estatales, sino de la actividad social relacionada con la economía y

las diversas tecnologías de la información ampliamente difundidas e implementadas en las actividades cotidianas de los ciudadanos. A pesar de que las iniciativas de digitalización ya tienen algunas décadas de antigüedad, la emergencia sanitaria provocada por la aparición del virus SARS-CoV2 (COVID-19) ha acelerado el proceso de digitalización, puesto que varios servicios públicos de todos los ámbitos de gobierno y de las empresas se han visto en la necesidad de introducirse el uso y desarrollo de las plataformas virtuales.

Max Weber utilizó el concepto de “burocracia” para referir una forma de dominación que sustenta su legitimidad en la legalidad de una dinámica que se rige por lo que llamó el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, “es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior” (Weber, 2014, p. 1042-1043). La dominación burocrática es ejercida por un cuerpo profesional que cuenta con una distribución de actividades, una jerarquía de mandos y una constancia para con el cumplimiento de los deberes asignados.

Resultado de un largo proceso histórico, para el sociólogo alemán la burocracia es una adquisición civilizatoria que solo adquiere una forma avanzada con el Estado moderno y la economía capitalista. La burocracia es una forma de organización de la autoridad que no es exclusiva del Estado, pues esta también es extensible a la empresa. El funcionario del servicio público y de la empresa no persiguen fines personales, sino la realización de ideales abstractos, propios de la empresa y del Estado, por medio de los métodos disponibles más efectivos. Se trata de una organización social sin precedentes en lo que respecta a su eficacia para ejercer una forma de dominación y que desplaza a otras formas de autoridad, como el patrimonialismo y la organización social basada en relaciones particularistas y personalistas.

A propósito de la discusión sobre la burocracia, la digitalización del Estado ha sido planteada como un abandono de los trámites burocráticos y legalistas (CAF, 2020), lo cual, aunque entendible (hace referencia a una agilización de los procedimientos), ciertamente es impreciso, porque en realidad solo se desarrolla la eficacia de la burocracia y no se plantea romper esta forma de autoridad. La digitalización es una renovación paradójica de la burocracia, porque se levanta contra ella, pero al tiempo la amplifica y la reconduce. La tramitación digital y las plataformas en línea de atención ciudadana agilizan los procesos y genera nuevas formas de interacción en la esfera pública, lo cual abre un abanico de posibilidades para renovar las

viejas doctrinas de la representación de la voluntad popular en las que aún se sustentan las democracias contemporáneas.

c. Parlamento electrónico

El nuevo tratamiento de la información pública posibilitado por la introducción de las tecnologías de la información tiene por resultado una apertura inusitada que mejora la atención ofrecida al ciudadano y al tiempo la eficacia del gobierno en materia de rendición de cuentas y de transparencia. Esta corriente orientada a la transformación de la esfera pública se remonta al movimiento de gobierno abierto, una iniciativa de origen estadounidense para promover y garantizar la libertad de información y la rendición de cuentas cuya primera implementación fue la Ley Federal de Libre Acceso a la Información Pública de 1967 promulgada por Estados Unidos (Méndez Mandujano, 2019). El interés originario fue transformar la concepción tradicional de la ciudadanía por una en la que el ciudadano asumiera la iniciativa del escrutinio y de la participación política.¹

Para la apertura del gobierno es crucial integrar a la ciudadanía en el ejercicio del poder político más allá de los canales tradicionales como las elecciones y el sondeo. Surge del descontento ciudadano frente al secretismo de la administración pública y del gobierno, así como de una cuenta de una crisis de confianza de las instituciones estatales. En 2011 se presentó la iniciativa Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), la cual se dio a la tarea de establecer las bases generales para implementar la apertura del gobierno a nivel internacional (Méndez Mandujano, 2019):

- Hacer más eficaz la información sobre la actividad parlamentaria.
- Hacer más eficaz la participación ciudadana.
- Implementar las tecnologías de la información para integrar a la ciudadanía y optimizar la rendición de cuentas.
- Implementar estándares de integridad profesional.

La sociedad civil ha desempeñado un papel central en la apertura del gobierno y del parlamento. Es un movimiento que surge desde la ciudadanía para la ciudadanía y que los gobiernos han adoptado sobre todo como una forma de responder a la crisis de confianza de las instituciones estatales. En México diversas organizaciones de la sociedad civil han contribuido sustancialmente para la apertura del gobierno y del parlamento: Arena Ciudadana, Borde Político A.C, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Consorcio para el Dialogo Parlamentario y la Equidad A.C., Gesoc

¹ Para una revisión detallada del movimiento del gobierno abierto, véase (Méndez Mandujano, 2019).

A.C. Impacto Legislativo, Instituto Mexicano para la Competitividad, Inteligencia Participativa (OPI), Social TIC, Transparencia Mexicana, Sonora Ciudadana, Visión Legislativa.²

Desde la sociedad civil organizada y la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia, estos movimientos propugnan el acceso a la información pública que permita una mayor participación en el gobierno y en la administración pública. Las recientes innovaciones tecnológicas han aumentado las exigencias que la ciudadanía tiene ya no solo para el gobierno, sino también para el parlamento, sobre todo ahora cuando el ciudadano dispone de mejores herramientas para hacer valer su derecho a la información.

El parlamento abierto es una transformación 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.

Visto técnicamente, el parlamento abierto es una mejora de lo que se conoce como parlamento cerrado. Este es el nombre con el que se conoce la figura tradicional del parlamento, en el cual la representación de la voluntad popular se basta con el sufragio y algunas otras herramientas de consulta ciudadana, lo cual como hemos visto conduce a una concepción de la ciudadanía despotenciada del poder político que reviste en cuanto ciudadano de una democracia constitucional. El parlamento abierto y el cerrado comparten los mismos principios constitutivos de ejercicio del poder político de una democracia representativa, pero ellos se diferencian por las desiguales capacidades técnicas y operativas con que disponen para llevar a cabo la representación de la voluntad popular. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ofrecen mecanismos que permiten canalizar con mayor eficacia las demandas de la ciudadanía hacia el parlamento. Visto de este modo, el parlamento abierto es una forma institucional de responder con métodos complejos a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja.

2 Para una breve revisión de estas organizaciones, así como sobre su labor en la apertura del gobierno y del parlamento en México, véase (Méndez Mandujano, 2019).

El riesgo tecnócrata que cubre a la digitalización del Estado y los movimientos de apertura del gobierno y del parlamento, es decir, orientada exclusivamente por sus rendimientos técnicos, ha sido notada por quienes encabezan esta transformación. En el informe mundial de 2018 sobre parlamento electrónico, hay un esfuerzo por desarrollar un concepto que no tenga por límite la tecnificación de la dinámica parlamentaria, sino que agregue una vocación política para con la transparencia y la rendición de cuentas y una reivindicación del ciudadano, sin descuidar el papel destacado del gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil (Unión Interparlamentaria, 2018). La apertura del parlamento por lo tanto permite, además de un acceso a la información pública inusitada para los ciudadanos, una mayor capacidad para hacer valer las demandas de la sociedad e incidir en la calidad legislativa.

En el contexto de la digitalización de la administración pública y del parlamento abierto surge lo que se ha llamado el parlamento electrónico. Este movimiento recupera las iniciativas que mencionamos hasta ahora, pero de manera concreta en la figura del parlamento. ¿Qué significa? Se trata de una innovación del parlamento orientado a la implementación de las nuevas tecnologías de la información para optimizar el funcionamiento de la institución y, sobre todo, aumentar la participación de los ciudadanos en las actividades legislativas para garantizar la representatividad de la voluntad popular.

La administración pública atraviesa una transformación en todo el mundo propiciada por el prodigioso desarrollo de la tecnología. Sin el conocimiento de otras formas de organización social más exitosas, la vieja organización burocrática antes que desaparecer apunta a renovarse. La digitalización del Estado, la apertura del gobierno y del parlamento, como lo hemos mencionado anteriormente, son todos ellos nuevos métodos de organización complejos que responden a las necesidades de una sociedad compleja, como se ha visto recientemente con la contingencia sanitaria. Sobre esta base, asistimos a la ruta de un proceso civilizatorio impostergable y, hasta ahora inexorable, al que se debe responder y prestar toda la atención posible, pues en este momento se configura en el mundo la nueva faceta de la administración pública y privada de los tiempos venideros, ante la que más vale prepararse que obstinarse en postergarla.

Max Weber ya advertía que la burocracia es una forma de dominación imperfecta. Por su desarrollo formalista es previsible la excesiva acumulación de la tramitación y la especialización de los funcionarios por sobre las capacidades de los dominados, lo cual conduce luego de un cierto tiempo a la obstaculización de la eficacia de su administración. Es una paradoja que la pretensión racionalista de la burocracia se vuelva contra sí misma y la excesiva planificación termine por dificultar la propia planificación.

Con la nueva tecnificación de la administración pública y privada, los problemas de la racionalización de los procedimientos reaparecen. No han tardado en aparecer investigaciones orientadas a averiguar los rendimientos reales y nuevos problemas que la digitalización de la rendición de cuentas y la transparencia traen consigo (Luna Pla, 2018).

Las nuevas investigaciones ya no se orientan por asir los principios de la rendición de cuentas e implementarlos, sino por revisar sus implicaciones y consecuencias institucionales, sobre todo con el objetivo de responder a la necesidad de evaluar los rendimientos prácticos del parlamento abierto tal y como se han implementado. Lo relevante de estas investigaciones, una vez precisado este contexto, consiste en que ellas introducen el problema de las consecuencias contraproducentes de la rendición de cuentas en el parlamento que, las más de las veces, se basan en una declaración de principios cuya eficacia no fue elaborada con estándares técnicos sino políticos (lo cual no podría ser de otra forma al ser una iniciativa de la sociedad civil), los cuales desconocen los alcances y límites institucionales de sus principios programáticos.

EL PARLAMENTO ELECTRÓNICO A NIVEL INTERNACIONAL Y NACIONAL

La subordinación del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo marcó gran parte la historia política del Estado mexicano y la introducción del Parlamento electrónico se inserta en el proceso de autonomía del Parlamento frente a la Presidencia de la República. Se trata de un proceso largo y todavía en movimiento, como veremos más adelante, los estragos del presidencialismo todavía son observables y sobre todo sensibles en la situación actual del poder legislativo. Con la reforma política de 1977 se sentaron las bases para la apertura democrática del gobierno que tuvo como consecuencia para el poder legislativo la formación de una reglamentación propia y, no menos importante, la inclusión real de la oposición a la deliberación parlamentaria, hasta entonces dominada por el Partido Revolucionario Institucional (Báez Caballero, 2018).

La debilidad del poder legislativo frente al poder ejecutivo se remonta a la formación del Estado en México y adquiere su más alta expresión durante el periodo histórico que ocupara Porfirio Díaz la Presidencia de la República, siendo esta herencia uno de los principales obstáculos para la democracia que la reforma política de 1977 pretendió resolver (Córdova, 1989). Junto con la institución de los partidos políticos como entidades de interés público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorporó el sistema mixto de representación proporcional y la facultad del Congreso de la Unión para elaborar su propia reglamentación

(Báez Caballero, 2018). La trascendencia de esta reforma política para el desarrollo de la autonomía del poder legislativo y, sobre todo, para la construcción del sistema democrático es tal que a menudo es presentada como un parteaguas de la historia política de México.

Esta estructura del parlamento mostraría sus primeros rendimientos democráticos de gran alcance en el Congreso de la Unión con la pérdida de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados por parte del Partido Revolucionario Institucional que hasta entonces la había conservado sin ninguna interrupción (Báez Caballero, 2018). Sin embargo, la sola obtención de un sistema de competencia partidista y relativamente diverso, promovido ante todo por la reforma electoral de 1996 del Instituto Federal Electoral, la cual le otorgaba la calidad de órgano constitucional autónomo encargado de hacer valer la legalidad sin intromisiones partidistas de la competencia electoral, era apenas un primer paso la consolidación de la democracia en México, especialmente, en lo que respecta a la construcción de la autonomía del poder legislativo.

La reforma judicial de 1994, que estableció las bases para la regulación del poder legislativo por el poder judicial, es decir, la formación de criterios de justicialidad delimitados e independientes de las deliberaciones del parlamento, y el posterior establecimiento de la Auditoría Superior de la Federación en el 2000, institución encargada de regular las actividades del parlamento en materia de fiscalización (Báez Caballero, 2018), se sumaron a las reformas constitucionales orientadas a la democratización del Estado mexicano, en este caso, para la consolidación de la división de poderes y de los mecanismos de rendición de cuentas entre los órganos del Estado.

La noción de rendición de cuentas presente en esta estrategia es la mutua vigilancia de los poderes que conforman el Estado. Aquella que los estudios de rendición de cuentas llaman rendición de cuentas horizontal, es decir, un programa político y jurídico movilizado por la vigilancia de las responsabilidades encomendadas por la Constitución Política (López Ayllón y Merino, 2010). A pesar de los indiscutibles alcances de estas reformas en el parlamento, el nuevo contexto de la rendición de cuentas y de la transparencia orientadas ya no solamente a la vigilancia horizontal de las instituciones, sino también y, sobre todo, a la vigilancia vertical, es decir, aquella ejercida entre agentes e instituciones públicas, particularmente, por los ciudadanos frente a los órganos del Estado (López Ayllón y Merino, 2010).

La política gubernamental de rendición de cuentas y de transparencia adquirió una nueva dimensión con la institución de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 (Báez Caballero, 2018). Con esta reforma se buscaba asegurar como

actividad primordial dotar a los ciudadanos de mecanismos de acceso a la información pública con los cuales hacer valer el derecho al acceso a la información, programa indispensable para la consolidación y legitimación de la incipiente transición democrática acaecida a principios del siglo XXI con el advenimiento del Partido Acción Nacional a la Presidencia de República.

No obstante, existen resistencias parlamentarias. La incorporación de la vigilancia de las actividades es una regulación enfocada a establecer un equilibrio que a pesar de ello puede llegar a provocar desequilibrio si no existe proporción en los criterios vinculantes de inspección (Luna Pla, 2018).

Además, la implementación de la rendición de cuentas y de la transparencia en el parlamento mexicano es todavía insatisfactoria. De acuerdo con la última reforma constitucional en materia de transparencia de 2015, la información perteneciente a las instituciones públicas debe estar abierta a la consulta y escrutinio de los ciudadanos a excepción de la información que puede ser reservada temporalmente considerada de interés público y de seguridad nacional (Báez Caballero, 2008), lo cual aunque gubernamentalmente justificable, establece la posibilidad para una discrecionalidad por parte de los parlamentarios en la decisión sobre lo que pueden permitir para el escrutinio público. La rendición de cuentas y la transparencia no son, por lo tanto, operaciones que dependan de la mera actuación de los funcionarios y representantes políticos, sino también y, sobre todo, del ejercicio y propugna de los derechos de los ciudadanos.

En este contexto de reforma de las instituciones políticas para la consolidación de la democracia en México y, particularmente para el caso del parlamento, estas han retomado el parlamento abierto. Sin embargo, todavía no es apreciable una política gubernamental generalizada que asuma como compromisos la implementación del parlamento abierto, mucho menos del parlamento electrónico. El panorama es difuso más allá del Estado Federal, puesto que los poderes locales se distinguen por una variedad de recepciones e implementaciones de la apertura del gobierno y del parlamento. Para el caso de la versión electrónica de este último, no existen legislaciones que contemplen su implementación. Los informes disponibles solo realizan estimaciones del avance de este fenómeno a partir de indicadores que estiman de notoria importancia para calcular la situación del parlamento electrónico.

a. La situación mundial del parlamento electrónico según el Informe Mundial sobre parlamento electrónico de 2018

Este informe muestra el estado del parlamento electrónico en el mundo con base en una encuesta que trata de medir cómo los parlamentos utilizan diversos medios digitales y cómo estos impactan en sus actividades.

El diseño del cuestionario es el siguiente (Unión Interparlamentaria, 2018): se realizaron dos encuestas, una a los parlamentos y otra a los parlamentarios, de ambos se seleccionaron a los nacionales y se excluyeron a los subnacionales, en conjunto la muestra se extendió a un total de 114 cámaras parlamentarias de 85 países diferentes. El cuestionario consta de ocho secciones y 103 preguntas. Existen preguntas de respuesta libre, de opción múltiple y secciones con preguntas primarias y secundarias.

Debido a la poca cantidad que representan los parlamentos, se trabajó con base en muestras representativas y no estadísticamente significativas, es decir, los resultados son respectivos a los países analizados y no pueden interpolarse los resultados obtenidos del análisis de los cuestionarios. En cambio, en el caso de los parlamentarios, a quienes solo pudieron encuestarse 158 de un total posible de 600, ni siquiera puede considerarse una muestra representativa ni estadísticamente significativa, por lo cual debe solo considerarse para los casos aislados que capturó. Los resultados no se pueden descomponer por países, lo cual dificulta la interpretación selectiva por país y solo hace posible la lectura tendencial de los gobiernos electrónicos.

Este informe, a diferencia de los anteriores, parte de un concepto de parlamento electrónico que no se limita a la conocida caracterización tecnológica, sino que se extiende a una vocación política para con la transparencia y la rendición de cuentas y una puesta en el centro al ciudadano, sin descuidar el papel destacado del gobierno, de la iniciativa privada y, sobre todo, de la sociedad civil (Unión Interparlamentaria, 2018, 19-21).

Los hallazgos más importantes son los siguientes (Unión Parlamentaria, 2018, 42):

- Las tecnologías digitales se encuentran integradas con la actividad parlamentaria.
- El uso del formato XML se ha estabilizado, lo cual muestra que es una tecnología madura para los parlamentos.
- El uso de la mensajería electrónica ha incrementado como el de las redes sociales.
- La transmisión digital y de video ha aumentado en disminución de canales como la radio.
- Entre las barreras de las TIC se encuentran la falta de conocimientos y de capacitación de los operadores, y una inquietud entre ellos por la falta de seguridad y confianza de la información. Además, el

desconocimiento del modo de trabajo de los parlamentos se percibe como el obstáculo más relevante para obtener una mayor participación ciudadana.

- Más de un tercio de los parlamentos colabora con las organizaciones de monitoreo parlamentario.
- b. La situación del parlamento electrónico en México según el Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017 y el reporte Govtech y el futuro del gobierno del 2020*

i. Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017

De acuerdo con el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017*, la aplicación de la normatividad en rendición de cuentas y de transparencia en México es irregular (APA, 2017). Este informe revisa si se cumple con 10 principios de parlamento abierto distribuidos en 97 indicadores. Participaron en su elaboración Fundar, Borde Político, Impacto Legislativo y Visión Legislativa. Se revisaron las 32 legislaturas y el Congreso de la Unión y se recopilaron 3298 datos dando seguimiento a las páginas web de los parlamentos y a sus marcos jurídicos durante 2017.

Este informe evalúa el desempeño de los parlamentos en los siguientes rubros:

- Derecho a la información
- Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas
- Información Parlamentaria
- Información Presupuestal y Administrativa
- Información sobre Legisladores y Servidores Públicos
- Información Histórica (seguimiento de las actividades del parlamento lo largo del tiempo)
- Datos Abiertos y Software Libre³ (proporciona información mediante datos abiertos que permitan a los ciudadanos usarlos para evaluar el desempeño).
- Accesibilidad y Difusión (ofrece a los ciudadanos posibilidad de asistir a las instalaciones y las sesiones plenarias)
- Conflictos de Interés
- Legislan a favor del Gobierno Abierto

En este contexto, la introducción del parlamento electrónico se ubica en el programa del parlamento, pues este es una forma de llevar a cabo los

³ De acuerdo con el informe (APA, 2017), los requisitos para ser considerado software libre son los siguientes: 1) Ejecutar el programa en cualquier dispositivo, 2) Acceso a edición del programa, 3) Libertad para distribuir copias, 4) Libertad para distribuir copias modificadas.

objetivos democráticos de la apertura del gobierno para con los ciudadanos. En el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017* existe algunos rubros, como el Derecho a la información y Datos Abiertos y Software Libre que están directamente relacionados con la digitalización del parlamento, ya que en el primer caso, la mayoría de la información disponible, así como las solicitudes de acceso a la información, se realiza mediante plataformas digitales de los parlamentos (la eficacia del principio es de un 96%), mientras que en el segunda caso, más directamente relacionado con la digitalización, el puntaje en general de México y de los poderes locales son deficientes (con un promedio de 5%).

En este diagnóstico del parlamento abierto, los mecanismos de participación ciudadana en las deliberaciones parlamentarias son excepcionales (el rubro más semejante, Participación ciudadana y Rendición de cuentas, apenas cuenta con 51%). La implementación del parlamento abierto se orienta a la difusión de la información, siguiendo los principios de Rendición de cuentas y de la Transparencia, pero deja de lado una arista no menos importante que es la participación directa de los ciudadanos en la deliberación parlamentaria.

Aunque existe un avance paulatino en la obtención de los principios del parlamento abierto, el camino todavía es heterogéneo desde el punto de vista del federalismo. Los diversos poderes locales muestran resultados que varían desde puntuaciones regulares a deficientes a pesar de que todas las entidades federativas disponen con la normatividad suficiente para implementar los principios del parlamento abierto (APA, 2017).

Los principales obstáculos para el parlamento abierto en México son:

- El sentido democrático que sostiene el parlamento abierto no ha sido aprehendido con suficiencia por los parlamentarios y esta es más bien vista como un criterio de rendición de cuentas y de transparencia ordinarias y propias de una disposición más de la Constitución Política. Esto provoca que los principios del Parlamento Abierto son banalizados y se asumen como una actividad mecánica, lo que despoja de su iniciativa de transformación de la cultura democrático de los parlamentarios.
- Los formatos digitales de los documentos, particularmente el formato PDF, aunque está presente, no reúne las condiciones de consulta y utilización más deseados.
- Existe cierta confusión sobre el tipo de documento digital para representar datos. Por ejemplo, el formato PDF no es deseable para capturar información presupuestal que es más adecuada en hojas de cálculo.

