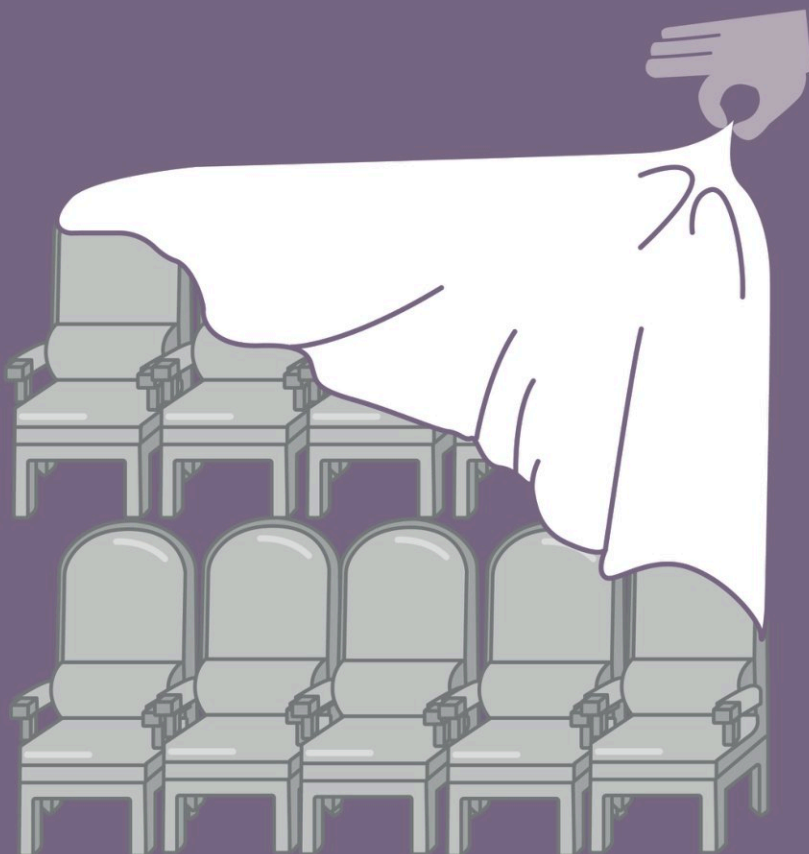


LA CIUDAD DE MÉXICO

Hacia una nueva relación
con la ciudadanía

Parlamento Abierto



D.R. © Asamblea Legislativa del Distrito Federal
© VI Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Coordinación general: Eduardo Bohórquez

Cuidado de texto, diseño y formación de interiores: Ricardo Croissier

Diseño y fotografía de portada: Francisco Sánchez

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	7
Dip. Manuel Granados Covarrubias, Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	
Prólogo	13
Federico Reyes Heróles, Presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana	
Introducción	19
Eduardo Bohórquez, Coordinador editorial	
Agradecimientos	23
I. Parlamento Abierto: Conceptos, Categorías y Enfoques	
Parlamento Abierto y transparente, un acercamiento a lo inevitable	27
Pablo Secchi, Fundación Poder Ciudadano, Argentina	
La arquitectura base para un Parlamento Abierto	39
Eduardo Bohórquez, Transparencia Mexicana Javier Berain, Arena Ciudadana	
El Parlamento Abierto y los retos de la evaluación a los órganos legislativos	65
Fernando Dworak, Instituto Tecnológico Autónomo de México	
Modernización parlamentaria, transparencia y rendición de cuentas social	87
Laura Valencia Escamilla, Universidad Autónoma Metropolitana	

II. Parlamento Abierto: Experiencias nacionales e internacionales

La experiencia de Qué Hacen los Diputados (QHLD) 113
Vicky Bolaños, Co-fundadora de QHLD, España

**Participación Ciudadana en el Poder Legislativo.
Un Argumento para Fortalecer la Representación 135**
Guillermo Ávila, Fundar Centro de Análisis e Investigación,
México

**Transparencia Legislativa en México. Los Medios
Electrónicos Remotos: Instrumentos fundamentales
para garantizar el derecho de acceso 151**
Diego Ernesto Díaz Iturbe, Impacto Legislativo, México

**Hacia un Parlamento Abierto en México:
una experiencia de evaluación 177**
María Del Carmen Nava Polina, Visión Legislativa, México

III. El Parlamento Abierto desde la perspectiva de los legisladores

**Parlamento Abierto: Una nueva visión de la representación
popular en el Senado de la República 203**
Sen. Arelly Gómez González (PRI), Senado de la República

**Parlamento Abierto: mecanismo legal y cultural
de rendición de cuentas 217**
Sen. Laura Rojas (PAN), Senado de la República

Más información no significa mejores decisiones 231
Sen. Zoé Robledo Aburto (PRD), Senado de la República

Transparencia y Democracia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: retos hacia un Parlamento Abierto . . . 255
 Dip. Gabriel Gómez Del Campo (PAN), Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La transparencia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 267
 Dip. Jesús Sesma Suárez (PVEM), Asamblea Legislativa del Distrito Federal

ALDF: De la oscuridad al Parlamento ciudadano 281
 Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva (Movimiento Ciudadano), Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Sobre los autores 291

PRESENTACIÓN

Manuel Granados Covarrubias

Presidente de la Comisión de Gobierno
de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
@ManuelGranados

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ha asumido formalmente el compromiso de convertirse en el primer Parlamento Abierto de la República Mexicana.

Así, como Parlamento Abierto, la ALDF se compromete a impulsar mejores y mayores mecanismos institucionales de transparencia y participación ciudadana en el quehacer legislativo. En efecto, la ALDF permitirá hacer más accesible la información parlamentaria, fortalecerá la capacidad ciudadana de participar en los procesos legislativos y perfeccionará sus instrumentos de rendición de cuentas.

A su vez, la ALDF procurará una mayor vinculación con instituciones legislativas de México y de otros países, con el objeto de impulsar el diálogo que facilite reformas legales que consoliden los principios que animan el Parlamento Abierto.

La decisión asumida por la ALDF constituye un nuevo paradigma en el trabajo legislativo mexicano. Siempre a la vanguardia, con esta decisión la ALDF redefine el rumbo del desempeño parlamentario en el país para consolidar nuestro régimen democrático.

Se trata, efectivamente, de una definición política para robustecer un sistema de gobierno comprometido con el derecho

a la información, con hacer públicas y accesibles las actividades sustantivas y administrativas de órganos gubernamentales y de apuntalar, acompañar y auspiciar una auténtica participación ciudadana en el impulso y la definición de las tareas públicas.

Sujeta a los principios del Parlamento Abierto, la ALDF ha asumido la responsabilidad de llevar a cabo sus actividades con base en los siguientes ejes rectores:

1. Promover una cultura de transparencia

Bajo el principio de que la información parlamentaria pertenece al público, ésta deberá ser reutilizada y/o publicada por los ciudadanos con restricciones dispuestas estrictamente por la ley.

Para habilitar una cultura de transparencia, la ALDF adoptará medidas para asegurar la participación ciudadana inclusiva y una sociedad civil libre; impulsará el control parlamentario eficaz y procurará estos derechos a través de su función de supervisión. Se asegurará, también, que los ciudadanos tengan recursos legales para acceder a la información parlamentaria.

2. Transparentar la información parlamentaria

La ALDF impulsará políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y revisará periódicamente estas políticas para enriquecerlas con nuevas y mejores prácticas.

La información parlamentaria incluirá las actividades relacionadas con el proceso de creación de leyes y los actores que participan del mismo, así como las vinculadas con su gestión administrativa y el ejercicio de su presupuesto.

Procurará, siguiendo esta lógica, poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria que confirme la probidad de los legisladores y de los administradores de la ALDF.

3. Facilitar el acceso a la información parlamentaria

La ALDF garantizará que la información sea accesible a todos los ciudadanos, de forma gratuita, a través de múltiples canales que incluirán la observación directa del proceso legislativo, la prensa escrita y el uso de tecnologías de la información.

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

La ALDF publicará su información en línea en formatos abiertos y estructurados que permitan a los ciudadanos analizar y reutilizar esta información, usando todas las herramientas tecnológicas posibles.

La información será ordenada temáticamente y procurará su búsqueda eficiente.

El sitio web de la ALDF ofrecerá herramientas proactivas para involucrar a los ciudadanos y permitirá aplicaciones para su seguimiento móvil. Siempre se garantizará la privacidad de quienes accedan a la información.

Sobre esta base, el 18 de junio del año en curso, la ALDF y Transparencia Mexicana firmaron un Acuerdo de Colaboración para hacer de la institución legislativa de la Ciudad de México el Primer Parlamento Abierto en el país.

El Acuerdo de Colaboración parte del supuesto de que los alcances de nuestra legislación en materia de acceso a la

información pública deben robustecerse. Este objetivo puede atenderse al migrar al paradigma de gobiernos y parlamentos abiertos.

Para lograr este propósito del más alto interés público, el acuerdo contempla el impulso de diez puntos que hoy se desarrollan por la ALDF, acompañada en este proceso de Transparencia Mexicana y otras organizaciones de la sociedad civil, como Fundar y Cimtra, a saber:

1. Los parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.

2. De manera proactiva, publican la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.

3. Publican el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias en formatos abiertos.

4. Los parlamentos abiertos garantizan el acceso y la transmisión pública de las sesiones plenarias.

5. También publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.

6. Además, publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.

7. Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.

8. Los parlamentos abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

9. En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.

10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

Estos diez puntos representan el mínimo que un cuerpo legislativo debe poner en práctica para poder ser considerado un Parlamento Abierto. Al asumirse como tal, los cuerpos legislativos del país tienen la oportunidad de ir más allá de su actividad tradicional: Tienen la alternativa de acercarse al ciudadano y de confirmar prácticas de gobierno inclusivas, plurales y efectivamente participativas.

La ALDF, coordinadamente con Transparencia Mexicana, marcó un hito en las prácticas de Parlamento Abierto. Ello ha sido posible gracias a la disposición y voluntad política de las fuerzas representadas en la ALDF.

En efecto, desde la institución legislativa de la Ciudad de México se marca la meta a la que deben arribar los cuerpos legislativos del país, locales y federales. No es un precedente menor. La ALDF se convierte, con esta decisión, en referente obligado en el ejercicio de nuestra democracia.

Es el ciudadano y su posibilidad real de participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos, el eje que orienta en última instancia el desempeño democrático de los órganos de gobierno. Para ello, como se ha destacado, resulta determinante garantizar el acceso eficiente a la información de las actividades desplegadas por éstos, así como de las modalidades con que se definen. La rendición de cuentas de estas actividades confirma, finalmente, la legitimidad del quehacer gubernamental.

Es indispensable impulsar el paradigma de Parlamento Abierto en las instituciones legislativas de toda la República Mexicana. La ALDF, de la mano con Transparencia Mexicana, ha marcado el rumbo a seguir. Se trata de consolidar nuestro régimen democrático como nación.

Con este propósito, la ALDF y Transparencia Mexicana han convocado a la elaboración de este libro que diserta sobre el Parlamento Abierto y el interés público por consolidarlo en todas y cada una de las entidades federativas del país.

Legisladores, especialistas académicos y representantes de la sociedad civil participan del debate y conjugan sus voces para lograr ese propósito del más alto valor democrático. Todos ellos, de estatura profesional reconocida, aportan con lucidez y perspectiva ideas que enriquecen la deliberación del tema. A todos ellos nuestro reconocimiento y agradecimiento por su participación en este ejercicio.

Que sirva este volumen para apuntalar los cimientos de nuestra arquitectura democrática, desde la plataforma de Parlamento Abierto en México.

PRÓLOGO

PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

Federico Reyes Heroles

Presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.
@IntegridadMx

A la rendición de cuentas no se puede llegar sólo por mandato de ley. A la rendición de cuentas no se debe llegar como resultado de un sentido de desconfianza o afrenta. A la rendición de cuentas no se debe arribar por presión ciudadana. A la verdadera rendición de cuentas se debe entrar por la puerta de la cultura, asumiéndola como un elemento insustituible de la vida ciudadana en cualquier frente.

Se trata, en todo caso, de una fórmula de convivencia que se establece por respeto a los ciudadanos, a los aportadores del dinero público, que tienen el derecho de saber, con toda claridad, los usos que se hacen de él. Pero también por respeto al servidor público que quiere cuidar el único patrimonio real con el cual nos vamos de esta vida: el prestigio o desprestigio que cosechamos en el trayecto.

Existen países, Suecia por ejemplo, que tienen leyes de acceso a la información desde 1776. Ese derecho es para los suecos consubstancial a la vida pública desde hace mucho tiempo. En Suecia ese principio transitó de la norma a la mente de los ciudadanos, a la conciencia ciudadana, a los recuerdos y a los sueños que, como dijera Alexis de Tocqueville, son el anclaje último de la vida pública. Pero seamos sinceros, la gran mayoría de las naciones en el mundo se incorporaron a esta fórmula de convivencia hace dos o tres décadas. México llegó tarde, hace tan sólo poco más de una década. Pero todavía hay un número

importante de países que no cuentan con algo similar. Antes, la palabra transparencia se usaba para describir los acuarios o las aguas del Caribe mexicano, jamás para referirse a la administración de la *res pública*.

A pesar de las malas calificaciones que nos dan los índices de percepción sobre el fenómeno de la corrupción, México ha avanzado en este tema. Las desviaciones y usos perversos de los recursos públicos no han desaparecido, de hecho en ningún país del mundo desaparecen, pero se les va acotando, disminuyendo, arrinconando hasta convertirlos en excepciones y no en lo normal. Hoy la sociedad, incluidos todos los mexicanos, los ciudadanos, los medios, los investigadores, los interesados en el tema, todos podemos y debemos ser vigilantes activos. Sólo así, con una sociedad participativa, se pueden poner diques definitivos al mal gobierno.

En México el avance se ha dado por etapas y por esferas. Primero surgió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que tenía la mira puesta en el Ejecutivo Federal, el responsable en gran medida del uso de los recursos públicos. Posteriormente aparecieron, por mandato de ley, las instituciones locales, aunque con diferencias muy serias en su desempeño. Hace pocos años se modificó el artículo sexto constitucional para tratar de homologar la independencia real de esos organismos.

El camino es largo, nadie dijo lo contrario. En la observación del Ejecutivo Federal hemos avanzado sensiblemente, no así en el orden de gobierno de los ejecutivos de las entidades de la República donde, como Transparencia Mexicana y el PNUD han mostrado, sigue habiendo una enorme laxitud en los gastos y, para decirlo con todas sus letras, un enorme desorden y descontrol

incluyendo al FONDEN y los llamados excedentes petroleros que se canalizan a las entidades.

Es por ello que Transparencia Mexicana ha propuesto la creación de un Consejo Nacional de Probidad y Ética Pública en el cual estén presentes el Ejecutivo Federal y los ejecutivos locales, para así desatar una sana competencia a favor de una mejor rendición de cuentas. Esperemos que en la iniciativa de ley que se discute actualmente, se entienda la necesidad de que la República se reúna sistemáticamente para fijar metas comunes en esta materia. Un ejemplo muy claro es la compra de medicamentos por parte del Estado, en la cual el Estado mexicano debe jugar un papel correspondiente a su peso en el mercado. Cuando dichas compras se descentralizaron se dividió ese peso y se facilitaron los abusos.

Hay otros logros en materia de transparencia, la mayoría de las universidades públicas que reciben dineros públicos, además de tener sistemas internos de control y auditoría, han ido accediendo a la obligación de rendir cuentas de los usos que hacen de ellos. En una sociedad democrática, todos rendimos cuentas, no sólo los servidores públicos.

En las empresas los directivos están obligados frente a los socios, en la sociedad civil, en el sector no lucrativo donde no hay dividendos ni ganancias, donde nadie se puede llevar un peso, rendimos cuentas de los ingresos que tenemos y de cómo los gastamos. En una sociedad democrática no hay cotos. Pero en nuestro país faltan ciertos ámbitos por transparentar, Transparencia Mexicana ha insistido en la obligación que las dirigencias sindicales tienen de rendir cuentas a sus agremiados; otra de las áreas faltantes son los legislativos. No puede haber ciudadanos de primera y de segunda.

Por eso para el país, para nuestra capital y para la sociedad civil vivimos una época muy relevante. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha accedido, de manera voluntaria, a la solicitud de un grupo de organizaciones de la sociedad civil de entrar en una dinámica de Parlamento Abierto. Se trata de un ejemplo y acicate para las otras entidades de la República. El poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en los distintos órdenes de gobierno, son quienes deben dar un paso al frente y poner el ejemplo. No se vale exigir vigilancia en los bueyes de mi compadre y bloquear la propia.

El decálogo del gobierno abierto es tan breve como contundente:

1. Garantizar el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Publicar de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publicar el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y en las sesiones plenarias en formatos abiertos.
4. Garantizar el acceso y la transmisión de las sesiones plenarias.
5. Publicar información detallada sobre la gestión, la administración y el gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.

6. Publicar información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluyendo la declaración patrimonial y de intereses de los representantes populares.

7. Disponibilidad de mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.

8. Asegurar una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

9. Dar preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, al software libre y de código abierto.

10. Promover legislación que establezca políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, y asegurarse de que se incorporen esos principios en todas las funciones de la vida parlamentaria.

En la sociedad civil nos congratulamos de la disposición de la dirigencia de la Asamblea Legislativa que asume esta actitud de avanzada. Nadie va a salir perdiendo, por el contrario, ganamos todos. La capital en esto también da una señal de modernidad, de avance y apertura a los cambios que el mundo y la sociedad mexicana exigen.

Todos a trabajar por el 1^{er} Parlamento Abierto de México.

INTRODUCCIÓN

GOBIERNO Y PARLAMENTO ABIERTO: UNA NUEVA RELACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD

Eduardo Bohórquez

Director Ejecutivo Transparencia Mexicana.

@ebohorquez

Esta publicación tiene un objetivo en mente: ayudar a la construcción de un nuevo marco conceptual para entender y transformar la vida de los órganos legislativos en México. La idea de Parlamento o Congreso Abierto no reemplaza nuestro marco constitucional, sino que contribuye a que sea accionable en la práctica.

El concepto de Parlamento Abierto está íntimamente ligado a otros conceptos como acceso a la información, datos abiertos, rendición de cuentas y tecnologías de la información. Dada su creación reciente, no existe aún una definición universalmente aceptada por los actores que han trabajado el tema. Este libro busca contribuir al debate sobre lo que es y puede ser el Parlamento Abierto, a la comprensión de su funcionamiento, sus implicaciones y, con ello, a la creación de una definición orgánica y viva del término y la práctica.

Pese a la novedad del concepto, su historia no es reciente. Está inscrita en los grandes debates sobre la libertad, la democracia representativa y el ejercicio de los derechos. Y aunque se potencia con los cambios tecnológicos, su alcance no depende exclusivamente de las nuevas tecnologías. Como han señalado por años los expertos en la sociedad de la información y el conocimiento, los cambios en tecnología son el catalizador de los cambios, pero no son el cambio social en sí mismo.

Al cambiar la tecnología, los sistemas de producción van transformando las relaciones entre quienes compran y quienes venden, entre quienes invierten y quienes producen, entre quienes deciden y la forma en que deciden. Ninguna relación asociada con esa transformación queda intacta: valores, actitudes, creencias, preferencias, decisiones. Las estructuras políticas tradicionales van perdiendo fuerza y otras nuevas emergen para tratar de alinearse con los nuevos tiempos.

Aunque el concepto de Parlamento Abierto tiene en las tecnologías de la información uno de sus principales componentes, el reto más significativo de esta nueva construcción institucional está en su materia prima, no en sus herramientas: Me refiero a la información y el conocimiento por un lado y, por el otro, a la forma en la que las personas deciden y el impacto que tienen sus elecciones en su calidad de vida.

La cultura de “apertura” u “openness” que hoy recorre el mundo, está directamente relacionada con la crítica de Karl Popper a las sociedades cerradas, fueran fascistas o estalinianas, pero sobre todo con un principio liberal: Si realmente queremos que las personas tomen las mejores decisiones para sí -y para el colectivo-, requieren la mejor información y conocimiento disponibles en un momento específico en el tiempo.

La “apertura” de gobiernos o congresos no se limita a conocer lo que está dentro de la famosa “caja negra” que describió David Easton en 1976, o que ilustra la metáfora de Bismarck sobre el Congreso como una fábrica de salchichas. No se trata sólo de abrir el congreso para mirar dentro, sino de garantizar los flujos de información que permiten entender los procesos de toma de decisiones y a los ciudadanos en particular, participar en el ejercicio de una auténtica rendición de cuentas.

Al recibir la invitación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para coordinar una publicación conmemorativa de sus 25 años, resulta indispensable reconocer que los cuerpos legislativos son los que pueden encontrar mayor riqueza en el enfoque de Gobierno Abierto. En México, los ciudadanos están lejos, muy lejos de sus representantes y cuerpos legislativos. De acuerdo con un estudio realizado por la Fundación Este País, más del 70% de los votantes encuestados al salir de las urnas manifestó no conocer a su legislador, nunca haberlo visto y no sentirse representado.

Ante esta brecha en la representación política, es necesaria una acción constante de apertura y vinculación entre los cuerpos legislativos y los ciudadanos. Son importantes sí, las casas de atención ciudadana de los legisladores o los esfuerzos de gestoría, pero ante la crisis de representación que estos datos plantean, es indispensable un marco conceptual diferente, uno que permita reconstruir la relación gobierno-sociedad o, incluso, construir una nueva.

La convocatoria para integrar este libro ha sido muy amplia. Hemos invitado a especialistas, académicos, legisladores e integrantes de la sociedad civil. Todas las fuerzas partidistas fueron invitadas a participar. La respuesta de los autores ha sido generosa. Los tiempos editoriales eran cortos y la necesidad de ampliar el bagaje analítico sobre el tema, creciente. En este volumen se concentran sólo algunas de las aportaciones conceptuales y las experiencias concretas sobre el tema. Nuestro compromiso es el de mantener el canal de comunicación para que este libro siga abierto a recibir conceptos o experiencias a través de una versión electrónica. Cada día surgen nuevas voces en este tema y estamos interesados en incorporarlas.

Por tratarse de un “corpus” de conocimiento nuevo, hemos respetado al máximo la decisión de los autores de concentrarse en algún aspecto particular sobre el Parlamento Abierto. Convencidos de que el siglo XXI es el siglo de la responsabilidad, hemos decidido respetar los textos, incorporando sólo la corrección de estilo que realiza la casa editorial y haciendo que cada uno de ellos refleje la riqueza de una sociedad plural e incluyente.

Noviembre 2013

AGRADECIMIENTOS

Transparencia Mexicana y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal queremos agradecer la generosa participación de las siguientes personas en la conformación de este volumen:

Martha Patricia Aguilar
Ernesto Araiza
Dulce Ariadna Bravo
Sergio Domínguez
Nora Etxaniz
Aurélien Guilabert
Flora Lemoine-Gouédard
Maricarmen Liaño
Fidel López
Sandra Patargo
Patricia Pérez de los Ríos
Dante Preisser
Alejandra Rascón
Cristina Riesgo
Carlos Dante Román
Gerardo Sarabia
Vanessa Silveyra
Irene Tello.

I. PARLAMENTO ABIERTO: CONCEPTOS, CATEGORÍAS Y ENFOQUES

PARLAMENTO ABIERTO Y TRANSPARENTE, UN ACERCAMIENTO A LO INEVITABLE

Pablo Secchi

Director Ejecutivo Fundación Poder Ciudadano, Argentina.

@PabloSecchi

¿Dónde está el contrato que firmamos los ciudadanos con los representantes, en el que los primeros le entregamos a los segundos el poder absoluto sobre lo que sucede en el Estado?

En algún momento de la historia los ciudadanos hicieron un pacto -por necesidad, por seguridad, por orden- en el cual de entre ellos elegirían a algunos para que los representen y tomen decisiones que los involucrarían a todos. En algún momento de la historia esto se desvirtuó y ese espacio de toma de decisiones se volvió oscuro, junto con todo lo que sucede en el Estado.

Durante mucho tiempo, los ciudadanos aceptamos estas condiciones, no nos preguntábamos por lo que sucedía en esa caja negra de decisiones ni pedíamos demasiadas explicaciones. Sólo hechos trágicos nos llamaban a pedir la apertura de información específica.

Hoy la situación cambió. Gracias al trabajo de miles de organizaciones y ciudadanos alrededor del mundo, nos vamos acostumbrando a pedir más y mejor información, reclamamos proactividad a los Estados en lo que se refiere a publicación de información, exigimos leyes que nos amparen del secretismo, denunciemos a aquéllos que quieren seguir teniendo el privilegio de la información y especialmente reclamamos apertura y mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Estas nuevas tendencias de ciudadanía activa y de exigencia de mayor apertura iniciaron naturalmente por la demanda a los poderes ejecutivos. Así la mayoría de los países comenzaron a elaborar leyes u otro tipo de normativas que regulen el acceso a la información pública, generen espacios para la participación ciudadana y destraben la lógica del secretismo estatal. Léase que se escribió “la mayoría de los países”, otros todavía tienen el desafío de empezar a discutir o, en el mejor de los casos, profundizar el tema.

Algunos países dentro de la regulación del acceso a la información pública incluyeron a los tres poderes del Estado o al menos al ejecutivo y al legislativo. Pero aún existen muchos desafíos en torno a la apertura de los parlamentos (y del poder judicial).

Cabe preguntarnos en este texto qué deben hacer los parlamentos (Congresos) para lograr que su funcionamiento administrativo y parlamentario sea abierto en toda su estructura y se trabaje especialmente poniendo foco en la transparencia y la participación ciudadana.

Los parlamentos son mal vistos por la ciudadanía en la mayoría de los índices que se desarrollan en relación a la calidad o probidad de las instituciones (ver Latinobarómetro o Barómetro de la corrupción de Transparencia Internacional). Muchas veces esta visión de los ciudadanos se encuentra sesgada por el desconocimiento de la lógica parlamentaria, pero más allá de si son instituciones complejas o no, los parlamentos son instituciones oscuras, poco accesibles para los ciudadanos y reaccionarias a cualquier tipo de control ciudadano y apertura.

¿Cómo podemos abrir los parlamentos? Esta pregunta seguramente cambiará dependiendo del país en que nos situemos, lo avanzada de su democracia, la apertura de la clase política. En algunos países fue una ardua tarea comenzar con esa apertura pero se logró principalmente con la fuerza de presión de la sociedad civil. El cierre era (y en algunos lugares es) tal, que el desafío comenzó por poder ingresar a los parlamentos a las reuniones de asamblea, donde el acceso a las mismas no estaba prohibido (o sí) sino que principalmente a nadie se le había ocurrido ir a presenciar una reunión.

En esos momentos nos preguntábamos: ¿Qué hacen los parlamentarios? ¿Dónde toman las decisiones? ¿Dónde y cómo discuten los proyectos? ¡Vayamos a ver! dijeron algunas organizaciones de la sociedad civil y lo lograron, con esfuerzo, pero lo lograron.

Los reparos fueron muchos, pero se comenzó a entender que los ciudadanos tienen derecho a conocer qué sucede dentro de los congresos. Luego se logró, en algunos países, ingresar a las reuniones de comisión, donde ya ni siquiera las cámaras de televisión ingresaban a los debates más álgidos. Los reparos volvieron a ser muchos. En estos casos las alianzas con los partidos políticos más pequeños fueron una llave sumamente importante.

El gran desafío entonces fue institucionalizar estos derechos de los ciudadanos. Que los reglamentos de los congresos o directamente normativas específicas permitan acceder a los congresos, poder conocer los proyectos de ley que presentan los congresistas, conocer el presupuesto, contactar a las autoridades.

Sin embargo, a estos avances de primera generación, que aún no están consolidados en todos los países, se les suman nuevos desafíos de apertura. Los ciudadanos ya no queremos solamente presenciar reuniones y obtener información general sobre los procesos legislativos, hoy queremos más y mejor información sobre todo lo que acontece en la vida parlamentaria. ¿Cuánto cobra un legislador? ¿Cuántos asesores tienen? ¿Quiénes son y cómo los eligen? ¿Cómo invierte el dinero nuestro congreso? ¿Quién decide y cómo las compras de insumos para las tareas cotidianas de los legisladores? Hoy exigimos rendición de cuentas, y hoy gracias a los avances tecnológicos resulta más fácil tanto rendir cuentas como activar a la ciudadanía para que exija esa rendición.

Hace algunos años, una página web de un congreso era innovadora al tener información sobre quiénes eran los legisladores y, con mucha suerte, alguna información sobre las autoridades, días de reunión y proyectos. Hoy esa información resulta escasa y la ciudadanía reclama parlamentos mucho más proactivos en la publicación de información y la generación de canales para la participación.

Qué queremos ver en los parlamentos hoy

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa realiza un trabajo sobre indicadores de transparencia en los parlamentos de los congresos de Argentina, Chile, Perú, México y Colombia (y actualmente está sumando algunos más para el próximo informe). Analiza básicamente cuatro temas que nos pueden ayudar a ver de qué hablamos cuando nos referimos a congresos abiertos.

El primer punto tiene que ver con la normativa. Básicamente se refiere a normas y leyes que regulan las prácticas institucionales. El marco en el cual el ciudadano se puede parar para exigir transparencia y apertura. ¿Por qué empezar por las normativas? Fundamentalmente para saber dónde estamos parados al hablar de parlamentos abiertos. Si no hay normativas, no hay prácticas positivas, sin embargo es el primer paso porque, aun cuando hay normativas, muchas veces la distancia con la práctica es muy extensa.

En segundo lugar se trabaja sobre la labor legislativa, esto es sobre la transparencia y la publicidad de los actos legislativos. Qué hacen los legisladores, qué sucede en las comisiones, cuánta información tenemos sobre los papeles de trabajo de nuestros representantes. Conocemos el circuito de un proyecto desde que ingresa hasta que se aprueba o rechaza. ¿Cuántas veces se reúne una comisión? La labor legislativa es el corazón del poder legislativo, hoy conocer ese proceso nos permite evaluar los procedimientos, controlar a nuestros representantes y proponer reformas. El ciudadano deja de ser pasivo frente al legislador que le pidió su voto en una campaña electoral. Conocer la labor de éstos nos permite presionarlos para que nos representen bien, y no deben sentirse amenazados por esta presión.

En tercer lugar surge algo esencial cuando se habla de control de la corrupción y especialmente si se quiere conocer la apertura parlamentaria. Varios congresos muestran los proyectos presentados y se empieza a conocer cada vez más lo que sucede en las reuniones de comisión, pero ¿cuántos congresos se abren en su plano administrativo y presupuestario? Aquí empezamos a poner la lupa en algo muy caro especialmente a los intereses de los partidos políticos. Nos volvemos a hacer preguntas (por si el lector aún no lo notó, nos gusta mucho preguntar): ¿Todos los

legisladores cuentan con los mismos recursos económicos? Si soy jefe de un bloque, ¿cobro más que un simple legislador? ¿Cuántos recursos económicos tienen los legisladores además de sus dietas? ¿Tienen pasajes aéreos a su disposición? ¿Qué sucede si no los utilizan?

Estimado Señor Presidente del Congreso de la Nación (complete con su país). De mi mayor consideración. Por medio de la presente solicito a Usted me informe la cantidad de viajes y el costo de los mismos que ha realizado el diputado (completar) con motivo de actividades oficiales como diputados de la nación. Solicito también el monto en viáticos obtenido por el legislador y la rendición de cuentas final de las actividades realizadas. Sin otro particular, lo saludo a Usted atentamente.

Posiblemente nos respondan este pedido de información, posiblemente. Pero lo que exigimos hoy por hoy a los parlamentos es PROACTIVIDAD. Queremos parlamentos comprometidos. abiertos y transparentes.

La gestión administrativa de los parlamentos muchas veces deja dudas de ser en realidad una caja para “hacer política”. Donde se solventa la política a través de contratos a asesores que pocas veces se acercan a prestar algún servicio o trabajo, y menos aún se los contrata a través de concursos públicos y transparentes. Muchas veces los partidos políticos hacen “caja” con los fondos disponibles de los legisladores, en algunos casos éstos pueden tener sobre-sueldos institucionalizados a través de viajes no realizados pero cobrados (canjeados), cargos extras en las comisiones que son pagados, presidencias de bloques (hasta bloques unipersonales) que reciben fondos y empleados extras, “donaciones” de asesores que se ven obligados a hacerlo. Por supuesto que estamos detallando aquí las peores prácticas, no en

todos los congresos sucede, y por supuesto que no es la regla general de los legisladores. Pero tenemos que estar atentos y principalmente tener información al respecto.

Finalmente, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa mide a los congresos por Participación Ciudadana. Esto es, por el espacio que los congresos le dan a los ciudadanos a la hora de solicitar información, de discutir los proyectos, de realizar audiencias públicas, de fomentar la participación ciudadana a través de medios electrónicos. Quien quiera ver los resultados del trabajo de medición específica para cada uno de los países, ingresar a: www.transparencialegislativa.org.

El Parlamento Abierto:

- Un Parlamento Abierto permite que todo lo que suceda dentro de él pueda ser observado y controlado por la ciudadanía.
- Un Parlamento Abierto generará los canales necesarios para incluir a los ciudadanos y sus organizaciones en las decisiones que se tomen, siempre que esto sea posible y razonable.
- Un Parlamento Abierto será innovador en la forma de presentar la información y hará los mayores esfuerzos posibles para publicar la mayor cantidad de información posible en materia parlamentaria y administrativa.

Aproximadamente 80 organizaciones de más de cincuenta países generaron un documento llamado “Declaración sobre la

Transparencia Parlamentaria”: se trata de una convocatoria a los Parlamentos o Congresos, nacionales y subnacionales, para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana. Algunos conceptos son claros para que terminemos de comprender de qué hablamos cuando hablamos de Parlamento Abierto.

Promover una cultura de transparencia: El documento parte de una premisa simple pero contundente, “la información parlamentaria pertenece al público”. Y exige que esa información pueda ser reutilizada, republicada sólo con restricciones muy específicas reguladas por ley. Como complemento para la generación de una cultura de la transparencia parlamentaria, señala la necesidad de que los parlamentos adopten las medidas indispensables para garantizar la participación ciudadana y que las organizaciones y ciudadanos interesados no sean limitados en su rol de fiscalizadores de la actividad parlamentaria.

Transparentar la información parlamentaria: La declaración hace énfasis en la necesidad de que los parlamentos publiquen de forma proactiva información parlamentaria, sin necesidad de que alguien se la solicite. Información sobre roles y funciones del parlamento, información generada acerca del proceso legislativo, textos, votos de los legisladores, agenda de reuniones, actas de reuniones, etc. Remarca la importancia de que el parlamento publique información sobre su administración y gestión, sobre el personal parlamentario y especialmente el presupuesto del mismo.

Facilitar el acceso a la información: El parlamento debe garantizar que el acceso a la información esté asegurado a todos los ciudadanos indiscriminadamente a través de múltiples canales y en forma gratuita, oportuna y veraz.

Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria: La información parlamentaria deberá ser publicada en línea en formatos abiertos que permitan a los ciudadanos utilizar y reutilizar la información a partir de las nuevas herramientas tecnológicas.

En resumen, ¿qué nos dice esta declaración? Básicamente que los parlamentos tienen una función más a las clásicas de Legislar, Representar y Controlar, y ésta es informar. Para ello hay que cambiar el “chip” de la institución. Los parlamentos son instituciones cerradas, donde la oscuridad de la política se mueve como un pez en el agua.

Esta oscuridad tiene ciertos aliados sobre los que hay que trabajar, o a quienes hay que combatir. Observemos algunos de ellos:

- **La costumbre.** “Siempre se hizo así”. Es un desafío enorme cambiar a instituciones tan antiguas y con prácticas que, más allá de oscuras o corruptas, están institucionalizadas.

- **Los procedimientos obsoletos.** Es indispensable la incorporación exhaustiva de procedimientos informáticos y trabajar sobre la despapelización. Nos dice José Élice: *“Desde el uso de equipos informáticos para el simple proceso de textos, cálculos y presentaciones, hasta la creación e implantación de sistemas de información aplicados a la gestión legislativa y a la administración parlamentaria -sistemas de información legislativa, tableros electrónicos de votación y sistemas integrados de administración-, como también al uso de los recursos disponibles en la Internet,*

sea para conseguir y compartir información o integrar procesos, experiencias y datos en webs cooperativas.”

- **Las capas geológicas de los parlamentos.** Es imperante una reingeniería administrativa y la reforma de la estructura orgánica de los parlamentos para lograr un modelo más dinámico y menos burocrático que se adapte a la demanda de apertura. Hay que romper con esas capas que están enquistadas en una estructura antigua y aceptada para la conveniencia de algunos.

- **Los legisladores y autoridades parlamentarias conservadoras.** Los legisladores y autoridades deben cambiar su cabeza y adaptarla a estos tiempos. La sociedad no debe adaptarse a las administraciones y funcionarios circunstanciales, sino que éstos deben adaptarse a los nuevos tiempos. La inestabilidad, que por lógica propia de la política existe en nuestros parlamentos, no debe ser excusa para que los ciudadanos debamos adaptarnos al nuevo funcionario. De allí surge la importancia de institucionalizar al Parlamento Abierto y sus prácticas. Acceder a una determinada información porque hoy tenemos una buena relación con el Presidente de la Cámara de Senadores, es el fracaso de la institucionalización de las políticas de transparencia.

- **La politización de la administración de los parlamentos.** Hoy es común observar que llegar a la administración del parlamento es arribar a una caja presupuestaria disponible para el partido de turno en el cargo. Desde allí se distribuyen beneficios económicos y políticos en forma discrecional. Entonces algunos tienen más y mejores recursos que otros, hablamos de fondos

económicos, de mejores oficinas, de acceso a viajes, a capacitaciones, etcétera. El combate a estas prácticas nuevamente pasa por la institucionalización de las mismas a través de normativas claras que no dejen espacio a la discrecionalidad de las autoridades de turno.

- **El parlamento cerrado y el “a ustedes quién los eligió”**. Para aquéllos que trabajamos desde la sociedad civil, es común escuchar de los dinosaurios legislativos (permítaseme el término) la acusación de que no representamos a nadie, que nadie nos eligió y que ellos son los representantes votados por el pueblo. Nadie lo discute. Pero el parlamento debe abrirse al debate con la sociedad y las organizaciones que forman parte de ella. Los ciudadanos u organizaciones no quieren tomar el rol de los representantes, quieren hacer escuchar su voz para tener parlamentos más abiertos, transparentes y que las decisiones que deban tomar los legisladores se tomen en un marco observable sin obstáculos para la ciudadanía.

Reflexión final

Es inevitable e irreversible el camino que están comenzando a transitar las instituciones de la democracia, presionadas principalmente por la sociedad civil organizada.

Los parlamentos van a ser abiertos y lo decimos en todos los sentidos. Esa especie de nobleza que tenía privilegios económicos, sociales y especialmente de acceso a cierta información, irá cambiando a una clase política capacitada, transparente y efectiva en su rol de representar. Es irreversible esta tendencia.

Que falta mucho, está claro. Pero hoy la sociedad demanda y lo hace con herramientas y argumentos fuertes.

Los desafíos pasaran por lo normativo, pero especialmente por la práctica. Los parlamentos son estructuras geológicas que necesariamente deben ser sacudidas. Y los ciudadanos ahí tenemos un rol esencial para que se termine con prácticas personalistas o que benefician a determinados sectores en detrimento de otros.

Trabajemos sobre el concepto “abierto”: ahí está la clave. Nada cerrado nos va a permitir saber qué pasa adentro. Todo lo abierto nos invita a pasar, a mirar, a indagar, a controlar. Y si está abierto obliga a transparentar, a ordenar e impide ocultar.

Bibliografía

BARÓMETRO DE LA CORRUPCIÓN, Transparencia Internacional.
www.transparency.org.

DECLARACIÓN SOBRE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA.
Openingparliament.org.

EL CONGRESO BAJO LA LUPA, Poder Ciudadano. 2004, 2005, 2006.

EL CONGRESO Y LA INFORMACIÓN, Poder Ciudadano.

ÉLICE, José. La modernización parlamentaria en América Latina.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

LATINOBARÓMETRO, www.latinobarometro.org

LA ARQUITECTURA BASE PARA UN PARLAMENTO ABIERTO

Eduardo Bohórquez

Director Ejecutivo Transparencia Mexicana.

@ebohorquez

Javier Berain

Coordinador de Programa Arena Ciudadana.

@javierberain

La discusión sobre la apertura y funcionamiento del poder legislativo es consustancial a la consolidación democrática en México y deber de toda democracia representativa. Abrir el Congreso a los ciudadanos es una acción estratégica para el Estado mexicano, que busca reducir tanto la creciente brecha de representación social como la desconfianza ciudadana ante las estructuras de partido y los congresos. En el doble ánimo de recuperar la confianza y ayudar a cambiar la vida interna de los congresos, nadie que defienda la consolidación democrática en México puede oponerse a su apertura.

El debate sobre cómo abrir la vida de los congresos a los ciudadanos ha despertado mayor interés social en los sistemas parlamentarios que en los presidencialistas. En los sistemas parlamentarios o semiparlamentarios se hace evidente la relación entre representación de intereses y defensa del interés público. El primer ministro dialoga con quienes representan intereses de grupos o demarcaciones políticas. Ello no quiere decir que en los sistemas parlamentarios los intereses ocultos o contrarios al interés público sean transparentes. El Reino Unido enfrentó una crisis política de magnitud considerable por la laxitud que tenían los representantes para poder financiar con recursos públicos los

alimentos de sus mascotas o “rentar” con recursos de los contribuyentes casas que ya les pertenecían. España sufre, y mucho, de una situación similar. Su legislación en materia de acceso a la información pública es no sólo anacrónica sino prácticamente inexistente. Y el Congreso Español sabe bien que, con el discurso tradicional de la representación política, ya no puede sostener la creciente dosis de desconfianza y molestia entre sus representados.

Los sistemas presidenciales, por diseño y trayectoria histórica, tuvieron una dinámica diferente. Salvo unos cuantos Congresos, como el de los Estados Unidos, que tiene una historia de participación continua en las discusiones nacionales, pocos son los cuerpos legislativos que han sobrevivido a la tradición de caudillos y de líderes carismáticos en la presidencia. La subordinación política del Congreso a base de sobornos o favores, hizo caer al presidente argentino Fernando de la Rúa, o quedó de manifiesto en las dolorosas escenas del Congreso Peruano, donde simbólicamente arrojaron monedas a diputados que claramente habían vendido su trabajo legislativo a la dupla Fujimori-Montesinos. Abrir los congresos a un mayor escrutinio público es parte del proceso de consolidación democrática y fundamental en todo sistema donde la concentración de poder ha impedido el desarrollo de oposiciones críticas y vigilantes de los posibles excesos de un sistema que concentra facultades y atribuciones en un individuo.

A nivel subnacional, el reto no es menor. En los sistemas federados, los congresos locales sufren de una debilidad casi estructural. No habrá presidente todopoderoso en esos sistemas, pero la conducta de sus gobernadores puede resultar aún más perniciosa. Si queremos proseguir con la descentralización del

poder político y económico, la independencia política de los congresos locales y su apertura al escrutinio social es esencial.

Tanto la fuerza abrumadora de un número importante de poderes ejecutivos -dada su concentración de poderes formales e informales- como el desdén con el que los representantes populares han tratado a los ciudadanos, subordinado sus intereses a las presiones de sus auténticos jefes políticos, ya sean estructuras partidistas o poderes fácticos, han dejado claro que los órganos legislativos requieren una revisión profunda. La apertura es el punto de partida para transformar estos órganos.

Estamos en un momento muy particular en México. El avance del derecho a la información pública en el Poder Ejecutivo Federal y poderes ejecutivos locales y los contrastes con los otros poderes del Estado -legislativo y judicial-, han hecho evidente la brecha de representación de los legisladores. El contraste entre lo que puede saber un ciudadano del Gobierno Federal y lo que consigue saber del Congreso Federal es francamente difícil de explicar. No sólo hay diferencias legales que justifican la poca apertura; hay una cultura política que corre a destiempo de los derechos ciudadanos.

Incorporar el debate de Parlamento Abierto a nuestros 34 órganos legislativos es aprovechar, en el momento correcto, los cambios constitucionales en materia de acceso a la información que vive el país, pero sobretudo, hacerlos útiles para construir mayor confianza social y fortalecer la independencia del trabajo legislativo. Como se comenta en el prólogo del Diputado Granados,¹

¹ El diputado Manuel Granados, actual Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comenta en el prólogo de este libro cómo la ALDF ha sido el primer cuerpo legislativo en México en impulsar el Parlamento Abierto y cómo eso ha sido posible gracias a la disposición y voluntad de todas las fuerzas políticas representadas en la ALDF.

“es indispensable impulsar el paradigma de Parlamento Abierto en las instituciones legislativas de la República Mexicana y consolidar nuestro régimen democrático como nación.”

I. Congresos y Parlamentos Abiertos

En el siglo XXI estamos experimentando nuevas expresiones y modelos en la forma de ejercer el gobierno y consolidar las democracias. Quien trate de replicar modelos de ejercicio de gobierno propios de finales del siglo XX está condenado a seguir lastimando la cada vez más frágil relación entre gobierno y sociedad. En la historia de las instituciones políticas, nunca fue posible construir relaciones directas de quienes conciben las políticas públicas con los usuarios y mucho menos establecer canales directos entre representantes y representados. Y en la historia de la democracia representativa, tampoco fue tan sencillo como lo es ahora, que un ciudadano pudiera recibir y enviar información que alimentara las tareas del gobierno. Nunca antes, dejémoslo claro, fue posible el nivel de participación política que hoy permiten las nuevas tecnologías de la información.

Es por ello que, sin menoscabo de las transformaciones institucionales, surge el reto cotidiano de encontrar novedosas dinámicas para construir una nueva relación entre la ciudadanía y gobierno. Esas dinámicas se inscriben dentro de un paradigma que combina tecnología, información, participación ciudadana y rendición de cuentas: Gobierno (incluido Parlamento) Abierto.

A nivel global el paradigma de Gobierno Abierto -la posibilidad de construir un sinnúmero de herramientas que faciliten la participación ciudadana en la solución de problemas de política pública- ha ido cobrando fuerza. En septiembre de

2011, ocho países firmaron la Declaración de Gobierno Abierto² y a finales de 2013, 62 países eran parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). México fue parte de los ocho países convocantes y hoy, junto con Indonesia, copreside la Alianza.

Este esfuerzo global pretende mejorar el ejercicio de gobierno entre sus países miembros mediante cuatro ejes: rendición de cuentas, tecnología e innovación, participación ciudadana y transparencia. México ha tenido avances en estos cuatro rubros, incluido el tema de “datos abiertos” en el eje de tecnologías. En el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en el Plan de Acción del Gobierno de México, se iniciaron acciones en materia de transparencia presupuestaria, telecomunicaciones, educación y política social y se impulsaron acciones específicas como el Acuerdo que establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal³ que coordina y estandariza la publicación de información de las dependencias del Gobierno Federal. Aunque los primeros resultados todavía distan mucho del potencial del gobierno abierto, el marco para la construcción de los temas prioritarios es profundamente distinto del de otras iniciativas: en materia de gobierno abierto, los compromisos no son sólo los que ofrece el gobierno, sino los que demanda la sociedad y reconoce el gobierno.

Aunque en México se han logrado acciones de gobierno en materia de rendición de cuentas, transparencia, tecnología e

² www.ogp.org.

³ El Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal se puede consultar en <http://goo.gl/7xJdML>.

innovación y participación ciudadana en seguimiento del Plan de Acción de AGA, su trabajo se ha visto acotado al Poder Ejecutivo Federal. En el marco de los retos de representación y desconfianza hacia los poderes legislativos, el contraste es evidente y muestra la necesidad de abrir el trabajo y vida interna de los poderes legislativos. En este escenario, *OpeningParliament.org* surgió como una red de organizaciones que buscaban precisamente esto: Abrir los cuerpos legislativos a la ciudadanía. Diversas organizaciones, como por ejemplo la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y la Fundación Sunlight lograron articular una Declaración Sobre la Transparencia Parlamentaria⁴, que consta de 44 puntos, con el objetivo de abundar en la definición de lo que debemos esperar de un cuerpo legislativo “abierto.”⁵ Otras organizaciones como la Commonwealth Parliamentary Association han hecho esfuerzos por delinear hacia donde deben transitar los poderes legislativos para incorporar las nuevas tecnologías a su desempeño diario y así facilitar la participación ciudadana.⁶ En México, el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado de la República ha hecho suya la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria.

Si la discusión de Gobierno Abierto ha ido alcanzando a otros poderes, estos esfuerzos no pueden quedarse en el ámbito federal. Los avances en materia de transparencia en el Ejecutivo

⁴ La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria se puede consultar en <http://goo.gl/PMK89B>.

⁵ La Senadora Arely Gómez ahonda en el origen y proceso de creación de la Declaración Sobre la Transparencia Legislativa en su texto: Una nueva visión de la representación popular en el Senado de la República, publicado en este libro.

⁶ <http://goo.gl/DQiZyJ>.

Federal no son homogéneos en nuestro país. En las entidades federativas existe un avance mucho menor. Si bien como ha señalado el Dr. Miguel Angel Mancera⁷, el Distrito Federal ha dado pasos importantes con la creación del *Grupo de Trabajo del Programa de Gobierno Abierto de la Ciudad de México*⁸ y trabaja actualmente en la redacción del *Manifiesto de Gobierno Abierto de la Ciudad de México*, es indispensable que estos casos sean la punta de lanza que lleve esta discusión a otros espacios deliberativos en otras entidades federativas del país.

A partir de lo anterior, Transparencia Mexicana y Arena Ciudadana hemos dirigido nuestros esfuerzos no sólo a impulsar el concepto de Gobierno Abierto en otros poderes, sino también en los gobiernos locales. La ciudadanía desea participar no sólo en un nivel de gobierno sino en todo lo que representa la esfera pública.

En nuestro esfuerzo por definir las características que buscamos en un Parlamento Abierto, desarrollamos el Decálogo de Principios de Parlamento Abierto que captura la esencia de lo que, en nuestra opinión, debería cumplir todo Parlamento que se considere Abierto. Estos principios buscan, como lo dice Fernando Dworak⁹ en este libro, ir más allá de las políticas de transparencia para generar una nueva relación con la ciudadanía.

⁷ El Dr. Miguel Ángel Mancera es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2012-2018.

⁸ El Grupo de Trabajo del Programa de Gobierno Abierto de la Ciudad de México fue creado el 5 de septiembre de 2013, y constituye el compromiso formal de transitar hacia un Gobierno Abierto.