- Las plataformas para el acceso a la información pública suelen ser de difícil consulta para los usuarios menos avezados.
- No hay reglamentación para implementar los mecanismos de participación ciudadana en las discusiones parlamentaria.
- Los datos abiertos y el uso de software libre son deficientes. La exploración de nuevas tecnologías para su implementación en el parlamento se obstaculiza por la confianza en los métodos tradicionales.

ii. Govtech y el futuro del gobierno del 2020

Este informe es un diagnóstico y una prospectiva del Govtech en el mundo realizado por uno de los agentes protagonistas de este movimiento. Aunque en México la influencia de las corrientes de apertura del gobierno y del parlamento se asocian principalmente con la participación de la sociedad civil, en el plano internacional existen diversas derivaciones que no se identifican con la particular experiencia mexicana, como lo es el Govtech.

El Govtech consiste en una alianza pública-privada de colaboración del Estado con la iniciativa privada (startups, scaleups y mipymes) que ofrece el soporte técnico para implementar la digitalización de sus funciones (CAF, 2020,14). El principal rendimiento del Govtech es la optimización de los procesos burocráticos, lo cual, al menos en un sentido técnico, no significa transformar cualitativamente el sustento jurídico de la administración pública, sino solo hacerla más eficiente en sus propios términos.

No se trata de una transformación exclusiva del Estado, pues es un movimiento que proviene de su entorno, principalmente de la iniciativa privada y de la sociedad civil. Se ha resaltado, no sin razón, que es más precisa la expresión ecosistema Govtech que solamente Govtech, ya que esta colaboración pública-privada requiere de más instituciones que el Estado. Bajo esta concepción, las empresas son depositarias de los conocimientos técnicos, mientras que los gobiernos lo son de las capacidades de coordinación y de asistencia pública. De tal forma, se desahoga la función pública y se mejora la tecnología disponible con la estimulación del mercado asociado con el ecosistema Govtech.

El Govtech ya es un mercado emergente en el mundo que dispuso tan solo en 2018 del movimiento de 400 billones de dólares anuales y se estima que dispondrá de 1 trillón de dólares en 2025 (CAF, 2020). La competencia internacional en este sector actualmente coloca a Estados Unidos y a Europa con el dominio de este mercado, quienes cuentan con el mayor número de colaboraciones público-privadas junto con la mayor calidad tecnológica.

No es correcto asociar el Govtech exclusivamente con el Estado, ya que el informe reitera repetidas veces que es más correcto hablar de un ecosistema

Govtech en la medida en que este espacio de convivencia requiere de las empresas y estas no forman parte del gobierno. Las empresas son solo depositarias de los conocimientos técnicos, mientras que por su parte los gobiernos lo son de las capacidades de coordinación y, excepcionalmente, de financiamiento del ecosistema. Para esta corriente no es deseable que el Estado cuente con empresas orientadas a estas actividades, sino solo con mecanismos de vinculación con las empresas para llevar a cabo la digitalización. Así se consigue desahogar la ya saturada función pública y al tiempo mejorar la calidad de la tecnología disponible al estimular la competencia del mercado asociado con el Govtech.

El Govtech ya es un mercado emergente en el mundo que dispuso del movimiento de 400 billones de dólares anuales en 2018 y se estima que dispondrá de 1 trillón de dólares en 2025 (CAF, 2020, 15). Existe una competencia internacional en este sector que actualmente coloca a Estados Unidos y a Europa con el dominio de este mercado, quienes cuentan con el mayor número de colaboraciones público-privadas junto con la mayor calidad tecnológica. Este punto ya es suficiente para advertir la potencial convivencia del Govtech con la actual administración pública de los países en vías de desarrollo, como lo es México, las cuales apuntan a equipararse con las grandes potencias internacionales. Es probable que la agenda administrativa de los países en vías de desarrollo tendrá que implementar, o al menos considerar, la alternativa que representa el Govtech para plantear sus planes de desarrollo en lo sucesivo.

Aunque es un informe que no versa estrictamente sobre parlamento electrónico, ofrece estimaciones que son de utilidad para comprender la situación de la digitalización del servicio público con base en el desarrollo tecnológico del país, lo cual es indispensable para cualquier proyecto de parlamento electrónico a nivel nacional o local. La orientación mercadotécnica de este movimiento se desvirtúa de las pretensiones del parlamento abierto y electrónico, por ello nos hemos enfocado a destacar los análisis de este informe más relacionados con nuestros intereses de investigación.

Según el reporte *Govtech y el futuro del gobierno 2020*,⁴ existen una serie de condiciones que obstaculizan la implementación de la digitalización de la administración pública que engloba al ecosistema en el que se desarrolla el parlamento electrónico (CAF, 2020, 42).

4 El informe es un diagnóstico y una prospectiva del Govtech en el mundo realizado por uno de los agentes protagonistas de este movimiento. El informe ofrece una breve exposición histórica y conceptual del Govtech, sus principales formas de operación, un panorama de su desarrollo con especial énfasis en Iberoamérica, y algunas recomendaciones para su implementación.

- **Idiosincrasia**
Se ignora los rendimientos que la tecnología puede ofrecer a la administración pública y se prefiere, por ignorancia o comodidad, permanecer en los modelos convencionales.
- **Falta de vinculación**
No existen un mercado lo suficientemente desarrollado como para vincular a las empresas con las necesidades de cada gobierno, tampoco este último dispone de mecanismos de coordinación que permitan estimular el desarrollo de este mercado.
- **Contratación pública**
Las empresas existentes que apoyan con tecnología analógica al gobierno tienden a acaparar los contratos y a encabezar la transición digital, lo cual inhibe desde el comienzo el desarrollo del mercado y agrega vicios en su estructura que repercute en la calidad de los servicios ofertados.
- **Riesgo de inversión**
Los financiamientos de capitales de inversión de riesgo que se dedican a financiar proyectos emergentes, como los relacionados con las empresas del ecosistema Govtech, no consideran conveniente invertir en el sector público debido a los largos plazos y la incertidumbre que rodea a este sector.
- **Desigualdad social**
Por otra parte, una característica y deficiencia del Govtech es que hasta ahora solo se encuentra disponible en las ciudades, es decir, en espacios en los cuales la implementación digital es posible, lo cual indica una agenda pendiente de expansión hacia las localidades rurales, incluso hasta para los países más desarrollados a nivel mundial en esta materia.

Para el caso de Iberoamérica existe, además de estos obstáculos presentes en las potencias más desarrolladas, factores de subdesarrollo regional que acentúan los obstáculos de implementación de la innovación digital particularmente orientadas a Latinoamérica:

- Entre las barreras de las TIC se encuentran la falta de conocimientos y de capacitación de los operadores, y una inquietud entre ellos por la falta de seguridad y confianza de la información. Además, el desconocimiento del modo de trabajo de los parlamentos se percibe como el obstáculo más relevante para obtener una mayor participación ciudadana.
- Falta de financiamiento público/privado para las empresas Govtech.
- Falta de compromiso gubernamental para cumplir con los acuerdos sobre la digitalización del gobierno acordados hasta el momento.

- Falta de políticas estatales para estimular el desarrollo del ecosistema Govtech.
- Obstáculos de contratación pública para empresas.

El informe recurre a una investigación desarrollada por el IDOM (consultaría española Govtech) en el cual se desarrolló un índice del nivel de desarrollo del CPI (Compra Pública Innovadora) que permite estimar el desarrollo del ecosistema Govtech en España, Portugal, Brasil, Chile, Uruguay, México, Colombia, Argentina, Perú y Panamá. Este índice es el promedio de una evaluación por separado de las políticas públicas, el marco legal, la demanda pública, la madurez de la oferta tecnológica, instrumentos financieros de apoyo a la Compra Pública Innovadora, que en conjunto resultan fundamentales para el desarrollo del ecosistema Govtech.

En este ranking México obtuvo el quinto lugar con las siguientes propiedades (CAF, 2020, 88):

Favorables

- México tiene un ambiente digital (recursos tecnológicos e información digitalizada) suficiente para el desarrollo del Govtech.
- México dispone de una alta calidad de startups de Govtech.
- Los datos de la administración pública están abiertos para la consultoría.

Desfavorables

- La población y las empresas disponen de un nivel medio de conocimientos sobre el ecosistema Govtech.
- La contratación pública aún no distingue entre los mecanismos tradicionales y los mecanismos Govtech.
- Los Govtech encuentran una especial dificultad para atraer capitales de inversión de riesgo en proyectos coordinados por el gobierno.

México dispone de iniciativas como *Reto México*, el cual es una plataforma lanzada en 2016 para construir soluciones ciudadanas a problemas cotidianos que ellos reportan a la plataforma y para las cuales reciben apoyo gubernamental con base en una evaluación de cada caso. Es una iniciativa de origen ciudadano que es financiada por el gobierno mexicano, aunque administrada por los ciudadanos fundadores. También dispone de plataformas como *Visor Urbano* lanzada en 2015 y orientada a construir soluciones digitales para problemas de la gestión pública municipal (CAF, 2020, 89). Es una iniciativa de software libre financiada desde 2016 por la Fundación Bloomberg Philanthropies.⁵

5 Para más información, se puede consultar su página web: <https://u-gob.com/visor-urbano-combatiendo-la-corrupcion/>

INNOVAR EN EL PODER LEGISLATIVO. RECOMENDACIONES BASADAS EN EL PARLAMENTO ELECTRÓNICO

Los reportes disponibles sobre parlamento abierto y electrónico ofrecen una serie de recomendaciones para su implementación de acuerdo con los diagnósticos que cada uno realizó, especialmente, orientados a los obstáculos y áreas de oportunidad para el desarrollo de la digitalización de los parlamentos encaminado a la apertura ciudadana y la rendición de cuentas.

a. Recomendaciones del Informe Mundial sobre parlamento electrónico de 2018

A pesar de que el parlamento electrónico todavía no se materializa en un marco normativo propiamente dicho, su presencia es incuestionable en la administración parlamentaria del mundo. Frente a este contexto, Unidad Parlamentaria (2018) proporciona una serie de estrategias para desarrollar la tecnología necesaria que incentiva el parlamento electrónico:

- Hackathons (coloquios de expertos en materia de tecnologías de la información orientados a problemas temáticos).
- Desafíos cívicos (concursos orientados a la resolución de problemas temáticos mediante innovación en tecnologías de la información).
- Residencias colaborativas (retiros de expertos enfocados por grupos de trabajo en los cuales tienen por objetivo resolver problemas orientados a las tecnologías de la información).
- Patrimonio común legislativo (trabajo colaborativo en línea de diversos equipos parlamentarios).
- Colaboración abierta distribuida e inteligente y visualización de datos (colaborar con organizaciones especializadas en el procesamiento de datos).

Además, Unidad Parlamentaria (2018) proporciona recomendaciones orientadas a la innovación propiamente gubernamental:

- Rendición de cuentas (aunque los mecanismos de rendición de cuentas son fundamentales, estos son muy rígidos y deberían revisarse para permitir innovaciones en el modo de trabajo de los parlamentos y dar paso a la experimentación de nuevas tecnologías de la información)
- Jerarquía y administración centralizada (la cadena de mandos obstaculiza un modo de trabajo descentralizado en el que están basadas las tecnologías de la información)
- Voluntad política y presión pública (las tecnologías de la información no solamente deben ser buscadas por los gobiernos sino también exigidas y propuestas por la ciudadanía y la iniciativa privada)

- Conjunto de habilidades internas y recursos tecnológicos (se debe capacitar a los funcionarios para que tengan conocimiento de las posibilidades de las tecnologías de la información, así como para que dispongan de los rudimentos básicos que les permita interactuar con estos ambientes electrónicos)
- Nuevos marcos jurídicos (una modificación de la normatividad existente que contemple los pormenores que implica incorporar las tecnologías de la información)
- Alianzas con la sociedad civil y con otras partes interesadas (el parlamento electrónico no puede ser tal sin la ayuda de la sociedad civil y de la iniciativa privada, las cuales brindan el apoyo tecnológico y cívico necesario para el desarrollo de la actividad del parlamento)

b. La implementación del parlamento electrónico en México

i. Recomendaciones del Diagnóstico de parlamento abierto 2017

De acuerdo con este informe, el parlamento abierto se encuentra en desarrollo y con graves deficiencias, para las cuales, son cruciales las implementaciones digitales que aumentan las capacidades del parlamento y de la ciudadanía y facilitan la transición en la administración parlamentaria.

Calidad de las páginas web

- Aunque existen reformas que prevén la apertura digital del acceso a la información pública, es preciso especificar con la misma importancia aspectos como la fluidez de la navegación y disponer intuitivamente la información. Esta deficiencia permite que las actuales iniciativas, aunque planteadas con las mejores intenciones, terminen por incurrir en nuevos problemas de apertura.

Agrupación de la información de forma intuitiva

- La información, aunque está o esté disponible, es crucial que se encuentre agrupada de una forma sencilla e intuitiva, sobre todo, se debe evitar la dispersión de información en diversas plataformas y optar por unificarlas.

Datos abiertos

- El parlamento debe introducir datos abiertos y reducir el formato PDF. Este último es un formato cerrado, ya que impide su edición y limita su manipulación. Además, abundan las imágenes escaneadas, lo cual hace todavía menos accesible el documento. Esto igual implica que debe optarse por la digitalización de los documentos certificados, es decir, que los documentos digitales valgan por

documentos originales, con lo cual, la ciudadanía tendría acceso a los documentos originales.

Cambios de legislatura

- Se debe optar por políticas de transparencia independientes de los vaivenes de la discusión y programas parlamentarios, con el fin de implementar un programa coherente y con miras a asentarse en las prácticas parlamentarias.
- Es importante que los criterios de apertura del parlamento sean un criterio de evaluación del parlamento como institución, independientemente de los grupos dominantes.

Participación ciudadana

- Los mecanismos de participación ciudadana son excepcionales y dependen del acuerdo de las fracciones parlamentarias y de los órganos estatales. No existe un marco normativo que integre de manera ordinaria y no excepcional a la ciudadanía en los procesos legislativos.

ii. Govtech y el futuro del gobierno abierto 2020

De acuerdo con este informe, el ecosistema digital que requiere la digitalización del gobierno se encuentra en condiciones apropiadas para desarrollar el paso de los métodos analógicos a los digitales. No obstante, debido a la particularidad de este enfoque —lo que llaman *Govtech*—, de manera destacada, la incorporación de la iniciativa privada y de la conformación del mercado de empresas encaminadas a resolver los problemas técnicos, este informe ofrece recomendaciones orientadas a la formación de este mercado que no tomaremos en cuenta, debido a que el enfoque de parlamento electrónico que utilizamos no requiere de esta dinámica para su implementación.

El informe prevé tres grandes líneas de acción:

- I. Definición y promoción de las estrategias Govtech
- II. Implementación de métodos de compra pública para la innovación digital
- III. Fomento de Startups y pymes con vocación pública

Las cuales se expresan en las siguientes estrategias que el informe destaca:

- Visión de largo plazo, establecer hoja de ruta de evolución del ecosistema y transformación digital del gobierno, asegurar recursos.
- Designar una organización especializada en la dirección de la digitalización.
- Establecer acuerdos de coordinación interinstitucional y de política transversal a todos los niveles de gobierno.

- Consolidar una estrategia generalizada de uso de datos abiertos.
- Crear indicadores de eficacia de las soluciones Govtech con el fin de evaluar y mejorar el ecosistema.
- Aumentar los conocimientos y habilidades de los operadores
- Diseñar licitaciones orientadas a promover una mayor innovación, ya sea mediante la ciudadanía, las organizaciones civiles y la iniciativa privada.

CONCLUSIÓN

El parlamento abierto representa una forma inusitada para hacer valer los principios de la democracia representativa y, particularmente, la digitalización del parlamento ofrece nuevas y más eficaces métodos de implementación que el desarrollo de la tecnología —y de la sociedad en su conjunto— permite en la actualidad. Como hemos revisado, a nivel internacional, la digitalización del servicio público y el gobierno es un proceso inexorable y que paulatinamente adquiere cada vez más terreno en las instituciones públicas y privadas.

Como lo señala el reporte *Govtech y el futuro del gobierno 2020*, la digitalización del servicio público no es una actividad principalmente estatal, sino de un ecosistema de agentes e instituciones que permiten el desarrollo tecnológico de la sociedad en su conjunto. Por ello, deberían abandonarse aquellas concepciones que consideran las actividades gubernamentales como acciones unilaterales en las que la ciudadanía es vista como un actor pasivo y desprovisto de iniciativa y capacidad de respuesta. En un ambiente complejo la digitalización —y por añadidura, el parlamento electrónico— es un fenómeno con múltiples dimensiones, irreductible a una mera política gubernamental.

Aunque el parlamento abierto se encuentra ampliamente extendido en el mundo, sobre todo en las democracias más consolidadas, con múltiples iniciativas y marcos normativos, implementados o por implementar, se trata todavía de un movimiento que se encuentra en ciernes, y lo es todavía más, la reciente deriva del parlamento electrónico. No son corrientes diferentes, puesto que obedecen a un mismo principio de apertura del gobierno a la ciudadanía en beneficio de la representación de la voluntad popular. La digitalización provee de nuevos medios para este cometido de apertura en el contexto del desarrollo tecnológico de la sociedad y de la formación de una clase de ciudadanos con una nueva forma de participar en la esfera pública.

De acuerdo con nuestro análisis, el principal obstáculo del parlamento electrónico en México es doble: el desconocimiento de sus rendimientos por parte de los integrantes del parlamento y sobre todo la falta de una

infraestructura tecnológica (incluyendo la capacitación humana) y jurídica que permita implementarlo. A pesar de su creciente expansión mundial, en gran medida es desconocida su significación e impronta para la renovación del poder legislativo. Es imprescindible comprender que es un fenómeno en movimiento que adquiere cada vez más uniformidad internacional a pesar de las diversas formas de las iniciativas alrededor del mundo, cada parlamento nacional ha tenido que diseñar un modelo de parlamento abierto y, recientemente, incorporar su versión electrónica, adaptado a sus necesidades y particularidad histórica.

En México, como en el mundo, el parlamento abierto se abre paso paulatinamente y comienza cada vez más a ocupar un lugar importante en la agenda parlamentaria. Sin embargo, en este contexto se agrega una particular deficiencia, propia de los sesgos que ha legado el presidencialismo y el proceso en curso de independencia del por legislativo, puesto que los informes que hemos consultado señalan que existe una falta del cumplimiento de las obligaciones ordinarias del parlamento, particularmente, la rendición de cuentas en materia de fiscalización y la participación ciudadana.

El *Diagnóstico de Parlamento Abierto en 2017* apunta un problema crucial: las más de las veces el parlamento abierto, y por añadidura, el parlamento electrónico, es asumido como un tópico de rendición de cuentas y de transparencia que, en sentido estricto, termina por ser redundante o por lo menos reiterativo, puesto que estas obligaciones ya están contenidas en la Constitución Política. Esto debe corregirse, puesto que la importancia de estos movimientos radica en una transformación de la de la representación de la voluntad popular y de la esfera pública, así como del ejercicio de la ciudadanía. Las nuevas tecnologías habilitan formas de interacción impensables en los tiempos fundacionales de los actuales sistemas democráticos que permiten al menos replantear los alcances y límites de las instituciones públicas.

Según el informe *El Govtech y el futuro del gobierno abierto 2017*, México dispone de la infraestructura tecnológica necesaria para el proceso de digitalización del gobierno y del parlamento. El país cuenta al menos con la estructura indispensable para comenzar un proceso generalizado de digitalización de los servicios públicos. Para el Diagnóstico de parlamento abierto de 2017, el parlamento mexicano ya ha adoptado los medios digitales para cumplir con sus obligaciones en materia de acceso a la información pública y dispone al disponer de diversas plataformas digitales de difusión y consulta, aunque de manera deficiente, puesto que todavía es posible optimizar estos servicios; principalmente, hace falta una apertura hacia los datos abiertos y el software libre que permitirá a los ciudadanos en el futuro una mayor eficacia en su relación con el parlamento.

En sus diferentes concepciones del parlamento mexicano los informes notan una madurez institucional y tecnológica lo suficientemente madura como para afrontar los retos de la apertura del parlamento y la digitalización. Sin embargo, a su vez ellos muestran que en general los proyectos para la apertura y la digitalización del parlamento todavía no son asumidos e implementados a cabalidad en nuestro país.

Si resumimos la dinámica operativa del parlamento abierto a un esquema, diríamos que consiste en dos operaciones básicas: 1) Una operación centrífuga, que tiene que ver con la interacción del parlamento hacia la ciudadanía, en la cual se incluyen las responsabilidades de acceso a la información pública y la rendición de cuentas, y 2) Una operación centrípeta, que tiene que ver con la interacción de la ciudadanía hacia el parlamento, ilustrada precisamente en la incorporación de los ciudadanos a las discusiones parlamentarias, más allá de la representación popular tradicional.

Aunque las dos son importantes, lo propiamente relevante que agrega la apertura del gobierno y del parlamento es esta segunda operación. Si bien idealmente es contraproducente separarlas y siempre deben ir ligadas, la segunda operación es la que agrega una nueva dimensión al ejercicio del gobierno y de la ciudadanía. Sobre esta base es alarmante que en el parlamento mexicano esta operación destaque por su ausencia, siendo los índices de participación ciudadana los peor puntuados en todos los informes. Por lo anterior, en México el parlamento abierto sigue siendo tan solo un proyecto.