⁹ Fernando Dworak en: El Parlamento Abierto y los retos de la evaluación a los órganos legislativos.

En este sentido, el diputado Gabriel Gómez del Campo señala que “un Parlamento Abierto [...] implica reconstruir la forma en la cual se hace política. La manera en que las autoridades construyen vínculos con la ciudadanía y explican sus acciones.”¹⁰ Estamos convencidos que cualquier cuerpo legislativo que logre hacer accionables estos diez principios, será un parlamento que logrará conectar de manera más eficiente con sus ciudadanos.

II. Diez principios para un Parlamento Abierto

Como muestra la reciente reforma constitucional sucedida en México en materia de derechos humanos, la mayor dificultad para un Estado estriba no en asumir los principios que van cobrando fuerza a nivel internacional, sino en hacerlos parte de la vida cotidiana de ciudadanos e instituciones. Por ello los principios son, ante todo, instrumentos que ordenan discusiones y acciones dispersas.

Para el caso mexicano, Transparencia Mexicana y Arena Ciudadana propusimos diez principios de Parlamento Abierto que sintetizan el debate internacional sobre la materia y facilitan la traducción de éstos en acciones programáticas cuyo progreso pueda verificarse en el tiempo. Los principios contribuyen a determinar el alcance del concepto de congreso abierto, pero sobre todo, facilitan entender cómo herramientas tales como una nueva interface para el voto legislativo o un nuevo portal en internet, contribuyen a la apertura de un órgano legislativo.

¹⁰ Gabriel Gómez del Campo en: Transparencia y Democracia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Retos hacia un Parlamento Abierto, publicado en este libro.

Tabla 1. Diez principios sobre Parlamento Abierto.

1. Los parlamentos abiertos se someten a un marco legal que garantice el cumplimiento del principio de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Publican de manera proactiva la mayor cantidad de información asimilable para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publican el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias, en formatos abiertos.
4. Garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
6. Los parlamentos abiertos adicionalmente publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas una declaración patrimonial y de intereses de los legisladores.
7. Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.

8. Los parlamentos abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.
10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes del Estado y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

El listado, sobra decirlo, no pretende ser exhaustivo. Por el contrario, su objetivo es abrir un espacio de innovación en los órganos legislativos. Descubrir cómo, en un mismo marco, el talento y liderazgo de legisladores de todos los partidos puede hacerse evidente sin perder orientación sobre el destino de los cambios institucionales. Es por ello que resulta útil entrar a detalle en el alcance y significado de estos principios.

Principio 1. Los parlamentos abiertos se someten a un marco legal que garantice el cumplimiento del principio de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.

Con este principio buscamos establecer como mínima garantía un derecho fundamental del ciudadano: el acceso a la información. No podemos pensar en una sociedad que pueda traer a cuentas a su representantes si no tenemos una mínima garantía de que podemos solicitar información pública para nuestro análisis, interpretación y republicación. Para que la ciudadanía pueda ser

partícipe del proceso parlamentario es fundamental que se tenga información sobre éste. Por ello, todo cuerpo legislativo debe estar sometido a un marco legal que regule y lo obligue a entregar información pertinente en tiempo y forma.

En nuestra opinión, los cuerpos legislativos caerían en una forma de contradicción legislando en este ámbito y como consecuencia obligando al Poder Ejecutivo a ser sujeto de ley en materia de acceso a la información sin ser ellos mismos sujeto de dicha ley. Pero no sólo es fundamental ser sujeto de ley, sino también es importante establecer de forma clara los procesos para ejercer el derecho a la información. Una de las mayores barreras de entrada para que la población en general pueda ejercer su derecho a la información es la capacidad técnica que se necesita para utilizar los mecanismos de solicitud de información. El derecho será ejercido de manera efectiva en la medida en que los mecanismos sean claros y simples y no sea necesario ser periodista especializado o contar con un grado en leyes. Establecer un tiempo adecuado de respuesta es también fundamental, ya que la información adquiere y pierde relevancia a través del tiempo y en general en un lapso de tiempo corto. El ciudadano debe tener claro en cuánto tiempo será atendida su solicitud, la autoridad competente para hacerlo, así como los tiempos y formas para los recursos de revisión en caso de no estar conforme con la respuesta obtenida por parte del cuerpo legislativo.

Partimos de la premisa que toda información es producto del trabajo legislativo y de la administración del congreso, por lo que es información pública y por tanto es derecho del ciudadano conocerla y solicitarla. Por ello el marco legal también debe promover el principio de máxima publicidad, esto significa que el ciudadano no tiene obligación de una justificación jurídica,

moral, económica o cualquier otra para hacer una solicitud de información.

Otra barrera para el acceso a la información es el costo que se transfiere al solicitante relacionado a la reproducción de la información pública. La información parlamentaria debe ser proporcionada al ciudadano en al menos un formato, electrónico o físico, de manera gratuita, de tal forma que se garantice el derecho de acceso a la información evitando barreras económicas para ejercerlo. Siguiendo esta lógica, los Parlamentos Abiertos deben tener una plataforma electrónica para hacer solicitudes de información, como lo explica Diego Díaz Iturbe en su texto “Transparencia Legislativa en México. Los Medios Electrónicos Remotos, instrumentos fundamentales para garantizar el derecho de acceso” de este libro.

Principio 2. Los Parlamentos Abiertos publican de manera proactiva la mayor cantidad de información asimilable para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.

Uno de los mayores retos para que la ciudadanía participe en el proceso legislativo es el diferencial de conocimiento que el ciudadano tiene respecto a los mismos. Podemos decir, en general, que los ciudadanos no conocen cómo se conforma un cuerpo legislativo, sus alcances y limitaciones y, menos aún, el intrincado proceso de creación de leyes. Ahí se concentra este principio de Parlamento Abierto: Es necesario que el cuerpo legislativo dedique espacio para explicar en un lenguaje claro y sencillo, no técnico, cómo está organizado y qué es lo que hace un parlamento, e incluir las funciones de las unidades administrativas de los cuerpos legislativos que llevan a cabo las

tareas para el funcionamiento mismo de los congresos. Es tan importante conocer a los legisladores como a los funcionarios y funcionarias públicos que laboran en las estructuras operativas. Si lo que queremos es incentivar la participación ciudadana y la rendición de cuentas, debemos proveer a los ciudadanos de información pertinente como los datos de contacto de quienes participan en el proceso legislativo con el fin de mejorarlo.

Otra herramienta fundamental para la rendición de cuentas en un Parlamento Abierto, es la posibilidad de identificar a los representantes que ocupan cada una de las curules o escaños del cuerpo legislativo. Un cuerpo legislativo debe poner a disposición del ciudadano un listado con los nombres de cada uno de los representantes así como de quienes forman parte del órgano de gobierno del cuerpo legislativo.

Con este principio buscamos que el Congreso proporcione información de las comisiones y/o comités, que incluya los nombres de los legisladores que forman parte de ellos, así como los temas que trata dicha comisión/comité, secretarios técnicos, asesores y programas de trabajo. Si lo que se busca es que los ciudadanos puedan participar en el proceso de elaboración de leyes, éste debe empezar desde el inicio del proceso legislativo, es decir desde el trabajo en comisiones ya que es ahí en donde las posibilidades de participación se incrementan. Si como sociedad civil queremos participar activamente en el proceso democrático de legislación, debemos empezar nuestra participación desde antes del proceso de dictaminación de una iniciativa, y no cuando se esté votando en el pleno y sea ya muy tarde.

Por último, pero no menos importante, debe decirse que para que se reconstruya este vínculo entre ciudadanos y representantes populares y pueda existir una efectiva rendición

de cuentas, es fundamental que el ciudadano logre identificar a su representante con ayuda de herramientas sencillas como un buscador electrónico en el que pueda identificarlo inmediatamente, introduciendo, por ejemplo, su código postal o la sección electoral mostrada en su credencial de elector.

Principio 3. Los congresos abiertos publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y la sesiones plenarias.

Este principio no es sólo un afán de mantener un récord histórico para la posteridad, sino de dar al ciudadano las herramientas para exigir una práctica democrática: la rendición de cuentas. Conocer con antelación la agenda parlamentaria permite al ciudadano anticipar los temas que serán discutidos en el cuerpo legislativo (comisiones y pleno), y esto a su vez le dará la posibilidad de participar en el debate público de manera oportuna. En términos de parlamentos abiertos, leer la noticia en el periódico al día siguiente es demasiado tarde.

A la vez que el proceso parlamentario avanza (y con ello su complejidad), la publicación íntegra y en formatos abiertos debe priorizarse dentro de un Parlamento Abierto. Las votaciones en comisiones/comités y en el pleno también deben publicarse en formatos capaces de ser leídos por sistemas de información para que puedan ser analizados, agregados y republicados por la ciudadanía en el ánimo de generar más información que ayude a tomar decisiones futuras. Un ejemplo de esto es la plataforma “Estados Abiertos” (Open States)¹¹ de la Fundación Sunlight,

¹¹ <http://openstates.org/>.

que agrega datos de las cincuenta legislaturas locales de Estados Unidos en una sola página, en donde se puede encontrar información de legisladores, proyectos de ley y votaciones. Esto es posible gracias a que la información publicada por las legislaturas locales se encuentra en formatos abiertos, lo que permite que diversas bases de datos puedan ser reagrupadas por un solo programador atendiendo al objeto de análisis que éste desee. De otra manera, sería inconcebible, sin mencionar el enorme trabajo en horas hombre que ello requeriría, que una legislatura recabara la información de las 49 restantes para poder compararlas entre sí.

Principio 4. Los parlamentos abiertos garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.

En el siglo XXI, la ciudadanía demanda información y la demanda en tiempo real. La forma más sencilla en que la ciudadanía obtenga esta información es estando en primera línea y atestigüando el proceso parlamentario. Las sesiones del cuerpo legislativo deben ser públicas y estar al alcance de la ciudadanía. El acceso físico al recinto legislativo debe estar garantizado en un Parlamento Abierto. El único requisito para asistir a una sesión, plenaria o de comisión, debería ser presentarse a la misma. Por diversas razones, esta posibilidad se ha vuelto cada vez más difícil en la práctica. Por ello, el cuerpo legislativo debe buscar proactivamente que la sociedad sea testigo de su trabajo, por lo que además de asegurarse de la posibilidad de acceder físicamente al recinto, el cuerpo legislativo debe transmitir a través de los medios electrónicos las sesiones en tiempo real.

Gracias a los avances tecnológicos podemos transmitir estas sesiones con un costo muy bajo, ya que no es necesario

contar con un canal de televisión o una estación de radio sino que se puede utilizar un canal de internet de manera gratuita. El último punto de este principio es la creación de un archivo digital que esté a disposición del ciudadano en la página web, esto logrará sumar a los registros escritos de los debates en el parlamento como las versiones estenográficas.

Principio 5. Los parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.

Los recursos que son indispensables para el funcionamiento de un cuerpo legislativo provienen del contribuyente, y por ello un Parlamento Abierto transparenta su presupuesto de forma “amigable”, e incluso en tiempo real y rinde cuentas sobre él.

Con este principio buscamos anticipar el gasto y no limitarnos a revisar dineros ya gastados, sino facilitar la rendición de cuentas mediante instrumentos de planeación del gasto que inician con la publicación de un programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la implementación de un sistema para licitaciones públicas. Dicho sistema deberá publicar las prebases de cada licitación, recibir, procesar y responder comentarios de la ciudadanía sobre la misma y contar con una herramienta de monitoreo de las licitaciones en proceso. Es importante que el cuerpo legislativo lleve un registro de las licitaciones concluidas, incluyendo los contratos, pólizas y transferencias asociadas a cada licitación.

Además, en un Parlamento Abierto el presupuesto aprobado para el año en curso y las modificaciones de las que fuera sujeto, deben estar desagregados por rubro. No podemos

obviar que el Parlamento Abierto también debe distinguir entre fracción parlamentaria, comisión y oficinas de enlace distrital. Si queremos lograr cuerpos legislativos que rindan cuentas de manera continua, no podemos prescindir de reportes trimestrales de ejecución del gasto, un Parlamento Abierto rinde cuentas todo el tiempo, no sólo cuando se revisa la cuenta pública.

Es importante destacar que el congreso también debe publicar las auditorías concluidas y no reservar bajo ninguna circunstancia información sobre los resultados de éstas. No hay forma más efectiva para generar desconfianza en los ciudadanos, que ocultar el ejercicio del gasto de los recursos que ellos proveen para el funcionamiento de la democracia. Para generar confianza entre la ciudadanía, la revisión de la cuenta pública la debe hacer un tercero, ya sea un organismo público no dependiente del cuerpo legislativo o un despacho de auditores externos, con capacidad e independencia técnica.

Principio 6. Los congresos abiertos publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas una declaración patrimonial y de intereses de los legisladores.

Para un ciudadano no es suficiente saber qué bienes son propiedad de un representante en el cuerpo legislativo, ni conocer sólo su nombre o el partido al que pertenece. La información disponible para el ciudadano debe ser detallada, por lo que Transparencia Mexicana y Arena Ciudadana desarrollamos una ficha que integra los elementos mínimos de información que deben estar a disposición del ciudadano. Esta información le permite al ciudadano conocer a quien lo representa y en consecuencia, la oportunidad de empezar una interacción (Tabla 2).

Tabla 2. Ficha de información básica para un legislador en un Congreso Abierto.

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Nombre completo | <input type="checkbox"/> Información de los recursos otorgados |
| <input type="checkbox"/> Fotografía | <input type="checkbox"/> Ingresos totales percibidos |
| <input type="checkbox"/> Filiación política | <input type="checkbox"/> Iniciativas presentadas |
| <input type="checkbox"/> Distrito o circunscripción | <input type="checkbox"/> Puntos de acuerdo y exhortos presentados |
| <input type="checkbox"/> Edad | <input type="checkbox"/> Domicilio del módulo de atención distrital |
| <input type="checkbox"/> Estudios Cursados | <input type="checkbox"/> Redes sociales |
| <input type="checkbox"/> Otros cargos de elección popular | <input type="checkbox"/> Datos de contacto |
| <input type="checkbox"/> Trayectoria partidista | |
| <input type="checkbox"/> Experiencia laboral | |
| <input type="checkbox"/> Comisiones a las que pertenece | |

Adicionalmente a los datos básicos de los legisladores, en un Parlamento Abierto es importante contar también con las declaraciones patrimoniales de los representantes y la declaración de intereses, que cobra cada vez mayor fuerza a nivel global. La declaración patrimonial debe ser presentada por el legislador ante la autoridad competente así como publicada por el cuerpo legislativo al que pertenezca, pero a la par de la declaración patrimonial de los legisladores está la declaración de intereses, que debe incluir información sobre las empresas de las que forma parte el legislador, las asociaciones civiles y consejos

de administración a los que pertenece, así como las acciones bursátiles que posee. Este ejercicio, sin duda, incrementará la capacidad de la ciudadanía para monitorear que los procesos parlamentarios respondan a intereses públicos y no a intereses privados o de grupo y a ,monitorear la evolución normal del patrimonio de cada legislador. Generará mayor confianza entre la ciudadanía y contribuirá a la regeneración de la relación entre la ciudadanía y los representantes populares.

Principio 7. Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.

Existen múltiples temas que pueden ser monitoreados en el trabajo legislativo, desde la publicación de los registros de asistencia en el pleno y comisiones hasta la presentación de un informe anual de actividades; se puede monitorear el ejercicio del presupuesto, y tan importante como ello es acompañar y observar los debates y el trabajo en comisiones. De ello deviene que un Parlamento Abierto cuida que todos los engranes de monitoreo ciudadano funcionen, desde la publicación de las responsabilidades de un cuerpo legislativo hasta creando plataformas que incentiven la participación ciudadana.¹² Este principio no se puede aplicar por decreto o a base de exhortos, ya que es un principio transversal, aunque en muchos casos requiere cambios normativos.

¹² Existe literatura sobre lo que OSC en el mundo hacen para el monitoreo legislativo. Consultar: Mandelbaum, A. G. (01 de septiembre de 2011). Fortaleciendo la Rendición de Cuentas Parlamentaria la Participación Ciudadana y el Acceso a la Información: Una encuesta global de las organizaciones de monitoreo parlamentario. Recuperado el 20 de noviembre de 2013 de Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations: <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>.

Principio 8. Los Parlamentos Abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

Un Parlamento Abierto abre la posibilidad de innovar en el proceso legislativo. Lo que busca erradicar esta nueva forma de hacer política es lo que Pablo Secchi clasifica como “aliados de la oscuridad” y a los que hay que combatir, como lo son la costumbre, los procedimientos obsoletos y la politización de la administración de los parlamentos.¹³ Cada cuerpo legislativo debe buscar proactivamente la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil y de ciudadanos en general. Existen diversos ejemplos de prácticas en este sentido como e-democracia,¹⁴ en donde a través de una plataforma web que el congreso brasileño ha creado, se permite la discusión de las propuestas legislativas por parte de la ciudadanía. Aunque existen un número de formas para incentivar la participación ciudadana dentro de nuestra sociedad, si no logramos incluir a la ciudadanía en el proceso legislativo, el divorcio entre la clase política y el ciudadano se mantendrá.

Principio 9. En el ámbito tecnológico, los Congresos Abiertos dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.

El más técnico de nuestros principios reconoce una tendencia irreversible: la tecnología nos ayudará a todos a ser más abiertos

¹³ Pablo Secchi en: Parlamento Abierto y transparente, un acercamiento a lo inevitable, publicado en este libro.

¹⁴ En este enlace se puede consultar la plataforma de E-Democracia, en portugués: <http://goo.gl/thA18d>.

y a poder administrar y utilizar con eficiencia grandes cantidades de información. La cantidad de información que producimos a nivel individual y como instituciones es enorme. Datos tan sencillos como nuestra edad o nuestro lugar de origen crean una nube de información que al no estar ordenada se convierte en ruido. Más aún, cuando esta información está *offline* se convierte en alimento de archiveros. No es suficiente que la información esté *online*, la información tiene que adoptar una forma en la que se pueda procesar. Por eso buscamos que la información parlamentaria se provea en formatos de datos abiertos. La mejor manera de que un Parlamento Abierto promueva la innovación con la utilización de la información no es tomando un rol activo necesariamente, sino creando un entorno propicio para que la ciudadanía lo haga. Los datos abiertos crean ese ecosistema en donde la ciudadanía puede innovar utilizando, reagrupando y desagregando información parlamentaria para un análisis con diferentes propósitos y objetivos.

Principio 10. En su tarea sustantiva, los Parlamentos Abiertos promueven legislación a favor de políticas de Gobierno Abierto en otros poderes del Estado y órdenes de gobierno; asegurándose de que se incorporen estos principios en todas las funciones de la vida parlamentaria.

Un Parlamento Abierto no sólo debe trabajar para transformarse y adaptarse cada día a las necesidades de una sociedad que cambia cada vez más rápido, también debe convertirse en un impulsor de las prácticas de gobierno abierto en otros ámbitos del Estado.

Un Parlamento Abierto debe ser contundente en la promoción de la agenda en materia de Gobierno Abierto. Explicar

y promover el modelo de Gobierno Abierto y de Parlamento Abierto así como la importancia de la participación ciudadana, tiene que ser un objetivo a lograr por parte del cuerpo legislativo. En la medida en que la ciudadanía conozca los alcances de su participación, mayor será el interés y motivación de participar.

Un Parlamento Abierto también debe de promover activamente esta agenda entre los otros dos Poderes restantes (Ejecutivo y Judicial). Si queremos lograr que nuestra sociedad participe e incida activamente en la esfera pública no podemos limitar su participación a un sólo ámbito del pacto social.

Además, un Parlamento Abierto debe promover la agenda en otros niveles de gobierno ya sea del nivel federal al estatal y municipal o viceversa. La capacidad de influir para mejorar el proceso parlamentario y el gobierno en general es una oportunidad que ningún cuerpo legislativo debe dejar pasar.

III. Hacia un sistema de información sobre Parlamentos Abiertos

Este Decálogo podría parecer un listado de principios generales a primera vista, por ello Transparencia Mexicana y Arena Ciudadana estamos desarrollando un sistema de información que logre definir de manera concreta cada uno de los principios, para así saber qué es lo que se espera de cada cuerpo legislativo cuando hablamos de Parlamento Abierto.

A través de 140 indicadores que aterrizan en la práctica los 10 principios del Decálogo de Parlamento Abierto, ofrecemos una guía para medir el grado de apertura de un parlamento.

Estos ciento cuarenta indicadores fueron construidos con 4 parámetros en mente:

- 1) Integridad absoluta de interpretación: Cada una de la variables debe ser lo suficientemente concreta para que sólo pueda ser entendida de una forma.
- 2) Universalidad: Cada una de las variables debe ser aplicable a cualquier parlamento, sin distinción de país, idioma o si es sub nacional o nacional.
- 3) Accionabilidad: Las variables deben ser construidas desde una perspectiva en la que puedan ser traducidas a una acción concreta y específica que nos lleve hacia un parlamento más abierto.
- 4) Concerniente al legislativo: Todos los indicadores son propios del cuerpo legislativo en cuestión. El sistema pretende analizar sólo los congresos.

En este momento nos encontramos aplicando el Sistema de Información sobre Parlamento Abierto a los 34 cuerpos legislativos en México (32 congresos estatales y dos cámaras federales)¹⁵ y nuestro objetivo es compartir esta metodología con otros parlamentos a fin de construir información que podamos utilizar para impulsar la agenda de Parlamento Abierto en el país y a nivel global.

¹⁵ Para ver los avances en el llenado de información del sistema se puede visitar la página <http://www.tm.org.mx/sistema-internacional-de-informacion-sobre-parlamentos-abiertos/>.

IV. Conclusión

Contra lo que dicen los estudios de valores, una parte creciente de la ciudadanía está deseosa por participar en la arena pública, el problema es que no existen espacios institucionales que faciliten dicha participación. No es que vivamos en una sociedad apática a la que no le interesa la *res publica*, sino más bien, vivimos en una sociedad en donde la ciudadanía ha sido marginada históricamente en los procesos de toma de decisiones. Hoy, los espacios de participación ciudadana se han multiplicado con respecto a hace unas décadas pero no hemos alcanzado aún una verdadera democracia participativa. La ciudadanía se involucrará en los procesos legislativos y públicos en general, cuando exista la posibilidad de incidir. Un Parlamento Abierto es una institución en la que cada ciudadano tiene la posibilidad de conocer, participar e incidir en su realidad, independientemente de su pertenencia a una élite política, económica o social.

Uno de los ingredientes que hemos identificado para que un Parlamento Abierto funcione es la necesidad de que existan liderazgos, compromiso y apertura para escuchar por parte de los legisladores. La participación ciudadana en un Parlamento Abierto no debería ser primordialmente de vigilancia o monitoreo, sino también de interacción e intercambio. Un diálogo entre el ciudadano y el representante es fundamental para lograr una democracia participativa plena. Puede tratarse de un diálogo a través de redes sociales o de un plataforma electrónica, de un diálogo informal o formal. Pero además de escuchar, el legislador de un Parlamento Abierto debe tener un diálogo que realmente de frutos con los ciudadanos que le han dado su mandato como representante. Como señala la Senadora Laura Rojas:

“[...] el verdadero reto es la transformación cultural, que va más allá de la ley, donde los ciudadanos desean y exigen estar mejor

informados del quehacer público y los funcionarios públicos actúan con total apertura ante quienes les deben el cargo y por quienes desempeñan sus funciones, independientemente de si existen mandatos legales que los obliguen.”¹⁶

Creemos que en México existe una posibilidad real de convertir nuestros congresos y nuestras cámaras en Parlamentos Abiertos. Se ha encontrado liderazgo en representantes a lo largo y ancho del espectro político y en paralelo habemos numerosas organizaciones de la sociedad civil que hemos trabajado en este tema de manera coordinada. Es tiempo que en México se cree una nueva relación entre los representantes y la ciudadanía, es tiempo de Parlamento Abierto.

¹⁶ Laura Rojas en: Parlamento Abierto: Mecanismo legal y cultural de rendición de cuentas.

EL PARLAMENTO ABIERTO Y LOS RETOS DE LA EVALUACIÓN A LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS

Fernando Dworak

Académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

@FernandoDworak

Aunque imperfecta, la democracia es el régimen que mejor ha podido garantizar la rendición de cuentas, el cambio pacífico de gobiernos y las libertades del individuo. Sin embargo, para que estos controles operen se necesita de la participación constante de la ciudadanía, de la cual no se espera que tenga intereses o posturas únicos sobre un tema público.

Bajo el anterior supuesto, es deseable que la participación del individuo sea lo más informada posible, toda vez que el voto es un acto donde se premia o castiga al gobernante o al legislador. Es un mito que el ciudadano esté plenamente informado de todos los asuntos, aunque se aspira a que al menos se preocupe de cuantos le resultan inmediatos.

También es necesario que fluya la mayor cantidad de información posible sobre los temas públicos para que cada individuo forme su propia opinión. Así, la democracia implica un ejercicio permanente de evaluación y comparación de posturas, donde las elecciones son el momento en el cual se asignan premios y castigos políticos. Frente a este entorno, las instituciones deben proveer mecanismos y procedimientos que posibiliten la rendición de cuentas, independientemente de quién esté en el poder o los intereses que defienda.

De esta forma, la evaluación de nuestros gobernantes y legisladores será siempre un acto político, en la que las fuentes de información tendrán casi siempre un sesgo partidista, ideológico u orientado hacia el grupo de interés que la promueve. Si no puede haber una visión única para medir el desempeño de una administración, salvo que hagamos caso omiso de la pluralidad y entremos en una dinámica que nos llevaría a visiones autoritarias, se espera que cada grupo sea competitivo para convencer a los votantes.

Lo anterior no significa que se deban limitar o eliminar los ejercicios de evaluación a los órganos de poder y mucho menos desacreditar a quienes los realicen. Al contrario, entre más se lleven a cabo, el individuo contará con mayores elementos para formar su juicio. La democracia requiere del libre intercambio de ideas y opiniones para funcionar.

Como resultado de una sociedad plural y participativa, a partir de mediados de los años noventa del siglo pasado surgieron diversos ejercicios de monitoreo y evaluación tanto del Congreso de la Unión como de los congresos locales. El objetivo de este capítulo es revisar los alcances y limitaciones de dichos ejercicios de evaluación que se han realizado en México a los órganos legislativos, así como las responsabilidades que tienen las instituciones parlamentarias, para establecer políticas de apertura y mecanismos de retroalimentación.

La evaluación como elemento fundamental en una democracia

Para los órganos de poder, la evaluación es un acto político en la medida que un grupo de presión, una coalición de intereses o un

partido presenta un ejercicio donde se juzga el desempeño de un órgano público. Se espera que esto le genere costos o beneficios a quien es evaluado de cara a las siguientes elecciones, en la medida que el individuo pueda conocer esa información para formar su criterio.

Por lo tanto, las evaluaciones son un instrumento de rendición de cuentas. Conviene dar algunas definiciones sobre las cuales se basará este análisis.

Rendición de cuentas. El concepto es complejo no sólo desde el punto de vista teórico, sino también en su instrumentación. Una definición textual sería entregar o dar cuentas a alguien (López Ayllón y Merino, 2010: 1). En el contexto de una democracia -donde se convierte en un elemento esencial- supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. Esto permite, dentro de lo posible, castigar el abuso de poder, buscando conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes (Crespo, 2001: 7).

De esa manera, la rendición de cuentas implica para los gobernantes responsabilidad tanto política (remoción y sustitución) como legal (castigos penales). Para algunos autores se requieren tres condiciones: Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas; que discurra de abajo hacia arriba y que pueda tener lugar de manera pacífica (Crespo, 2001: 8-10).

En la medida que los diversos órganos de poder tienen distintas atribuciones y características, es esperable que los mecanismos para hacerlos rendir cuentas sean distintos.

Evaluación. La posibilidad de la rendición de cuentas requiere de la capacidad de la ciudadanía para discernir sobre el carácter de los actos públicos y su desempeño. En un contexto democrático, este vocablo implica aprender, analizar, comparar y proponer cursos de cambio sobre los objetivos sustanciales que deben guiar a toda institución al cumplimiento de sus propósitos (Alarcón Olgúin, 2011: 175).

Bajo estas premisas, una cultura de evaluación debe de responder en forma adecuada a los problemas de negligencia, omisión, falta de cooperación o escasez con que la mayoría de las veces se caracterizan los problemas de implementación y diseño de las acciones que pretenden ser desarrolladas por las instituciones en el desempeño de sus tareas (Alarcón Olgúin, 2011: 175).

Para efectos del presente capítulo se tomarán en cuenta los ejercicios de evaluación que realizan los agentes externos a los órganos legislativos para calificar el desempeño de éstas instituciones.

Alcances y limitaciones a la evaluación de un órgano legislativo

El mayor problema para evaluar a un órgano legislativo es definir un parámetro de eficiencia que sea válido tanto para el órgano en conjunto como para las partes del mismo, incluyendo a sus integrantes. Incluso definir un conjunto de criterios podría ser utilizado de manera facciosa por quienes los establecen, en perjuicio de quienes no encuadren en sus categorías.

Si las evaluaciones son actos políticos que realizan uno o más grupos sociales con la intención de generar costos políticos

a los gobernantes y legisladores, entonces no se puede establecer un mecanismo de evaluación adicional o ajeno al voto. De seguir por ese camino se daría poder de agenda al grupo de personas que definan esos criterios y ése sería el primer paso para un régimen autoritario o totalitario. Una democracia deja al ciudadano la decisión sobre sus asuntos, los cuales estarán sujetos a la prueba y al error.

Cada decisión pública impacta ya sea de manera positiva o negativa a diversos grupos. Esto hace que, salvo que hablemos de la provisión de un servicio público donde se espera haya reglas que garanticen una mejor prestación o transparencia en cuanto a adjudicaciones, todo acto está sujeto al escrutinio y a la lucha política.

La evaluación se complica todavía más para el caso de los órganos legislativos. Se pueden señalar los siguientes problemas adicionales a lo arriba expuesto:

Carácter plural y político. Al contrario del poder ejecutivo, donde puede señalarse a una persona como responsable de una gestión, los órganos legislativos toman decisiones de manera colegiada. Se espera que cada grupo parlamentario tenga una posición distintiva y a menudo contrapuesta a los demás en cada asunto.

Basados en esta premisa, no es posible atribuirle a la institución la responsabilidad sobre los resultados o la calidad de los mismos, pues las decisiones se guían por razones políticas y no necesariamente técnicas. Esto provoca también que las evaluaciones de las leyes tengan un sesgo según las visiones de quienes resultan beneficiados o afectados.

Procesos orientados a la negociación y no a resultados.
Otro factor que imposibilita el establecimiento de parámetros únicos de evaluación o criterios de eficiencia terminal es el propio trabajo de los órganos legislativos, tomando en cuenta su organización interna y procesos de toma de decisiones. El sistema de pesos y contrapesos en una democracia implica puntos de veto, no rapidez.

Por ende, los órganos internos establecen jerarquías tanto al interior de los grupos parlamentarios como en sus relaciones con los demás, haciendo que sólo prosperen aquellas iniciativas sobre las que hay acuerdo político. Hablamos fundamentalmente tanto de los grupos parlamentarios, como del órgano de gobierno y las comisiones.

Sin organizaciones que den algo de coherencia al actuar de la institución, un órgano legislativo moderno no puede funcionar. De esa manera, los grupos parlamentarios son agrupaciones de legisladores unidos por la identificación con un partido político y por ello siguen, de una forma más o menos predecible, la línea que establece un coordinador. Aquí se definen las posiciones que cada bancada adoptará sobre los temas de la agenda pública, pudiendo promoverlos, presionar por su reforma o tratar de detenerlos.

Un órgano de gobierno es aquella instancia en la que, por lo común, sus miembros representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tiene por objeto principal coordinar las tareas políticas, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. Constituye el principal filtro sobre los temas que se discuten o no en el pleno de un órgano legislativo y en qué tiempos.

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado. Se conforman de manera plural y su finalidad es conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de manera amplia durante un tiempo perentorio. Hay iniciativas que pueden quedar detenidas según el número de comisiones de dictamen a las que se envían e incluso por decisión de su respectivo presidente.

Finalmente, los llamados procedimientos parlamentarios son el trabajo sustantivo que desarrollan las cámaras, pues a través de éstos se genera, con base en la pluralidad de voluntades, una voluntad general que expresa el parecer del órgano legislativo y que es consecuencia de la actualización del principio democrático. Sirven para racionalizar la toma de decisiones (Mora-Donatto, 2001: 83).

El proceso no tiene por qué ser ágil y expedito -incluso es poco deseable que lo fuese. En palabras de Juan Molinar y Jeffrey Weldon (2009: 5), en cualquier país democrático es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en la dictadura.

Dicha tortuosidad, prosiguen los autores, se debe a que más que perseguir la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones legislativas, los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma a discutir (Molinar y Weldon, 2009: 5).

Los elementos presentados arriba son sólo un esbozo de aquellos factores que influyen en los resultados de un órgano legislativo. Faltaría considerar aquellos aspectos de diseño institucional para cada uno de estos elementos que pueden ayudar a mejorar o entorpecer el desempeño de las asambleas.¹⁷

Diferenciación de roles. La dificultad de medir el desempeño de un órgano legislativo se incrementa si se reconoce que no existe tal cosa como un legislador “estándar” al que se le puedan aplicar parámetros de evaluación únicos. De hecho, el legislador recurrirá a alguna estrategia que maximice sus posibilidades de continuar con su carrera política, como sería la comunicación con los electores o la especialización en comisiones.¹⁸

Para decirlo de otra forma, los legisladores son actores racionales que eligen su comportamiento según sus metas y las restricciones que imponen los arreglos institucionales. De esa forma, las rutinas que siguen son conductas guiadas por sus preferencias y ambiciones (Strøm: 1997).

En breve se pueden distinguir numerosos roles que pueden contraponerse. Cada uno de éstos puede o no implicar que se lleven a cabo algunas actividades legislativas. Por ejemplo, un grupo parlamentario puede tener, además del coordinador, a operadores internos que gestionan la cohesión al votar, oradores y negociadores o “golpeadores” al tratar con otras bancadas. Otros roles que vale la pena mencionar serían la conducción de mesas directivas, especialización en comisiones, atención a distritos y promoción de agendas de grupos particulares.

¹⁷ Para una revisión sobre el impacto del diseño institucional, ver Dworak (2011a).

¹⁸ Para un análisis acerca de la bibliografía existente en este tema, ver Jewell (1995).

¿Un legislador puede ser “mejor” o “peor” si opta por determinadas actividades sobre otras? Definitivamente no. El problema es creer que pueda o deba existir una lista de funciones aplicables a todos con el fin de medir su desempeño. Eso llevaría a otra falacia: La existencia de un perfil profesional previo, sobre el cual se deba juzgar si el individuo amerita o no ser postulado como candidato.¹⁹ O peor: pretender que se puede calificar a un legislador de acuerdo a porcentajes de tiempo que dedica a un conjunto previamente determinado de actividades (Ramírez Macías, 2011: 83-95).

Indicadores y metodologías de evaluación

Si tomamos en cuenta los elementos ya expuestos, establecer un mecanismo de evaluación de calidad o desempeño legislativo ajeno al que ejerce el ciudadano a través de las elecciones sólo le daría poder a quien lo diseña por encima del ciudadano. Sin embargo, lo anterior no implica que no se deba hacer. Incluso es recomendable que existan tantos como sea posible.

Por lo tanto, es necesario saber para qué pueden servir o no las variables que utilicen cada uno de los actores que realizan ejercicios de evaluación, sabiendo de antemano que todas pueden llegar a tener un uso político para beneficiar o perjudicar a uno o varios de los evaluados. La única diferencia es que algunos criterios pueden ser más técnicos o valorativos que otros.

¹⁹ En realidad ningún sistema electoral puede garantizar que ingresen a los cargos legislativos las “mejores” personas, aun cuando podamos tener un parámetro para establecer esto. A final de cuentas compiten quienes tengan una ambición o vocación pública. Sin embargo, también es cierto que sólo la competencia repetida por el mismo puesto puede hacer que sobrevivan los más aptos.

A partir de los ejercicios realizados para evaluar a los órganos legislativos en México,²⁰ se pueden establecer tres categorías de indicadores que estarán en mayor o menor medida sujetos a valoraciones políticas:²¹

Indicadores de funcionamiento. Aquéllos que describen la operación cotidiana del órgano legislativo. En sí mismos no tienen carga valorativa alguna, aunque pueden ser usados fácilmente con fines políticos. Para citar dos ejemplos, se hablará de las sesiones y las actividades de los legisladores durante éstas.

La mayoría de los indicadores que se utilizan para evaluar las sesiones se centran en la hora del inicio de la sesión, el quórum, el porcentaje de tiempo dedicado a diversos asuntos y la hora en que se levantan. Si bien sirven para conocer la operación en el Pleno, ignoran aspectos como la definición de la agenda y las negociaciones en torno a los temas a discutir que tienen lugar en el órgano de gobierno, la mesa directiva y las comisiones. El quórum debería ser un problema del coordinador de grupo parlamentario, pues ello podría actuar en su beneficio o perjuicio durante las votaciones.

Por otra parte, se da seguimiento a las actividades de los legisladores en aspectos como la asistencia, las licencias que

²⁰ El anexo 1 presenta un listado de evaluaciones realizadas a partir de 1997.

²¹ Se excluye de este listado la información referente a las semblanzas, ingresos o intereses de los legisladores en lo individual, pues no son relevantes para evaluar el desempeño en sí; aunque se reconoce que son un elemento indispensable en los insumos que deberían proveer tanto los representantes como los órganos legislativos a través de sus portales electrónicos. En todo caso, estos datos son relevantes al calificar la transparencia.

solicitan, el número de las iniciativas que fueron presentadas o las intervenciones en tribuna. Aunque es de utilidad para los ciudadanos en un distrito conocer esto, es fácil atacar al representante de acuerdo a si asiste o no, en lugar de las otras actividades que atendió a cambio de esa falta.

La presentación de iniciativas o las intervenciones pueden tener una utilidad táctica o no para el legislador. Por ejemplo, la sola presentación de propuestas no implica que vayan a ser aprobadas y tal vez eso sea lo menos relevante frente a otros fines como posicionarse como “campeones” de un tema o posicionar la postura del grupo parlamentario frente a un asunto. Del mismo modo, las intervenciones en tribuna pueden implicar simplemente el interés por aparecer en los noticieros durante la reseña de la sesión. Sin embargo, son un excelente recurso de golpeo político, sobre el que el diputado o senador debería tener respuestas políticas para atajar las acusaciones.

Creer que un legislador es “mejor” o es “peor” que otros por su asistencia, presentación de iniciativas o intervenciones en tribuna podría llevar a normas ineficientes como obligar a diputados y senadores a presentar una iniciativa por periodo de sesiones -algo que sólo generaría mayores costos de oportunidad a las comisiones para atender temas que podrían ser más apremiantes.

Indicadores de desempeño. El objetivo de este conjunto de variables es medir la forma en que un órgano legislativo y los grupos parlamentarios cumplen con sus funciones básicas: Vigilar al Ejecutivo, legislar y representar al ciudadano.

Por funciones de vigilancia se entiende esencialmente el proceso presupuestal (ley de ingresos, presupuesto de egresos,

cuenta pública), facultades de ratificación o nombramiento de funcionarios públicos y las comisiones de investigación, de existir.

En este caso, el desempeño no puede medirse en tiempos o formas. Incluso la aprobación o el rechazo a un nombramiento tampoco implica que el órgano legislativo haga necesariamente su trabajo “bien” o “mal”. Sin embargo, es relevante que se tenga información sobre los procesos deliberativos al interior del órgano legislativo, especialmente en las comisiones, si se desea hacer un análisis que aspire a ser asertivo.

También es relevante saber si se cumplió con un plazo definido previamente, como es el caso de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Y aun en ese escenario, las conclusiones de un ejercicio de evaluación pueden estar determinadas por la agenda de quienes las realizan.

Los indicadores sobre la legislación están basados en las diversas etapas del proceso legislativo: Iniciativas (número de iniciativas presentadas, número de iniciativas dictaminadas, número de iniciativas aprobadas, tasas de éxito por presentador y tiempos de desahogo), comisiones (racionalidad del sistema de comisiones, número de iniciativas turnadas, número de iniciativas dictaminadas y carga de trabajo) y coaliciones legislativas mayoritarias.

Como se acaba de mencionar en los párrafos previos, una iniciativa puede tener un fin táctico antes que eficiente. Por lo tanto es común a todos los órganos legislativos que la gran mayoría no sean dictaminadas, toda vez que las que prosperan son del interés del gobierno o porque los partidos así lo acordaron. Sin embargo, la gran mayoría de los ejercicios que se han venido realizando coinciden en que es posible medir el desempeño de la

institución de acuerdo al porcentaje de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, llevando al equívoco de que existe una “sobreproducción” de iniciativas.

Incluso la aprobación o no de ciertas propuestas es objeto de discusión política según el partido donde se milita. Por ejemplo, mientras el órgano legislativo puede llegar a argumentar que aprueba casi la totalidad de las iniciativas presentadas por el gobierno, el segundo tendría razones para tachar al congreso de irresponsable si durante el proceso de negociación se eliminan algunos puntos relevantes de la propuesta original (Secretaría de Gobernación, 2012). En todo caso hablamos aquí de tácticas de comunicación que se siguen para ganar el poder o quedarse en su puesto, las cuales apelan al voto de quienes se benefician o perjudican con una medida determinada.

Por lo tanto, creer que son aplicables criterios de eficiencia administrativa a un órgano plural y guiado por motivaciones políticas, podría llevar a calificar al congreso por parámetro, como esperar que dictaminen todas las iniciativas “en tiempo y forma”. En todo caso sería preocupante que las iniciativas presentadas sólo por un agente (digamos, el ejecutivo) fueran aprobadas en plazos breves, pues eso podría implicar que un grupo tiene la mayoría y la ejerce sin posibilidad de controles.

Las coaliciones son un indicador de cómo se tejen las votaciones en un escenario donde no existen mayorías. Tienen un interés académico y pueden ser usadas con fines políticos por parte de quienes participan o no en éstas. Sin embargo, por sí mismas no dicen algo sobre el desempeño. En todo caso se requeriría información sobre el proceso deliberativo de una iniciativa para saber qué tan eficientes fueron las negociaciones para cuál de las partes.

Para la facultad representativa se habla de temas como la cohesión del grupo parlamentario, la forma en que pudieron impulsar su agenda de acuerdo con base en el número de iniciativas aprobadas sobre las presentadas, el respeto que guardaron de la normatividad interna al interferir o no en los trabajos del pleno, la presentación de informes y número de visitas al distrito o si hay conflictos de interés en su actuación.

Es importante conocer la cohesión del grupo parlamentario, toda vez que el ciudadano vota por una plataforma política y espera que el partido sea coherente con ésta. En otras palabras, una bancada que constantemente se muestra dividida en facciones no es confiable. Sin embargo, también es cierto que un legislador puede rebelarse contra su instituto en temas que sean importantes para su distrito. Para tales casos, al momento de evaluar es importante que se tenga un registro sobre las votaciones individuales.

Incluso es muy importante saber qué tanto un grupo parlamentario recurre a interferir en los procesos legislativos con actos como tomar tribunas, poner mantas o agredir de alguna forma a sus compañeros, aun cuando algunos grupos de quienes votaron por estos legisladores consideren que están haciendo lo correcto: la democracia funciona cuando hay información y cada quién decide con base en sus parámetros.

También es relevante saber qué tanto de la agenda política del partido se refleja en lo que aprueba el órgano legislativo, aun cuando pueda ser minoritario. En todo caso se muestra ahí la capacidad que tiene para negociar temas que le son importantes a cambio de otros. El ciudadano decidirá con base en la información que tenga a favor o en contra de las medidas que fueron aprobadas, modificadas o rechazadas.

Como ya se dijo arriba, los legisladores harán trabajo en el distrito si ven que eso les beneficia para el futuro de sus carreras. Por lo tanto, debería ser responsabilidad de cada uno de ellos realizarla, divulgarla y contrastarla con lo que hacen sus opositores. Sin embargo hay órganos legislativos que regulan esto en su normatividad interna. Lo importante, sea cual fuere el caso, es que esta información sea de fácil acceso y, en lo posible, procesada en formatos únicos para que el ciudadano conozca y evalúe.

El tema de los conflictos de interés es más complejo. Un legislador puede pertenecer a un grupo de interés y se espera que se dedique a las comisiones que inciden en su agenda. De hecho por décadas el Partido Revolucionario Institucional asignó cuotas en el Congreso a sus sectores. Sin embargo, el tema se convierte en problema político cuando no hay claridad en las relaciones entre representantes y grupos externos. La mejor solución al respecto es establecer políticas de transparencia (Dworak, 2011b).

Indicadores técnicos y administrativos. No obstante que pueda reconocerse que una ley no puede ser calificada con criterios únicos, también es cierto que se deben cumplir ciertos requisitos técnicos. Por lo tanto hay metodologías que buscan calificar a las normas aprobadas con base en categorías como: Claridad en la definición del problema, alternativas y soluciones propuestas, aspectos legales, cuestiones lingüísticas, técnica legislativa, racionalidad económica, impacto regulatorio, factibilidad en la instrumentación y aplicación o racionalidad ciudadana.

Finalmente, se pueden establecer diagnósticos sobre el desempeño de la estructura interna del órgano legislativo y la forma en la que fomenta o dificulta el trabajo de la institución en

su conjunto. Hablamos aquí tanto de procesos, instancias de interlocución con la ciudadanía, estructuras administrativas, calidad del personal, comunicación política y mecanismos de rendición de cuentas.

Con base en la mayor parte de los indicadores que se describieron arriba, Alarcón Olguín (2011: 181-184) definió cinco enfoques para usar en el estudio de lo que él considera como eficiencia legislativa:

Enfoques que se basan en la autoevaluación legislativa. Rendimiento a partir de consultar a los legisladores o grupos respecto a su propio desempeño.

Enfoques basados en la calidad legislativa. Rendimiento a partir de ponderar el tipo de las iniciativas aprobadas, pero sin considerar la oferta legislativa.

Enfoques basados en la oferta legislativa. Rendimiento a partir de comparar el total de las iniciativas propuestas sobre el total de las iniciativas aprobadas.

Enfoques que se basan en el historial de votaciones. Rendimiento a partir de la cohesión y congruencia con que los grupos parlamentarios y los legisladores se pronuncian. Se analizan así las dinámicas y los actores centrífugos y centrípetos.

Enfoques que se basan en el funcionamiento procesal. Rendimiento a partir de la revisión de las instancias y tareas particulares encomendadas a cada una de ellas en la explicación del resultado obtenido.

Para finalizar esta sección, es preciso recordar que tanto los indicadores como las metodologías tienen sus alcances y limitaciones para reconocer o calificar el trabajo del órgano legislativo. Por otra parte es difícil imaginar que se pueda aplicar un esquema evaluatorio que sirva para toda la sociedad. Incluso sería más conveniente reconocer que cada grupo o individuo va a tener su propia visión en la materia. Es tarea de una democracia garantizar el libre flujo de la información para que cada quien cuestione sus criterios y los enriquezca con las opiniones de los demás.

Las responsabilidades de los órganos legislativos frente a las evaluaciones

A lo largo de este capítulo se ha querido mostrar que todo ejercicio de evaluación puede ser utilizado políticamente. Sin embargo, esto es algo normal en una democracia, toda vez que este sistema requiere de la mayor cantidad de información posible para que el individuo pueda formar su opinión.

A partir de lo anterior se puede afirmar que debería ser responsabilidad tanto de los órganos legislativos como de los legisladores brindar la mayor información posible sobre sus actividades. Naturalmente, los representantes tenderán a presentar sólo los datos que les convienen. Y la tendencia natural de la institución es transparentar lo menos posible.

Frente a este problema resulta conveniente establecer dos responsabilidades de los órganos políticos frente a las instituciones que evalúan tanto a los legisladores como al órgano legislativo.

La primera es crear instancias y mecanismos para que la institución pueda comentar y retroalimentar el trabajo de las instituciones que impulsan las evaluaciones. Aun sabiendo que ninguna metodología puede aspirar a ser válida para toda la sociedad, también se ha visto que una variable mal interpretada puede afectar de manera negativa las percepciones sobre las obligaciones y resultados de los órganos legislativos. De esta forma habría una comunicación constante que permita calibrar enfoques y facilite la rendición de cuentas bajo criterios asertivos.

En segundo lugar es necesario impulsar políticas de Parlamento Abierto, entendidas como la serie de principios que, más allá de las políticas de transparencia, generen una relación directa con la ciudadanía. Si la información es el insumo, la institución política debería garantizar su libre flujo. Transparentar la labor de todos los actores no sólo fortalece los mecanismos de rendición de cuentas, sino que también brinda parámetros estables sobre lo que se dará a conocer a la ciudadanía, de tal forma que cada persona pueda juzgar a partir de una base de datos que opere para todos. Hablamos aquí de diez principios a seguir:

1. Garantizar el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.

2. Publicar de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.

3. Publicar en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.

4. Garantizar el acceso y la transmisión pública de las sesiones plenarias.

5. Publicar información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.

6. Publicar información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.

7. Contar con los mecanismos y las herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.

8. Asegurar una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

9. Dar preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.

10. Promover legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno; asegurándose de que todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

Como reflexión final, cabe reconocer que nadie se transparenta por voluntad propia y, en el caso de un régimen político, esto sucede cuando los tomadores de decisiones enfrentan costos por no hacerlo o beneficios mayores si lo llevan a cabo. De esa forma, cualquier iniciativa sin este incentivo corre el riesgo de terminar en reformas meramente cosméticas.

Otro elemento a considerar es que, como ya se dijo arriba, un legislador va a desempeñar diversas actividades según sus ambiciones y las restricciones que le impone el arreglo institucional. Si tenemos un conjunto de reglas que lo obligan a quedar bien con el partido en vez de con el ciudadano para continuar con su carrera política, no se puede tener un sistema de rendición de cuentas eficaz.

Por lo anterior, consideramos necesario impulsar una reforma que imponga costos políticos a la opacidad gracias al castigo del ciudadano. Hablamos de la posibilidad de la elección consecutiva como condición necesaria (Dworak: 2003).