Existe una notoria deficiencia en su implementación que se expresa en la falta de plataformas digitales que integren al ciudadano a la labor legislativa y que no solo mejoren la información disponible. Asumir una iniciativa parlamentaria que tenga en cuenta esta deficiencia permitiría materializar la agenda del parlamento abierto y electrónico en el país, el cual hasta el momento se ha concentrado en acercar sus resultados de su labor a la ciudadanía, pero ha descuidado enormemente acercar a la ciudadanía a la labor parlamentaria, lo que significa una falta grave para la consecución para la apertura del gobierno y del parlamento, indispensable en un contexto de creciente desconfianza ciudadana y de digitalización de las diversas actividades sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza Parlamento Abierto (APA). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México de 2017*. Alianza Parlamento Abierto. Disponible en: <https://imco.org.mx/diagnostico-parlamento-abierto-mexico-segunda-edicion/>
- Báez Caballero, Omar (2018). “Poder legislativo en México: ¿Democratización sin rendición de cuentas?” en Issa Luna Pla, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coord.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual* (pp. 167-187), Ciudad de México: IJJ, UNAM.
- CAF (2020). *Govtech y el futuro del gobierno 2020*. CAF/PublicTechLab.
- Córdova, Arnaldo (1989). *La revolución y el Estado en México*. Distrito Federal, México: Ediciones Era.
- Granados Covarrubias, Manuel (2014). *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública*. La asamblea legislativa del Distrito Federal. Distrito Federal: INAP.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010). “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Distrito Federal: IJJ, UNAM. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11710>
- Luna Pla, Issa (2018). “Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar”, en Issa Luna Pla, Khemvirg Puente e Imer B. Flores (coord.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual* (pp. 1-22), Ciudad de México: IJJ, UNAM.
- Méndez Mandujano, Miguel Ángel (2019). “El parlamento abierto como gobernanza interactiva”, en *Parlamento abierto: principios básicos y experiencias nacionales*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/ Senado de la República.
- Swislow, Dan y John Wonderlich (2015). “Parlamento abierto: colaboración para una representación moderna”, en Eduardo Bohórquez (coord.), *Parlamento abierto. Retos y oportunidades* (pp. 15-26), Ciudad de México: Transparencia Mexicana.
- Unión Interparlamentaria (2018). *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- Weber, Max (2014). *Economía y sociedad*. Distrito Federal: FCE. MUBI

PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

Claudia Alonso Pesado*

Hablar de democracia es mucho más que los procesos electorales bien llevados y que garanticen elecciones desde la pluralidad. En el presente capítulo se parte de la tesis de que los parlamentos abiertos se inscriben en las nuevas teorías de la democracia, que buscan ampliar los horizontes para la “...reconstrucción de la esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los nuevos actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población y del uso y disfrute de los beneficios del desarrollo” (Jardim, C. 2004. p. 177), pero que para lograr dicha reconstrucción de la esfera pública, deben ejercer sus funciones desde un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género.

Enfoque que les permita identificar que el principio de igualdad formal, no se traduce en igualdad real para las niñas y las mujeres, pues las relaciones de género atraviesan la estructura social en todos los ámbitos (económicos, políticos, culturales, educativos, institucionales, entre otros) en intersección con las otras relaciones de poder –de clase, de edad, de raza, de etnia, de capacidades, de identidades y orientaciones sexo-genéricas– generando desigualdades, discriminaciones y violencias hacia mujeres y niñas, afectando su ejercicio de derechos, su acceso al beneficio del desarrollo, a su participación y a la representación política.

Por tanto en sus funciones y en la representación política de la vida interna de los Congresos y en los procesos del parlamento se debe actuar bajo la perspectiva de género para transformar el orden social de jerarquías, valores y poderes que el patriarcado impone y que el Congreso y la función parlamentaria reproduce.

DEMOCRACIA, PARLAMENTO ABIERTO E IGUALDAD

Pensar la democracia desde el proceso electoral no es suficiente. Si bien en México se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas, bien sabemos que ello está atravesado por profundas desigualdades económicas, políticas y culturales y con precarias o nulas agendas que se debatan sobre las múltiples casusas de estas desigualdades. Por ello se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía, una democracia de contenidos que permita que el conjunto de nuestros derechos se torne efectivos.

* Consejera Honorífica del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Una democracia con una amplia participación de personas de todas las edades y sectores de la sociedad que delibera y toma parte de los asuntos que son de su interés y que cuenta con representantes que proponen, reflexionan, dialogan, argumentan, norman y ejecutan políticas alrededor de esos asuntos de su interés.

La democracia a la que mexicanas y mexicanos aspiramos se recogió en el artículo 3ro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde principios del siglo XX, al señalar que la democracia es más que una estructura política y un régimen político, se le considera como un **sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo**, lo que representa un estado de bienestar que define políticas públicas que derivan en la distribución equitativa de la riqueza y del acceso universal a la educación, la cultura, la salud, la política y el trabajo, para lograr un desarrollo nacional sin dejar a nadie atrás.

En consonancia con lo antes expuesto, en el presente artículo partimos de entender la democracia desde las discusiones de las nuevas teorías de la democracia, que plantean como contenidos de ésta, la deliberación, la participación y la conformación de la ciudadanía. Desde estas teorías el problema central “es el de la reconstrucción de la esfera pública como espacio fundamental de participación política, de los nuevos actores y de los segmentos tradicionalmente excluidos de la población y del uso y disfrute de los beneficios del desarrollo” (Jardim, C. 2004. p. 177).

El parlamento abierto es una expresión de lo que desde las nuevas teorías de las democracias se plantean, pues entre los elementos que le distinguen está el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y probidad parlamentaria (de entre diputadas y diputados y el servicio administrativo de la burocracia legislativa), y el uso de las tecnologías de la información; todo ello apunta hacia la reconstrucción de la esfera pública, para lograr igualdad con justicia.

Un Congreso democrático moderno ha de representar la pluralidad y la diversidad de la sociedad, pero aprovechando las nuevas tecnologías, las instituciones legislativas tienen en este momento la gran oportunidad de ser transparentes en formas diferentes y nunca antes vistas, respecto de todas las funciones que desempeñan mostrarse responsables por todas sus acciones, acrecentar su eficacia en relación con la atención de las demandas y necesidades de la población y, sobre todo, ser un foro accesible y un espacio público dispuesto de forma permanente al escrutinio y la participación de la sociedad; un Parlamento Abierto (Bonilla, G. 2018, p. 5).

De la misma manera, la igualdad entre mujeres y hombres, representa una expresión de las teorías de la democracia que buscan reconstruir

la esfera pública, pues aunque se llevan siglos de lucha de las mujeres (y algunos hombres), sigue vigente la agenda y la representatividad. Y es que al plantearse los estados modernos, a la igualdad como principio universal y como elemento consustancial del sistema político y jurídico en el surgimiento de la República como sistema político, queda en evidencia el orden patriarcal prevaleciente desde los sistemas económicos, religiosos, sociales y políticos precedentes, basados en la exclusión y la desigualdad hacia la mitad de la población. Orden que no corrige ni se plantea superar el nuevo sistema republicano, sino que lo quiere perpetuar. Pero las mujeres acogen el principio universal de igualdad como bandera de lucha política, y desde entonces vindican su derecho a la igualdad de trato, oportunidades y resultados en todos los derechos.

Por lo tanto, el debate feminista cuestiona a la democracia y le exige, les acojan y garanticen el pleno ejercicio de sus derechos de sus libertades y de una vida libre de violencia.

Los derechos civiles y políticos, los culturales, económicos, sociales, ambientales, han sido conquistados por las mujeres paulatinamente y de manera desigual a lo largo y ancho del planeta, y en México¹, a costas de sus vidas incluso, y a más de trescientos siglos aún siguen buscando que la democracia funcione para el mejoramiento económico, social y cultural de ellas y sus familias y comunidades, para que tengan espacios de representación política y para que sus representantes les representen incluyendo sus necesidades y demandas en sus agendas políticas. Por ello no se puede hablar de democracia si esta no incluye a las mujeres como sujetos de derechos específicos y como sujetas políticas.

...los congresos, parlamentos y legislaturas, son de una meridiana relevancia para la vida pública al ser los espacios institucionales para la confrontación civilizada, la deliberación, la negociación y la cooperación. Ahora más que nunca deben serlo para la participación ciudadana incluyente y universal. Solamente de ese modo se podrá abonar al elemento cualitativo de la representación política que derive en gobernanza (Bonilla, G. 2018, p. 5).

DERECHOS HUMANOS, RELACIONES DE PODER, GÉNERO E INTERSECCIONALIDAD

a. Derechos humanos

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas, libertades y reivindicaciones que toda persona tiene por el hecho de ser humana y humano. Son inherentes a la dignidad humana, que a su vez ésta,

1 En el anexo 1, se puede ver una línea del tiempo sobre la aparición y convergencia de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales sobre el derecho de acceso a la información y los derechos de las niñas y las mujeres.

también es inherente a la condición humana, entendida como el conjunto de dimensiones, cualidades o características de lo que conlleva ser, ser humana/o; la dignidad humana es el todo lo que posee y hace ser a una persona, es lo biológico, lo psicológico, intelectual y racional, lo afectivo y emotivo, lo social, político y cultural, lo estético y espiritual, es el individuo en su todo y es en lo social frente a los otros/as. Todas las dimensiones en interrelación, no como suma de partes, sino en una compleja interactividad. La dignidad humana conlleva el ejercicio de la autonomía y la libertad en la construcción de la identidad de sí mismo/a en lo individual, y la de sus pueblos como parte de una comunidad. Retomando a Gros (2003, p. 198):

La dignidad humana implica el necesario reconocimiento de que todos los seres humanos, iguales entre sí, son titulares, ontológicamente hablando, de una igual dignidad y que ésta dignidad se integra con todos los derechos humanos, los civiles, los políticos, los económicos, sociales y culturales.

La negación o el desconocimiento de uno, de algunos o de todos estos derechos significa la negación y el desconocimiento de la dignidad humana en su ineludible e integral generalidad.

La dignidad es un atributo de las personas humanas, de todos los seres humanos, sin ningún tipo o forma de discriminación.

Los derechos humanos desde el ámbito de la filosofía están inspirados en valores como la dignidad, la justicia, la igualdad y la libertad.

Los derechos humanos son por tanto universales, pues al ser inherentes a la humana y al humano les pertenecen a todas las personas; son integrales e interdependientes, pues cada derecho humano representa a una o a varias cualidades o características de lo que hace a la humana y al humano ser, ser humana y ser humano, y si los derechos refieren a las dimensiones o cualidades humanas no pueden pensarse de modo aislado sino por el contrario cada derecho depende de otros para su ejercicio; son progresivos pues alcanzadas las libertades y el ejercicio de derechos, se hace impensable que se restrinjan o pierdan; son inalienables es decir no se pueden enajenar o vender, y es por ello que si alguien no goza de uno o varios derechos el Estado debe buscar el modo de garantizárselo. Son imprescriptibles, es decir no pierden vigencia, no caducan, los ejerzas o no ahí están, no pierden validez, por el contrario de ahí la progresividad.

Los derechos humanos se han ido reconociendo en las Constituciones de los Estados nación, y en diversos instrumentos internacionales, que toman gran fuerza y se desarrollan con mayor amplitud y progresividad a partir de la segunda Guerra Mundial, regulando las relaciones entre los Estados de la comunidad internacional y estableciendo obligaciones para los países que los firman. Por lo que los derechos humanos implican obligaciones de promoción, protección, respeto y garantía para los Estados, y éstos los violan por omisión o por consentimiento del poder público.

México a partir de junio del año 2011, asume desde su Constitución Política un enfoque de derechos humanos para el ejercicio de la función pública, se obliga a toda autoridad a respetar, promover, difundir, proteger los derechos humanos y a sancionar en su caso a quienes los violenten y a su restitución. A la vez coloca en el centro la dignidad de las personas, y señala que para la garantía e interpretación de los derechos humanos se aplicará aquella norma que proteja de mejor manera el ejercicio integral de los derechos de la persona como titular de estos (principio *pro persona*), y para ello se explicita que tanto el marco jurídico nacional como convencional será obligado usarlo, atraerlo e incluirlo.

Lo anterior aplica a la labor del poder legislativo, pues como parte de los poderes del Estado mexicano es una autoridad que debe promover, proteger, defender, difundir garantizar los derechos humanos de toda persona que viva o se encuentre en el territorio nacional. En sus funciones, emisora de las Leyes y de ordenar y aprobar el presupuesto de egresos (de la federación y los estados según corresponda) deben tener enfoque de derechos humanos y por tanto debe tener presente que se debe regular, para acceder, ejercer, sostener el ejercicio y en su caso exigir su garantía en igualdad de condiciones, oportunidades y trato.

Si bien dese una perspectiva ontológica los derechos humanos son inherentes a las personas, desde una perspectiva histórico cultural, antropológica, política y sociológica sabemos que éstos responden a momentos históricos y que no todas las personas los viven o ejercen por igual. De ahí la importancia de comprender el significado histórico, social y reivindicatorio de los derechos humanos.

En su sentido histórico los derechos humanos responden por una parte a las necesidades y reivindicaciones producto o resultado de las condiciones socioeconómicas o geopolíticas de regiones, países o comunidades, y desde un sentido sociopolítico representan las reivindicaciones de justicia e igualdad de aquellos grupos o sector de las sociedades que han quedado excluidos del principio universal de la igualdad, del ejercicio de los derechos, propiciando desigualdades y discriminación. Siendo las mujeres y las niñas parte de esta exclusión, afectando con ello al a mitad de la humanidad. Por lo que “la modernidad ha sido el espacio donde las mujeres han podido construir un *nosotras*, en un proceso subjetivo de resignificación de su identidad de género, ahora profundamente moderno” (Lagarde M. (2018) p. 182) y que ha ido permeando el acontecer público y privado de las sociedades contemporáneas.

Es así por ejemplo que el derecho a la libertad tiene un significado diferente entre la edad media donde imperaba la esclavitud y la época contemporánea donde surgen los sistemas republicanos; o los derechos

políticos de la libertad de asociación, pensamiento, expresión e información, tiene un sentido diferente entre las sociedades occidentales que orientales o entre una población urbana, rural o indígena en un mismo territorio. O los derechos a la educación, al trabajo y del trabajo, a la salud o a la sexualidad y reproducción, es diferente entre mujeres y hombres y entre las sociedades del siglo XVI y el siglo XXI. O el derecho al agua y a un medio ambiente libre de contaminantes no se planteaba como un derecho en el siglo XVIII mientras que en el siglo XXI es impostergable su garantía para salvaguardar el derecho a la vida misma no sólo en lo individual sino como especie humana y como parte del planeta tierra.

Desde esta perspectiva histórica, social y política es que se puede comprender que el ejercicio de los derechos humanos en su interdependencia, están mediados por las relaciones de clase, sexo, edad, capacidades, raza, etnia, religión, entre otras, y por tanto la función legislativa, los Congresos y los parlamentos lo deben entender y atender.

b. Relaciones de Género e interseccionalidad. ¿Cómo se estructuran?

No hay humano/a sin sociedad. No hay humanidad sin sociedades. Por tanto, la naturaleza humana es social e histórica, es un conjunto de relaciones sociales que incluyen la idea del devenir, y por tanto del cambio social y político a partir de las contradicciones que subyacen en dichas relaciones de dominación, a partir del ejercicio del poder. Como dice Gramsci citado por Lagarde (1993, p.78), “el hombre deviene, cambia continuamente con la modificación de las relaciones sociales. Son expresadas por diversos grupos que se presuponen entre sí...”²

El ejercicio del poder implica un fenómeno relacional social y entre personas, donde prevalece una relación asimétrica entre quien domina y quien es, o quienes son dominada/o/as/os y subordinada/o/as/os.

Estas relaciones sociales a las que nos referimos como se esquematizan en la Figura 1, son: las económicas, las raciales o de origen étnico, las de edades (etáreas), las de orientación sexual o identidades sexogenéricas, las de discapacidad física o intelectual, y las de sexo y de género; todas van marcadas de jerarquía y valoración, que se sustentan en relaciones de desigualdad e ideas dominantes que se asimilan como situaciones dadas, e incuestionables.

2 El concepto hombre, Gramsci lo entiende como sinónimo de humano, lo que refleja una visión androcéntrica prevaleciente aún en aquellos años.

**FIGURA 1. LOS DERECHOS NO SE EJERCEN POR IGUAL.
LA INTERSECCIÓN DE LAS RELACIONES DE PODER.**



Fuente: Elaboración propia.

La imposición se logra usando regularmente la fuerza y la violencia aunque también se logra a través del conocimiento, la inteligencia, la riqueza y el dogma; la obediencia se logra en la convicción de la legitimidad del mandato o de la conveniencia en consentirlo hasta la percepción de una amenaza en caso de desobediencia o directamente el puro acatamiento forzado (Montbrun, A. 2010).

Al respecto vale la pena retomar el concepto de Poder Simbólico, desarrollado por Pierre Bourdieu para explicar cómo contribuye a que las personas se sometan a la opinión dominante:

Los actos de conocimiento y de reconocimiento prácticos de la frontera mágica entre los dominadores y los dominados que la magia del poder simbólico desencadena, y gracias a las cuales los dominados contribuyen, unas veces sin saberlo y otras a pesar suyo, a su propia dominación al aceptar tácitamente los límites impuestos, adoptan a menudo la forma de emociones corporales -vergüenza, humillación, timidez, ansiedad, culpabilidad- o de pasiones y de sentimientos -amor, admiración, respeto-; emociones a veces aún más dolorosas cuando se traducen en unas manifestaciones visibles, como el rubor, la confusión verbal, la torpeza, el temblor, la ira o la rabia impotente, maneras todas ellas de someterse, aunque sea a pesar de uno mismo y como de mala gana, a la opinión dominante, y manera también de experimentar, a veces en el conflicto interior y el desacuerdo con uno mismo, la complicidad subterránea que un cuerpo que rehúye las directrices de la conciencia y de la voluntad mantiene con las censuras inherentes a las estructuras sociales (2000, p. 31).

El poder simbólico, es 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” (2015. pp. 2 y 18).

Es necesario entonces identificar que estas relaciones de poder, en sí mismas generan desigualdad, discriminación y violencias y que hacen “intersección”, en el espacio concreto de las relaciones humanas y de las comunidades y pueblos, ocasionando lo que se ha nombrado como discriminaciones múltiples, que de alguna manera atraviesan a todas las personas.

Estas relaciones de poder se transforman en el tiempo por la intersección entre ellas, y porque la/s persona/as o grupo en situación de subordinación opone resistencia ante lo que domina o quien domina, propiciando las transformaciones histórico culturales, siempre y cuando encuentre las vías adecuadas para tal transformación; luego entonces en tanto más capacidades, recursos materiales, intelectuales, políticos y espirituales se tengan para oponer resistencia a esa relación de poder, es que se logra trastocar esa relación dominante y dar paso a un nuevo orden de relaciones más igualitarias y justas. Por ello se habla de empoderar a quien está en situación de subordinación según la relación de poder para que pueda construir su vida individual y social, con autonomía y libertad, haciendo hincapié, que las discriminaciones suelen acumularse, por lo que se tienen que oponer diversas resistencias, y pensar gestar las políticas públicas desde este enfoque interseccional.

*FIGURA 2. DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO.
MUNDO REPRODUCTIVO Y MUNDO PRODUCTIVO*



Fuente: Imagen realizada por Araida. Tomada de <https://www.araidacooperativa.org/sobreoficiosfeminizados>.

Respecto a las relaciones de género se ha colocado a las mujeres en una condición de subordinación, opresión y subvaloración; en una posición de inferioridad y dependencia vital estructural hacia los hombres, quienes son vistos como los proveedores del hogar, los jefes de familia, los tomadores de decisiones, o los controladores de los recursos económicos y de las vidas, de los cuerpos y decisiones de las mujeres, lo que está íntimamente ligado con el poder, al cual remite simbólicamente a la fuerza física, emocional e intelectual de ellos, tanto en lo público como en lo privado.

En contraparte, a las mujeres se les ubica como seres que existen para los otros tanto en el espacio doméstico, para la procreación, los goces y placeres sexuales, los quehaceres y cuidados como función principal, como en otros roles del espacio público asociado a esa jerarquización y valoración, identificándola con el símbolo cultural de la debilidad física, emocional e intelectual.

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

Bajo este orden social patriarcal, de jerarquías, poderes y valoraciones han pasado siglos basados en relaciones de pareja formada por un hombre que trabaja, gana dinero, disfruta del esparcimiento, socializa, y tiene una vida pública, junto a una mujer encargada de la casa, los hijos, los cuidados del marido, sin ser propietaria, una mujer que trabaja de sol a sombra, sin tiempo para el ocio y la recreación o la socialización, y con pocos espacios de acceso al mundo público (Figura 2.) En torno a esto, resulta valioso rescatar lo que Varela reflexiona al respecto:

Tantos siglos encerradas, despreciadas, minusvaloradas son como un ancla que nos impide vivir en libertad aún y cuando las mujeres participemos desde hace décadas en el trabajo retributivo, no tengamos hijos, disfrutemos del ocio y comencemos a abrirnos espacios en la vida pública. La autoridad masculina y el reparto del poder están enraizados y apenas son cuestionados. La incorporación de las mujeres a los puestos de responsabilidad se está realizando con las mismas reglas del juego. Las estructuras permanecen inalterables.

Miles, millones de mujeres tenían, tienen, destruida su autoestima por parejas que les recuerdan todos los días cuál es su sitio: <<tú qué sabrás>>. Millones de mujeres tenemos maltrecha la autoestima como colectivo, por una sociedad que cuestiona lo incuestionable: los derechos humanos de todos los seres humanos, hombres y mujeres (2008, p. 22).

Es por todo esto que se tiene como resultado que los derechos humanos no se ejercen, ni viven por igual, y que las reivindicaciones de derechos se

plantean originariamente por quienes vindican se les restituya lo que se les ha quitado, arrebatado, negado, y en consecuencia se tengan derechos específicos para nivelar tal exclusión, tal es el caso de los derechos humanos específicos para las mujeres en todo el ciclo de su vida.

Este ejercicio de exigibilidad de derechos es lo que ha ido modificando en el tiempo y con grandes resistencias, la estructura de la representación política y el acceso al mundo público en las democracias, mismas que no puede preservarse sin la garantía plena e integral de todos los derechos a las niñas y mujeres.

A estas luchas reivindicatorias pueden sumarse otros sectores de la sociedad no porque les signifiquen o representen beneficios en particular, sino por justicia e igualdad, repercutiendo a la vez en el fortalecimiento del tejido social, la participación y en su momento en la representación política.

Así que, una efectiva gobernanza y legislatura con perspectiva de género, reconoce estas otras formas de segmentación social que existen cultural y socialmente y que a su vez se convierten en otras formas de discriminación más allá del género pero que se particularizan alrededor del género.