Anexo 1: Ejercicios de evaluación a los órganos legislativos en México

Con el objeto de ilustrar las diversas metodologías que han sido utilizadas para evaluar a los órganos legislativos federales y locales en México, presentamos las siguientes referencias:

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

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Desempeño de la LVIII Legislatura del Congreso de Puebla, 2011) (<http://www.ceey.org.mx/site/politicas-publicas/evaluaciones-desempeno/evaluacion-desempeno-sobre-primer-ano-sesiones-lviii>).

Fundar (www.fundar.org).

Impacto Legislativo (www.impactolegislativo.org.mx).

Observatorio Legislativo del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (<http://investigacionpolitica.iteso.mx/actividades/observatorio-legislativo>).

Reporte Legislativo (www.reportelegislativo.com.mx).

Bibliografía

ALARCÓN, Olguín Víctor (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México, en: Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivera Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.

CRESPO, José Antonio (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas. México, Cámara de Diputados / Auditoría Superior de la Federación.

DWORAK, Fernando (coordinador) (2003). El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa, en: *México*. México, Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica.

_____ (2011a). Estudio introductorio, en: Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivera Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza, *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*. México, Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.

_____ (2011b). Cabildeo. México, Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.

JEWELL, Malcolm E. (1995). Legislators and Constituents in the Representative Process, en: Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson y Malcolm E. Jewell (compiladores), *Handbook of Legislative Research*. Cambridge, Harvard University Press.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio (2010). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y Retos, en: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Centro de Investigación y Docencia Económicas.

MOLINAR, Horcasitas Juan y JEFFREY, A. Weldon (2009). Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964. México, Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

MORA-DONATTO, Cecilia (2001). Temas selectos de derecho parlamentario. México, Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.

RAMÍREZ MACÍAS, José de Jesús (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco, en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, volumen 4, número 7.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (2012). La agenda legislativa del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2008-2012. México: Talleres Gráficos de México.

STRØM, Kaare (1997). Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies, en: Wolfgang C. Müller y Thomas Saalfeld (compiladores), *Members of Parliament in Western Europe*. Londres, Frank Cass.

MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

Laura Valencia Escamilla

Académica de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
@UAM_Comunidad

Introducción

Un Poder Legislativo producto de una democracia fuerte, con ciudadanía participativa, exigente y propositiva, será un poder que rendirá cuentas, será transparente y legislará leyes de calidad, entendidas como aquéllas que responden a las demandas y necesidades sociales más apremiantes.

La veracidad de la aseveración anterior depende de tres elementos, a saber: Del equilibrio de poderes, de los sistemas de información legislativa y la calidad de dicha información y del acceso ciudadano a la información y a la incidencia en las decisiones legislativas. El primer elemento se observa bajo el doble papel que cumple el Poder legislativo en términos de rendición de cuentas, como agente y sujeto de la rendición, es decir, es un ente que vigila y controla a su contraparte Ejecutiva, al tiempo que es sujeto de la rendición mediante la elección y la capacidad de control ciudadana sobre sus legisladores. Los sistemas de información son fundamentales para el cumplimiento del primero en tanto que la calidad de la información reduce la asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos. Finalmente, la incidencia ciudadana sólo es posible en parlamentos abiertos cuyos criterios incluyen el acceso a la información de calidad, así como estructuras de integración a la participación ciudadana. Éstas serán las tres líneas abordadas por el documento, toda

vez que se incluye un análisis bajo las mismas premisas para el Congreso mexicano y su capacidad de integración ciudadana en las decisiones legislativas de este país.

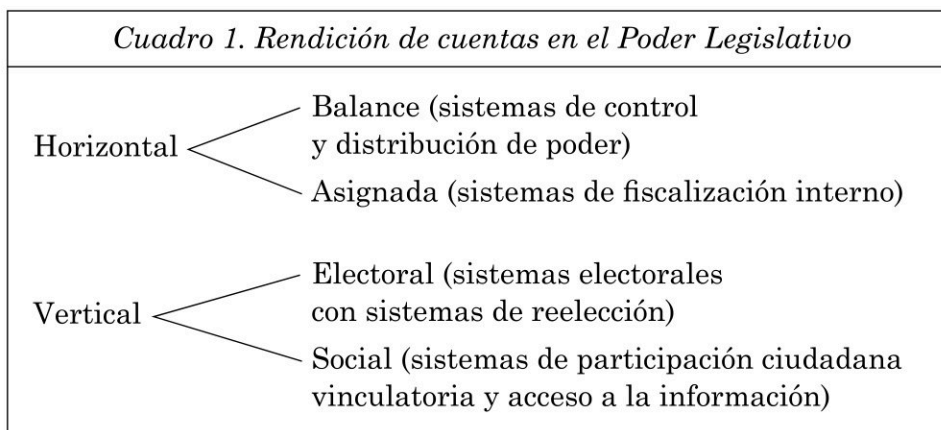
La rendición de cuentas en el poder legislativo

Dentro de una democracia representativa, en la que se eligen por medio del sufragio a representantes que tomarán decisiones públicas (Przeworski, 1998), existen dos formas de pensar la representación. La primera de ellas concibe a la *representación como un mandato*, en el que el representante recibe una orden por instrucción del representado. El representante debe cumplir con dicha orden, defendiéndola en el proceso de debate y de toma de decisiones. La segunda concepción de la representación parte de la idea de la *rendición de cuentas*, en la que el representante sigue su propio juicio para hacer lo que él cree son los intereses del representado. Éste, a su vez, manifestará su aprobación y/o reprobación sobre el desempeño del representante al momento de volver a votar por él o seleccionar a otro candidato.

La rendición de cuentas implica una lógica de control del desempeño a partir de una evaluación previa. Dicho desempeño estaría investido de elementos donde se garantiza la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad de quien ejerce la función pública.

En el Poder Legislativo, la rendición de cuentas es un tanto difusa en la medida en que se puede identificar desde distintos ámbitos. Analíticamente, O' Donnell (2004) equipara dos tipos de rendición de cuentas: La horizontal y la vertical. La primera consiste en la existencia de instituciones públicas autónomas reconocidas por el Estado, encargadas de vigilar y sancionar el desempeño y el uso adecuado de los recursos por

parte de los funcionarios públicos. Casar, Marván y Puente (2010) subdividen la rendición de cuentas horizontal en dos subtipos: de balance y asignada. La de balance evita la concentración de poder en alguno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Cada institución reacciona cuando otro poder invade su jurisdicción. El segundo subtipo (asignada) identifica aquellas instituciones que vigilan y sancionan las acciones de otras organizaciones estatales, nacionales o municipales, con la finalidad de evitar y prevenir el manejo ilegal de los recursos. Es decir, la rendición de cuentas horizontal funciona como instrumento de sistemas de control y distribución de poder entre los órganos encaminados a ejercer frenos y contrapesos (entre el Ejecutivo y el Legislativo), así como el control de decisión interno de los propios órganos (sistemas de fiscalización internos).



Elaboración propia, adaptado de Casar, Marván y Puente, (2009); O'Donnell (2004); Cunill (2007).

Por su parte, *la rendición de cuentas vertical* (o electoral) consiste en el mecanismo que utilizan los ciudadanos para sancionar o castigar a los gobernantes a través del voto. No

obstante, este tipo de rendición de cuentas es más efectivo si la *reelección* de los funcionarios es permitida o si el ciudadano cuenta con *información* suficiente para evaluar el desempeño de su representante. Tanto *la reelección* como el *acceso a la información* son 2 instrumentos que los ciudadanos deben tener garantizados para ejercer su derecho a la rendición de cuentas, de otra manera ésta se ve limitada dada la baja incidencia de los ciudadanos en las tareas legislativas.

Aunque en este punto, cabe señalar que las “elecciones no obligan a los políticos a implementar las políticas pretendidas por los votantes. A su vez, los ciudadanos no tiene suficiente información como para evaluar a los gobiernos electos y la amenaza de no ser reelectos no es suficiente para inducir a los gobierno a actuar en beneficio del interés público” (Przeworski, 1998, p. 9). Por ello se requieren otros instrumentos adicionales al voto para que el ciudadano tenga la capacidad de vigilar y sancionar efectivamente la conducta del representante.

Nuria Cunill (2007) afirma que mediante el control social es posible incidir de forma colectiva en la rendición de cuentas; aquí los actores de la sociedad civil organizada, ONG’s o los medios de comunicación hacen efectivo este poder por medio del acceso a la información, a la libertad de expresión, la deliberación pública, la denuncia y los derechos de petición. Es decir, *la rendición de cuentas social* se apoya, por un lado, en los instrumentos de participación ciudadana (acceso a la información, consultas públicas, deliberación pública, iniciativa ciudadana, contralorías ciudadanas, revocación del mandato), y por el otro, en la intensidad de los reclamos así como en el impacto de sus acciones para poder incidir en la opinión pública (poder de movimiento, poder comunicativo, cabildeo y/o presión). Por lo tanto, la rendición de cuentas social busca controlar tanto

política como legalmente el comportamiento de los funcionarios públicos. Aunque no puede aplicar sanciones, sí puede generar consecuencias materiales que se manifiestan institucionalmente, ya sea política o legalmente. Con ello no sólo es posible fortalecer a la ciudadanía, sino responsabilizar al legislador mediante el control social que monitorea, reacciona e incluso incide en las decisiones legislativas.

Sin embargo, este tipo de control requiere en principio de la existencia de un ciudadano informado, el cual estaría así más capacitado para participar, cuestionar o controlar el proceso legislativo, de ahí que el acceso a la información, el reconocimiento de su representante y una oferta informativa amplia de parte de los Congresos, abonarían no sólo a mejorar la calidad de la democracia, sino construirían confianza por parte de los ciudadanos hacia sus instituciones, dado que promovería el debate público, combatiría la corrupción, formularía políticas más democráticas e incluso, permitiría la existencia de un ciudadano con mayores capacidades de control e incidencia en las decisiones legislativas y gubernamentales.

La insatisfacción social respecto a sus instituciones representativas se debe asociar con el monopolio y control de la agenda pública, muchas veces en manos de los ejecutivos, partidos políticos y de las legislaturas. Generalmente, la inscripción de la agenda es producto de la oferta política y administrativa, sin embargo se puede observar que existen gobiernos democráticos interesados en integrar a los ciudadanos a las decisiones públicas. La representación tiene la capacidad de establecer mecanismos de influencia en la agenda gubernamental y legislativa, educar e informar al ciudadano para el ejercicio de la responsabilidad política, permitir que los ciudadanos ejerzan influencia sobre la decisiones públicas, la gestión, influir en la opinión pública,

controlar y fiscalizar la política gubernamental, estableciendo, (sobre todo en los partidos de oposición) objetivos que justifiquen el consenso para alcanzar la gobernabilidad y formar opinión sobre la gestión de gobierno (Sánchez de Dios, 1995).

Por un lado, coexisten *marcos normativos* que facilitan la intervención activa de los ciudadanos, ya sea de manera individual o colectiva, en los asuntos públicos; por otro lado, el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones supone un esfuerzo de organización a través de promotores que resultan ser intermediadores entre los representantes y la sociedad (Kitschelt, 1993).

Respecto a los *marcos normativos*, éstos se componen de instrumentos legalmente establecidos en códigos o leyes que hacen referencia a los espacios en los que pueden participar los ciudadanos de manera colectiva o individual en los diversos campos sociales, económicos, culturales, políticos, ambientales, así como diversas actividades públicas locales y regionales. Los marcos normativos de participación ciudadana constituyen distintos niveles de corresponsabilidad con las decisiones. Algunos mecanismos tienen una *función consultiva* en la medida en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas ofrecidos por el gobierno a través de referéndums, plebiscitos o consultas públicas, y son más o menos influyentes en la medida en la que las opiniones son vinculatorias de las decisiones gubernamentales. Las consultas son partícipes de las políticas institucionales en la medida en la que identifican problemas e influyen en la agenda legislativa; en el mismo nivel se encuentran los mecanismos que cumplen con *funciones de gestión e información*, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de gestionar directamente un bien o servicio o

compartir información para dar mayor transparencia al sistema político.

Finalmente, los ciudadanos pueden incidir directamente en algunas decisiones a través de *mecanismos de alta deliberación* en la función decisoria, mismos que contribuyen al proceso de toma de decisiones no sólo emitiendo opiniones, sino orientando las acciones del gobierno mediante el poder de decisión otorgado por instrumentos como la iniciativa popular, la conformación de asambleas comunitarias, parlamentos ciudadanos, acceso directo a comités legislativos, contralorías sociales y revocación del mandato. El cabildeo ejercido por intereses específicos tiene la posibilidad de manipular las decisiones legislativas a favor de ciertos intereses; sin embargo, también existen grupos profesionales y/o académicos especializados en temas que no sólo coadyuvan con el flujo de información de la que eventualmente carecen los legisladores, sino que pueden ser la fuente misma de la confección de las decisiones y estar presentes en la agenda, en el proceso legislativo, en el diseño de la política y en la evaluación de la misma.

Figura 1. Marcos normativos y niveles de participación



Fuente: Elaboración propia.

La operatividad de los instrumentos depende de la capacidad organizativa y de representación con la que cuentan los ciudadanos. En todos los casos, el objetivo es influir en mayor o menor medida en la agenda gubernamental y/o legislativa; sin embargo, ¿qué tan efectiva es la respuesta de los legisladores, simplemente gestionan las distintas demandas o diseñan propuestas al momento de reconocer los problemas?

En el proceso legislativo, se reconoce la participación de actores institucionales como el Ejecutivo y el Legislativo, así como la sociedad civil -en tanto actores no institucionales pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo a la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación); así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: Particulares si se trata de grupos de presión o asistenciales o colectivos que incluye a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas, así como del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas.

Con la introducción de las nuevas tecnologías al trabajo parlamentario, se inicia un proceso de modernización de los congresos en dos sentidos: 1) Reducir la asimetría de información y conocimiento del Legislativo respecto del Ejecutivo para los fines de rendición de cuentas horizontal y su capacidad de control y fiscalización gubernamental; y 2) La construcción de redes informáticas que den acceso al control y a la participación ciudadana así como a la inclusión de los representados en las decisiones legislativas.

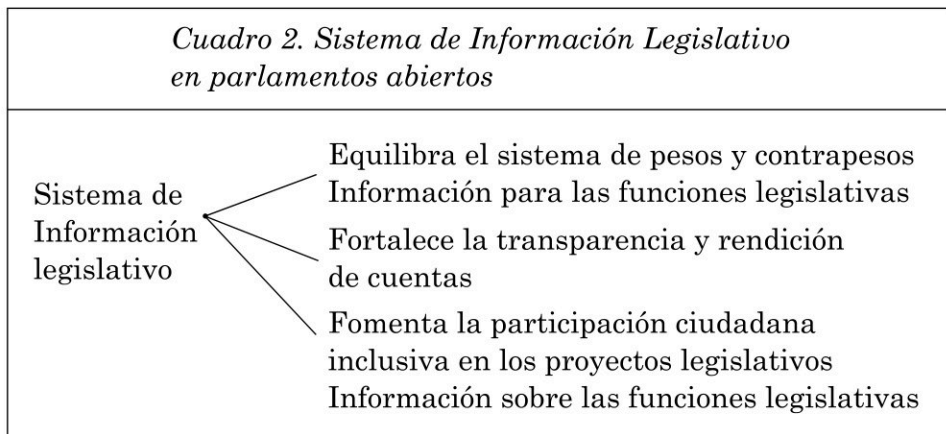
Los sistemas de información como apoyo legislativo y acceso ciudadano

En la actualidad la especialización y complejidad de los asuntos públicos, producto del cambio tecnológico y los procesos de globalización y regionalización en ámbitos no sólo económicos y financieros, sino también políticos, ambientales, sociales y de seguridad, obligan a las agencias gubernamentales y a sus actores a adecuarse a los retos que implican tales transformaciones. Estas adecuaciones abarcan todos los niveles y ámbitos de gobierno entre los que destacan los legislativos, cuyas tareas se complican en la medida en la que ejercen control y supervisión sobre los aparatos de gobierno; al mismo tiempo que la transformación democrática les otorga un papel más activo y/o proactivo, la sociedad exige mayor presencia en el debate público y en el diseño de las decisiones legislativas. En este sentido, los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas que precisan de una formación sólida y de apoyo institucional tanto de su partido como de los servicios de información ofrecidos por la institución legislativa a la que pertenecen, de ahí que la relación entre fuentes de información, asesoría e incidencia ciudadana van íntimamente relacionadas con el desarrollo y efectividad de la labor legislativa (Cavero Pérez, 2010).

Es decir, los sistemas de información parlamentaria coadyuvan a mejorar las decisiones legislativas al tiempo que promueven la participación ciudadana a través del acceso a dicha información, cuyos destinatarios son por un lado los legisladores en lo individual -en tanto votantes de temas políticos- y por el otro lado, las comisiones a quienes se les proporciona información más especializada para el estudio y el análisis de las iniciativas. De la misma forma, los sistemas de información de parlamentos abiertos promueven el acceso de los ciudadanos a la información,

fomentan la inclusión de la participación ciudadana en los procesos legislativos, mejoran la calidad de las decisiones legislativas, construyen vínculo de confianza entre los ciudadanos, promueven el debate público, combaten la corrupción, formulan políticas más democráticas y permiten la existencia de un ciudadano más informado e interesado en las decisiones legislativas (Bellver y Kaufman, 2005).

Cuadro 2. Sistema de Información Legislativo en parlamentos abiertos



Elaboración propia.

Se deben ubicar dos tipos de información: La información *para* las funciones legislativas y *sobre* las funciones legislativas (López, *et al.*, 2007). El primer tipo está dirigida a mejorar la calidad de las decisiones y la efectividad del control, por ejemplo, documentos generados internamente, publicaciones oficiales, obras de consulta y publicaciones e investigación y asesoría especializada. La segunda trata de la información en manos del poder legislativo y que es de interés público, de ésta podemos destacar: información de los integrantes, legisladores, personal administrativo, etc., agenda legislativa, votaciones, iniciativas de ley, acuerdos, las partidas presupuestarias destinadas a los

diferentes órganos del congreso, diario de debates y listas de asistencia, entre otras.

La importancia que revisten los sistemas de información y apoyo legislativo se debe no sólo al papel que en la actualidad tienen los congresos frente a otros poderes, sino a la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, de ahí que los sistemas deben contar con: *Personal profesional*, capacitado, objetivo, imparcial y estable -que no debe confundirse con el personal político- con habilidades técnicas, especializado y que mantenga enlaces con el proceso legislativo; *servicios tecnológicos* que faciliten y agilicen la información y fuentes de información confiables (Sánchez Martínez, 2012).

Bajo aquellas vertientes de apertura democrática y profesionalización legislativa, Díaz (2000) clasifica la capacidad de los congresos de acuerdo con sus sistemas de información y asesoría: Las *legislaturas de aprobación automática*, en sistemas no democráticos, que carecen de centros de información y asesoría; *legislaturas emergentes*, que provienen de los procesos de transición hacia regímenes democráticos y sus sistemas de información tienden a ser incipientes; las *legislaturas informadas*, donde los procesos de democratización han concluido, se integran por sistemas de información básicos que proporcionan a los legisladores reportes y materiales para el debate legislativo así como acceso básico a los ciudadanos. Finalmente, las *legislaturas transformadas* se refieren a aquellos congresos y democracias consolidados que tienen la capacidad de modificar propuestas del Ejecutivo o incluso desarrollar sus propias propuestas, y al personal que se emplea en los sistemas de información y cuya asesoría es permanente y profesional, al mismo tiempo que los sistemas de acceso a la información de parte de los ciudadanos son totalmente abiertos e inclusivos.

No obstante la capacidad de los parlamentos para generar su propia información, ésta también debe ser evaluada en términos de la calidad de la información ofertada, porque en la medida en la que se proporcione memoria histórica, conocimiento especializado, veracidad de la información y facilidad de acceso, la evaluación de la ley y la intromisión del proceso legislativo de parte de los ciudadanos, mejoran la evaluación del desempeño gubernamental y legislativo.

De ahí que los esquema de organización y la disponibilidad de una metodología común para el manejo de sus bases de datos es de suma importancia, lo cual implica considerar la gestión de la información con suficientes recursos y medios para administrar y actualizar el sistema en el ámbito nacional, o bien considerar la posibilidad de construir un modelo que permita desplazarse hacia los espacios legislativos locales, que consideren los ámbitos administrativos de las unidades sub nacionales.

Cavero (2010) identifica cuatro modelos de gestión de la información: a) Modelo consultivo, cuando los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento. Su función es consultiva y se encarga de proporcionar referencias biblio hemerográficas rápidas que permiten resolver necesidades de consulta y son de acceso abierto. b) Modelo de investigación en comisiones, en el que, además de contar con los servicios de biblioteca, se crea un servicio de investigación y asesoría parlamentaria con asesores para las comisiones legislativas (información especializada, con acceso abierto o restringido). c) Modelo con áreas de investigación especializada, donde se incorporan investigadores interdisciplinarios integrados en un área parlamentaria de investigación y análisis (investigación especializada con acceso restringido). d) Modelo con centros de investigación especializados: A las anteriores se pueden incluir

estructuras de investigación y análisis especializado (centros de investigación, con acceso abierto o restringido).

Desde la anterior perspectiva, en la actualidad se debate la necesidad de consolidar los servicios de información e investigación parlamentaria, al tiempo que se cuestiona el grado de intervención de dichos sistemas en el trabajo legislativo, lo que implica responsabilidades e incluso coparticipación del proceso legislativo (Mena, 1999); de ahí la pregunta sobre ¿cuál debería ser el nivel de apoyo y la intervención de los diferentes sistemas de información en la labor legislativa? ¿Cuál es la utilidad concreta de poseer un Sistema de Información Legislativa para la participación ciudadana?

Modernización legislativa en México e incidencia ciudadana

La modernización del poder legislativo en México se vislumbra como un proceso largo pero en constante cambio, que ha ido de la mano del proceso de transición democrática político-institucional, en el que los cambios se han llevado a cabo mediante la transformación institucional del sistema electoral y de partidos (Merino, 2003). De acuerdo con la clasificación de Díaz (2000) antes descrita, las etapas de consolidación legislativa para el caso mexicano van de la aprobación automática al actual modelo de transformación que aún se mantiene inconcluso.

Figura 2. Etapas del Congreso mexicano por modelos de transformación



Elaboración propia con base en Díaz (2000) y Saiegh (2010)

Hasta antes de 1988, el poder legislativo en México se caracterizaba por el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo ocasionado por el apoyo mayoritario y la disciplina impuesta por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que hacía del congreso mexicano uno de aprobación automática. A partir de 1988 y hasta 1997, cuando el sistema de partidos deja de ser de partido hegemónico para convertirse en uno más competitivo, se observa un congreso emergente donde una de las primeras tareas de los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, -cuando vieron incrementada su dotación de asientos- fue despojar al PRI del monopolio de la organización legislativa y transferir dichos poderes a un órgano multipartidista conocido inicialmente como Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, creado en la LV Legislatura (1991-1994), que a su vez incidió en la composición plural de las comisiones legislativas. En cuanto a los sistemas de información, en 1997 nacen incipientes recursos tecnológicos como la tabla electrónica de votaciones, en donde por primera vez los ciudadanos tenían la posibilidad de observar los registros de votación de sus representantes.

En 1999 se lleva a cabo la reforma integral del congreso al reformular su propia ley orgánica en la que el órgano de dirección interno, ahora llamado Junta de Coordinación Política (creada en 1999) tiene por objetivo, además de integrar a los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Cámara, impulsar la conformación de acuerdos parlamentarios relacionados con el contenido de las agendas de los partidos políticos a través de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La transparencia y los sistemas de información fueron dos elementos considerados e integrados a las reformas propuestas

en ese periodo. La difusión del trabajo legislativo estaría a cargo del Canal del Congreso y los servicios de información en línea a cargo de la Secretaría Parlamentaria. Al mismo tiempo se reconoce la necesidad de contar con un cuerpo de apoyo técnico en la elaboración de iniciativas y toma de decisiones, quienes tendrían a su cargo la realización de la actividad de investigación y sondeos para conocer las problemáticas y analizar soluciones.

Mientras tanto, los sistemas de control horizontal se refuerzan en tanto que se crean una serie de instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar al Ejecutivo; por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación -que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda- creada en el año 2000 para la revisión de la cuenta pública. Tiene la capacidad de auditar a los poderes públicos, además de sancionar y fincar responsabilidad en caso de daño al erario público. No será sino años después cuando se expida la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Durante este periodo de construcción del propio congreso se gestan las primeras experiencias de gobierno dividido, que traen como consecuencia amplios periodos de obstrucción a decisiones legislativas expedidas por el gobierno, como las llamadas “reformas estructurales”. Al mismo tiempo, se observa un proceso de transformación en tanto el congreso es más propositivo en su labor legislativa (en 2006 es obligatoria la presentación de las agendas legislativas de cada grupo parlamentario representado en el congreso), abre canales de acceso ciudadano (en 2009 se crea una instancia de gestoría ciudadana y en diciembre de 2010 se reglamenta el cabildeo) y los sistemas de transparencia e información experimentan un constante proceso de consolidación

desde la expedición, en el 2000, del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera del Congreso.²²

Lo anterior nos muestra la importancia y la pertinencia de que todos estos mecanismos puedan encontrar las coincidencias metodológicas y operativas necesarias para cumplir con sus respectivos propósitos. Por lo que corresponde a la Cámara de Diputados -uno de los primeros órganos de gobierno en experimentar el reto de la transparencia en la actualidad- desde 1997 cuenta con un sistema electrónico y público de votación que dio paso a la creación de diversos órganos de información integrados en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el reforzamiento de los servicios del comité de bibliotecas y en la creación de los sistemas de información electrónicos a disposición del público en general.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Servicios Parlamentarios tiene como función ofrecer los siguientes servicios:

- a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende: Comunicaciones y correspondencia, turnos y control de documentos, certificación y autenticación documental, instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores, registro biográfico de los integrantes de las legislaturas, protocolo, ceremonial y relaciones públicas.

²² Hay que mencionar que a los sistemas de información internos se suman otros interesados en generar y ordenar la información legislativa como el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Sistema del Orden Jurídico Nacional, ambos proyectos generados por la Secretaría de Gobernación y que operan desde el 2003, así como el banco de información jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- b) Servicios de la Sesión, que comprende: Preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno, registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto, distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento, apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia, cómputo y registro de las votaciones, información y estadística de las actividades del Pleno, elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno.
- c) Servicios de las Comisiones: Organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico, registro de los integrantes de las mismas, seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones y registro y elaboración del acta de sus reuniones;
- d) Servicios del Diario de los Debates: Elaboración integral de la Versión Estenográfica, del Diario de los Debates y de la Gaceta Parlamentaria;
- e) Servicios del Archivo: Formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y
- f) Servicios de Bibliotecas: Acervo de libros, hemeroteca, videoteca, multimedia, informática parlamentaria y museografía.

Los servicios centralizaron las tareas de investigación en el ámbito de antecedentes y estudios comparativos, investigación de temáticas especializadas y servicio de datos e información

estadística como servicios para la función legislativa y sobre la función legislativa, es decir, los servicios son de acceso público.

Además de los servicios contenidos en la Cámara baja, en el Senado de la República está conformado el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). Se trata de un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado de desarrollar actividades de investigación, estudios y análisis relacionados con las Competencias del Senado, así como el establecimiento de vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros con el objeto de apoyar el trabajo legislativo del Senado y dar amplio acceso ciudadano a la investigación que en el Instituto pueda generarse (CESOP, 2004).

En cuanto a los servicios de asesoría, desde 1997 existen en la Cámara de Diputados centros de investigación que apoyan a los legisladores en su quehacer de legislar y dan a conocer al público los resultados de su trabajo, entre ellos: el Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) creado en 2004; el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP); el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) creado en 1997; el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) creado en el año 2000; y el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), creado hasta el 2005. El objetivo de estos centros ha sido brindar apoyo técnico e información analítica a los diputados y a las comisiones legislativas y son de acceso abierto al público.²³

²³ Estos centros se constituyeron como instancias de carácter institucional y no partidista, integrados por especialistas. De hecho, el acceso tanto al grupo de especialistas como a los administrativos de los centros es mediante un concurso abierto de oposición y a través de las promociones de categoría mediante concurso cerrado de méritos.

En lo que se refiere a la incidencia ciudadana, los canales directamente ofrecidos a los ciudadanos son dos: El primero es el comité de información, gestoría y quejas (creado bajo el Acuerdo de la Junta de coordinación política de la Cámara de Diputados, 10 de diciembre de 2009). Este órgano estaría encargado de recibir “peticiones” (arts. 132 a 134 del reglamento de la Cámara de Diputados) por cuyo carácter se clasifican en función del tipo de atención que tendrán: legislativas, como aquéllas que tienden a incidir en las iniciativas de ley y son turnadas a las diversas comisiones que tratan el asunto; de gestión, como el acercamiento de los ciudadanos a las instancias administrativas correspondientes; también quejas de denuncia de funcionarios y organismos públicos, así como solicitudes de información.²⁴

El segundo canal institucional creado para la interacción ciudadana es la reglamentación del cabildeo, expedido en la reforma al reglamento en diciembre de 2010 como “...toda actividad que se haga ante los legisladores, órgano o autoridad de la cámara para obtener una resolución a los intereses propios de quien la realiza o de terceros...” (art. 263-268 del Reglamento de la Cámara de Diputados). En dicha actividad se permite el acceso directo de ciudadanos que representan grupos de interés a las comisiones solicitadas, hasta un máximo de 20 por cada comisión; el ingreso se proyecta a través de una convocatoria que se da a conocer al inicio de la legislatura con el fin de crear un padrón de cabilderos representantes de empresas o a título personal que soliciten su inclusión en dicha actividad. No

²⁴ En el último de los informes de actividades dados a conocer por el Comité de información, gestoría y quejas, de febrero a junio de 2010, el récord de atención ciudadana fue de 352 peticiones, las cuales en su mayoría se refirieron a asuntos legislativos (171) y de gestión (104), al tiempo que se atendieron 15 contingentes que se manifestaron a las afueras del propio recinto legislativo. Los informes no mencionan el proceso que siguieron los asuntos ni el resultado de los mismos; sin embargo, es evidente que el acceso proyectado por el congreso es utilizado recurrentemente por los ciudadanos.

obstante que el cabildeo no tiene carácter vinculatorio, las dos convocatorias llevadas a cabo desde la expedición de la norma han convocado a un número considerable de ciudadanos interesados; por ejemplo, en la LXI legislatura (2009-2012) se registraron 654 cabilderos, que en su mayoría estaban compuestos por representantes de empresas. Actualmente, la convocatoria para la integración del padrón de la LXII legislatura (2012-2015) integró 543 solicitudes, de las cuales 513 se identifican como personas morales o representantes de empresas de diversos ramos.

En resumen, el proceso de modernización del poder legislativo ha fortalecido tanto a la institución como a la gestión de información y en alguna medida ha iniciado no sólo el proceso de apertura ciudadana de acceso a la información, pero fundamentalmente la incidencia de la participación ciudadana en las decisiones legislativas.

Conclusiones

A pesar de la modernización tecnológica bajo la cual se han dado contundentes avances para el fortalecimiento de los parlamentos, en las últimas décadas el desempeño de los legisladores es cuestionado por los ciudadanos, al mismo tiempo que la credibilidad en la institución legislativa se demerita constantemente.

El acceso a la información y la incidencia ciudadana indican que las decisiones legislativas no son medidas que se tomen de manera unilateral. La pluralidad, la competencia y la participación ciudadana son elementos que han contribuido de manera generosa a que la población no sólo exprese su inconformidad a través de la opinión pública, sino además a que

las decisiones sean compartidas por ciudadanos, por grupos de interés, actores políticos, económicos e internacionales.

Sin embargo, es necesario considerar que las pautas de integración social a las decisiones aún son endebles e informales, lo que ha supuesto una baja incidencia en las decisiones legislativas. Además se debe tomar en cuenta que la participación social no es suficiente porque, si bien es cierto que los representantes de los ciudadanos proponentes presentan las iniciativas para ser discutidas, el éxito de éstas no depende del aval de sus representantes en lo individual, sino que los compromisos deben trasladarse a los grupos parlamentarios a través de coaliciones legislativas que establezcan compromisos más allá de las coyunturas electorales y de la informalidad con la que cotidianamente se llegan a “acuerdos”. La falta de certeza en la integración de mayorías ganadoras produce minorías confrontadas, alejadas de la representación ciudadana.

En lo que se refiere al caso mexicano, la apertura de canales institucionales para la participación a través del Congreso ofrece mayor capacidad de respuesta ciudadana a la representación política. Sin embargo, pese a la apertura y la transformación, aún la incidencia ciudadana es muy limitada en la medida en la que los mecanismos de acceso ofrecidos carecen de difusión, son difusos, no vinculatorios y la reglamentación para implementarlos es inexistente en la mayoría de los casos; por ejemplo, en julio de 2012 se reformaron los artículos 35 y 71 de la Constitución, en los que se amplían los derechos ciudadanos a través de consultas populares, candidaturas independientes e iniciativa popular, pero en ninguno de los casos existe reglamentación que implemente los mecanismos de participación.

Bibliografía

BELLVER, Ana y KAUFMANN, Daniel (2005). Transparenting Transparency, *World Bank Policy Research Working Paper* (draft), September.

CASAR, María; MARVÁN, María y PUENTE, Khemvirg (2010). La rendición de cuentas y el Poder Legislativo, en: Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-CIDE, pp. 331-405.

CAVERO PÉREZ, Ernesto (2010). Sistemas de información e investigación parlamentaria, en: *Cuadernos de investigación 20*, México, CESOP, Cámara de Diputados.

CESOP (2004). Cuadro comparativo internacional sobre los centros de información y análisis parlamentarios, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

CUNILL, Nuria (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual, en: *Conference Paper CLAD*, Seminario Internacional Ciudadanos y Derechos. Protección de programas sociales y construcción ciudadana, 25-27 de abril.

DÍAZ, Héctor (2000). Los servicios de información y asesoría en el Poder Legislativo mexicano: una reforma pendiente, en: Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*. México, FLACSO-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, pp. 179-217.

KITSCHHELT, (1993). Social Movements, political parties and democracy theory, en: *Annals*, Número 528, Julio.

LÓPEZ, Sergio *et al.*, (2007). Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México. México: UNAM-IFAI-CIDE.

MENA MORA, Amalia (1999). Modernización de la vida parlamentaria, en: *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, Núm. 16.

MERINO, Mauricio (2002). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México: F.C.E.

O' DONNELL, Guillermo (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, en: *Revista Española de Ciencia Política*, número 11, pp. 11-31.

PRZEWORSKI, Adam (1998). Democracia y representación, en: *Revista CLAD Reforma y Democracia*, febrero.

SAIEGH, Sebastian (2010). Active players or rubber stamps? An evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures, en: Scartascini, Stein y Tommasi, (editors) *How democracy Works. Political institution, actors, arenas in Latin American policy making*. New York: BID.

SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel (1995). La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno, en: *Política y Sociedad*, Núm. 20, Madrid.

II. PARLAMENTO ABIERTO: EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

LA EXPERIENCIA DE QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS (QHLD)

Vicky Bolaños

Cofundadora de *Qué Hacen Los Diputados*, España.

@VickyBol

Abstract

Este artículo pretende documentar la experiencia desarrollada por *Qué Hacen Los Diputados*, movimiento que surgió en España en 2011 en un contexto de gran movilización social con un trasfondo de crisis económica y política. Como se explica en este documento, nuestra actividad se lleva a cabo casi exclusivamente en Internet y nuestro objetivo inmediato es aumentar los niveles de transparencia sobre las actividades que realizan nuestros representantes en los órganos legislativos para poder así, en una segunda etapa, centrarnos en la exigencia de la rendición de cuentas. Así, en este documento se presentan datos sobre la interacción que hemos tenido con los diputados, reflexiones sobre las oportunidades que ofrece la red para la participación ciudadana, la necesidad de aprovechar tanto los canales de información oficiales como los periféricos y nuestra interacción con otros movimientos que persiguen objetivos afines.

Cómo surge Qué Hacen Los Diputados

Qué Hacen los Diputados es un movimiento formado por un grupo de personas de la sociedad civil, sin afiliación política, y que no está encuadrado en ningún tipo de figura institucional oficial. Surgió en un contexto particular de movilización social

sin precedentes en la democracia española. La severa crisis económica que afecta a España desde 2008 fue el escenario que propició el resurgimiento de la conciencia política y social previa -con procesos de deliberación como la acción en contra de la Ley Sinde²⁵, el #Nolesvotes o el “Esto sólo lo arreglamos SIN ELLOS”²⁶ y posterior al 15M²⁷. En esos momentos se hicieron visibles movimientos sociales con una coordinación descentralizada de colectivos autónomos, con objetivos de tener un alcance global. En nuestro caso, el proyecto se centró desde un primer momento en un nicho concreto: El seguimiento de los diputados/as del Parlamento español.

En este mismo sentido, es importante mencionar que a nivel internacional han ido surgiendo y afianzándose movimientos que proponen una nueva relación entre ciudadanía y gobiernos, una relación basada en la apertura. Uno de los movimientos más importantes, quizá por el peso de sus impulsores, es la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). Esta Alianza²⁸ se lanzó en 2011 y se define como una iniciativa multilateral cuyo objetivo es asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, el empoderamiento ciudadano, la lucha contra la corrupción y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para reforzar la gobernanza.

En este marco se inscribe la acción de muchos movimientos cuyo objetivo es transparentar y establecer nuevas y mejores

²⁵ Candón Mena, José. La dimensión híbrida del movimiento del 15M: Entre lo físico y lo virtual.

²⁶ Candón Mena, José. La dimensión híbrida del movimiento del 15M: Entre lo físico y lo virtual.

²⁷ Sampedro, V; Duarte, J. M. La red era la plaza.
<http://www.ciberdemocracia.es/articulos/RedPlaza.pdf>.

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>.

interacciones entre los ciudadanos y sus dirigentes. Así se han ido creando movimientos que se concentran en cierto tipo de actividades o en cierto tipo de instituciones del Estado con la idea de llevar a cabo una acción más especializada y efectiva. Uno de los ejemplos de especialización más destacado es el paradigma Parlamento Abierto, sobre el que han proliferado numerosas iniciativas en los últimos años.

La importancia de esta especialización viene dada por el carácter fundamental de los parlamentos en las democracias: Es el órgano donde reside la soberanía popular, donde los ciudadanos ejercen su soberanía a través de sus representantes. De esta forma se han creado organizaciones como *Qué Hacen Los Diputados*, que pertenece al colectivo de organizaciones de monitorización parlamentaria (PMO por sus siglas en inglés). Las PMO son agrupaciones de la sociedad civil cuyos principales objetivos son generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.²⁹ Estos movimientos hacen más accesible la información parlamentaria, fortalecen la capacidad de los ciudadanos para participar en los procesos legislativos, fomentan la mejora de la rendición de cuentas y su interés en impulsar un mayor acceso a la información gubernamental y de la Cámara Baja. Así mismo, instan a los parlamentos de sus respectivos países a establecer un mayor diálogo y colaboración entre las cámaras y entre los propios parlamentos y las PMO para promover la transparencia. Pretenden llegar a una mayor participación ciudadana y a conseguir que la sociedad sea más democrática.³⁰

²⁹ Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012). Pág.1, <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>.

³⁰ Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012). Pág.1, <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>.

Poder legislativo en España y objetivos de *Qué Hacen Los Diputados*

Cuando hablamos de movimientos de monitoreo parlamentario o de Parlamento Abierto, la palabra Parlamento se refiere al poder legislativo en general y hay que tener presente que el legislativo se organiza de diferente manera en cada país.

Así, en España, el poder legislativo reside en las Cortes Generales: Una asamblea bicameral que se divide en la Cámara Alta o Senado y la Cámara Baja o Congreso de los Diputados. El senado español se considera como la cámara de representación territorial y ocupa una posición secundaria respecto al Congreso de los Diputados, que ostenta el protagonismo en la actividad legislativa.³¹

En cuanto a las funciones del Congreso español, podemos resumirlas de la siguiente manera: Controlar la acción del gobierno, legislar, aprobar los Presupuestos Generales del Estado, otorgar o retirar la confianza al gobierno, nombrar a los dirigentes de otras instituciones, etc. Es decir, la cámara baja desempeña funciones que afectan directa e indirectamente a todos los ciudadanos. Está formada por 350 diputados que son elegidos cada cuatro años en las urnas por los ciudadanos en listas cerradas.

La idea inicial a la hora de crear *Qué Hacen Los Diputados* fue la de fiscalizar las tareas públicas y políticas de esos diputados.

³¹ Los proyectos de ley del Gobierno -con mucho los más numerosos- se presentan y se tramitan en la Cámara Baja. El Senado puede vetarlos o enmendarlos, pero tanto sobre el veto como sobre las enmiendas decide finalmente el Congreso. Lo mismo ocurre con el proyecto anual de presupuestos generales del Estado.

Formar un parlamento de personas a la manera de “gabinete en la sombra” de la tradición parlamentaria inglesa. En el caso del Reino Unido, el gabinete está formado por el partido de la oposición, con miembros que igualan los cargos del gabinete formal y encargado de vigilar cada uno de los asuntos y acciones de cada ministro.³²

La principal idea de *Qué Hacen Los Diputados* es, en un primer momento, conseguir que ciudadanos de todas las circunscripciones controlaran la tarea de los diputados, en aras de conseguir la máxima transparencia posible sobre cada diputado. Es decir, conocer su trayectoria familiar, personal, profesional y política; conocer si existe coherencia ideológica y honestidad política entre sus actos y políticas; si tienen problemas con la justicia; si existen incompatibilidades legales con actividades profesionales privadas; llevar a cabo un análisis de su patrimonio y sus relaciones empresariales, financieras, judiciales y mediáticas en primer y segundo grado.

Un segundo bloque de objetivos consiste en dilucidar si cada uno de los 350 diputados cumple con sus obligaciones en relación a las iniciativas parlamentarias, presentando proyectos o proposiciones de ley, preguntas orales o escritas, etc; participando en comisiones parlamentarias y desempeñando tareas en las mismas; asistiendo al Pleno y a las comisiones; informando a los medios, votantes y afiliados y organizando reuniones de trabajo en la circunscripción, así como elaborando materiales para congresos del partido, elecciones y documentación para la ciudadanía, entre otros.

³² Jorge González Chávez. El sistema Parlamentario en cinco países de Europa, pág. 5, <http://goo.gl/bNCYd>.

El tercer bloque de objetivos tiene como fin comprobar si son coherentes políticamente con vistas a la evaluación de su comportamiento; con la ejecución de su programa electoral, la presentación de proyectos o proposiciones; con la labor de propaganda de las propias ideas en los medios; con el gasto asignado y el de sus asistentes y con la adecuación de sus discursos con sus actos políticos y personales.

En resumen, el propósito de *Qué Hacen Los Diputados* es convertirse en un instrumento para ayudar a consolidar la cultura pública de la transparencia y la rendición de cuentas de los dirigentes.

Sin duda, uno de los elementos necesarios para una rendición de cuentas y transparencia reales es contar con un marco legislativo que prevea y regule de manera completa el derecho de acceso de información del ciudadano, basándose en la idea de que la información que poseen los órganos del Estado no es de su propiedad, sino de la ciudadanía.

España será el último país de más de un millón de habitantes en Europa en contar con una ley de transparencia y acceso a la información. La ley fue aprobada en el congreso el 12 de septiembre de 2013 tras un largo camino de negociaciones y enmiendas y se encuentra ahora pendiente de aprobación en el Senado. El resultado ha sido una ley insuficiente a juicio de muchos especialistas y organizaciones que trabajan en el ámbito del acceso a la información. La principal crítica que se ha vertido sobre ella es que no reconoce el derecho a la información como un derecho fundamental y, en el tema que nos ocupa, hay que decir que si bien el Congreso es un sujeto obligado de la ley, esta obligación es sólo parcial ya que no está obligado a compartir información que no tenga que ver con el derecho administrativo,

quedándose fuera, por ejemplo, asuntos tan fundamentales como el registro de entrada al congreso.

Información que publica el Congreso español

Como hemos mencionado, los datos que posee el Estado pertenecen a la ciudadanía y son necesarios para que ésta pueda conocer la acción del Gobierno y actuar en consecuencia, por ejemplo, dirigiendo quejas o interpelando directamente a los gobernantes por los cauces que se establezcan para ello. Así mismo, es esencial que las administraciones, partidos políticos e instituciones contesten y tomen medidas en caso de no cumplir con sus obligaciones.

En el ámbito parlamentario español, la información que está disponible para la ciudadanía a través de la institución es extensa, aunque no suficiente. Un primer punto a destacar es que no existe al día de hoy un buscador general en la página (aunque sí hay un buscador para diputados y otro para iniciativas parlamentarias), lo que sin duda dificulta la búsqueda de información en la web. Se puede acceder a todas las iniciativas, intervenciones, a la agenda del Congreso, a los datos de las votaciones en el Pleno y a parte de la información de los viajes de los diputados. Se trata de información que se encuentra en formatos poco accesibles y difícilmente procesables (PDF, URL) y que, en muchos de los casos, requiere de procesos informatizados para hacerla manejable e inteligible. Hay que recordar que el hecho de que la información esté disponible pero que haga falta un ejército de personas para descifrarla o sea muy difícil llegar a ella es, a efectos prácticos, muy parecido a que no sea pública.

Adicionalmente, falta que el Parlamento publique las votaciones de las comisiones parlamentarias; los informes,

estadísticas y documentos que emplean los diputados/as para elaborar las leyes y para apoyar sus discursos; sus agendas públicas; información contrastada y mucho más exhaustiva de los perfiles de los diputados; datos de las declaraciones de bienes cotejados con la información de la Agencia Tributaria; e información más concreta de los viajes de los parlamentarios. Por lo tanto, existen grandes lagunas en la información parlamentaria que imposibilitan ejercer una verdadera labor de fiscalización.

Qué Hacen Los Diputados está trabajando para conseguir que el principio de transparencia se materialice y se hagan públicas y accesibles el mayor número de informaciones relativas a las actividades y desempeño de los diputados en España, lo que corresponde al primer grupo de objetivos de nuestra organización. Esto nos permitiría pasar al siguiente nivel en relación a los objetivos: la rendición de cuentas.

Interacción entre QHLD y los diputados

Qué Hacen Los Diputados es un proyecto que se desarrolla principalmente en Internet. Desde su nacimiento comenzó teniendo presencia en las redes sociales, siendo la red de *microblogging* Twitter el principal medio. En *Qué Hacen Los Diputados* descubrimos cómo Internet y sobre todo, el software pensado para la comunicación humana, facilita el contacto con los políticos del Congreso.

En el caso de los parlamentarios españoles, según datos de 2012, 294 diputados tienen página web, 154 cuenta con Facebook, 88 tienen un blog, 234 poseen una cuenta de email pública³³

³³ David Álvarez. Evolución de la presencia de los diputados del Congreso en las redes sociales. <http://goo.gl/Y7As8>.

y, según datos de febrero de 2013, 194 de ellos tienen cuenta en Twitter.³⁴

El primer contacto directo de *Qué Hacen Los Diputados* con los parlamentarios fue a través de Twitter. Aunque muchos no contesten, -la tasa de respuesta de los parlamentarios a las interpelaciones de los usuarios es del 21.91% de media-³⁵ comenzó a establecerse un contacto directo, más o menos inmediato y bidireccional, con ciertos diputados. Algunos de los más accesibles son Laia Ortiz, Joan Josep Nuet o Ricardo Sixto de la Izquierda Plural; Nacho Sánchez Amor y Patricia Hernández Gutiérrez del PSOE; Carlos Martínez Gorriarán de UPyD y Conrado Escobar del PP. Con algunos, el contacto ha derivado en intercambios de emails e incluso en encuentros personales, estos últimos para darles a conocer el proyecto de *Qué Hacen Los Diputados* e intentar introducirles en las buenas prácticas de los parlamentos reflejadas en la Declaración de Transparencia Parlamentaria.³⁶

Con el objetivo de analizar hasta qué punto se cumplen las buenas prácticas establecidas en dicha declaración y hacer recomendaciones para los puntos que se incumplen, *Qué Hacen Los Diputados* ha elaborado un documento³⁷ que está disponible en la página web.³⁸

³⁴ David Álvarez. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gldHFUi>.

³⁵ David Álvarez. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gldHFUi>.

³⁶ Declaración sobre transparencia parlamentaria (2012). <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>.

³⁷ Qué Hacen Los Diputados. La Declaración de transparencia parlamentaria: ¿Qué hay de ella en el Congreso? <http://goo.gl/5xizc>.

³⁸ <http://quehacenlosdiputados.net/>.

De los encuentros con los diputados se pueden extraer una serie de conclusiones:

- La realidad imperante tanto de los protocolos como del funcionamiento tradicional en el seno del Congreso son elementos que se imponen sobre cualquier planteamiento de cambio para los diputados.
- Existe un desconocimiento por parte de los diputados de los estándares internacionales de acceso a la información y, más aún, respecto al Parlamento Abierto.
- Existe un desconocimiento también relativo al manejo de herramientas a través de Internet que permitan acercar al ciudadano el quehacer legislativo.
- Los compromisos de palabra no cristalizan en acciones concretas de cara a nuestra organización de seguimiento parlamentario.

En el “Informe sobre transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas”³⁹ acerca de los partidos con representación parlamentaria, el cumplimiento de los criterios en cuanto al grado de transparencia establecido por los autores no supera el 50% en la mayoría de los puntos establecidos. Algunos de los datos concretos que se desprenden de dicho informe en relación a 2012 son:

- Un 78% de los partidos publica una explicación sobre los orígenes del partido y sus ideas.

³⁹ Barrio, E.; Martín Cavanna, J. y Martisi, B. Transparencia el mejor eslogan 2012. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. Pág. 6. <http://goo.gl/jAlim>.

- Un 29% publica información de gobierno del partido (acta fundacional, estatutos o código de buen gobierno).
- El 49% muestra información sobre sus afiliados.
- Un 22% publica sus propuestas e iniciativas en relación con el programa electoral.
- Un 14% publica información económica.
- Ninguno de los partidos analizados publica el informe del Tribunal de Cuentas.⁴⁰
- No hay datos sobre informes de gestión en relación al cumplimiento del programa electoral ni informes de auditorías.

Nuevos espacios informativos y de deliberación

En los casi 2 años que lleva en marcha *Qué Hacen los Diputados*, hemos ido descubriendo que existen fuentes de información diferentes de los tradicionales medios de comunicación de masas. En la esfera periférica de la transparencia y de la información parlamentaria existen proyectos consolidados que generan contenidos de calidad y aportan información con datos no oficiales -o extraídos de un entorno oficial y que están convenientemente analizados-, reflexiones profundas, declaraciones que no publicaría un medio convencional, como por ejemplo, comentarios relevantes hechos por los diputados en los pasillos del Congreso

⁴⁰ El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado en España. <http://www.tcu.es/>.

que no encajarían en una noticia tradicional, análisis que requieren tanto esfuerzo para su elaboración que un periodista de un medio no puede llevar a cabo por falta de tiempo.