Se tienen registrados alrededor de tres siglos de lucha de mujeres en explicar la segregación entre los sexos y discriminación, opresión y violencia que históricamente han vivido las mujeres. Es con ello que se plantea la construcción de una visión del mundo renovada desde el feminismo en sus diversas corrientes.³ Esta construcción epistemológica, filosófica y política desde la confluencia de las distintas disciplinas como la psicología, la antropología, la filosofía, la sociología, la medicina, la ciencia política, la demografía, la economía, entre otras, han logrado construir el basamento teórico necesario para influir y afirmar que no se puede entender la democracia, el desarrollo de los pueblos, la vida cotidiana y la sostenibilidad del planeta sin retomar los principios teórico y filosóficos de la teoría de género (Alonso, 2019, p.7), por ello los Parlamentos Abiertos no cumplirán su propósito si son ciegos a las relaciones de género y la interseccionalidad.

3 Amelia Valcárcel nos dice que “el feminismo es aquella tradición política de la modernidad, igualitaria y democrática, que sostiene que ningún individuo de la especie humana debe ser excluido de cualquier bien y de ningún derecho a causa de su sexo” (2008 p. 214 y 2019, p.11-12), y organiza este devenir en tres grandes Olas.

PERSPECTIVA DE GÉNERO Y PARLAMENTO ABIERTO

Al encontrarnos con lo que la lucha feminista, ha nombrado como desigualdad de género en nuestra sociedad y gracias a su análisis de género feminista que, como Marcela Lagarde (2018) lo describe,

...es detractor del orden patriarcal, contiene de manera explícita una crítica a los aspectos nocivos, destructivos, opresivos y enajenantes que se producen por la organización social fundada en la desigualdad, la injusticia y la jerarquización política de las personas basada en el género (p.16-17);

La perspectiva de género expresa las aspiraciones de las mujeres y sus acciones para salir de la enajenación para actuar cada una como *un-ser-para-sí* y, al hacerlo, enfrentar la opresión, mejorar sus condiciones de vida, ocuparse de sí misma y convertirse por esa vía en *protagonista* de su vida.

Las mujeres se proponen conformar su género como un *sujeto social y político*, y lo están haciendo al nombrar entre ellas, y frente a *los otros*, sus semejanzas, al reconocerse e identificarse en sus diferencias, y al apoyarse y coligarse para transformar sus opresivas condiciones colectivas de vida, pero también para compartir sus logros y los beneficios que se desprenden de su modernidad (p. 20).

Es que la perspectiva de género debe estar plenamente incorporada en el ejercicio de la función legislativa, en donde se gestan las leyes y normativas del estado, así como la estructura presupuestaria de ingresos y egresos para cada año fiscal. Es imprescindible para el fortalecimiento de la agenda legislativa adoptar un pensamiento crítico y analítico sobre el fenómeno que implica tal desigualdad, discriminación y violencia, debiendo para ello adoptar la definición que se tiene en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,

... es una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. 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. 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).

Cabe precisar que no ha sido sencillo instalar en el orden público gubernamental, ni en el académico, ni en la producción de la ciencia y la tecnología, y mucho menos en las relaciones económicas, laborales y políticas la perspectiva de género, pues está basada "...en otra apreciación de los mismos temas, en otros valores, y en otro sentido ético, lo que choca y se confronta con las convicciones más acendradas de la persona, con sus dogmas, sus lealtades y del sentido del deber y lo posible. La crisis intelectual

y afectiva que produce el contacto con ideas, valores y propuestas distintas a las propias es enorme” (Lagarde, 2018, p.21).

Legislar con perspectiva de género implica además de lo ya dicho, reconocer desde el enfoque de derechos humanos, los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad de los derechos humanos, en lo general y en lo particular, es decir las mujeres en relación a la situación de desigualdad con relación a los hombres, a su edad, a su origen étnico, a su condición socioeconómica, a su lugar de origen, a su condición civil, entre otras, para el ejercicio pleno de todos sus derechos. Requiere asumir a las mujeres como sujetas de derechos, y por tanto portadoras de poder y autodeterminación individual y colectivo; por lo que la perspectiva de género para incorporarse en el quehacer legislativo, en el parlamento abierto habrá de llevarse a cabo el análisis de género desde la transversalidad en el entramado del conjunto de procesos que definen al parlamento abierto.

El parlamento abierto involucra una serie de procesos que son citados por varios autores/as expertos/as en la materia; mismos que se retoman ampliamente en el artículo 4 en su fracción LII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México citados por Ramírez, N.

Parlamento abierto: son las normas y mecanismos establecidos para asegurar y promover el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión de la información parlamentaria, de manera proactiva, con la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativas; información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes; información histórica; que presenta la información con característica de datos abiertos, aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes; y aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno (2020, p. 3).

En el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (DAI), que junto a la transparencia y la rendición de cuentas, se amplía el conocimiento de la sociedad respecto a la cosa pública, fortaleciendo su capacidad argumentativa, crítica y de escrutinio público frente al ejercicio de las responsabilidades que la norma le da a servidoras/es públicas/os de todos los poderes, y órdenes de gobierno, y al uso de los recursos públicos, lo que posibilitará la reconstrucción de la esfera pública como espacio fundamental de participación política.

Si bien ello es importante, resulta insuficiente pues la reconstrucción de la esfera pública como espacio de participación política, ya vimos que requiere derribar el orden de jerarquías poderes y valoraciones que el patriarcado establece colocando en el centro y como paradigma de lo humano y de las civilizaciones al hombre y lo masculino.

Por tanto, el parlamento sensible al género, debe hacer efectivo el principio y derecho de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres reconociendo la construcción histórica de las desigualdades que excluyen, enajenan y violentan a la mitad de la población, a las mujeres, para convertirlas en sujetos políticos, sujetas de derechos estableciendo un nuevo pacto social en el acceso y beneficio del desarrollo y en el reparto del poder.

La problemática de género en que estamos inmersos mujeres y hombres forma hoy parte sustantiva en la construcción de la democracia y la redefinición de los modelos de desarrollo, así como de la resignación de la vida personal y colectiva. La propuesta va de lo macro a lo micro, de la formación social a la persona, de la casa al Estado, del Estado al mundo, del género a cada quien, de cada persona a diversas organizaciones y a la sociedad civil, y pasa, por supuestos, por complejos mecanismos de mediaciones.

Aun personas e instituciones que han considerado irrelevante los problemas de vida de las mujeres, o quienes avalan la opresión genérica, han debido discutir y dialogar con quienes impulsan la perspectiva de género y asumir su rechazo y su contribución a la opresión social. Muchos y muchas, con distintos ritmos, se han convencido y aceptan parcial o de fondo la propuesta (Lagarde, 2018, p. 20).

Con lo dicho, el parlamento abierto sensible al género representa una poderosa expresión de la transformación de las democracias, pues haciendo uso de la transversalidad para incorporar la perspectiva en la función legislativa, en su organización y vida parlamentaria, podrá estar aportando para que niñas y mujeres como sujetas de derechos y con el derecho a la participación desde la infancia reconfiguren las relaciones de poder y con ello el espacio público y privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, C. (2019). Evolución histórica del marco jurídico relativo a los derechos humanos de las mujeres. En S. d. Instituto Belisario Domínguez, *Unidad 2. Legislación con Perspectiva de Género, del Módulo 6: Legislación con Perspectiva de Género, de la Especialidad en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa*.
- Bonilla, J.C. (2020). “Derecho a la Información y Parlamento Abierto”, en *Principios del Parlamento Abierto*. I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Anagrama.
- Bourdieu P. (2015). Sobre el Poder Simbólico. Págs. 2 y 18. Disponible en <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1040.pdf>.
- Facio Montejo, Alda. (1992). Cuando el Género suena, cambios trae (*Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*). 1a. Ed, San José Costa Rica, ILANUD.
- Gros, H. (2003). “La Dignidad Humana en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos”. *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época. Vol. 4. 2003 (193-223)
- Jardim, C. (2004). “El objetivo de una perspectiva de género”, en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia*. PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Versión CD
- Lagarde, M. (2018). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. SIGLO XXI Editores.
- Montbrun A. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de "poder". En *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 9, N° 25, 2010, p. 367-389*. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682010000100022>
- Ramírez, N. (2020). “Derechos Humanos y Parlamento Abierto”. En *Principios de Parlamento Abierto*. I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México.
- Valcárcel, A. (2019). *El feminismo como una forma de habitar el mundo*. Nuevo León, México: Tecnológico de Monterrey.
- Valcárcel, A. (2008). *El feminismo en el mundo global*. Ediciones Cátedra. Universidad de Valencia. Instituto de la Mujer.
- Varela, N. (2008). *Íbamos a Ser Reinas*. Ediciones B, Barcelona, España.

LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA DESDE LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Danitza Morales Gómez*

INTRODUCCIÓN

En 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Mexicana para ordenar el uso de recursos electrónicos para garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía. Sin embargo, no fue hasta el 2015 que, con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), se implementó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que funcionaría a nivel federal y estatal, y sería gestionada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Esta plataforma fue posible gracias a una colaboración entre el INAI y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas del entonces Distrito Federal (INFODF), cuando se formó un programa de cómputo que permitió la búsqueda transversal de temas desde el mismo sitio. Desde entonces, la PNT¹ tiene como finalidad recabar información de más de ocho mil personas funcionarias y órganos de los tres Poderes de la Unión, los partidos políticos y los Órganos Autónomos de los tres órdenes de gobierno.

Este sitio ha fungido como un espacio concentrador de toda la información pública del Estado mexicano, al materializar las obligaciones generales de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en categorías específicas que deben satisfacer todas las entidades del servicio público de nuestro país. Así, aunque cada órgano tiene su propio sitio electrónico y, a su vez, minisitios dedicados a la transparencia y el acceso a la información, la PNT es una visita obligada para las personas estudiosas del Gobierno Abierto, la Justicia Abierta y, particularmente, el Parlamento Abierto.

Por ello, en este estudio se analizará y explicará la obligación de transparencia parlamentaria y cómo se materializa el derecho de acceso a la información por medio de la PNT. Se revisará la satisfacción de cada una de las obligaciones generales y estatales, de cada uno de los 32

* Directora General de la firma de consultoría parlamentaria Demolytics, Investigación Estratégica. Presidenta de Ciudadanías, AC. Correo: danitza@demolytics.com.mx

1 Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>

Congresos locales del país en la plataforma y así, a través de una matriz de cumplimiento, se comprobará si las Asambleas locales garantizan la transparencia parlamentaria a través del medio más general dispuesto para ello.

LA TRANSPARENCIA

La transparencia es un principio inherente a cualquier Estado democrático. Es una garantía del derecho que tienen las personas para acceder libremente a información plural y oportuna y, por consecuencia, entraña distintas obligaciones para las instituciones gubernamentales. En ese contexto nace la obligación de transparencia, cuyo núcleo esencial se compone de tres deberes: *a)* la apertura de información por parte del gobierno; *b)* comunicación o conocimiento de cara a la ciudadanía; y *c)* la rendición de cuentas (Sánchez Castañeda, 2017).

Uno de los objetivos de la transparencia es incidir positivamente en la participación ciudadana, así como establecer una relación de confianza, de tal manera que los mecanismos institucionales disminuyan la distancia entre las y los gobernantes y las gobernadas y gobernados, de ahí que exista una relación tan estrecha entre transparencia y democracia, como ya se ha expresado anteriormente:

(La transparencia) Se establece al abrir plenamente la participación ciudadana, cuando se descentraliza la información y los actos y procesos públicos se transparentan, así como cuando se desburocratizan los procesos de gobierno, y las instituciones permiten la participación permanente de los gobernados (Morales Gómez, Danitza, p. 104, 2019).

Este principio está constitucionalizado con una doble naturaleza: la proactiva y la pasiva. La proactiva implica un el cumplimiento de un amplio catálogo de obligaciones generales y específicas. La pasiva se refiere al debe que tiene el Estado de poner a disposición de cualquier persona la información pública que posee, a petición expresa de la ciudadanía (García Pérez, 2022).

La transparencia no solamente es el acto de rendir cuentas a la ciudadanía, además se trata de una práctica para colocar la información en la vitrina y para la disposición pública. De esta forma, las personas interesadas pueden revisar, analizar y, en su caso, usar la información como mecanismo que pudiera sancionar el actuar de la autoridad cuando se adviertan anomalías (Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo, 2020).

La transparencia es inherente al ejercicio de la función pública, pues se trata de la obligación del Estado de informar y dar cuenta a la ciudadanía de todos los asuntos a su cargo. De acuerdo con el Instituto de Acceso a

la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (2021):

...el término transparencia es utilizado para caracterizar una violación hacia la accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interese a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. O sea, es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer errores o mala praxis, por abrir archivos y apuntes y recuerdos, por describir fielmente hechos y circunstancias.

Se trata de la acción deliberada de los gobiernos con el objetivo de hacer públicas sus decisiones, determinaciones, políticas y programas. Así, si bien es indispensable la existencia de normas que prevean la transparencia, se requiere la existencia de voluntad política y cultura organizacional. Es decir, que la transparencia no sólo debe estar contenida en leyes o reglamentos administrativos, sino que debe ser parte de los valores institucionales y de las personas funcionarias públicas.

En ese tenor, las autoridades adquieren la obligación de hacer pública la información mínima que se derive de su administración. Se trata de información que, por sus características, debe ser difundida y conocida por todos los integrantes de la sociedad y que permite conocer el funcionamiento de las organizaciones públicas, evaluar el desempeño de las y los funcionarios públicos y, participar, cuando sea posible, en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas y de los programas públicos (Schuster y Martínez, 2014).

En la *Caja de herramientas de transparencia legislativa* hecha por EuroSocial, ParlAmericas y la Red de Transparencia y Acceso a la Información (2020), se entiende por transparencia a que cualquier persona pueda acceder a la información de interés público a través de la divulgación. Al respecto, el artículo 10 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone lo siguiente:

Artículo 10. Es obligación de los Organismos garantizar otorgar las medidas pertinentes para asegurar el acceso a la información de todas las personas en igualdad de condiciones con las demás.

Está prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados.

Por su parte, el acceso a la información se fundamenta en tres preceptos: 1) Libertad en el acceso; 2) Pluralidad; y 3) Oportunidad. El libre acceso se refiere al acceso universal a la información y gratuidad; la pluralidad es poder acceder a toda la información para los fines que la ciudadanía destine y como consecuencia poder formar una propia opinión; por último, la oportunidad se refiere a la razonabilidad del tiempo para disponer la información.

En consecuencia, todos los órganos dependientes del gobierno adquieren las obligaciones de: 1) Mostrar la información, 2) Disponer de los medios idóneos para que la ciudadanía acceda a ella, 3) Resolver las solicitudes de acceso a la información.

Tal como lo explica Marco Antonio García (2021) la transparencia: “es una *garantía*, en el sentido de que todo el aparato gubernamental debe establecer mecanismos sustantivos y adjetivos para asegurar el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información.”²

Todas las normas entrañan derechos y obligaciones, pero no todas cumplen ambos roles simultáneamente, como ocurre con el concepto de transparencia; particularmente, en el de transparencia parlamentaria: en él se materializa el rol pasivo del Estado, pues cualquier ciudadano puede acceder a la información que los órganos legislativos no publicitaron de manera proactiva; por su parte, también se evidencia su papel activo cuando atiende, a través de sus órganos, la obligación de difundir toda la información pública de la que dispone para que la ciudadanía pueda acceder de ella.

Para cumplir con esta obligación de transparencia proactiva, cada órgano del Estado cuenta con un portal electrónico donde difunde sus funciones y actividades. Estos sitios, desarticulados uno de otro, muestran información dispar porque: 1) cada órgano destina una cantidad distinta de recursos a la atención de sus plataformas electrónicas; 2) en cada Entidad varían las obligaciones de transparencia que deben atender los órganos de gobierno; 3) no todos los sitios están actualizados con información oportuna; 4) la información disponible en cada portal se entiende distinto de una Entidad a otra; por mencionar algunas causas.

Así, en un afán de homogeneizar las obligaciones para establecer parámetros y fijar el estado del cumplimiento de los Congresos respecto de sus deberes en materia de transparencia parlamentaria, conviene hacer un breve repaso sobre la terminología de transparencia proactiva, transparencia parlamentaria, y transparencia parlamentaria proactiva. De este modo, al fijar un acuerdo sobre el alcance y las consecuencias de cada término, podremos elaborar una matriz de cumplimiento a partir de la PNT.

2 Por mecanismos sustantivos se refiere al órgano garante de la ciudadanía (INAI) que permita una respuesta oportuna, plural y de libre acceso a la información pública y a las solicitudes de acceso a la información, respectivamente; por otra parte, los mecanismos adjetivos son las normas procedimentales que regirán los procesos de controversia.

TRANSPARENCIA PROACTIVA

La transparencia proactiva es del deber de transparentar y abrir los datos, de forma electrónica, accesible y unificada, de los tres Poderes de México, los Órganos Autónomos, fondos y fideicomisos públicos, partidos políticos, sindicatos y demás entidades de gobierno del orden federal, estatal y municipal, respecto de actos para su funcionamiento derivados del ejercicio presupuestal, así como de las personas físicas o morales que se beneficiaron con recursos públicos.

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia exige que los sujetos obligados sean responsables de acatar los procedimientos y responsabilidades establecidas en la LGTIP y en las correspondientes de las Entidades Federativas (Infoem, 2021). Además, esta información mínima que se transparenta, debe ponerse a disposición del público en los portales de internet (Art. 25, LGTIP).

Así, el objetivo de la PNT es fungir el mecanismo garante del derecho de acceso a la información de todas las y los ciudadanas, además de ser el puente de comunicación entre las personas funcionarias públicas de todos los órganos del Estado de todos los órdenes de gobierno y la ciudadanía, sin ningún tipo de discriminación, ya sea de etnia, religión, color de piel, discapacidad situación económica o social, debido a que la plataforma está obligada a proporcionar la información solicitada sin excluir a nadie.

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

Por otro lado, el Parlamento debe adoptar medidas que permitan una participación de la ciudadanía, de la sociedad civil y, en general, de cualquier persona gobernada de forma inclusiva. Una de ellas es la transparencia. Lo anterior tiene un resultado múltiple: en principio generar confianza en el legislativo; en segundo lugar, permitir el control parlamentario; consecuentemente, proteger los derechos de las personas través de la supervisión; y por último, asegurar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho de acceso a la información parlamentaria.

En este ámbito, el objetivo principal del Parlamento es lograr que la ciudadanía comprenda su funcionamiento y compartir sus buenas prácticas para aumentar cada vez más su apertura y transparencia (Open Parliament, 2015). La transparencia legislativa permite mejorar la cultura democrática, a través de mecanismos amigables que pongan la información pública a la disposición de todas y todos, información para su consulta abierta, accesible y reutilizable (Red de Transparencia y Acceso a la Información, 2020).

El Poder Legislativo debe adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y evaluarlas con miras a la mejora de manera periódica, así se podrán aprovechar las buenas prácticas que vayan emergiendo de otras experiencias (Open Parliament, 2015).

La transparencia activa permite poner a disposición de la ciudadanía la información considerada relevante y de interés público de la organización en general, su personal, funcionamiento y servicios. Esta es una medida que dispone de forma activa la información, y no reactiva como respuesta a solicitudes, y que es legalmente obligatoria todos para órganos estatales, aunque también se ha adoptado como buena práctica por organizaciones no obligadas, como el sector privado. Usualmente, esta información contempla mecanismos de actualización permanente y se le define como proactiva cuando los órganos obligados incorporan voluntariamente buenas prácticas a la hora de publicar y poner a disposición la información (EuroSocial, 2020).

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA PROACTIVA

Como se ha referido a lo largo del presente trabajo, la transparencia se puede clasificar en función de los sujetos de la relación jurídica; esto es, en transparencia pasiva y activa. En la pasiva cobra relevancia la ciudadanía al solicitar información al Parlamento; en cambio, en la activa el Congreso desempeña un papel dinámico, y voluntariamente pone a disposición de la ciudadanía la información derivada de su actuación pública. Sin embargo, la transparencia parlamentaria proactiva no se agota con la simple entrega de información, pues algunos de los objetivos que persigue son:

- Promover una mayor y mejor publicidad de la labor parlamentaria respecto del ejercicio de sus competencias constitucionales y su administración.
- Fomentar la educación ciudadana sobre el funcionamiento parlamentario y su rol esencial en el sistema democrático, entregando información y datos accesibles y comprensibles.
- Generar espacios de participación ciudadana en el Parlamento, promoviendo su incidencia en los procesos legislativos y fortaleciendo la rendición de cuentas de esta institución y de las y los legisladores (EuroSocial, 2020).

Como ejemplo de lo anterior, se puede retomar el caso del Congreso de San Luis Potosí, el cual se ha convencido sobre la importancia que tiene el derecho de acceso a la información para la vida democrática del Estado y del país, y estableció la Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública (Congreso San Luis Potosí, 2021). A través de este mecanismo, el Congreso se compromete a:

- Mejorar las formas de relación entre los Poderes Públicos y la ciudadanía con base en la transparencia de las decisiones, mecanismos y métodos de operación de las autoridades.
- Recorrer el camino legal hacia la transparencia y la apertura total.
- Ajustar su desempeño a lo dispuesto por las leyes.
- Transparentar sus actos y rendir cuentas a la ciudadanía.
- Incentivar a la administración pública a ser más eficiente bajo la supervisión ciudadana.
- Establecer un instrumento para combatir la corrupción a través de la transparencia y la información.
- Aumentar la libertad de las personas, mediante una sociedad más informada, así contribuirá a evaluar con más precisión las tareas de las autoridades.
- Estimular el respeto por la ley.

La transparencia parlamentaria proactiva está sustentada en tres principios: 1) Máxima publicidad; 2) Transparencia de la función pública; y 3) Accesibilidad universal. El primero se refiere a que cualquier información de instituciones públicas debe ser completa, oportuna y accesible. El segundo consiste en facilitar el acceso a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley. El tercero supone información comprensible, de fácil acceso y gratuito para toda la población, incluyendo, evidentemente, a las personas con alguna discapacidad (EUROsociAL, 2020).

La transparencia legislativa permite mejorar los sistemas democráticos al poner a disposición la información pública a la ciudadanía, para su consulta de forma abierta y accesible. Este mecanismo de apertura fomenta la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo de un país (Red de Transparencia y Acceso a la Información, s/f).

LAS 32 ASAMBLEAS LOCALES: ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES GENERALES Y ESTATALES DE TRANSPARENCIA

El marco jurídico que reglamenta la transparencia en el Poder Legislativo se distribuye en dos ámbitos: el general y el estatal. El primero, de acuerdo con el artículo 73 Constitucional se refiere a las facultades con concurrencia de la federación y de las 32 entidades federativas; el segundo, se ciñe únicamente a lo que rige a su interior en cada uno de los Estados del país.

Las obligaciones generales de transparencia se encuentran en el artículo 6° Constitucional, acompañado por la LGTIP vigente, la cual obliga al

Poder Legislativo federal y a los Congresos locales a poner a disposición de las personas la información actualizada que se encuentra en su legislación.

La LGTIP establece 15 obligaciones generales en materia de transparencia parlamentaria: 1) Agenda legislativa; 2) Gaceta Parlamentaria; 3) Orden del día; 4) Diario de debates; 5) Versiones estenográficas; 6) Asistencia a las sesiones; 7) Iniciativas y decretos de ley; 8) Leyes, decretos y acuerdos; 9) Listas de votación; 10) Resoluciones de Juicios políticos; 11) Audiencias públicas; 12) Contratos por honorarios; 13) Informe del uso y destino de Recursos Públicos; 14) Estudios e Investigaciones; y 15) Padrón de cabilderos.

Las obligaciones generales y particulares se recaban en el medio garante del derecho de acceso a la información que es la PNT del INAI. La Plataforma es medio por el que se “permite cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones establecidas en las leyes en materia de transparencia” (PNT, 2021).

La PNT tiene dos apartados: 1) Las obligaciones de transparencia generales que, como indicamos, se refieren a las comprendidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 2) Las obligaciones de transparencia estatales que son particulares de cada entidad federativa y, en su mayoría impuestas por su legislación vigente, o por la entidad encargada de la transparencia en el Congreso.

Así, las obligaciones particulares o estatales son las que, independientemente de la legislación estatal, se encuentran en la plataforma de transparencia como prerrogativas particulares en cada uno de los Congresos locales, y se determinan en función de su legislación estatal o sus prácticas, son independientes, pero algunos Estados coinciden en algunas.

En la siguiente matriz de cumplimiento expresamos su grado de satisfacción a través de los siguientes valores: “NE” No existe o no se encuentra disponible la información de la obligación; “SE” Sí existe la información en la plataforma, está actualizada y disponible para su consulta en la PNT; “NC” No contempla la información en el apartado de la plataforma, es decir, la plataforma no tiene el botón para acceder a la información; y “EF” No existe la información, sin embargo, específica falta de la misma por alguna razón justificada, en lo general es una excepción por la situación de contingencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19.

Para este artículo tomamos en cuenta dos tipos de obligaciones: las generales que se desprenden de la LGTIP, y las específicas que son producto de la Ley de Transparencia de cada uno de los Estados, por

lo que los resultados cambiarán de acuerdo con los rubros obligados que cada Entidad se autoimpone.

Dentro de las obligaciones generales, estimamos las derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que son: 1) Agenda legislativa; 2) Asistencia a las sesiones; 3) Audiencias públicas; 4) Contratos por honorarios; 5) Diario de debate; 6) Estudios e Investigaciones; 7) Gaceta Parlamentaria; 8) Informe del uso y destino de Recursos Públicos; 9) Iniciativas y decretos de ley; 10) Juicios políticos; 11) Leyes, decretos y acuerdos; 12) Listas de votación; 13) Orden del día; 14) Padrón de cabilderos; y 15) Versiones estenográficas, adicionamos dos, que aunque no están en la Ley General, ni constituyen funciones o atribuciones formales ni materiales de los Congresos, sí están contempladas por algunos Congresos locales dentro de la Plataforma de Transparencia, que son: 16) Tesis y ejecutorias; y 17) Plan de Desarrollo Urbano.

Además, en el segundo apartado de las obligaciones estatales, tomamos en cuenta las que cada Congreso local contempla, por lo que analizaremos las siguientes: 1) Capacitación en materia de Parlamento Abierto; 2) Directorio; 3) Dictamen de Cuentas Públicas; 4) Recursos Públicos; 5) Órganos de apoyo al Parlamento; 6) Asistencia a las sesiones de Comités y Comisiones; 7) Comisiones Oficiales; 8) Módulo de atención legisladores; 9) Módulo de atención ciudadana a Diputados; 10) Informe de actividades de las y los legisladores; 11) Informes de actividades por diputado; y 12) Cualquier obligación adicional a esta lista.

A continuación, exponemos la matriz de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y explicamos los datos emanados de ella.

a. Obligaciones generales de transparencia en los congresos locales

Nuestros hallazgos más relevantes respecto de las obligaciones generales de los Congresos locales, emanadas de la LGTIP, son los siguientes (ver tabla 1):

- *Agenda Legislativa:* El 78.12% de los Congresos de los Estados sí cumplen con la información de este rubro requerida dentro de la plataforma. El 12.5% no muestra la información dentro del plataforma, el 9.37% no contempla el apartado dentro de la plataforma y sólo en el 3.12% la inexistencia de esta información se encuentra justificada.
- *Asistencia a las sesiones:* 11 Legislaturas estatales no cumplen con la información o no contemplan el apartado en la plataforma. Los Estados de Guerrero, Sinaloa, Tabasco y Veracruz no contemplan el apartado, con equivalencia al 12.5%. El 21.8% que corresponde a los Estados de Chihuahua, Guanajuato, México, Quintana Roo, San Luis Potosí,

Tamaulipas y Yucatán no tienen la información correspondiente. El 65.62% sí cumplen con este criterio.

- *Audiencias Públicas*: 13 Asambleas de los Estados no tienen la información requerida, lo que equivale al 40.62% de los Parlamentos. Otros seis Congresos tampoco la tienen, sin embargo, está justificada su falta. Estados como Baja California Sur y Guerrero no contemplan este indicador. Sólo 11 Congresos locales cumplen con esta obligación con el 34.37%.
- *Contratos por honorarios*: 17 Congresos de las Entidades Federativas sí cumplen con la información de los contratos por honorarios que es equivalente al 53.12%. de ellos los Congresos de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Hidalgo, Tabasco y Tamaulipas tienen justificada la falta de información dentro de la plataforma. Baja California Sur y Guerrero no contemplan el apartado, el resto de las Asambleas no tienen la información dentro de la plataforma.
- *Diario de Debates*: Diez Legislativos locales carecen de información en la plataforma, dos Congresos de las Entidades no contemplan el apartado y el resto, con equivalencia de 31.25%, sí cumplen con el indicador.
- *Estudios e investigaciones*: Nueve Congresos estatales no contemplan la información, sin embargo, está justificada su inexistencia. El 15.5% de las Asambleas de las Entidades no contemplan la información, mientras que el 6.25% no contemplan al apartado y el 50.2% sí cumplen con información en el apartado de estudios e investigaciones.
- *Gaceta Parlamentaria*: Sólo cuatro Poderes Legislativos de las Entidades Federativas no tienen contemplado el rubro de la Gaceta Parlamentaria. Cinco de ellos no tienen en la plataforma la información y el 23 de los Estados restantes sí cumplen con la garantía de transparencia.
- *Informe del uso y destino de Recursos Públicos*: 19 de los de los Congresos de los Estados, con equivalencia al 59.37% sí tienen la información requerida dentro de la plataforma. Las Asambleas estatales de Baja California Sur, Guerrero y Tabasco no contemplan este indicador, otros dos Congresos justifican la falta de información y los restantes tienen la obligación de subir su información, sin embargo, no la han satisfecho.
- *Iniciativas y decretos de ley*: 13 Legislativos locales, correspondientes al 40.62% del total no garantizan este criterio. Dos Asambleas, el 6.25% justifican la ausencia de la información. Otro 6.25% no contemplan el indicador y el 46.88% sí cumplen con la obligación de transparencia.
- *Juicios Políticos*: 19 Congresos locales no garantizan el acceso a la información de los juicios políticos estatales, sin embargo, en nueve de estos se justifica la inexistencia de esta información. Los Legislativos de los Estados de Baja California Sur y Guerrero no contemplan en

la Plataforma este indicador, y el resto de los Estados garantizan este derecho.

- *Leyes, Decretos y Acuerdos*: 21 de los 32 Congresos estatales, lo que equivale al 65.62% cumplen transparentando esta información. Nueve Asambleas locales muestran falta de información y de esos sólo uno justifica su decadencia. Dos legislativos, o sea el 6.25% no tienen en su legislación este apartado.
- *Listas de votación*: Los Poderes legislativos de diez Estados, equivalente al 31.23% de las Asambleas no cumplen con lo que se requiere; el 62.5% cumplen transparentando las listas de votación y el 6.25% restantes no contemplan este espacio de la Plataforma.
- *Orden del día*: 25 de los 32 Congresos de los Estados transparentan a través de la PNT su orden del día, dos no contemplan este apartado y sólo uno transparenta la información justificadamente.
- *Padrón de cabilderos*: 13 Asambleas, que equivalen al 40.62% del total, no muestran sus padrones de cabilderos, diez adicionales, aunque tampoco la ponen a la disposición ciudadana, justifican su inexistencia. Los Congresos de Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, equivalentes a nueve, no han legislado sobre la transparencia de este rubro.
- *Tesis y ejecutorias*: Sólo el Congreso del Estado de Aguascalientes garantiza el Acceso a las tesis y ejecutorias de su Legislativo, la Asamblea de Baja California justifica la ausencia de la información y el 93.75% restante, no contemplan dentro de sus obligaciones a este indicador.
- *Plan de desarrollo Urbano*: Aunque la Plataforma Nacional de Transparencia lo considera, el 100% de los Estados no contemplan este indicador, porque no constituye una función ni obligación del Parlamento.
- *Versiones estenográficas*: Diez Legislativos locales no cumplen con la obligación de transparentar esta información y sólo el del Estado de Guerrero no contempla en la Plataforma este indicador. El resto de los Estados, es decir, el 65.62%, sí cumplen con garantizar el acceso a las versiones estenográficas de sus Congresos.

En resumen, la Asamblea local más transparente es la del Estado de Colima pues tiene información transparente en 13 de los 17 indicadores revisados, después está el Congreso de la Ciudad de México, pues transparenta 13 indicadores, en tercer lugar, están los Congresos de Chiapas y Querétaro con 12 obligaciones cumplidas, seguidos de las Asambleas locales de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas con 11 obligaciones satisfechas.

Así, los Congresos que cumplieron con diez obligaciones de transparencia son los de Michoacán, Morelos, Puebla, y Sonora. Los Congresos locales de Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz cumplieron con ocho obligaciones de la Plataforma, las Asambleas de Baja California, Durango, y Quintana Roo con siete, y con seis obligaciones satisfechas están los Legislativos de Tabasco y Yucatán, con cinco los Congresos de Jalisco Guanajuato y Tlaxcala, el Congreso de Campeche satisface cuatro obligaciones, mientras que el Congreso del Estado de México tres. Los Poderes legislativos de Baja California Sur y Guerrero no satisfacen ninguna obligación de transparencia de la Plataforma.

TABLA I. OBLIGACIONES GENERALES DE TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS LOCALES

	Agenda legislativa	Asistencia a las sesiones	Audiencias públicas	Contratos por honorarios	Diario de debates	Estudios e investigaciones	Gaceta parlamentaria	Informe del uso y destino de recursos públicos	Iniciativas y decretos de ley	Juicios políticos	Leyes, decretos y acuerdos	Listas de votación	Orden del día	Padrón de cabilderos	Testis y ejecutorias	Plan de desarrollo urbano	Versiones estenográficas
Aguascalientes	SE	SE	EF	EF	SE	SE	SE	NE	SE	SE	SE	NE	SE	EF	SE	NC	SE
Baja California	SE	NC	NE	SE	NE	EF	SE	SE	NE	NE	SE	SE	SE	EF	EF	NC	NE
Baja California Sur	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Campeche	NE	SE	EF	EF	NE	EF	SE	EF	NE	NE	SE	NE	SE	NE	NC	NC	NE
Chiapas	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	NE	SE	NE	SE	SE	NE	NC	NC	SE
Chihuahua	SE	NE	SE	SE	NE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	NE	SE	NC	NC	NC	SE
Ciudad de México	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	NE	NC	NC	NE
Coahuila de Zaragoza	SE	SE	NE	NE	SE	NE	SE	SE	EF	EF	NE	SE	SE	NE	NC	NC	SE
Colima	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	NE	NC	NC	SE
Durango	SE	SE	NE	NE	NE	NE	SE	NE	NE	NE	SE	SE	SE	NE	NC	NC	SE
Guanajuato	SE	NE	NE	SE	NE	SE	SE	SE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NC	NC	NE
Guerrero	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Hidalgo	SE	SE	EF	EF	SE	SE	SE	SE	SE	EF	SE	SE	SE	EF	NC	NC	SE
Jalisco	SE	SE	SE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	SE	SE	NE	NC	NE	NE
México	NE	NE	NE	SE	NE	SE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NC	NC	NC	SE
Michoacán de Ocampo	SE	SE	NE	SE	SE	SE	SE	NE	NE	EF	SE	SE	SE	NC	NC	NC	SE
Morelos	SE	SE	NE	SE	SE	NE	SE	NE	SE	SE	SE	NE	SE	NE	NC	NC	SE

Continúa...

b. Obligaciones estatales de transparencia en los Congresos locales

Revisadas las obligaciones de transparencia que todos los Congresos locales deben garantizar, a continuación, presentamos nuestros hallazgos más relevantes respecto de las obligaciones específicas, que cada Entidad se autoimpone y suscribe en la Plataforma de Transparencia (ver tabla 2):

- *Adicionales:* La información pública que se encuentra en la PNT con el rubro de “adicionales” se trata de otras obligaciones específicas, que fueron creadas por cada uno de los Congresos. Como botón de muestra, solamente nueve legislativos que son la Ciudad de México, el Estado de México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz cumplen con transparentar otro tipo de información adicional, siendo Ciudad de México y San Luis Potosí los Congresos con un número mayor de apartados.
- *Capacitación Parlamento Abierto:* Únicamente el Congreso de la Ciudad de México tiene un apartado en la Plataforma donde transparenta información relativa a las capacitaciones para el personal en materia de Parlamento Abierto, los Congresos de Aguascalientes y San Luis Potosí, aunque tienen el apartado, no existe información alguna. El resto de los legislativos locales, equivalente al 90.6% no contemplan esta información.
- *Directorio:* Los Legislativos de la Ciudad de México, San Luis Potosí y Sonora, equivalentes al 9.37%, cumplen con la obligación de transparentar el directorio dentro de la Plataforma. El 84.37% no tiene este apartado en la Plataforma. Por último, Aguascalientes y Baja California, el 6.25% cumplen con la obligación.
- *Dictamen de cuentas públicas:* El 12.5% de los Congresos locales, que corresponde a cuatro de ellos, cumplen con la obligación de transparentar la información. Sólo en tres Asambleas, no se garantiza el acceso a esta información, y los 25 Congresos restantes, no contemplan el apartado.
- *Recursos Públicos:* 28 de los 32 Congresos de los Estados, equivalente al 87.5%, no contemplan un apartado para transparentar. Las Asambleas de Chihuahua y San Luis Potosí, que representan el 6.25%, muestran inexistencia en el cumplimiento. El otro 6.25% corresponde a la Ciudad de México y Tabasco son los únicos Estados con la información dentro de la plataforma.
- *Órganos de apoyo a Parlamento:* El 90.62% de las Asambleas de los 32 Estados no presentan la información en la plataforma; por otro lado, los Congresos de Baja California y Sonora, correspondientes al 6.25% sí lo contemplan. Únicamente la Ciudad de México garantiza el cumplimiento de esta obligación.

- *Asistencia a sesiones de Comités y Comisiones:* Los Congresos de los Estados de Chiapas y San Luis Potosí cumplen con transparentar la información. Las Asambleas de Baja California y Ciudad de México no contemplan la existencia de la obligación. Los 29 Legislativos restantes cumplen la obligación.
- *Comisiones oficiales:* El 87.5% de los Congresos locales no garantizan el acceso a la información en este rubro. Los Legislativos que sí cumplen son Chiapas y San Luis Potosí que equivale al 6.25% y el otro 6.25% son aquellos Congresos en el que no se contempla esta obligación.
- *Módulo de atención legislativa:* En los Congresos de las entidades de la Ciudad de México y Sonora no se contempla esta obligación para ser transparentada en la Plataforma. Por otra parte, la Asamblea de Baja California sí cumple con este indicador y el 90.62% restantes no contempla actualizaciones de información.
- *Módulo de atención ciudadana a Diputados:* El 90.62% de las Asambleas estatales no presentan información dentro de la plataforma. La Asamblea de la Ciudad de México es el único Congreso que cumple con este indicador. Los Legislativos de Baja California y Sonora no contemplan, dentro de sus obligaciones de garantía, transparentar información del módulo de atención ciudadana.
- *Informe de actividades de Legisladores:* Los Congresos de la Ciudad de México y Sonora, que representan el 6.25% garantiza el acceso a la información de este indicador. El resto de los Legislativos, con excepción de Baja California, no transparentan la información en la Plataforma.
- *Informes de actividades por diputado:* Los Legislativos estatales de Aguascalientes, Baja California y Sonora no garantizan el acceso a la información de esta obligación. El Congreso de Ciudad de México garantiza el cumplimiento de esta obligación. Los 29 Congresos restantes, aunque contemplan este apartado dentro de sus obligaciones en la Plataforma, sin embargo, existe una ausencia de esta información.

En síntesis, los Congresos locales que cumplen mayormente con la garantía de transparencia y acceso a la información son el Congreso de la Ciudad de México con nueve de 12 indicadores garantizados, el Poder legislativo del Estado de San Luis Potosí con una transparencia total de cinco rubros y el Congreso de Sonora con tres obligaciones transparentadas.

Por otro lado, los Congresos de los Estados de Chiapas, Estado de México, y Tabasco cumplen con dos indicadores y las Asambleas de Baja California, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz únicamente con una obligación. El resto de los Estados, no garantizan el acceso a la información ciudadana respecto de las obligaciones estatales puesto que transparentan la información o no contemplan esas obligaciones en su marco normativo.

Tabla 2. OBLIGACIONES ESTATALES DE TRANSPARENCIA EN LOS CONGRESOS LOCALES

	Adicionales	Capacitación Parlamento Abierto	Directorio	Dictamen de cuentas públicas	Recursos Públicos	Organos de apoyo a Parlamento	Asistencia sesiones comités y comisiones	Comisiones Oficiales	Módulo de atención legisladores	Módulo de atención ciudadana a diputados	Informe de actividad de legisladores	Informes de actividades por diputado
Aguascalientes	NE	NE	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NE
Baja California	NE	NC	NC	NC	NC	NE	NE	NE	SE	NE	NE	NE
Baja California Sur	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Campeche	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Chiapas	NC	NC	NC	NC	NC	NC	SE	SE	NC	NC	NC	NC
Chihuahua	NE	NC	NC	SE	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Ciudad de México	SE	SE	SE	SE	SE	SE	NE	NE	NE	SE	SE	SE
Coahuila de Zaragoza	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Colima	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Durango	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Guanajuato	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Guerrero	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Hidalgo	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Jalisco	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Estado de México	SE	NC	NC	SE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Michoacán de Ocampo	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Morelos	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Nayarit	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Continúa...

	Adicionales	Capacitación Parlamento Abierto	Directorio	Dictamen de cuentas públicas	Recursos Públicos	Órganos de apoyo a Parlamento	Asistencia sesiones comités y comisiones	Comisiones Oficiales	Módulo de atención legisladores	Módulo de atención ciudadana a diputados	Informe de actividad de legisladores	Informes de actividades por diputado
Nuevo León	NE	NC	NC	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Oaxaca	SE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Puebla	SE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Querétaro	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Quintana Roo	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
San Luis Potosí	SE	NE	SE	SE	NE	NE	SE	SE	NC	NC	NC	NC
Sinaloa	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Sonora	SE	NC	SE	NE	NC	NC	NC	NC	NE	NE	SE	NE
Tabasco	SE	NC	NC	NC	SE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Tamaulipas	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Tlaxcala	SE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Veracruz	SE	NC	NC	NE	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Yucatán	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC
Zacatecas	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Fuente: Elaboración propia con base en la información pública disponible en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del INAI (Cierre al 10 de septiembre de 2021). “NE” No existe o no se encuentra disponible la información de la obligación; “SE” Sí existe la información en la plataforma, está actualizada y disponible para su consulta en la PNT; “NC” No contempla la información en el apartado de la plataforma, es decir, la plataforma no tiene el botón para acceder a la información; y “EF” No existe la información, sin embargo, específica falta de la misma por alguna razón justificada, en lo general es una excepción por la situación de contingencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19.

CONCLUSIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas es necesaria en cualquier sistema democrático y es pieza fundamental en la gestión pública. Las autoridades deben garantizar el acceso a la información, mediante los medios destinados para ello; la Plataforma Nacional de Transparencia es la herramienta esencial que ayuda a garantizar el derecho constitucional de acceso a la información, y que busca facilitar y permitir el alcance de la información por las personas ciudadanas interesadas en conocer las decisiones públicas y gubernamentales.

El acceso a la información pública busca evitar la corrupción en todos los organismos de los tres Poderes del Estado, los Organismos autónomos y demás dependencias de los tres órdenes de gobierno que reciben y ejercen dinero público, así como de personas físicas y morales que prestan sus servicios y reciben financiamiento gubernamental y esta información debe estar a disposición de todas las personas que deseen consultarla, a esta acción de transparentar la información para ponerla al conocimiento ciudadano, se le denomina transparencia activa.

La transparencia es un derecho respaldado en el artículo 6º constitucional y reglamentado a nivel general con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información donde todos los niveles de gobierno se ven involucrados, además, de que cada entidad tiene su propia Ley de Transparencia, sin embargo, a pesar de que las autoridades están obligadas a transparentar la información, la realidad, es otra, pues en la garantía de acceso a la información que es la Plataforma Nacional de Transparencia, los resultados muestran una garantía baja.