Esos espacios de referencia de *Qué Hacen Los Diputados* son principalmente los blogs que no compiten con la inmediatez de los grandes medios. Forman parte de los circuitos de información de medios independientes, con sentido crítico y exhaustivos en la profundización de la información. Son: Access Info⁴¹, El BOE nuestro de cada día⁴², Fundación Ciudadana Civio⁴³, ¿Hay derecho?⁴⁴, Opening Parliament⁴⁵, Parlamento 2.0⁴⁶, Tu2is⁴⁷, Tu derecho a saber⁴⁸, entre otros. Nuestro propio blog⁴⁹ es una fuente de información, ya que cuenta con una licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0. Es relevante destacar que, gracias a la existencia de las licencias que permiten compartir los contenidos en formato abierto, este tipo de proyectos que podemos llamar de la “esfera periférica” se han ido introduciendo en la “esfera central”, que se nutre tradicionalmente de la información dada por los canales oficiales y que junto a los contactos y relaciones existentes entre los

⁴¹ <http://www.access-info.org/es>.

⁴² <http://elboenuestrodecadadia.com/>.

⁴³ <http://www.civio.es/>.

⁴⁴ <http://hayderecho.com/>.

⁴⁵ <http://www.openingparliament.org/>.

⁴⁶ <http://parlamento20.es/>.

⁴⁷ www.tudosis.es.

⁴⁸ <http://www.tuderechoasaber.es/>.

⁴⁹ <http://quehacenlosdiputados.net/>.

miembros de las mencionadas organizaciones y los periodistas de los grandes medios, están contribuyendo a debilitar poco a poco las barreras que separan a ambas esferas en el ámbito de la comunicación. Y es que en el día a día del proyecto se van tejiendo alianzas con los trabajadores de prensa, radio y televisión y se los compromete -o ya estaban comprometidos- para ofrecer otras visiones alternativas.⁵⁰

Espacio híbrido por el bien común

Como ya hemos apuntado, prácticamente toda la actividad de *Qué Hacen Los Diputados* se lleva a cabo en Internet, generándose un diálogo continuo con la ciudadanía y los propios diputados. Así, la información que publicamos provoca reacciones en los usuarios: Comentan con nosotros los hechos o noticias, también aportan comentarios constructivos o nos alertan de algún error en el contenido.

La materialización más patente de este espacio híbrido es el ofrecimiento de algunos ciudadanos para colaborar e incorporarse al proyecto, incluso desde lugares lejanos, utilizando Internet como medio de comunicación. Las características de esta colaboración desinteresada son: Implicación política (ciudadanos interesados por la situación política y que siguen la actualidad); posesión de recursos (conexión a Internet, conocimiento del medio y uso de las herramientas, tienen tiempo o destinan parte de su tiempo libre a colaborar con el proyecto siguiendo a un diputado); e implicación por el bien común (no les importa utilizar sus recursos para ofrecer un resultado que beneficiará a su región o a toda la ciudadanía).

⁵⁰ Díez Gutiérrez, Enrique Javier. Globalización y educación crítica. Pág. 253.

A pesar de que esta colaboración se da principalmente en Internet, también se han generado acciones o encuentros en los “espacios analógicos” a través de reuniones en persona, en momentos puntuales, con algunos colaboradores, simpatizantes del proyecto y con los propios diputados. Ésta es una manera de reforzar las redes ciudadanas y mejorar la interacción entre políticos y ciudadanos.⁵¹

Protesta y deliberación en la esfera pública central sin asumir protocolos

Qué Hacen Los Diputados es sin duda un proyecto activista en el que, a partir de datos obtenidos de la propia web del Congreso, se ponen de manifiesto los varios aspectos del trabajo y vida de los diputados; básicamente: Las actividades, la presentación de iniciativas, intervenciones, votaciones y otras manifestaciones políticas como las que pueden hacer en la prensa y sus bienes, a partir de las declaraciones que presentan al comienzo de la legislatura. Estos datos se ponen de relieve sin opinión, lo que genera reacciones y críticas por parte de la ciudadanía y los usuarios que consumen esta información, pero también por parte de los propios diputados.

En el caso de los usuarios, se han producido quejas por diversas razones. Las más destacables son las siguientes:

- Insatisfacción ante ciertas acciones políticas por considerar que merman sus derechos (véanse los recortes en sanidad o educación, la aprobación de la reforma laboral o la reforma de la ley del aborto, por ejemplo).

⁵¹ Gutiérrez Rubí, Antoni . La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks. Pág. 76.

- Insatisfacción producida por el desconocimiento sobre el trabajo de los diputados y del Congreso, lo que lleva incluso al usuario a afirmar que “no hacen nada”.

En el caso de los diputados, las reacciones se producen principalmente cuando están en desacuerdo con ciertos datos que difundimos. Uno de los principales conflictos surgió a raíz de la indemnización, libre de impuestos, que perciben los 350 diputados en concepto de gastos derivados de su actividad como parlamentarios.⁵² Otra de las críticas de los diputados ha tenido que ver con que, en su opinión, no se difunden la totalidad de las actividades que realizan.

Estas críticas no se entienden ya que deberían ser ellos mismos los que dieran cuenta detallada de todos los ingresos percibidos por el ejercicio de su actividad parlamentaria y además deberían saber comunicar en qué consiste su trabajo y cuáles son las actividades que desarrollan. Para ello cuentan con numerosos medios: Redes sociales, blogs, la web del Congreso, webs propias y del partido o medios de comunicación.

Una de las reivindicaciones más importantes de Qué Hacen Los Diputados y que tiene que ver con las actividades de los parlamentarios es que la web del Congreso aloje la agenda pública de los diputados cuando ejerzan su actividad como tales. De la manera en que se está presentado ahora, el ciudadano se ve obligado a componer un complicado “puzzle” para lo que no todo el mundo tiene el tiempo o los conocimientos necesarios.

⁵² Desde Qué Hacen Los Diputados se solicita que los diputados justifiquen sus gastos tal y como se hace en el parlamento brasileño.

Tradicionalmente, los datos de actividades, votaciones o la propia agenda se han ocultado a los ciudadanos y lo que pretende *Qué Hacen Los Diputados* con su acciones es dar la vuelta a esta situación y conseguir que el Congreso sea una institución de verdadera soberanía popular, o al menos, una a la que el ciudadano tenga acceso a través de una información completa, permitiéndole así visualizar el mapa del conjunto de la actividad, no sólo de la parte que al Congreso le interesa mostrar.

Eliminación de las restricciones a la participación

La interactividad de Internet permite que se multipliquen las posibilidades de contacto y de acción de una forma muy eficiente en términos de inversión de tiempo. Se ha creado un entorno intensivo de comunicación⁵³ en el que es posible discutir y deliberar temas de interés común.⁵⁴ Así mismo, las actividades de participación “tradicionales” como contactar con los políticos, firmar una petición o donar dinero se pueden llevar a cabo mucho más fácilmente y reducir ciertos costes que implica la acción colectiva.⁵⁵

Sin embargo, estas formas de participación no siempre se reflejan en una participación activa y continuada. En *Qué Hacen Los Diputados*, acciones muy simples como el “retuit” en Twitter, el “me gusta” en Facebook, “menear” en Menéame o compartir un

⁵³ Borge, R.; Cardenal, A. S; y Malpica, C. (2012). El impacto de Internet en la participación política: Revisando el papel del interés político. Pág. 733.

⁵⁴ R. Karakaya (2005). The Internet and Political Participation. Exploring the Explanatory Links. *European Journal Communication*, 20. Pág 435.

⁵⁵ M.S. Boncheck (1995) Grassroots in Cyberspace: Recruiting Members on the Internet or Do Computer Networks Facilitate Collective Action? A Transaction Cost Approach, 53rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

enlace, entre otros, son actividades muy sencillas que implican muy poco esfuerzo por parte del usuario y aunque cumplen su función de difundir el trabajo de la organización, no aseguran que el mensaje llegue si no se abre el enlace y no se lee la información. Otro tipo de participación posible en *Qué Hacen Los Diputados* es seguir a un diputado; en este tema, a casi dos años de funcionamiento, hemos recibido unas 25 peticiones de sumarse al proyecto, sin embargo, por ahora dicho interés por participar no se ha materializado en resultados visibles.

Ciberguetos

En el momento que empezó a funcionar *Qué Hacen Los Diputados*, varias personas que trabajan en el entorno del Congreso o del Senado nos contactaron tanto por Twitter como por email. Poco a poco fuimos detectando a las personas clave, interesadas o implicadas directamente en el trabajo de las Cortes Generales. Así, hemos hecho una delimitación informal del entorno de la transparencia parlamentaria.

Por un lado, hemos identificado un sector “oficialista”, formado por personas que trabajan en las propias instituciones, en grupos políticos, en empresas de consultoría o en lobbies. Estas personas se caracterizan por estar atentas en las redes sociales y analógicas a todas las publicaciones, noticias y acciones en torno a la transparencia parlamentaria sin apenas emitir opinión ni críticas hacia esas instituciones, al menos públicamente. Suelen ser personas individuales que no están agrupadas en una organización oficial, pero sí trabajan para alguna organización, empresa o institución relacionada con el tema.

Por otro lado existe el sector “de incidencia”, ubicado en la esfera periférica, constituido por personas de la sociedad civil

que pertenecen a alguna organización (Fundación Ciudadana Civio, Access Info, Graba tu Pleno, Sus Cuentas) especializadas en transparencia y en los cauces para conseguirla, que opinan, critican, extraen datos y persiguen un cambio institucional y democrático. *Qué Hacen Los Diputados* se ubica en este segundo grupo, aunque mantiene una buena relación con el sector “oficialista”.

Un hecho que debemos destacar es nuestra colaboración con otras organizaciones de la esfera periférica. Después de mucho tiempo de convivir en el espacio de la promoción de la transparencia, la relación con organizaciones como Civio o Access Info se ha ido estrechando, llegando incluso a alguna acción conjunta, como preguntar a los diputados por Internet por la situación de la ley de transparencia.⁵⁶

Dada la naturaleza del tipo de proyecto (sin ánimo de lucro, de corte político y por el bien común) y la actividad (fiscalización política, desarrollo informático y periodismo), estar en contacto con organizaciones que llevan más tiempo en este campo ayuda a aprender de sus procesos, a contar con difusión, apoyo en el trabajo y en las campañas; derivan a nuestro proyecto a personas que contactan con ellos y pueden asesorarnos en dudas y momentos puntuales.

Islas de causas afines

En el campo de la transparencia, tan nombrado y utilizado en España desde 2011, se detecta un archipiélago de proyectos

⁵⁶ Qué Hacen Los Diputados. ¿Dónde está la Ley de Transparencia? @Congreso_Es #PreguntaCongreso. <http://goo.gl/U1N4Z>.

enfocados a conseguir la transparencia, pero por regla general no se detectan proyectos con el mismo foco de atención. Por ejemplo, Graba tu Pleno, plataforma ciudadana en activo desde antes de 2011, defiende que los ciudadanos puedan grabar los plenos de su ayuntamiento para poder difundirlos, amparándose en un derecho recogido en el Régimen Jurídico de las Entidades Locales, es decir, su foco es la transparencia en el ámbito municipal.

Por su parte Cuentas Claras, un colectivo a favor de la transparencia, es otro proyecto que trabaja para que la Ley de Transparencia incluya medidas para asegurar la fiscalización de los gastos e ingresos de partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas, cargos electos y de designación política. También pide un cambio de la Ley de Financiación de Partidos Políticos para corregir las “grandes lagunas que aún contiene” y un Tribunal de Cuentas independiente y eficiente que controle y haga pública la financiación de los partidos en los plazos marcados por la ley.

Los proyectos pro-transparencia están aislados en cuanto a que, por lo general, no trabajan conjuntamente en acciones concretas; sin embargo, simpatizan y se apoyan mutuamente con la difusión de acciones ajenas, enlaces entre webs, etc, es decir, “la red crea sentido de comunidad e identidad colectiva” y “refuerza el sentimiento de pertinencia a una comunidad de movimientos que comparte una cierta identidad común”.⁵⁷

Además, puede constituir una riqueza que existan tantos proyectos con un fin global común, que es conseguir mejorar la transparencia, trabajando en distintas líneas. Este mosaico de

⁵⁷ Candón Mena, José. Internet en movimiento. Pág 316.

iniciativas cívicas genera una “influencia entre organizaciones que se consideran compañeras de lucha. Se generan simpatías ideológicas entre los participantes de los movimientos que interactúan a través de Internet”.⁵⁸

Conclusión

Tras casi dos años de experiencia de *Qué Hacen Los Diputados*, en los que hemos visto incrementar nuestra interacción con los diputados y los ciudadanos, hemos sido testigos del aumento en el volumen de información que los diputados comparten con nosotros. Así, hemos aprovechado las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación para preguntar, publicar y difundir ideas y exigir transparencia.

Todo ello ha sido posible gracias al esfuerzo y creatividad de personas que han dedicado su tiempo para que los ciudadanos puedan saber en qué emplean las horas sus representantes legislativos, demostrando que no es necesario constituir una estructura formal para crear incidencia.

Hemos aprendido sobre las oportunidades de información que ofrecen los canales periféricos o no oficiales y también las oportunidades que ofrece la colaboración y el unir fuerzas con otras organizaciones con las que compartimos objetivos para generar un mayor impacto. En definitiva, con movimientos como el nuestro, poco a poco vamos provocando un cambio de actitud o de paradigma en cuanto a que la información relativa

⁵⁸ Candón Mena, José. Internet en movimiento. Pág 317.

al Congreso y a sus diputados es en realidad información pública y por lo tanto pertenece a la ciudadanía.

Aunque queda mucho por hacer y debemos aunar esfuerzos y pulir estrategias, estamos convencidos que el recorrido hacia la transparencia ya no tiene vuelta atrás, lo que nos allanará el camino hacia nuestro siguiente objetivo: una verdadera rendición de cuentas.

Bibliografía

ÁLVAREZ, David. Datos de la actividad de los diputados en Twitter en 2012. <http://goo.gldHFUi>.

ÁLVAREZ, David. Evolución de la presencia de los diputados del Congreso en las redes sociales. <http://goo.gl/Y7As8>.

BARRIO, Esther; MARTÍN, Cavanna Javier y MARTISI, Beatriz C. Transparencia el mejor eslogan 2012. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. <http://goo.gl/jAlim>.

BONCHECK, M.S. (1995). Grassroots in Cyberspace: Recruiting Members on the Internet or Do Computer Networks Facilitate Collective Action? A Transaction Cost Approach, 53rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.

CANDÓN, Mena José. Internet en movimiento.

DECLARACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA (2012). <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>.

DÍEZ, Gutiérrez Enrique Javier. Globalización y educación crítica.

GUTIÉRREZ, Rubí Antoni. La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks.

GONZÁLEZ, Chávez Jorge. El sistema Parlamentario en cinco países de Europa.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP - OGP.
<http://www.opengovpartnership.org/about>.

PROYECTO MINILEAKS. Cierre de Minileaks. <http://goo.gl/jlAZT>.

QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS. La Declaración de transparencia parlamentaria: ¿Qué hay de ella en el Congreso?. <http://goo.gl/5xizc>.

QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS. ¿Dónde está la Ley de Transparencia? @Congreso_Es #PreguntaCongreso. <http://goo.gl/U1N4Z>.

KARAKAYA, R. (2005). The Internet and Political Participation. Exploring the Explanatory Links. *European Journal Communication*, 20.

BORGE, Rosa; CARDENAL, Ana Sofía y MALPICA, Claudia (2012). El impacto de Internet en la participación política: Revisando el papel del interés político.

SAMPEDRO, V y DUARTE, J. M. La red era la plaza.
<http://www.ciberdemocracia.es/articulos/RedPlaza.pdf>.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PODER LEGISLATIVO. UN ARGUMENTO PARA FORTALECER LA REPRESENTACIÓN⁵⁹

Guillermo Ávila

Investigador del Proyecto Monitoreo y Vinculación con el Poder Legislativo
del Área de Transparencia y Rendición de Cuentas en Fundar,
Centro de Análisis e Investigación.
@guillermoavilar

1. Comienzo con el relato de dos experiencias que son muy ilustrativas de los temas que tratamos en este volumen y cuya explicación -una entre varias- ensayo a continuación.

Una de las primeras acciones del gobierno actual fue enviar al Poder Legislativo una iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia, cuyo objetivo principal era dar más autonomía al IFAI. Dejando de lado el contenido y los beneficios de su aprobación, interesa poner atención en la fase inicial del proceso legislativo en el Senado -que fue la cámara de origen-, donde la etapa de estudio, discusión y aprobación del dictamen fue ejemplar: Las reuniones de las comisiones unidas encargadas fueron abiertas y la de Puntos Constitucionales, que fue la que coordinó los trabajos, invitó a exponer sus consideraciones e inquietudes de manera expresa a personas involucradas en el tema de todos los ámbitos: Especialistas de la sociedad civil, del sector académico, servidores públicos, practicantes del derecho de acceso a la información o sujetos del mismo. El producto final -la reforma que aprobaron- incluyó muchas de las opiniones y reflexiones, no sólo de cada grupo parlamentario sino de las y los participantes de las sesiones de análisis.

⁵⁹ Este texto es una versión modificada del que presenté en el IV Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios el 18 de abril de 2013.

La segunda no está relacionada con el proceso legislativo sino con la administración financiera y de recursos: En abril de 2013, la Cámara de Diputados fue sede de la premiación del concurso #app115, que organizó el equipo de Codeando México, un grupo de programadores y diseñadores con vocación cívica. Se trataba, en dos palabras, de diseñar y desarrollar una aplicación para teléfonos móviles que proveyera la información de la Cámara de Diputados de una manera ágil y accesible. El objetivo fue demostrar que no es necesario gastar montos extraordinarios de recursos públicos para obtener los servicios adecuados.⁶⁰ El premio específico era simbólico: 11,500 pesos y una iPad mini. El valor de la iniciativa, sin embargo, va más allá. Fue muy interesante observar a la comunidad de desarrolladores frente a nuestros representantes y viceversa, y darse cuenta -y ellos también- del potencial colaborativo entre ambas partes.

¿Qué significado tienen estas experiencias? ¿Cómo podemos explicarlas? No son seguramente hechos aislados, pero me interesa señalarlos porque son representativos de la exigencia creciente por la inclusión, la consulta y la participación ciudadanas, que es cada vez más fuerte y cuya consideración en los procesos políticos es inevitable.

La idea que sirve como guía para este ensayo es que la intervención ciudadana en las funciones del poder legislativo y en las actividades que se derivan de ellas, fortalece la democracia,

⁶⁰ El equipo de Codeando México creó el concurso a partir de la noticia de que la Cámara de Diputados pagaría 115 millones de pesos por el desarrollo de una plataforma similar -junto con otros servicios- sin que hubiera realmente justificación para ello. Ver “¿Cuánto vale la información legislativa?” en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/03/18/cuanto-vale-la-informacion-legislativa/#axzz2lvcdXuFL>. Consulta del 27 de noviembre de 2013.

tanto en el plano ideal -lo que *debe ser*- como en el instrumental -las prácticas específicas-, porque es un elemento que robustece al principio de representación: No lo sustituye, lo complementa.

2. Los procesos que se han dado en las últimas tres décadas han modificado el funcionamiento del Estado y su relación con la sociedad, que propugna por una apertura mayor de los procedimientos de decisión del gobierno. Estos procesos, a su vez, contienen movimientos, proyectos e iniciativas que dan cuenta de esas tendencias generales y que vale la pena poner en contexto.

Durante el siglo XX se logró un consenso sobre la democracia como forma de gobierno. Los procesos democratizadores tuvieron resultados distintos, dependiendo del lugar en que se dieron. Esas “variaciones democráticas,” sin embargo, dejaban a un lado la discusión sobre los elementos de participación e involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones porque se consideraba que bastaba con expandir la representación para lograr realmente la inclusión de todos los grupos sociales (Santos y Avritzer, 2004: *passim*). La “forma hegemónica de la democracia” se construye a partir de elementos de la democracia liberal occidental, que se concentra invariablemente en los procedimientos, lo cual termina por excluir la participación, más allá de lo electoral, en la toma de decisiones.⁶¹

Sin embargo, conforme la tendencia democratizadora se extendió, se comenzó a identificar que el voto, aunque libre y

⁶¹ Entre otras razones, por considerar que la vida social es demasiado compleja, lo que implica que los individuos por sí solos no cuentan con los recursos -de cualquier tipo- para incidir en ella.

efectivo, no es una condición suficiente para definir un sistema político democrático. El voto es incapaz de generar, por sí mismo, un gobierno verdaderamente democrático: Responsable de las necesidades y los intereses ciudadanos, apegado a la ley, transparente, sancionable, controlado e incluyente. Sirve, desde luego, para enviar señales: Por ejemplo, si un representante resulta electo nuevamente, una de las señales es que su electorado lo considera realmente representativo, pero los electores difícilmente creen que su voz importa para su gobierno -aun cuando estén convencidos de que las elecciones son libres y equitativas (Krastev, 2012: *loc.* 154).

La preocupación, cada vez más extendida, sobre la legitimidad y vigencia del principio de representación, se refleja además en la desconfianza del público hacia sus representantes,⁶² y también en el sentir compartido de desencanto por “la democracia” porque “no funciona” y no “produce los resultados deseados”, que serían, entre otros: Mayor bienestar económico, garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, inclusión y pluralidad sociales, una gestión de gobierno eficaz y transparente. Este cúmulo de expectativas incumplidas ofrece fundamentos para pensar que el sistema no funciona, que la transición y la alternancia no tuvieron ningún sentido.

De acuerdo con Ivan Krastev, “la crisis de la democracia en nuestros días se puede entender mejor no como una amenaza para la libertad individual ni como el riesgo de regresar al autoritarismo... sino como la frustración de los empoderados”

⁶² No es novedoso decir que hay desconfianza generalizada hacia el desempeño del gobierno: De acuerdo con las encuestas que tratan el tema -la Encuesta Nacional sobre Cultura Política, el Latinobarómetro, las que elaboran las empresas privadas del ramo- menos de un tercio de las personas confían realmente en el gobierno, los partidos y los representantes.

(2012: *loc.* 152). Y sigue: “Lo que hace diferente esta crisis de otras es que está marcada por la desilusión y el declive de la confianza en las instituciones democracias, pero no se acompaña de la pérdida de libertades o del ascenso de una alternativa antidemocrática poderosa... no es un resultado de una falla institucional de la democracia sino producto de su éxito” (2012: *loc.* 259). Da la impresión de que el éxito de la democracia es que no se cuestiona que sea la forma de gobierno deseable -o el peor de los males, parafraseando a Churchill- y que la crisis se debe al desacuerdo por los procedimientos.⁶³

En México, la transformación de la hegemonía de un solo partido en pluripartidismo tuvo repercusiones de largo alcance sobre el funcionamiento del sistema político en general, como la disminución del margen de discrecionalidad del presidente, lo que derivó también en el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Jurídicamente, el orden institucional en nuestro país se diseñó conforme a los lineamientos del equilibrio de poderes. El presidencialismo mexicano -como todos los demás- está basado en el principio de separación de poderes pero, durante mucho tiempo, el desequilibrio real no se debió a alguna deficiencia en la construcción de la estructura institucional que, de manera intencional, otorgara mayor peso al titular del Ejecutivo.⁶⁴ A pesar de que su rol actual es el que le corresponde constitucionalmente al formar parte de un sistema fundamentalmente liberal y democrático, persiste, no obstante, poco conocimiento sobre el Congreso y su papel en el sistema político.

⁶³ Es la “patología de la participación y la representación” a la que se refieren Santos y Avritz (2004: 37).

⁶⁴ Una revisión, aun superficial, de los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 de la Constitución echa luz sobre el compendio amplio de facultades y atribuciones del Poder legislativo.

La crisis por la que pasa la representación popular se nota en la desvinculación entre representantes y representados y en el desconocimiento sobre las funciones, el trabajo y el desempeño de aquéllos.⁶⁵ Esta brecha refleja, de igual forma, la ausencia de medios para transmitir sus demandas, inquietudes y reclamos, lo que provoca que el desempeño parlamentario, en general, se evalúe negativamente porque las actividades concretas de las y los representantes, en ocasiones, resultan estar muy alejados de las y los representados y no parecen considerar sus opiniones, intereses, afecciones e inquietudes.

Tan pronto como en 2003, Mauricio Merino señalaba el camino para superar el desencanto casi inmediato que provocó la alternancia en México: “La construcción de la democracia es una obra difícil, muchas veces azarosa, que depende de la articulación adecuada de muchas voluntades humanas. He ahí su principal defecto: Para que funcione, deben intervenir demasiadas personas. Pero ésa es también, paradójicamente, su virtud principal” (2003: 220).

Resulta entonces que, para comenzar a subsanar el problema de la representación, para responder de qué forma los representantes que elegimos reflexionan, deciden y actúan en beneficio e interés de la ciudadanía, hay que realizar esfuerzos por reducir la brecha que describimos arriba.