Ahora, después de analizar los resultados de este estudio, podemos concluir que, respecto de las obligaciones generales, el Congreso local más transparente es el del Estado de Colima, después el del Congreso de la Ciudad de México y en tercer lugar están los Congresos de Chiapas y Querétaro. Los Legislativos que tienen una deficiencia en el acato a las obligaciones generales son en orden decreciente: los Congresos de Jalisco Guanajuato y Tlaxcala, después el Congreso de Campeche, seguido del Congreso del Estado de México. Los Poderes legislativos de Baja California Sur y Guerrero no satisfacen, en la PNT, ninguna obligación general de transparencia.

Respecto de las obligaciones estatales, los Congresos locales que tienen un cumplimiento mayor de estas obligaciones en orden, son: el Congreso de la Ciudad de México, el Congreso de San Luis Potosí, y el Congreso de Sonora, siendo valoraciones muy bajas. Los Congresos de Chiapas, Estado de México, y Tabasco cumplen dos indicadores y las Asambleas de Baja California, Chihuahua, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz únicamente

con una obligación. Los Legislativos de las entidades no nombradas no permiten el acceso a su información o no contemplan esas obligaciones en su marco normativo, violentando la garantía.

En consecuencia, en términos generales, después de este análisis, los Congresos locales que más garantizan la transparencia a través de la Plataforma Nacional de Transparencia son: 1) Congreso de la Ciudad de México; 2) Congreso de San Luis Potosí; y 3) Congresos de Chiapas y Colima. En contraparte, las Asambleas locales que no tienen información en la PNT, y por lo tanto no la ponen a la disposición ciudadana son el Congreso de Baja California Sur y el Congreso de Guerrero donde no satisfacen ningún apartado.

En una evaluación integral, los Legislativos locales, deberían tener un cumplimiento total de sus obligaciones, para garantizar el derecho de todas las personas al acceso a la información.

Son necesarios mecanismos más sólidos que permitan fortalecer la PNT, para que sea el medio de garantía y obligación para que los sujetos obligados pongan a la disposición ciudadana toda la información pública dentro del sistema. A pesar de que existe la denuncia, no hay un seguimiento puntual del cumplimiento de la garantía, o incluso, es posible que la información no se haga pública con algunas condiciones que dejan en indefensión a la ciudadanía y con la única opción de accionar la transparencia pasiva, a través de solicitudes de información.

Es primordial que la Plataforma Nacional de Transparencia presente información útil, accesible y óptima para las personas ciudadanas que quieran acceder a ella, puedan hacerlo libremente; además deberá tender a la modernización y perfeccionamiento de los procesos de búsqueda y acceso a la información a través de la consolidación de los modelos y programación de seguimiento y evaluación con el objeto garantizar que la información se encuentre disponible dentro del portal.

Por último, los Congresos deberán no sólo cumplir con la normatividad correspondiente para garantizar el acceso a la información de sus representados, sino también legislar con miras a una transparencia y apertura de todos los datos, optando por ampliar su catálogo de obligaciones y volverse Congresos cada vez más transparentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de San Luis Potosí. (2021). Transparencia. Recuperado de: <https://bit.ly/3GqfiHy>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- EUROsociAL (*et al*) (2020). Caja de herramientas de transparencia legislativa. Recuperado de: <https://bit.ly/33j5EaR>
- García Pérez, M. A. (2022) (*en prensa*). Parlamento Abierto en los Congresos Locales. México: Senado de la República.
- Infoem. (2021) ¿Qué es la transparencia? Recuperado de: <https://bit.ly/3feIXY6>
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala. (2020). Transparencia. Recuperado de: <https://bit.ly/3fej62p>
- Instituto de Transparencia Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. (2021). Glosario. Recuperado de: <https://bit.ly/3qgRSP1>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Morales Gómez, Danitza. (2019) Métrica parlamentaria, instrumento de control democrático. México: Senado de la República- IBD. Disponible en: <https://bit.ly/331MNBz>
- Open Parliament (2015). Declaración sobre la transparencia parlamentaria. Rc et Ratio. Recuperado de: <https://bit.ly/3HTzX70>
- Plataforma Nacional de Transparencia (2022). Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx>
- Red de Transparencia y Acceso a la Información (2020). Transparencia parlamentaria. Recuperado de <https://bit.ly/3K248e7>
- Sánchez, A y Márquez, D. (2017). Estudio sobre Transparencia y Acceso a la Información en Personas Físicas y Morales. Alcances de la Reforma Constitucional y Legal. México: INAI. Disponible en <https://bit.ly/3zO8Szb>
- Santos, J. (2008). La legislación y el Derecho actualmente en México. México: Dirección General del CEDIA y Centro de Estudios Parlamentarios CEP-UANL. Disponible en: <https://bit.ly/3KdNc4D>
- Schuster, J. y Martínez, A. (2014). Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito municipal. México: Universidad Veracruzana. Revista Horizontes de Contaduría, No. 1 julio-diciembre 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3GllwWz>
- Secretaría de la Contraloría del Estado del Estado de Quintana Roo. (2020). *Glosario de términos en materia de acceso a la información a la información pública y protección de datos personales*. Disponible en: <https://bit.ly/3HUrIaJ>

CONCEPCIONES Y ALCANCES DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LOS CONGRESOS LOCALES

Marco Antonio García Pérez *

INTRODUCCIÓN

En términos generales, la concepción dogmática y empírica del Parlamento Abierto se ha traducido, casi automáticamente y de manera limitada, como transparencia legislativa. A partir de ella, gran parte de las regulaciones estatales en la materia han dejado de lado otras funciones parlamentarias tan relevantes como la legislación y se han obviado cuestiones como la participación ciudadana, dejando inexplorada la profundidad de la institución.

Este trabajo propone una concepción más amplia, al integrar las tres funciones legislativas con los cuatro pilares y los diez principios del Parlamento Abierto, para dar cuenta de una gama todavía más amplia de posibilidades, a través de las que se podría incidir en la actividad cotidiana de las Legislaturas.

A partir de esta reclasificación de los componentes, es posible determinar hacia qué ámbito del Parlamento Abierto se inclina cada una de las legislaciones estatales y, consecuentemente, hasta dónde podría llegar la figura en los Congresos locales, a partir de cada concepción individual de la institución.

Así, en este trabajo analizaremos todas las posibilidades que se derivan al integrar funciones, pilares y principios; determinaremos el espectro que puede abarcar cada una; y haremos un repaso de su regulación en la legislación constitucional, parlamentaria y de transparencia en las 32 Entidades Federativas de México, a partir de los ejes de la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad.

Este diagnóstico nos permitirá reconocer cómo vamos en la regulación del Parlamento Abierto en México, qué pasos se han instrumentado desde la legislación subnacional y cuáles son las áreas de oportunidad que se pueden explorar a futuro, para agotar todas las posibilidades que ofrece la institución y estrechar aún más el vínculo de los Congresos con las ciudadanías estatales.

* Director Ejecutivo de la firma de consultoría parlamentaria Demolytics, Investigación Estratégica.
Correo: marco@demolytics.com.mx

LOS CUATRO PILARES DEL PARLAMENTO ABIERTO

La institución del Parlamento Abierto se refiere a un órgano legislativo que rinde cuentas, publicando toda la información relacionada con sus funciones, a través de plataformas digitales y en formatos accesibles, para que la ciudadanía pueda monitorearlo y participar en su día a día; particularmente, en el ejercicio de sus tres funciones esenciales: legislar, representar y controlar.

Sin embargo, en una concepción todavía más integral sobre las tareas de un Congreso, hay que dejar de entender al Parlamento como un órgano del Estado de acción limitada, eminentemente centrado en la confección normativa y, más bien, asumir que sus funciones pueden expresarse a través de actos de naturaleza administrativa, legislativa y jurisdiccional (García, 2018).

A través de esta integración de las funciones con la naturaleza de los actos, la figura del Parlamento Abierto, incluso desde el plano conceptual, podría llegar a incidir en más tareas cotidianas de las que hoy se han concebido. Por ello, antes de analizar cuáles son los pilares en los que se sostiene el Parlamento Abierto, hay que distinguir a los órganos Estado, de la naturaleza de sus actos.

ESQUEMA 1. LOS ÓRGANOS DEL ESTADO Y LA NATURALEZA DE SUS ACTOS

		ÓRGANOS DEL ESTADO		
		Ejecutivo	Legislativo	Judicial
NATURALEZA DE LOS ACTOS	Administrativos	EJECUTIVO - ADMINISTRATIVO Organización y funcionamiento de la Administración Pública	LEGISLATIVO - ADMINISTRATIVO Delimitación territorial del Estado y controles presupuestales	JUDICIAL - ADMINISTRATIVO Emisión de actos de autoridad
	Legislativos	EJECUTIVO - LEGISLATIVO Ejercicio de la facultad reglamentaria	LEGISLATIVO - LEGISLATIVO Confección normativa	JUDICIAL - LEGISLATIVO Producción de criterios jurisprudenciales y precedentes
	Jurisdiccionales	EJECUTIVO - JURISDICCIONAL Imposición de sanciones administrativas	LEGISLATIVO - JURISDICCIONAL Declaración de procedencia y juicio político	JUDICIAL - JURISDICCIONAL Impartición de justicia y solución de controversias

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta concepción más amplia de las funciones y actos que llevan a cabo los órganos legislativos, podemos afirmar que un Parlamento Abierto, para ser considerado como tal, tendría que hacer pública toda la información relacionada con su actuación administrativa, legislativa y jurisdiccional.

Sin embargo, el fenómeno se vuelve más complejo cuando integramos, además, los cuatro componentes esenciales de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas (2002) y el National Democratic Institute (2009), denominados *pilares*: a) Transparencia y acceso a la información; b) Rendición de cuentas; c) Participación ciudadana; y d) Ética y probidad.

a) *Transparencia y acceso a la información*

ParlAmericas en su portal *parlatools* (2022) sostiene que la transparencia es el “derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable en conformidad con las solicitudes de dicha información”.

Así, la transparencia no representa ninguna imposición para las personas gobernadas, aunque sí despliega obligaciones para el aparato gubernamental. Por su parte, la acepción *acceso a la información* se refiere al derecho humano, al bien jurídico tutelado que el Estado debe garantizar, para que la ciudadanía no quede en estado de indefensión cuando alguna entidad pública incurra en falsedades u omisiones por incumplimiento de sus obligaciones de transparencia.² Así, la transparencia y el acceso a la información desprenden consecuencias en sentido activo y pasivo.

La transparencia activa o proactiva es la obligación de los Parlamentos de publicar la información prevista en la fracción primera, apartado A, del artículo 6 constitucional. Este precepto establece diversas responsabilidades para los legislativos, al exigir la constancia documental de cada acto que realicen. Es decir, todo lo ejecutado por los órganos de gobierno, parlamentarios, administrativos y legislativos.

El sentido pasivo de la transparencia se refiere al derecho de las personas a acceder a la información pública que soliciten de sus autoridades. Va más allá de la obligación institucional de transparentar; implica que la ciudadanía pueda requerir información que no fue transparentada forma activa y obtenerla oportunamente.³

2 Más aún, la Constitución general (art. 6º) establece la obligación del Estado de montar una infraestructura tecnológica para satisfacer este deber de transparencia.

3 Puede solicitarse mediante escrito dirigido a la unidad de transparencia del órgano legislativo o mediante la plataforma de transparencia estatal o nacional, según sea el caso. Tradicionalmente, el sitio para dirigir una solicitud de acceso a la información es la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), a cargo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la cual está disponible en: <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>.

b) *Rendición de cuentas*

La rendición de cuentas es la responsabilidad de controlar el poder (Puente, 2011). Presupone la publicidad de las acciones legislativas para que la ciudadanía pueda exigir mejores resultados (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2007). Así, se trata de un pilar estrictamente ligado con la transparencia y el acceso a la información.

El artículo 2° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) establece los objetivos de la rendición de cuentas,⁴ que se pueden resumir en: 1) Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre el legislativo; 2) Difundir la información pública en formatos abiertos y accesibles; y 3) Fomentar la intromisión ciudadana en los procesos deliberativos.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) determina que tanto la Cámara de Diputados, como el Senado de la República y los 32 Congresos locales, deben satisfacer un catálogo de 15 obligaciones que se desprenden de su actuación, y cuyos índices de cumplimiento que ya han sido analizados en otro capítulo de esta obra (Morales Gómez, 2022).

Es decir, que la rendición de cuentas le da el cauce jurídico al deber del Estado de transparentar y al derecho de la ciudadanía de acceder a la información. Se refiere a la garantía del derecho y el cumplimiento de la obligación dentro del marco jurídico.

En este pilar no basta con transparentar las tareas *congresionales* sino que, además, hay que hacerlo siguiendo las reglas establecidas en la legislación, como la incorporación de herramientas tecnológicas que faciliten la visibilidad de esa información. Gracias a ello, la ciudadanía puede ejercer diversos controles e incidir en los procesos parlamentarios.

c) *Participación ciudadana*

El tercer pilar del Parlamento Abierto se refiere a que la voz de la ciudadanía sea canalizada para participar en las deliberaciones que, en principio, deberían corresponder a los órganos del Estado. Una expresión de la participación ciudadana son los denominados *foros de Parlamento Abierto*, que en realidad son audiencias públicas, porque abren las puertas del Congreso a voces externas y expertas en una materia, durante un

4 "Art. 2 (...) III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; (...) V. Fortalecer el escrutinio ciudadano sobre las actividades sustantivas de los sujetos obligados; VI. Consolidar la apertura de las instituciones del Estado mexicano, mediante iniciativas de gobierno abierto, que mejoren la gestión pública a través de la difusión de la información en formatos abiertos y accesibles, así como la participación efectiva de la sociedad en la atención de los mismos" (LFATIP, 2022).

proceso deliberativo y se recopilan experiencias que permitan legislar adecuadamente.

Así, podemos afirmar que sólo existen condiciones para la participación ciudadana cuando se descentraliza la información, los actos públicos se publicitan, los procesos burocráticos se desburocratizan y las instituciones abren sus puertas, escuchan e integran las propuestas en sus procesos de toma de decisiones (García, 2022).

d) Ética y probidad

El pilar de la ética y probidad permite conocer si existe un marco jurídico que regule a las personas cabilderas, que dicte las reglas y las barreras de acceso a los cuerpos de trabajo parlamentario, y determinar los procesos y requisitos de los perfiles que prestarán servicios de forma interna o externa a los Congresos, además de las sanciones por violaciones a los códigos.

Este pilar se fundamenta en el bien común, la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad y la ética, además, si los procesos al interior y exterior involucran directamente el uso de recursos públicos se actualizan “los principios de eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia y honestidad” (Fallas, 2014).

e) Los pilares y las funciones parlamentarias en el Parlamento Abierto

Después de analizar la naturaleza de las funciones parlamentarias y los cuatro pilares, podemos redimensionar, con un alcance más amplio, a la institución de Parlamento Abierto. A saber:

ESQUEMA 2. EL PARLAMENTO ABIERTO: UNA CONCEPCIÓN MÁS AMPLIA

PILARES DEL PARLAMENTO ABIERTO					
		Transparencia y Acceso a la Información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Ética y probidad
FUNCIONES PARLAMENTARIAS	Administrativas	Transparencia parlamentaria administrativa	Rendición de cuentas parlamentaria administrativa	Participación ciudadana parlamentaria administrativa	Ética y probidad parlamentaria administrativa
	Legislativas	Transparencia parlamentaria legislativa	Rendición de cuentas parlamentaria legislativa	Participación ciudadana parlamentaria legislativa	Ética y probidad parlamentaria legislativa
	Jurisdiccionales	Transparencia parlamentaria jurisdiccional	Rendición de cuentas parlamentaria jurisdiccional	Participación ciudadana parlamentaria jurisdiccional	Ética y probidad parlamentaria jurisdiccional

Fuente: Elaboración propia.

Esta nueva concepción del Parlamento Abierto amplía el espectro de incidencia de la institución y evidencia que muchos de sus ámbitos no se habían tomado en cuenta, por asumir que la tarea principal del Congreso es el ejercicio de la función legislativa, y descuidar las funciones administrativas y jurisdiccionales que, dependiendo la coyuntura, pueden ser igual o más importantes que la confección de las normas.

Esto es aún más claro cuando, al mismo esquema, integramos los diez principios del Parlamento Abierto establecidos por las instituciones integrantes de la Alianza para el Parlamento Abierto (2015), como se aprecia a continuación:

ESQUEMA 3. EL PARLAMENTO ABIERTO: PILARES, PRINCIPIOS Y FUNCIONES PARLAMENTARIAS



Fuente: Elaboración propia.

El esquema anterior es muy ilustrativo de que no se ha abandonado por completo concepción tradicional de que la actividad de los Congresos se concentra en la función legislativa que, necesariamente, requiere 1) de una organización administrativa al interior y 2) del ejercicio del control parlamentario al exterior.

Además evidencia que, de los esfuerzos dogmáticos e institucionales que giran en torno al Parlamento Abierto, muy pocos logran escapar de la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información. Dicho en otros términos, de las doce probabilidades que se desprenden para entender al Parlamento Abierto, el grueso de los análisis sólo se concentran en dos: La transparencia parlamentaria administrativa y la transparencia parlamentaria legislativa (o transparencia legislativa).

De manera residual se tocan la rendición de cuentas legislativa, la participación ciudadana en el ámbito legislativo y la ética y probidad

parlamentaria y legislativa. Sin embargo, gracias a esta nueva integración de los pilares, con los principios y las funciones, se abre la oportunidad de regular los, hasta ahora, inexplorados ámbitos de: 1) La transparencia parlamentaria jurisdiccional; 2) La rendición de cuentas parlamentaria administrativa; 3) La rendición de cuentas parlamentaria jurisdiccional; 4) La participación ciudadana parlamentaria administrativa; 5) La participación ciudadana parlamentaria jurisdiccional; y 6) La ética y probidad parlamentaria jurisdiccional.

Por ello, antes de analizar cómo conciben los Congresos locales a la institución del Parlamento Abierto, conviene hacer un breve repaso de cuáles son algunas tareas susceptibles de regulación en torno a las doce probabilidades de entendimiento de la figura.

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO

a) Transparencia parlamentaria-administrativa

Este rubro de la transparencia y el acceso a la información parlamentaria podemos subdividirlo en dos apartados: las funciones y las atribuciones. En cuanto a las funciones administrativas del Congreso mexicano, podemos referir a la delimitación territorial del Estado mexicano (al interior y al exterior) y los controles presupuestales.

En el ámbito federal, la primera recae en el Senado de la República (art. 76, fr. XI de la CPEUM), mientras que los segundos están a cargo de la Cámara de Diputados y se manifiestan: 1) en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; 2) el análisis de la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior de la Federación; y 3) la designación de las personas titulares de los órganos internos de control de los Órganos Autónomos (arts. 74, fr. IV, VI y VIII y 75 de la CPEUM).⁵

En el ámbito subnacional, las funciones equivalentes descansan en las Cámaras locales, aunque en el caso de la delimitación territorial, no se dirimen conflictos entre Entidades Federativas sino entre municipios o alcaldías; mientras que, en materia de control presupuestal, aunque los mecanismos varían de una asamblea a otra, la aprobación del presupuesto del Estado y el análisis de la cuenta pública se mantienen en todos los casos.

Así, la transparencia parlamentaria-administrativa, en lo relativo a las funciones materiales del Congreso, se refiere a publicar en formato de datos

5 Hay que resaltar que, en la aprobación de la Miscelánea Fiscal, la Ley de Ingresos de la Federación se aprueba de manera biinstancial y participan en ese proceso el Senado de la República y la Cámara de Diputados.

abiertos y en las plataformas electrónicas⁶ toda la información pública relacionada con la delimitación del territorio y el control presupuestal.⁷

Por otro lado, las atribuciones administrativas del Congreso se refieren a la organización interna y el funcionamiento cotidiano de las labores parlamentarias, tales como la asignación de recursos económicos, materiales y humanos a los grupos parlamentarios, a las comisiones, a los comités, los centros, institutos, bibliotecas y unidades; la aprobación y distribución del presupuesto anual de cada Cámara; las partidas asignadas para la celebración de foros, seminarios, congresos, coloquios; los estudios financiados con recursos públicos; los gastos destinados al mantenimiento de la infraestructura de la sede principal del Congreso y sus sedes alternas; los recursos utilizados en la celebración de actos culturales, entre otras.⁸

b) Transparencia parlamentaria-legislativa

Diversos estudios en la materia se han enfocado en la publicidad de las acciones de naturaleza legislativa que realizan los Congresos. En esta categoría podemos situar a toda la información relacionada con los procesos legislativos, desde la presentación de una iniciativa, la recepción y turno por parte de la Mesa Directiva, pasando por todo su proceso de dictaminación en comisiones, su discusión plenaria, la remisión de la minuta a la Cámara revisora (si aplica) hasta su publicación en el Diario o Gaceta oficial, según sea el caso (García Pérez, 2022).

Sólo como botón de muestra, si en una Comisión X se deliberó sobre una iniciativa Y, de manera enunciativa, pero no limitativa, la documentación que debe publicarse en las plataformas digitales de transparencia es:

1. El oficio de la Mesa Directiva mediante el cual se remitió dicha iniciativa a la comisión dictaminadora;
2. La versión pública de los oficios con los que se circuló el proyecto de dictamen a las personas integrantes de la comisión, antes del debate;
3. El proyecto de dictamen que sirvió como materia para la discusión;
4. Una versión pública de la orden del día en que se discutió el proyecto de dictamen;

6 Como los portales de los Congresos y, en el caso mexicano, en la PNT a cargo del INAI.

7 En una revisión estricta de las funciones parlamentarias-administrativas, tendríamos que analizar a diversos instrumentos de control parlamentario intra e interorgánico, tales como la inviolabilidad del recinto parlamentario, las sanciones disciplinarias, la publicación de leyes y decretos en el Diario o Gaceta oficial ante la omisión del Ejecutivo, la glosa al informe del Ejecutivo a través de las preguntas parlamentarias y comparecencias, por mencionar algunas.

8 Este análisis se centra en la transparencia parlamentaria-legislativa en sentido activo, pues en sentido pasivo se podrían integrar cualesquiera otras actividades que la persona solicitante de información le requiera al Parlamento en su solicitud de acceso a la información o equivalente y que, a su vez, el Congreso tiene la obligación de proporcionarle.

5. Una versión estenográfica o videográfica de la o las sesiones públicas en que se debatió el contenido de la iniciativa;
6. La lista de legisladoras y legisladores que integran la comisión y la relación de asistencias a las sesiones de interés sobre el proyecto;
7. La lista de las personas cabilderas que estuvieron presentes en las sesiones de interés de la comisión o que mantuvieron reuniones con las personas integrantes de la comisión, desde su turno hasta su votación;
8. Una versión pública de todos los documentos que hayan sido usados y citados por las y los diputados o senadores que participaron en el debate;
9. La relación de personas legisladoras que estuvieron presentes al momento de la votación del proyecto;
10. La relación del sentido de los votos de las y los legisladores que sufragaron y la determinación de quiénes no lo hicieron;
11. La minuta que haya realizado cualquiera de las secretarías de la comisión, donde se expliquen los detalles de la deliberación;
12. El dictamen resultante de la discusión legislativa en la comisión;
13. El oficio con el que se remitió el dictamen votado a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del pleno.

Este ejemplo se refiere a todos los documentos que deberían estar disponibles en torno a una sola iniciativa discutida en una única comisión legislativa de un cuerpo uniinstancial. Si el proyecto es discutido por más de una comisión, deberán existir los documentos que avalen cada uno de los actos que se desprendan de esa deliberación. Más aún si (como el Congreso de la Unión) se trata de un proceso biinstancial, estos documentos también deben publicarse durante y después del debate en la Cámara revisora.

Como se puede revisar en otro capítulo de esta obra, a cargo de Danitza Morales Gómez, las obligaciones jurídicas en materia de transparencia y acceso a la información relativas a la función legislativa de los Parlamentos distan mucho de su ideal, pues no todos los portales de las Entidades publican la misma información, porque cada uno tiene distintas obligaciones específicas.

Al respecto, como parte de la función legislativa del Congreso, también se debería publicar toda la información mencionada en el ejemplo de las comisiones, pero en lo tocante a los acuerdos parlamentarios de los órganos directivos (Junta de Coordinación Política y Mesa Directiva), los decretos, oficios y circulares vinculantes al trabajo parlamentario, y demás documentos internos que influyan en los procesos legislativos.

c) Transparencia parlamentaria-jurisdiccional

Se refiere a la publicidad de los actos materialmente jurisdiccionales que desarrollan las legislaturas, tales como la imposición de faltas administrativas a integrantes del Congreso (sean personal administrativo o legislativo), los relativos a procedimientos de declaración de procedencia y, eventualmente, los juicios políticos que se tramiten en la asamblea, independientemente de si son desechados o concluyen con alguna determinación de responsabilidad en contra de alguna persona servidora pública.

Estos no son los únicos instrumentos jurídicos de control parlamentario intra e interorgánicos que se alcanzan con la transparencia parlamentaria-jurisdiccional. Esta categoría también toca cuestiones de índole judicial, como las que se derivan de la representación jurídica del Parlamento, que tradicionalmente se deposita en la presidencia de la Mesa Directiva y cuyas muestras más visibles son la presentación y seguimiento de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, la obligación de transparencia parlamentaria que rodea a las cuestiones jurisdiccionales, no se limita al ejercicio de las controversias promovidas exclusivamente desde la Mesa, sino también a la interposición de las acciones planteadas por el 33.3% del pleno de la asamblea, según sea el caso.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PARLAMENTO ABIERTO

a) Rendición de cuentas parlamentaria-administrativa

La rendición de cuentas parlamentaria-administrativa se puede entender en dos sentidos: 1) rendición de cuentas desde el Congreso; y 2) rendición de cuentas para con el Parlamento. La primera consiste en poner a disposición de la ciudadanía los temas relacionados con la organización interna de la asamblea.

Es decir, cuestiones que van desde la contratación del personal que labora o laboró en el Congreso, como sueldos, honorarios, pensiones, bonos, aguinaldos, compensaciones, etcétera; la asignación de recursos humanos, materiales y económicos a los grupos parlamentarios y a las comisiones ordinarias, extraordinarias y comités; el presupuesto anual de la Cámara; los gastos ordinarios y extraordinarios relacionados con la celebración de audiencias públicas, estudios financiados con recursos públicos, el mantenimiento de la sede parlamentaria, la contratación de servicios de consultoría y capacitaciones, e información relativa al resguardo del recinto parlamentario.

Por otro lado, la rendición de cuentas para con el parlamento se refiere a diversos instrumentos con los que cuenta el órgano legislativo para exigir resultados a otras dependencias del Estado; principalmente, a la administración pública. Así, al mismo tiempo que el Congreso puede exigir a los gobernantes que cumplan adecuadamente con sus funciones, también debe rendir cuentas a la ciudadanía sobre el estado de esos procesos de rendición de cuentas.

Quizás el más claro de todos sea la revisión anual de la cuenta pública, donde las y los legisladores, en coordinación con el órgano de vigilancia superior, analizan cuidadosamente en qué se gastó el presupuesto durante el ejercicio fiscal anterior y, si encuentran alguna conducta sospechosa, tienen el poder para denunciarla formalmente, de modo que sus investigaciones se traduzcan en consecuencias jurídicas vinculantes para las personas que hicieren uso indebido del ejercicio público.

Sin embargo, existen otros ejemplos sobre la rendición de cuentas que el Congreso puede exigir a otros órganos del Estado. Algunos de ellos son las comparecencias de las personas servidoras públicas, en sentido formal pero también material. Por sentido formal nos referimos a aquellas que se desprenden de los artículos 26, 28, 69, 74, 102 de la Constitución general.⁹

En cuanto a las comparecencias en sentido material, el 5 de noviembre de 2021 se marcó un precedente que podría replicarse en cualquier momento, cuando se verificó la asistencia del presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova a una sesión de la Cámara de Diputados para explicar el monto de los recursos solicitados por la autoridad electoral para el Presupuesto de Egresos de la Federación, para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato del Ejecutivo en 2022.¹⁰

Así, el Congreso tiene el deber de rendir cuentas a la ciudadanía sobre estos ejercicios de rendición de cuentas, sumados a las preguntas parlamentarias que se plantean anualmente al Ejecutivo federal y sus respectivas respuestas, con motivo de la Glosa al informe de gobierno. Adicionalmente, debe hacer del conocimiento público los intercambios

9 Es decir, a las personas titulares del CONEVAL, COFECE, IFETEL, Secretarías de Estado, entidades paraestatales o la Fiscalía General de la República.

10 La importancia de este precedente radica en que ningún ordenamiento preveía la comparecencia del titular del INE. Se trató, más bien, de un acuerdo político entre la Cámara de Diputados y el INE que formalmente estaba planteado como un diálogo entre representantes y autoridades electorales, para determinar si se le destinaban mayores fondos al INE y poder acatar el mandato de realizar el proceso de revocación de mandato previsto constitucionalmente. Sin embargo, materialmente se trató de una comparecencia, pues las y los diputados del bloque hegemónico le reprocharon su actuación al mando de la institución electoral, mientras que Lorenzo Córdova hizo un acto de defensa de su gestión, y el tema que motivó su asistencia al pleno de Diputados, pasó a segundo plano. Con ese precedente, el mismo ejercicio podría replicarse con cualquier persona titular de cualquier órgano o dependencia, aunque tampoco esté contemplado por las normas. Véase: *Comparecencia del Presidente del Consejo General del INE*. Disponible en: <https://bit.ly/3ggziAM>

de información que existan entre las y los presidentes de las comisiones ordinarias, cuando hagan uso de su derecho de solicitud de información o documentación ante el Ejecutivo y sus dependencias.¹¹

b) Rendición de cuentas parlamentaria-legislativa

Al publicarse la información legislativa del Parlamento, la ciudadanía puede ejercer algún control material sobre los procesos de confección normativa, ya que podría advertir si las sesiones plenarias y de las comisiones se conducen adecuadamente, si existe algún sesgo partidista en el turno de las iniciativas o si las órdenes del día se elaboran de manera inadecuada.

La publicidad de cada uno de los actos legislativos permitiría a la ciudadanía conocer sobre las prácticas parlamentarias como las dispensas de trámites, la utilización del denominado reloj legislativo, los albazos, las reservas de artículos, la prolongación de los periodos de sesiones o la suspensión temporal de estos; los cambios de sede y los acuerdos al interior de la JUCOPO y la Mesa Directiva.

Además, las y los ciudadanos podrían ejercer presión externa en las tareas ordinarias de cada Cámara, como el sentido de las votaciones y el cómputo de estas, tanto en el pleno como en las comisiones; las rupturas de quórum, abstenciones de voto, votaciones bloqueadas o algún tipo de manifestación legislativa como mociones de censura o de orden.

Así, en términos de Carla Huerta, la ciudadanía estaría ejerciendo controles previos y posteriores a la realización de los actos perjudiciales en el ámbito legislativo; y también podría echar mano de los controles generales y difusos como la prensa y la opinión pública (García Pérez, 2014).

c) Rendición de cuentas parlamentaria-jurisdiccional

La rendición de cuentas parlamentaria-jurisdiccional implica que la ciudadanía pueda valorar el desempeño de la función de control intra e interorgánico (desde la perspectiva jurídica), de la que gozan los parlamentos. Se refiere a que las y los gobernados conozcan cuándo y por qué motivos sus representantes libran una batalla legal en contra otras autoridades, pertenezcan o no al mismo cuerpo legislativo.

11 Este derecho no es el mismo del que goza la ciudadanía y que está previsto en el artículo 6 Constitucional. Más bien, se refiere al establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOGCEUM), mediante el cual las presidencias de las comisiones ordinarias pueden requerir información o documentación al Ejecutivo Federal sobre un asunto o iniciativa relacionada con los temas que atienda y, a su vez, la dependencia está obligada a proporcionarlas pues, de lo contrario, estaría incurriendo en responsabilidad administrativa.

A partir de ello, se abriría la posibilidad de construir indicadores hasta hoy inexistentes, que permitan determinar si esta función *congresional* se ejercita de manera adecuada o, en caso de que esté subejercitada, se puedan determinar las razones de esa inacción y encontrar incentivos suficientes que desmovilicen la parálisis.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PARLAMENTO ABIERTO

a. Participación ciudadana parlamentaria-administrativa

La participación ciudadana en los espacios administrativos de los Congresos no está prevista en la legislación. Este es un factor que contribuye para que las personas representadas por la asamblea no se involucren más allá de la función legislativa y, mínimamente, en la jurisdiccional del Parlamento.

En ese sentido, la ciudadanía no tiene forma de incidir en los procesos de contratación del personal interno de los Congresos, ni en la integración de sus presupuestos internos, tampoco en la asignación de recursos económicos, humanos ni financieros a los grupos parlamentarios, ni a las comisiones, comités, institutos o demás órganos administrativos.

Lo cierto es que, al tratarse de cuestiones organizativas internas, tampoco tendría una justificación válida para entrometerse en estas cuestiones. Sin embargo, retomando la clasificación que hemos hecho sobre los asuntos parlamentarios-administrativos, bien podría participar en los procesos de control interorgánicos como la revisión de la cuenta pública, la presentación de preguntas parlamentarias o la organización de las comparecencias derivadas de la glosa al informe presidencial de cada año.

Si acaso, escudriñando profundamente en la legislación parlamentaria, el único mecanismo con el que la ciudadanía podría participar de los intercambios Ejecutivo-Legislativo en el ámbito federal (que no así en el de los Congresos locales), es el ejercicio del derecho de petición previsto en la legislación parlamentaria,¹² y que no es el mismo reconocido constitucionalmente en favor la ciudadanía.

La ampliación de este mecanismo a las asambleas estatales e, incluso, su promoción activa en el ámbito federal, facilitaría la participación ciudadana parlamentaria-administrativa, a través de: 1) opiniones y propuestas de ajustes normativos (como decretos, acuerdos o circulares); 2) solicitudes

¹² Se refiere al derecho de la petición en términos del artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGUEM) y el 132 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD), los cuales clasifican las peticiones ciudadanas como legislativas, de gestión, quejas, solicitudes de información y otras (*sic*).

de trámites o mediaciones ante otras instancias; 3) inconformidades por la acción u omisión de ciertas autoridades; y 4) solicitudes de información.

b. Participación ciudadana parlamentaria-legislativa

Uno de los ejes con mayor reconocimiento político en materia de participación ciudadana es el de las audiencias públicas denominadas ejercicios de *Parlamento Abierto*. Más allá de ahondar en la imprecisión del término, queremos apuntar que no es el único mecanismo del que disponen las y los representados para incidir en los procesos legislativos. Otros más son la iniciativa ciudadana, el presupuesto participativo, el referéndum, la consulta popular, la revocación de mandato y el plebiscito (Morales Gómez, et. al., 2022). Todos comparten como rasgo distintivo que el Congreso interviene en algún momento de su desahogo.

No podríamos considerar aquí a las contralorías ciudadanas, la organización ciudadana en comités, los observatorios de la ciudadanía, asambleas ciudadanas, la ratificación de mandato, el debate ciudadano, entre otros, porque no corresponden a experiencias en las que el Legislativo intervenga directamente.¹³

c. Participación ciudadana parlamentaria-jurisdiccional

La participación de la ciudadanía en los Congresos está mucho más trabajada en la función legislativa que en la administrativa o la jurisdiccional. Sobre esta, en el ámbito federal, la ciudadanía tiene el derecho de promover la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, en términos del artículo 111 constitucional, aunque no participa en el proceso de remoción de la inmunidad procesal y menos en un eventual juicio político.

Las y los gobernados tampoco pueden intervenir en las sanciones internas que el Congreso imponga contra alguna de sus personas funcionarias, ni participar de las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales que se interpongan desde la asamblea.

Este es uno de los horizontes inexplorados por la institución del Parlamento Abierto, debido a la limitada concepción sobre las atribuciones de los Congresos y que, a partir de esta reconcepción, pueden desplegar consecuencias mucho más profundas en favor de la ciudadanía.

13 Aunque sí puedan servir operativamente como mecanismos de rendición de cuentas en la función legislativa de los Congresos.

ÉTICA Y PROBIDAD EN EL PARLAMENTO ABIERTO

a. Ética y probidad parlamentaria-administrativa

La ética y probidad en la función administrativa de los Congresos tiene que ver, al menos en principio, con el cuidado en la selección del personal que estará colaborando durante la Legislatura en las diversas áreas del Parlamento. Esto es, con privilegiar espacios técnicos para el funcionariado que pertenece al servicio civil de carrera sobre las cuotas políticas que deban satisfacer las nuevas y nuevos legisladores.

También se refiere a los criterios para la contratación de servicios externos que le sean facilitados al Parlamento; a la adecuada administración de las dietas de las personas legisladoras; y a la capacitación de los perfiles técnicos y legislativos para que desarrollen sus tareas óptimamente.

La ética y probidad parlamentaria-administrativa, además, tiene que ver con los servicios de información que publican los parlamentaristas y los canales institucionales del Congreso, como responsables de comunicar el alcance de sus determinaciones, sin confundir a la ciudadanía.

En cuanto al ejercicio de los mecanismos de control parlamentario interorgánicos, se refiere a la interposición de estos únicamente en aquellos casos en los que sus promoventes estimen que puedan tener la razón. Así, estaríamos ante una falta ética si se utilizaran estos recursos como medidas dilatorias para frenar la puesta en marcha de una determinación administrativa cuya acción,¹⁴ de antemano se sabe, no prosperará por una inadecuada fundamentación o motivación.

b. Ética y probidad parlamentaria-legislativa

El ejercicio de la ética parlamentaria en los procesos legislativos comienza, materialmente, desde las campañas electorales donde las personas que aspiran a ocupar una curul, deciden (o no) adquirir compromisos económicos y políticos con diversos sectores para conseguir el respaldo ciudadano en las urnas.

Más allá de que estos nexos puedan estar enmarcados en la licitud o ilicitud, la propia naturaleza de los compromisos vincula a las personas ganadoras en la arena electoral, con la agenda de quienes le apoyaron en el momento de la campaña. Así, las agendas legislativas de los grupos parlamentarios podrían representar intereses ajenos a los de sus integrantes si no se consensan adecuadamente.

Otro aspecto de la ética legislativa, que también se vincula con intereses externos a la Cámara, es la práctica del cabildeo. A través de ella, sectores

¹⁴ Entendida en sentido jurídico, como el derecho subjetivo para excitar la actividad jurisdiccional del Estado.

como la iniciativa privada o la sociedad civil, tratan de incidir en la agenda del Congreso y en sus procesos legislativos, ya desde las comisiones, en las mismas sesiones plenarias o través de acercamientos más allá del recinto parlamentario.

Más allá de la desvalorización del cabildeo por asociarse tradicionalmente con negociaciones económicas, lo cierto es que, en la práctica, quienes lo llevan a cabo deben realizar argumentaciones sólidas en torno a su causa para que, después, la o el legislador pueda defenderla ante sus pares.

Para regular estas prácticas, las legislaciones parlamentarias prevén mecanismos de control como padrones de personas e instituciones cabilderas, a través de los que se puede conocer en qué momento y con qué motivo se desarrolla una reunión entre una persona integrante de la Cámara y agentes externos.

Además, en múltiples Legislaturas estatales se prevé la transparencia patrimonial antes, durante y después de la gestión parlamentaria. Con este mecanismo, la ciudadanía puede conocer y denunciar aumentos desproporcionados en ingresos o bienes durante el ejercicio de sus representantes que puedan derivar en sospechas de corrupción, susceptibles de sanción.

c. Ética y probidad parlamentaria-jurisdiccional

La ética y la probidad en la función jurisdiccional del Parlamento, tiene que ver con el correcto ejercicio de los mecanismos jurídicos de control parlamentario por excelencia. Así, por ejemplo, no podríamos referir como una falta de ética el ejercicio o inejercicio de una controversia constitucional por parte de la Mesa Directiva de un Congreso, aún cuando la decisión unilateral de la presidencia fuera en contra de los deseos de la mayoría parlamentaria o a pesar de las intenciones de las minorías, pues se asume que, con la elección de la Mesa, se razonaron suficientemente los perfiles que podrían ocuparla, el poder que recaería en ellos y las consecuencias inherentes a esa elección.¹⁵

¹⁵ Al respecto, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados federal se presentó un desencuentro entre legisladoras y legisladores del bloque mayoritario con la entonces presidenta de la Mesa Directiva, la diputada panista Laura Rojas cuando, en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 23, numeral 1, inciso l) de la LOCGEUM y 233 numeral 1 del RCD, y sin previa consulta a la asamblea, presentó una demanda de controversia constitucional en torno al acuerdo del Ejecutivo Federal, sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Véase: Notilegis. (2021). “Laura Rojas traicionó la confianza que la mayoría le otorgó para ocupar la Presidencia de la Cámara de Diputados: Dolores Padierna”, *Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados*. 28 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3JbA3Yh>
En sentido contrario, durante la LXV Legislatura del Senado de la República, hubo una confrontación pública entre las y los senadores de oposición contra la presidenta de la Mesa Directiva, la senadora morenista Olga Sánchez Cordero quien, pese a la voluntad sumada de

Es decir, que este método de control interorgánico, antes de ser ejercitado por la representación jurídica de la asamblea, primero debe satisfacer el filtro de control intraorgánico que representa la elección de la presidencia. Más aún, ya que hay paralelismos con el criterio para la presentación de la acción de inconstitucionalidad,¹⁶ podemos sostener que el ejercicio de la función jurisdiccional intraorgánica del Parlamento está sometido a un doble control para poder ser accionado. Ese doble control, a su vez, es un método para garantizar la ética y probidad parlamentaria-jurisdiccional.

Ya que repasamos en qué consisten los doce ámbitos diferentes que puede abarcar la institución del Parlamento Abierto cuando se integran los pilares, principios y funciones parlamentarias, podríamos revisar en cuál se encuadra cada uno de los Congresos estatales de México.

Por ello, proponemos una revisión de los pilares del Parlamento Abierto en las legislaciones de las 32 Entidades, que nos permita determinar hacia cuál o cuáles de ellos se inclina la concepción estatal esta institución. Este diagnóstico preliminar, a su vez, servirá como base para analizar qué áreas de oportunidad se pueden explorar a partir de la reconcepción más amplia que proponemos en este estudio.

LAS DIVERSAS CONCEPCIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LOS CONGRESOS LOCALES

A continuación, buscamos identificar la forma en que cada asamblea local entiende el concepto de Parlamento Abierto. Para ello, con base en los cuatro pilares, analizamos hacia cuál se inclina cada legislación, desde la Constitución estatal, pasando por la normatividad de local en materia transparencia, hasta las disposiciones que rigen la vida interna de las 32 Legislaturas.

los diversos grupos parlamentarios de oposición y, también en ejercicio de sus facultades de representación jurídica del Senado (en términos de los artículos 105 fracción I, inciso c) de la CGEUM, 23, numeral 1, inciso l) y 67, numeral 1 de la LOCGEUM) y unilateralmente decidió que no accionaría la controversia constitucional en contra del acuerdo del Ejecutivo Federal que consideraba a los proyectos y obras del Gobierno de México como asuntos de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Véase: PAN. (2021). “Pide GPPAN a Olga Sánchez Cordero promover la controversia constitucional contra ‘decretazo’ presidencial”, *Grupo Parlamentario del PAN, LXV Legislatura*. 25 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3gvrrIX>

- 16 La acción de inconstitucionalidad, a diferencia de la controversia constitucional, puede ser presentada por un tercio de la Cámara. El paralelismo entre ambas radica en que que no ameritan un consenso por la mayoría de la asamblea para ser promovidas legalmente. Así, ningún Grupo Parlamentario podría legítimamente denunciar una falta de ética en su interposición, en caso de que no cuente con el respaldo del 50% + 1 de las y los integrantes del Congreso pues, debido a su propia naturaleza, las minorías parlamentarias pueden accionar la acción de inconstitucionalidad. En este caso, el control intraorgánico previo al control interorgánico que supone su presentación, radica en la propia integración del Parlamento, al momento de su interposición.

A partir de este análisis podremos reconocer si, al igual que en la academia, la *praxis* del Parlamento Abierto en el ámbito subnacional de México se inclina por la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, o si existen casos paradigmáticos que, desde una concepción más amplia sobre las funciones de los Congresos, puedan servir como referentes al resto de las Entidades. A saber:

*TABLA 1. LAS CONCEPCIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO
A PARTIR DE LOS CUATRO PILARES EN
LOS 32 CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO*

Estado	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas Activa Pasiva		Participación ciudadana	Ética y Probidad
Aguascalientes	X	X	X		X
Baja California	X			X	
Baja California Sur	X				
Campeche	X	X	X		X
Coahuila	X				
Colima	X	X	X		X
Chiapas	X			X	X
Chihuahua	X	X	X	X	
CDMX	X				X
Durango	X				
Guanajuato	X				
Guerrero	X				
Hidalgo	X				X
Estado de México	X	X	X	X	
Jalisco	X	X	X	X	
Michoacán	X				
Morelos	X				X
Nayarit	X	X		X	X
Nuevo León	X				
Oaxaca	X			X	
Puebla	X	X	X		X
Querétaro	X				X
Quintana Roo	X				

Continúa...

Estado	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas		Participación ciudadana	Ética y Probidad
		Activa	Pasiva		
San Luis Potosí	X				X
Sinaloa	X				X
Sonora	X				
Tabasco	X				X
Tamaulipas	X			X	X
Tlaxcala	X				X
Veracruz	X	X			X
Yucatán	X	X	X	X	
Zacatecas	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia con base en el marco normativo de las 32 entidades federativas de México.

En el análisis que realizamos y, como se puede apreciar de manera preliminar, la transparencia y acceso a la información y la rendición de cuentas (en sentido activo y pasivo) son dos ejes en torno a los cuales se regula la institución del Parlamento Abierto desde los Congresos locales de México.

Por ello, aunque se trate de dos pilares diferentes, para efectos de una sistematización más puntual, hemos decidido agrupar la transparencia y acceso a la información, y la rendición de cuentas en un solo rubro, independiente de los pilares de la participación ciudadana y la ética y probidad.

De esa manera podremos acreditar, con fundamento en las normas estatales, por qué sostenemos que un Congreso se inclina hacia uno o más pilares, de acuerdo con la argumentación que hemos realizado hasta ahora.

a. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en las legislaciones estatales

Como ya dijimos, en este apartado conjuntamos dos pilares: 1) La transparencia y acceso a la información, y 2) La rendición de cuentas; si bien son distintos, se vinculan al expresarse en las legislaciones estatales, aún a través de los vacíos normativos pues, como ya hemos dicho, la rendición de cuentas presupone la existencia de la transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información; y, al mismo tiempo, la

rendición de cuentas es una consecuencia inmediata de esa transparencia. Es decir, que ambos pilares son causa y consecuencia uno del otro.

Por ello, no deja de llamar la atención que, aunque todos reconocen el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y la obligación de la autoridad de transparentar la información, no en todas las asambleas estatales se reconoce y reglamenta la rendición de cuentas.

Así, el Estado de Aguascalientes, en el artículo 15° de su Constitución Política reconoce y regula la institución de Parlamento Abierto, junto con el artículo 148° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes; y en el artículo 57° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se norma el pilar de transparencia y acceso a la información.

De manera similar, la legislación de Baja California reconoce el pilar de transparencia y acceso a la información en el artículo 7°, apartado C, de la Constitución del Estado y lo reglamenta en los artículos 84° y 85° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, junto a los artículos 1° y 33° del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

En el mismo sentido, Baja California Sur concentra sus esfuerzos en el pilar de transparencia y acceso a la información, tal como lo reflejan los artículos 13° y 13°-A, inciso b) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, que establecen las bases del derecho a la información y su órgano garante, quien también verificará las obligaciones en materia de transparencia. Aunado a lo anterior, el artículo 45° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur ordena la creación de una comisión permanente de transparencia y anticorrupción.

En el Congreso de Campeche, por virtud del artículo 125° de su Constitución Política, se crea el órgano garante en materia de acceso a la información y transparencia; asimismo, en el artículo 38° constitucional, se estipula que las y los diputados deberán realizar una rendición de cuentas de manera anual. Además, el artículo 14° del Reglamento del Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Campeche establece la obligación de vigilar la información financiera del Congreso de Campeche como parte de un ejercicio en materia de transparencia y rendición de cuentas activa.

En la legislación para el Congreso del Estado de Coahuila sólo hay reconocimiento de la transparencia y acceso a la información como pilar del Parlamento Abierto, de acuerdo con el artículo 7° de la Constitución local, y el artículo 4° del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias

del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.

En cambio, la Constitución Política del Estado de Colima establece en su artículo 5º, inciso b), el derecho de sus ciudadanos para acceder a la información, así como las obligaciones de transparencia a cargo de los poderes públicos, incluido el Congreso. Además, el artículo 70º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima, señala el procedimiento de fiscalización de los grupos parlamentarios e impone la obligación de presentar un informe anual ante el Órgano Superior de Auditoría u Fiscalización Gubernamental del Estado, lo que constituye un claro ejercicio de rendición de cuentas.

La legislación del Estado de Chiapas integra la transparencia y el acceso a la información, en el artículo 5º, fracción XV, de su Constitución Política, donde se define el derecho de acceder a la información pública y, en el artículo 22º constitucional exige a los poderes públicos transparencia en el ejercicio de sus funciones.

La normatividad de Chihuahua incorpora ampliamente, en los artículos 29º y 40º *Bis* de la Constitución Política de su Estado, los principios del parlamento abierto, entre ellos la transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y la evaluación del desempeño legislativo.

La Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 49º reconoce el pilar de transparencia y acceso a la información pública en su Congreso. Además, en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Ciudad de México se enuncia la transparencia como pilar constitutivo del Parlamento Abierto. Por otro lado, el pilar de rendición de cuentas se reconoce en sentido pasivo en el artículo 29º, inciso a) de su Constitución Política. Además, la legislación de la Ciudad de México destaca por un catálogo amplio de transparencia de la información parlamentaria fundamentada en el artículo 125º de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

La legislación de Durango reconoce en los artículos 29º y 30º de su Constitución Política el derecho a la información, y para el ámbito legislativo, el Congreso de Durango tiene encomendada la creación de una Comisión Legislativa de Transparencia y Acceso a la Información, con fundamento en el artículo 118º, fracción XXXV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

El Estado de Guanajuato conceptualiza al Parlamento Abierto, Gobierno Abierto y Justicia Abierta en el artículo 36º de su Constitución Política. Asimismo, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato se crea una Unidad de Acceso a la Información Pública y el

artículo 2° del Reglamento del Congreso de Guanajuato prevé un Comité de Transparencia y la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo.

En los artículos 19°, 120° y 123° de la Constitución Política del Estado de Guerrero se norma el derecho de acceso a la información y la obligación de transparencia de los poderes públicos. El pilar de transparencia se fortalece a través del artículo 28° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, que considera sanciones a las y los diputados por la inobservancia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero.

En Hidalgo, el principio de Parlamento Abierto sólo se encuentra contemplado en las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información pública, en el artículo 4° Bis de la Constitución Política de su Estado, el artículo 202° *sexties* de la Ley Orgánica y el artículo 51° del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

En cambio, la legislación mexiquense tiene un mayor reconocimiento de los pilares del Parlamento Abierto. El artículo 4° de la Constitución Política del Estado de México retoma la transparencia y el acceso a la información; por su parte el artículo 38° *Ter* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México reconoce, además, la rendición de cuentas.

En esa misma línea, la Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 11°, fracción II, describe los elementos del Congreso Abierto, dentro de los cuales se encuentran la disposición de información transparente, sencilla y accesible y la rendición de cuentas.

El marco jurídico del Estado de Michoacán reconoce el acceso a la información pública y transparencia como parte del Parlamento Abierto en el artículo 8° de su Constitución y el artículo 117° de la Ley Orgánica de su Poder Legislativo.

La asamblea de Morelos se rige bajo el principio de transparencia y acceso a la información, como lo marcan los artículos 2° y 23° A de su Constitución Política. Además, el artículo 190° del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos determina que las solicitudes de información deberán sujetarse a la regulación sustantiva que el mismo Reglamento establece.

Por otra parte, el Estado de Nayarit, en el artículo 133° de su Constitución establece la transparencia y rendición de cuentas respecto de la administración y gasto del presupuesto público de su Congreso local.

El marco normativo del Estado de Nuevo León se prevé el pilar de transparencia y acceso a la información pública, en los artículos 6° y 63° de su Constitución Política. Asimismo, el Reglamento para el Gobierno

Interior del Congreso del Estado de Nuevo León determina que deberá ponerse a disposición del público un sistema de información del proceso legislativo.

La legislación oaxaqueña contempla la transparencia y el acceso a la información en el artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Oaxaca. Además, el artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad exige la existencia de la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto.

El marco normativo de Puebla contempla los tres pilares en los artículos 12° y 108° de su Constitución Política, los cuales disponen la transparencia y acceso a la información, y la rendición de cuentas. Además los artículos 235°, 236° y 237° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado Libre y Soberano de Puebla reglamentan la existencia y funcionamiento de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En cambio, la Constitución Política del Estado de Querétaro se queda más corta pues, en su artículo 33°, apartado B, establece el derecho humano a la información y encomienda su protección al órgano garante.

En Quintana Roo se reconoce el pilar de transparencia y acceso a la información, en el artículo 21°, fracción I, de su Constitución Política; y en el artículo 111° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado se prevé la creación de una Unidad de Transparencia dentro de su Congreso.

El acceso a la información se reconoce en el artículo 17° de la Constitución del Estado de San Luis Potosí; y en el artículo 7° de la Ley Orgánica de su Poder Legislativo, se obliga a la transparencia a través de su portal de internet.

Siguiendo con el análisis, la Constitución Política de Sinaloa desarrolla el derecho de acceso a la información y su órgano garante en su artículo 109° *Bis* B. Además, el artículo 225° *Bis* de la Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa ordena la publicidad de las sesiones del Congreso y su transmisión a través de la televisión.

Por su parte, en el Estado de Sonora se reconocen los pilares de transparencia y acceso a la información, como lo dictan el artículo 26° apartado “A” de su Constitución Política y el artículo 25° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, donde se establece un sistema de evaluación legislativa.

Tabasco reconoce el acceso a la información y transparencia en el artículo 4° Bis de su Constitución y el artículo 62 *Sextus* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Tamaulipas incorpora en su legislación el acceso a la información, junto con las obligaciones de transparencia en el artículo 17° de la Constitución local.

Por su parte, el Estado de Tlaxcala sólo reconoce el acceso a la información y transparencia en el artículo 19° de su Constitución Política.

La rendición de cuentas de las y los diputados locales hacia sus distritos electorales, se fundamenta en el artículo 32° constitucional de Veracruz, mientras que la transparencia y acceso a la información pública se prevé en el artículo 67° de la Constitución y el artículo 62° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Yucatán contempla el acceso a la información y transparencia en el artículo 75° de su Constitución, y en el artículo 10° Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local considera, además, la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño legislativo.

La Constitución Política de Zacatecas establece el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en sus artículos 29° y 66°. Asimismo, el artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado retoma, expresamente, los principios de transparencia y rendición de cuentas como elementos esenciales del Parlamento Abierto.

b. Participación ciudadana en las legislaciones estatales

En este apartado tomamos como referencia los preceptos normativos que regulan, establecen o promueven la participación ciudadana ante los 32 Congresos locales.

Así, encontramos que en el Estado de Aguascalientes se describe en su aparato normativo el principio de Parlamento Abierto, dentro del cual se menciona, en el artículo 15° de la Constitución Política de Aguascalientes, el derecho a la participación ciudadana gubernamental, pero no la parlamentaria.

En el artículo 39° de la Constitución Política del Estado de Baja California, se establece la existencia de criterios para evaluar la función legislativa y remite a una Ley secundaria para la regulación de la participación ciudadana en el desempeño legislativo.

Por otra parte, el artículo 39° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chiapas crea una Comisión parlamentaria de Transparencia e Información Pública para el estudio, dictamen y deliberación de los asuntos relacionados con la participación ciudadana en ese Congreso.

La Constitución Política del Estado de Chihuahua contempla la participación ciudadana en su artículo 29°, y en el artículo 40° Bis establece al Parlamento Abierto como principio rector de la actividad legislativa

donde se deberán procurar la evaluación del desempeño legislativo, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información. Además, el artículo 15° *Bis* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado impone al Congreso local la apertura institucional para garantizar la participación ciudadana en el trabajo legislativo.

La legislación del Estado de México reconoce la participación ciudadana en el desempeño de las actividades legislativas en el artículo 38° *Ter* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal.

Por su parte, Jalisco es una de las entidades con mayores avances en materia de Parlamento Abierto. Como lo señala el artículo 11° constitucional y el artículo 95° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se retoman el pilar de la participación ciudadana y se establece la creación de la Comisión de Participación Ciudadana. Además, en el artículo 94° B del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco se determina que la sociedad civil podrá participar en la modificación del marco jurídico jalisciense a través de foros de consulta pública.

El Congreso de Nayarit vincula a las y los diputados a emprender acciones de participación ciudadana, en el artículo 43° de su Constitución.

El Estado de Oaxaca reconoce la participación ciudadana en el artículo 25° de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Asimismo, el Congreso de Tamaulipas impone a sus diputados la obligación de visitar a los pueblos que conforman su distrito como un ejercicio de participación ciudadana en los artículos 55° y 56° de la Constitución Política de su Estado.

Por su parte, la legislación de Yucatán incorpora la participación ciudadana en la actividad legislativa en el artículo 10° *Bis* de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, y prevé la obligación de la evaluación del desempeño legislativo.

Finalmente, el Estado de Zacatecas integra el principio de participación ciudadana en el artículo 66° constitucional y el artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

c. Ética y probidad en las legislaciones estatales

En este último rubro, al igual que en los anteriores, haremos una revisión de la legislación de cada uno de los Estados de México cuya concepción del Parlamento Abierto se incline por el pilar de la ética y probidad.

En Aguascalientes, de acuerdo con el artículo 57°, fracción XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Entidad y sus municipios, se prevé el padrón de cabilderos como parte de la información que debe ponerse a disposición de la ciudadanía.

En Campeche, el artículo 77°, fracción XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado reproduce la disposición sobre la publicidad del padrón de cabilderos.

Por su parte, Colima satisface el pilar de ética y probidad al determinar la obligación de hacer pública la información del padrón de cabilderos del Congreso, conforme a lo dispuesto en el artículo 31° de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal.

En el mismo sentido se encuentra la legislación del Estado de Chiapas en el artículo 76° constitucional, al contemplar el padrón de cabilderos en el catálogo de información pública del Congreso Local.

La Ciudad de México, en el artículo 125° de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México prevé como información pública el padrón de cabilderos legislativo.

El Estado de Hidalgo dispone en el artículo 71° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública la transparencia del padrón de cabilderos del Congreso local.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos cumple con el pilar de ética y probidad reglamentado en su artículo 53°.

El artículo 36° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit menciona que la información del padrón de cabilderos del Congreso estatal deberá hacerse pública.

En esa misma línea se encuentra el Estado de Puebla, pues el artículo 79° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, como parte del catálogo de información a disposición de la ciudadanía, el padrón de cabilderos.

El Congreso del Estado de Querétaro, cumple con el pilar de ética y probidad, por virtud del artículo 68° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

El artículo 86° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí dispone que la información relativa al padrón de cabilderos legislativos deberá hacerse pública.

Asimismo, el Estado de Sinaloa, en el artículo 97° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, satisface este pilar.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco, regula la ética y probidad en su artículo 79°.

El Estado de Tamaulipas cumple con la disposición en el artículo 70° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tlaxcala establece en el artículo 65° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que lo relativo al padrón de cabilderos del Congreso estatal deberá estar a disposición de la ciudadanía.

Por su parte, el Estado de Veracruz cumple con el pilar de ética y probidad legislativa, en el artículo 17 de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local.

Finalmente, el Estado de Zacatecas, en el artículo 42° de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, determina que el padrón de cabilderos deberá estar a disposición de la ciudadanía, satisfaciendo el pilar de ética y probidad parlamentaria.

EL ALCANCE DE LAS CONCEPCIONES DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LOS CONGRESOS LOCALES

En un balance general, después de analizar la forma en la que cada Congreso local entiende el concepto de Parlamento Abierto, a partir de los cuatro pilares revisados, en conjunción con los diez principios y las tres funciones parlamentarias, encontramos que la mayoría de las asambleas locales enfocan su regulación hacia la apertura parlamentaria con la transparencia y el acceso a la información, dejando de lado al resto de posibilidades.

Así, las Entidades federativas que sólo cumplen con el piso mínimo y han entendido la institución del Parlamento Abierto como transparencia y acceso a la información son Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora.

Por otro lado, la legislación de Jalisco casi satisface todos los pilares, sin embargo, no prevé cuestiones de fondo relativas a la ética y probidad. Lo mismo sucede con las entidades de Puebla, Estado de México y Yucatán, que adolecen de alguno de los pilares.¹⁷

Finalmente, sólo los Congresos de Aguascalientes y Zacatecas han regulado el concepto de Parlamento Abierto en el sentido más amplio, es decir, tomando en cuenta la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas activa y pasiva, la participación ciudadana y la ética y probidad. Finalmente, el Estado de Nayarit atiende todos los pilares, sin embargo, únicamente estima el sentido activo del pilar de la rendición de cuentas.

¹⁷ En el caso de Puebla, no se contempla la participación ciudadana y los Congresos del Estado de México y Yucatán agotan la ética y probidad con la publicidad del padrón de cabilderos.

CONCLUSIONES

La concepción dogmática y la instrumentación normativa del Parlamento Abierto se han visto limitadas de origen, porque no se ha terminado de reconocer al Congreso como un órgano multifuncional que desarrolla tareas más allá de la legislación; al contrario, el consenso general le ha encasillado en la confección normativa. Más aún, cuando se ha tratado de abrir el Parlamento hacia la ciudadanía, los esfuerzos se han concentrado casi exclusivamente en la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Si bien la función legislativa es esencial para las tareas parlamentarias, y los primeros dos pilares son el piso básico para la vinculación de los Congresos con la ciudadanía, lo cierto es que la amplitud de la figura del Parlamento Abierto permite incidir de manera más directa, profunda y cercana a las y los representados en las tareas *congresionales*.

Para ello, es necesario reconcebir a la institución y redimensionar sus alcances, a partir de propuestas como la planteada en este trabajo, donde se integren las funciones con los pilares y principios, pues sólo así se podrían readecuar los marcos normativos estatales y propiciar el entorno para que las y los representados vigilen, controlen e intervengan en la vida interna de los Parlamentos.

Gracias a esta reconcepción y redimensión del Parlamento Abierto, se pueden hacer revisiones y evaluaciones más puntuales sobre su regulación en la legislación subnacional, como la que hemos esbozado en este trabajo y que, además, sirvan como base para futuros diagnósticos que determinen hacia dónde se puede ampliar el espectro regulatorio y propiciar una mayor cercanía entre representantes y representados.

FUENTES DE CONSULTA

- Ayala, A. (2014) Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Bobbio, N. (1988). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Calbet, N. (2012). “Democracia participativa”. *Comunicación, Cultura y Política*, 3(2), 107-126.
- Cárdenas, Jaime. (2005). “El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 12, Enero-Junio 2005. México: IJ-UNAM.
- Comparecencia del Presidente del Consejo General del INE*. 5 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ggziAM>

- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). "Origen, espacio y niveles de participación ciudadana." *Revista Daena. International Journal of Good Conscience*. 4(1). México: Instituto de Estudios Superiores Spenta.
- García Pérez, Marco Antonio. (2022). *Parlamento Abierto en los Congresos locales*. México: Senado de la República.
- (2018). *Métrica parlamentaria. Una propuesta de evaluación al Legislativo*. Madrid: Académica Española.
- (2014). "Mecanismos constitucionales para el control del poder político." *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México: IIIJ-UNAM.
- García Pérez, Marco Antonio, et. al. (2022). "La oscuridad de la Ley Federal de ¿Revocación? de Mandato y la luz de las experiencias locales." *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Vol. X, No. 2. Julio-Diciembre 2021.
- Morales Gómez, Danitza, et. al. (2020). "Bloques parlamentarios: Control y equilibrio de fuerzas en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión". *Transición y cambio en el Congreso mexicano*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- (s.f.). (2018). *El Parlamento Abierto en México 2017*. México: Fundar.
- Morales Gómez, Danitza. (2019). *Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático*. México: Senado de la República.
- Morales Gómez, Danitza. (2021). *Métrica parlamentaria: Instrumento de control democrático*. España: Académica Española.
- Morales Gómez, Danitza, et. al. (2022). "Participación ciudadana en los Congresos mexicanos: ¿realidad o sueño?". *Evaluación de Análisis de Impacto Legislativo*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Notilegis. (2021). "Laura Rojas traicionó la confianza que la mayoría le otorgó para ocupar la Presidencia de la Cámara de Diputados: Dolores Padierna", Coordinación de Comunicación Social de la Cámara de Diputados. 28 de junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3JbA3Yh>
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. 11, 11-31. España: Asociación Española de Ciencia Política.
- PAN. (2021). "Pide GPPAN a Olga Sánchez Cordero promover la controversia constitucional contra 'decretazo' presidencial", Grupo Parlamentario del PAN, LXV Legislatura. 25 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3gvrrriX>
- ParlAmericas. (2019). *Plan de acción de Parlamento Abierto. Taller internacional de Buenas Prácticas en Apertura Gubernamental*. Argentina: ParlAmericas.

- Sebastián, Mercedes Caridad & Martínez Cardama, Sara. (2016). “Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública.” *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39 (1), 47-56. Colombia: Universidad de Antioquia.
- Silveyra, V. “Parlamento abierto: Una nueva relación con la ciudadanía. Transparencia Mexicana”. *Animal político*. 19 de junio de 2013. México: Transparencia Mexicana.

Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos?



ISBN: 978-607-8620-48-7