3. El trabajo que hacemos las organizaciones de la sociedad

⁶⁵ En la Encuesta nacional de cultura política y prácticas ciudadanas 2012, un tercio opinó que los legisladores toman más en cuenta sus propios intereses al elaborar las leyes y más de la mitad piensa que los ciudadanos pueden influir poco en las decisiones de gobierno. En la encuesta de GEA-ISA de marzo sobre confianza en las instituciones, el 51% dice estar insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en México.

civil que impulsamos la idea de los Parlamentos Abiertos -la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el trabajo legislativo- se enfoca en la incidencia, es decir, que nuestros proyectos se dirigen a impactar en las estructuras y en las prácticas institucionales que analizamos: Identificamos problemas, buscamos las explicaciones que sean más pertinentes y proponemos soluciones cuya perspectiva favorezca el ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos.

En ese sentido, nuestra experiencia durante varios años de trabajo con y sobre el Poder Legislativo nos permite notar -hablando solamente del tema que presento en este texto- la ausencia de mecanismos eficaces, confiables y estables para incluir las inquietudes de la ciudadanía en las actividades parlamentarias, principalmente en el proceso legislativo. Si bien hay espacios y momentos en los que sí hay injerencia por parte de los grupos organizados de ciudadanas y ciudadanos, el grado de participación es variable: Depende del tema que se debate, de los recursos que implica, de la forma que adopta. La misma variabilidad significa que no hay certeza sobre los alcances, aunque sí sobre los límites, de la participación en el trabajo parlamentario.

La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria⁶⁶ -instrumento que aglutina una serie de mejores prácticas

⁶⁶ Según su presentación, la Declaración es “resultado de una conferencia que reunió a organizaciones que monitorean el parlamento (PMO por sus siglas en inglés) de 38 países de todo el mundo para facilitar la discusión de las estrategias internacionales con el objeto de mejorar el acceso a la información parlamentaria utilizable, así como el intercambio de buenas prácticas en la promoción de la transparencia parlamentaria y en la supervisión de la actuación parlamentaria... [y] se basa en una serie de documentos referenciales, adoptados por la comunidad parlamentaria internacional.” La conferencia de líderes de PMO, que se celebró en Washington, DC, del 30 abril al 2 mayo de 2012, fue organizada por el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa con el apoyo de la Omidyar Network, el Open Society Institute, el National Endowment for Democracy, el Instituto del Banco Mundial y la Embajada de México en los Estados Unidos [www.openingparliament.org, consulta del 27 de noviembre de 2013].

sobre lo que debe ser un Parlamento Abierto- se construye con elementos que propugnan fuertemente la participación: Donde no la menciona expresamente, lo hace de manera implícita. Uno de sus objetivos es hacer un “llamado de las OSC de monitoreo parlamentario a los parlamentos... para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario” pero “también es una base para el diálogo entre los parlamentos y las PMO para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática.”

Tal como se explica arriba, la Declaración se elaboró a partir de la colaboración de organizaciones de la sociedad civil de varios países que se dedican al monitoreo parlamentario y de las experiencias de cada una trabajando con el Poder Legislativo de su país respectivo. Es, al mismo tiempo, el acumulado del conocimiento de estas organizaciones y un referente para su trabajo de incidencia parlamentaria -al igual que el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa o el proceso más amplio y desarrollado de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Sirvan los tres considerandos siguientes para ilustrar el punto:

“CONSIDERANDO (2) que la apertura parlamentaria permite a los ciudadanos estar informados acerca de la labor del Parlamento, faculta a los ciudadanos a participar en el proceso legislativo, permite a los ciudadanos exigir la rendición de cuentas a los parlamentarios y se asegura de que los intereses de los ciudadanos estén representados;”

“CONSIDERANDO (3) que los derechos de los ciudadanos de participar en el gobierno y acceder a la información parlamentaria son establecidos en los marcos legales internacionales de derechos humanos; y en los puntos de referencia y normas internacionales para los parlamentos democráticos adoptados por la comunidad parlamentaria internacional; y que las instituciones internacionales han sentado una base sólida para la apertura *online*;

“CONSIDERANDO (7) que un número cada vez mayor de las organizaciones de la sociedad civil que monitorean a los parlamentos y organizaciones de apoyo tratan de desempeñar una función significativa y colaborativa en el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los parlamentos y requieren el acceso a la información parlamentaria para desempeñar esta función con eficacia, y que existen numerosos precedentes para la estrecha colaboración entre los parlamentos y las organizaciones parlamentarias de control (PMO) que pueden sumar los esfuerzos para lograr una mayor apertura de la información parlamentaria”.

Estos fundamentos de la Declaración reflejan tendencias generales que se reproducen de manera paralela, adaptándose a las peculiaridades de cada lugar. Así, por ejemplo, la Ley de Acceso a la Información de Indonesia establece de manera clara, entre los objetivos de transparencia para el Parlamento, “facilitar el conocimiento ciudadano sobre el proceso legislativo, alentar la participación ciudadana, incrementar la intervención ciudadana en la elaboración de las políticas y una gobernanza verificable.” La Ley de Acceso a la Información de Moldavia también especifica que la información parlamentaria servirá para estimular la formación de opiniones y la participación activa de la gente en

el proceso de toma de decisiones. El reglamento del Parlamento de Escocia incluye la definición de las reglas para hacer, obligatoriamente, reuniones públicas, el acceso del público a las reuniones de comisiones y que las solicitudes de la ciudadanía al Parlamento se reciban y atiendan.

De acuerdo con la Oficina del Parlamento Europeo para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, para tener un órgano legislativo abierto y transparente no es suficiente con poner a disposición del público la información legislativa más relevante u ofrecer explicaciones sobre su funcionamiento. Todas estas medidas deben diseñarse de forma que se encaminen a un objetivo mayor, que es involucrar activamente a la ciudadanía en el proceso legislativo. En Sudáfrica, Suecia, Ghana, Escocia y Alemania existen los instrumentos formales para hacer llegar opiniones sobre la legislación en algún momento o sobre temas específicos.⁶⁸

El marco normativo del Congreso mexicano, también incluye la posibilidad de la consulta pública para tomar en cuenta la opinión de grupos externos a los parlamentarios pero no hay obligación de hacerlo. En ocasiones, esto produce procesos excluyentes y opacos, lo que redundaría en falta de información y de comprensión de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Además, no hay evidencia real de que los procesos legislativos sean más eficaces si los conducen y ejecutan, exclusivamente, las y los representantes.

⁶⁸ Todas éstas y más referencias internacionales, así como una explicación y su vínculo con cada punto de la Declaración, están en <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf>.

4. Dada su preocupación liberal que apunta a la contención efectiva del poder tirano, John Stuart Mill justifica la soberanía popular de la forma siguiente:

“La participación de todo el pueblo en estos beneficios es la concepción ideal del gobierno libre. En la proporción en que cualquier individuo, sin que importe quien sea, quede excluido de ese gobierno, sus intereses se ven privados de las garantías que dispensan al resto, y él mismo tiene menos campo y estímulo que el que pudiera tener de otro modo para aplicar sus energías con el fin de lograr el bienestar propio y el de la comunidad, de lo cual depende siempre la prosperidad general” ([1860] 2006: 73),

y concluye que “el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquél en el cual tiene participación el pueblo entero...” ([1860] 2006: 85).

La idea de la participación ciudadana se enfrenta al concepto y la práctica de la representación ciudadana. Ante la “imposibilidad práctica” de la democracia -es decir, que el público se reúna, decida y ejecute directamente las acciones de gobierno-, se adoptó el principio de representación con el fin de elegir a las personas idóneas para hacerse cargo de los asuntos públicos. De esta forma, una función primordial de los parlamentos es llevar la voz de los grupos sociales a la Asamblea, lo que significa no sólo reiterar y hacer suyas las demandas, las inquietudes y las exigencias de los representados, sino que las hagan transitar, las fundamenten y las debatan para transformarlas en leyes. Los parlamentos manifiestan las características, conflictos y transacciones de la sociedad que deben representar y llegan a acuerdos mediante el diálogo y el debate.

El célebre discurso de Edmund Burke a sus electores en Bristol podría considerarse contradictorio en nuestra época pues, al mismo tiempo que declara que “la felicidad y gloria de un representante es vivir en unión estricta, en la correspondencia más cercana y en comunicación sin reserva con su electorado,” el juicio del primero no tendría que sacrificarse por la opinión de los segundos.⁶⁹ En realidad refleja claramente la incompatibilidad supuesta entre el principio de representación y la participación.⁷⁰

Para comenzar a descifrar la complementariedad de ambos, habría que poner atención en los elementos que permitan resolver el problema de la autorización -el mandato que se otorga a los representantes al ser electos. En la introducción a su libro *Democracy, Accountability and Representation*, Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes comienzan a definir el problema de la representación preguntándose de qué forma los representantes reflexionan, deciden y actúan para el beneficio o el interés mayor de la ciudadanía (1999: 1-2).

La respuesta es que, para ser representativo, se debe actuar buscando el bienestar mayor de la ciudadanía. Esto se logra mediante la coincidencia entre preferencias, inquietudes y decisiones o al ejercer, el cuerpo de representantes, la facultad de decidir para conseguir los mejores resultados -aquéllos a los que no se podría llegar sin delegar la decisión en un representante, dice la teoría (*loc. cit.*).

⁶⁹ Versión electrónica disponible en:
<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>.

⁷⁰ Según Philip Pettit, la distinción entre un sistema participativo y uno representativo no significa distinguir a la democracia de algo parecido, sino entre dos propuestas rivales de implementación de la democracia (2009: 61).

Más allá del debate lógico que esto supone, la clave para conocer las preferencias o tener los elementos para tomar la mejor decisión es que la información esté disponible. Para que la intervención ciudadana sea eficaz, debe contar con y proveer la información suficiente sobre el proceso legislativo, el contenido de las iniciativas, las y los actores involucrados, etc. La representación es una relación entre los intereses de la ciudadanía y los resultados de las decisiones de los representantes (*Ibid.*: 8). Esto significa que representación y participación no son conceptos ni prácticas excluyentes.

Uno de los fines del proyecto de Fundar “Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo,” es buscar que la participación ciudadana se incluya como un componente transversal de las actividades del Congreso mexicano: Desde el diseño de la agenda parlamentaria hasta el análisis y el dictamen de las iniciativas. Consideramos que el conflicto que señalamos antes puede comenzar a subsanarse mediante la implementación real de mecanismos de participación ciudadana. Partimos de la idea de incluir en los parlamentos la participación en los procesos de trabajo como una forma de transitar a una democracia sustantiva en la que se ejerzan efectivamente los derechos políticos de las y los ciudadanos y en la que existan instituciones públicas sensibles y responsables para una ciudadanía con necesidades, intereses y convicciones que deben ser satisfechas mediante un ejercicio democrático de gobierno.

De nuevo, la participación no tiene que ser vista como el resultado de una “anomalía democrática” sino como el elemento para influir directamente en las decisiones públicas y ejercer control sobre las mismas. La participación y la representación conviven en niveles diversos y la primera sustituye a la segunda,

también en ámbitos diferenciados -compartir información, consultar decisiones, implementar acciones conjuntas.

La relación entre representados y representantes no tendría que ser de suma cero, sino de beneficios para ambas partes: “Para los primeros, porque la transparencia expone las desviaciones -reales y potenciales- del mandato del legislador, y para los segundos, porque permite reforzar los compromisos con los intereses ciudadanos y hace posible los beneficios producto del cumplimiento de ese compromiso” (Carey, 2012: 1).

Hay motivos innegables para que el Poder Legislativo rinda cuentas y sea transparente y abierto a la participación ciudadana. Las y los representantes populares deben desempeñar un rol estratégico en los esfuerzos por hacer a los gobiernos y los poderes más responsivos y responsables hacia la sociedad de la que deriva su mandato. Además de la creación de leyes, la vigilancia y control del Poder Ejecutivo, el Legislativo debe implementar políticas para su gobierno interior que permitan a la ciudadanía poder exigirles cuentas cuando sea necesario e incidir en los asuntos que consideren relevantes para su cotidianidad y su bienestar.

Si nuestras y nuestros representantes tuvieran una vinculación más estrecha con sus representados, habría una mejor interpretación de las necesidades y los intereses de estos últimos quienes, a su vez, mitigarían su insatisfacción por una clase política que estiman cada vez más alejada. De esta forma, tal vez, podríamos imaginar otros versos distintos a los de Renato Leduc (transcribo, por mera cortesía, sólo la última estrofa: “Ya en la paz del congreso descansa / triunfador el señor diputado / bien repleto el bolsillo y la panza / y en la boca fruncida un candado”).

Bibliografía

- BURKE, Edmund (1774). Speech to the Electors of Bristol. Versión electrónica disponible en <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>. [Consulta del 27 de noviembre de 2013].
- CAREY, John (2012). Transparency & Legislative Behavior, mimeo. Versión electrónica disponible en <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/ResearchSeminar/TLBCareyNovember2012.pdf>. [Consulta del 27 de noviembre de 2013].
- KRASTEV, Ivan (2012). In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders. TED [versión electrónica para Kindle].
- MERINO, Mauricio (2003). La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. México, Fondo de Cultura Económica.
- MILL, John Stuart ([1860] 2006). Consideraciones sobre el gobierno representativo. México, Gernika.
- PETTIT, Philip (2009). Varieties of public representation in: Ian Shapiro, Susan C. Stokes, Elisabeth Jean Wood, and Alexander S. Kirshner, *Political Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C. and MANIN, Bernard (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 61-89.
- SANTOS, Boaventura de Sousa y AVRITZER, Leonardo (2004). Introducción: para ampliar el canon democrático, en: Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, FCE, pp. 35-74.

TRANSPARENCIA LEGISLATIVA EN MÉXICO. LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS REMOTOS: INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO

Diego Ernesto Díaz Iturbe
Director General de Impacto Legislativo.
@DiazIturbe

“Un Estado más transparente, un Estado más democrático.”
Estriben Tuero

A lo largo de la última década y desde su promulgación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (2002), se convirtió en un detonante de cambio en la concepción de la democracia mexicana y de la relación entre el Estado y la ciudadanía, pues desde ese momento existe una política pública específica para atender el derecho de acceso a la información pública, empezando por la del gobierno federal y abarcando a las 32 entidades federativas del país. Además sentó las bases para que así lo hicieran otros órganos del Estado.⁷¹ Así, desde este momento se pusieron los cimientos para iniciar un ciclo virtuoso hacia la rendición de cuentas de otros sujetos obligados, como lo son los poderes Legislativo y Judicial, junto con los órganos autónomos del Estado mexicano.

Más adelante, con la publicación de la reforma a la Carta Magna (2007) que elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública, se generalizaron obligaciones mínimas

⁷¹ A pesar de que el Congreso de Jalisco aprobó una ley de acceso antes que el Congreso de la Unión, fue la Ley Federal la primera en entrar en vigor en septiembre del mismo 2002.

para toda autoridad en el país. Y aunque para ellas no existen aún normas generales nacionales, sí crea la obligación constitucional para que todo órgano del Estado -incluyendo desde luego al Legislativo- genere normas específicas que garanticen el derecho, pero permitiendo que cada entidad y los propios poderes de la federación lo hicieran a su manera, dando como resultado una gran diversidad de políticas para atender el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Fue en julio de 2009, al vencer el plazo perentorio que la misma reforma establecía y garantizaba a nivel constitucional, que todo órgano del Estado en México debía contar con los “medios electrónicos remotos” (MER) -Internet- para acceder a la información pública. Esto incluye tanto a los datos de publicación obligatoria -o de oficio- y aquéllos para los que el individuo requiere presentar una solicitud de información a la autoridad.

Sin embargo, a cinco años de implementación de esta reforma constitucional en materia de acceso a la información, los principales estudios para evaluar el desempeño de las políticas públicas de la transparencia legislativa en México⁷² no han abordado la obligación constitucional de los sujetos obligados de contar con mecanismos remotos de forma específica.

Derivado de lo anterior, el propósito de este estudio es analizar las características de los medios electrónicos remotos utilizados por los sujetos obligados en México, particularmente

⁷² Las realizadas por el CIDE y la COMAIP en un principio con proyectos como: Monitor Legislativo, Métrica de la Transparencia y, más recientemente, contribuciones por la unión de diversas agrupaciones de órganos de la sociedad civil, la academia y los órganos garantes, concretamente la Red de Rendición de Cuentas y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

del legislativo, con la intención de encontrar los sistemas más avanzados y conocer las mejores prácticas para facilitar al individuo el acceso a la información y así recomendar modificaciones a las políticas de transparencia.

Medios electrónicos remotos (MER)

Tanto en lo que se refiere a las normas como a los MER, el proceso de instrumentación fue “diferenciado, heterogéneo e incompleto a lo largo del país, pues han sido en momentos distintos cuando las personas han dispuesto de los instrumentos necesarios para acceder a la información pública en los estados de la República” (Baños, 2007: 41). Sin embargo, muchas siguieron el modelo de la ley federal, “[...] única en el mundo que tiene un ámbito de aplicación tan extenso [...] la experiencia internacional, salvo el caso de Suecia, consiste en limitar el acceso a documentos administrativos. En general se considera que los poderes Legislativo y Judicial se autorregulan” (López Ayllón, 2004: 27). No obstante, ninguna regulación preveía el manejo de acceso a la información por medio de Internet.

Si bien se introdujo al texto constitucional en la reforma de 2007, cuyo artículo transitorio versa: “La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos” (DOF/20 de junio, 2007).

Esta posibilidad de realizar la solicitud, la recepción de notificaciones, la entrega de la información y de inconformarse con la respuesta recibida, todo utilizando Internet, para nada es trivial. Ahorra sustancialmente los costos de transacción para el solicitante, evitando que éste deba trasladarse hasta la sede del órgano público, que bien puede encontrarse en otra ciudad, entidad o país. Además genera ahorros para el propio Estado por la organización y envíos de información por medios electrónicos sistematizados. Así mismo, “el sistema electrónico generalmente es el medio más sencillo para realizar consultas de información; evita que el usuario acuda a las oficinas de las autoridades a presentar la solicitud; asegura que el procedimiento sea ágil y de mayor confiabilidad en su control de gestión” (Cejudo y Zavala, 2012).

Al presente y a cinco años transcurridos desde el plazo perentorio para su instrumentación, obligado por la reforma constitucional de 2007, la interpretación por parte de los sujetos obligados ha generado una amplia gama de medios electrónicos remotos, con características sub-óptimas, empezando por no contar con un medio homogéneo para que toda persona pueda solicitar información bajo un mismo procedimiento. La Métrica de la Transparencia 2010 revela que “[d]urante la aplicación del US [usuario simulado] se comprobó que en algunas entidades existen sistemas de solicitud individualizados (por dependencia); mientras que en otros estados hay disponibles sistemas que funcionan para procesar las solicitudes de información de todos los sujetos obligados” (Cejudo y Zavala, 2012). Si bien son sólo un componente de la política de transparencia y acceso a la información pública, los MER son esenciales en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

Fue la “Métrica de la Transparencia de 2010” (CIDE, 2011) la primera en abordar el tema de los “sistemas electrónicos”,

donde tangencialmente se distinguió una clasificación inicial de los medios de solicitud de información. Empero, el estudio no fue específico en separar los medios electrónicos remotos de los presenciales. Y no distinguió más que tres de las categorías (Infomex, sistema propio y correo electrónico) para acomodar a los más de setenta MER que existen en México y los 34 en el plano legislativo. En concordancia con la evidencia obtenida del estudio más reciente en la materia, la “Política de transparencia en México” (Cejudo, López Ayllión y Ríos, 2012), pero buscando mayor rigor en su definición, se proponen variaciones en los nombres y definiciones:

Sistemas Informáticos de Gestión Integral (SIGI): Se refiere a una serie de procesos complejos de diversos componentes que ejecutan funciones comunicativas y de secuencias de tareas administrativas para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información por medios electrónicos remotos, utilizando una plataforma homogénea para el área de competencia jurisdiccional. Los SIGI pueden dividirse en dos tipos: el primero es donde funciona el sistema Infomex 2.0 que se describirá a profundidad más adelante (que puede variar de acuerdo al navegador que utiliza); y en segundo lugar, aquéllos en donde se han desarrollado sistemas únicos, ya sea para atender a un sujeto específico (Sistema Único al Sujeto) o a toda una entidad (Sistema Estatal Único).

Mecanismos unidireccionales: Responden a un sólo canal de comunicación, donde el solicitante interactúa una vez y no puede conocer el proceso de su solicitud y, en muchos casos, ni siquiera tener la certeza de que será atendida o si fue enviada correctamente. En realidad no son más que formularios en línea que, si bien facilitan la navegación y la solicitud, no permiten el seguimiento del proceso ni la manifestación de insatisfacción con las respuestas, en caso de que existan.

Correos electrónicos: Se refiere a aquellos sujetos obligados que han optado por no implementar un sistema y se limitan a proporcionar un correo electrónico. No sólo son poco funcionales, al no permitir consultar historiales tanto del solicitante como del total de solicitudes realizadas, y no envían ningún tipo de acuse de recibido, poniéndose en duda la posibilidad de respuesta. Además, se encuentran en una interpretación muy vaga del tercer artículo transitorio de la reforma constitucional antes citada.

Si bien tanto los SIGI como los mecanismos y correos electrónicos son operados en Internet y cumplen con ser “medios electrónicos remotos”, la diferencia sustancial es la integración de una plataforma capaz de administrar y centralizar en procesos estandarizados las solicitudes de acceso -y los recursos de revisión y reconsideración- de múltiples dependencias. Además, las cualidades de homogeneizar el proceso para el ciudadano y la optimización del aprovechamiento de la tecnología enfatiza la diferencia entre un sistema y un mecanismo unidireccional. Mientras que en el primero el ciudadano abre un mismo portal en Internet, idéntico sin importar a qué dependencia le desea solicitar, en el segundo la persona se enfrenta a diversos formularios en formatos distintos dependiendo de a qué ente público le requiere información.

Índice de Acceso a Medios Electrónicos Remotos

Con el propósito de realizar una primera valoración estandarizada que permita la comparación y el análisis de todos los sistemas de solicitud de información por medios electrónicos remotos que existen en México, se creó el Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos (Díaz-Iturbe, 2013). Los resultados de su

primera evaluación son para todos los órganos legislativos en México, las dos cámaras federales, 32 legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El Índice se compone de 13 criterios, seleccionados a partir de la experiencia en su utilización, la literatura, las prácticas originadas en la sociedad civil organizada y, adicionalmente, las mejores prácticas antes referidas, integrando el marco jurídico mexicano en la materia. Por lo que sus principios de evaluación se apegan a indicadores que miden tanto las garantías establecidas en la Carta Magna como las mejores prácticas internacionales, como lo son la Alianza para el Gobierno Abierto⁷³ (2011) y la Declaración de Transparencia Parlamentaria⁷⁴, todo ello pensando siempre que el análisis debe verse desde una perspectiva ciudadana, pues éste es el público a quien están dirigidos los sitios examinados en el presente estudio.

⁷³ La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos. Los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones. Esta tarea nunca es fácil, requiere liderazgo, precisa de conocimiento tecnológico, necesita de esfuerzo constante, así como de recursos. También requiere de la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. (Fuente: <http://aga.org.mx>).

⁷⁴ La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria es un llamado a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMOs por sus siglas en inglés), para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario. Las PMOs son cada vez más reconocidas por su importante papel en hacer más accesible la información parlamentaria, fortaleciendo la capacidad de los ciudadanos al invitarlos a participar en los procesos legislativos y fomentando la mejora de la rendición de cuentas. Mientras las PMOs tienen un gran interés en impulsar un mayor acceso a la información gubernamental y parlamentaria, también reconocen la necesidad de un mayor diálogo y colaboración entre los parlamentos del mundo en cuanto a reformas parlamentarias. La Declaración no sólo tiene por objeto una llamada a la acción, sino que también es una base para el diálogo entre los parlamentos y los PMOs para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria y para asegurarse de que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, instituciones más representativas y, en definitiva, una sociedad más democrática. (Fuente: objetivo de la Declaración, puede consultarse aquí en 17 idiomas: <http://www.openingparliament.org/declaration>).

Los 13 criterios evaluados son:

1. Facilidad de acceso a portal
2. Homologación del sistema
3. Uso de un explorador determinado
4. Solicitud de datos personales
5. Espacios para realizar la consulta
6. Elección de los sujetos obligados
7. Forma de recepción de la respuesta
8. Acuse de recibo
9. Buscador de solicitudes
10. Seguimiento de solicitudes
11. Recursos de revisión y de inconformidad
12. Consulta pública de otras solicitudes
13. Manual de uso

Valoración

Los valores que se asignan a cada categoría del Índice son de 1, si la información y su contenido satisfacen los criterios de la categoría; en caso de no encontrarse adecuadamente detallada o incompleta, se le asignará un medio punto (.5); y si no se encuentra disponible, no contiene información o no satisface el criterio se calificará con un cero (0). La elección de un rango de 0 a 1, a diferencia de otros estudios, obedece a un criterio de congruencia matemática, en donde uno es la expresión correcta para completitud y en consecuencia una fracción es el equivalente para enunciar el estado fragmentado e incompleto de su naturaleza. El peso de todos los 13 indicadores será el mismo, por lo que el resultado obtenido para cada sujeto no será más que la suma de todos los valores en cada uno de las categorías.

Tiempo

Para mantener el tiempo constante y que su proyección sea mínima en el estudio, éste se realizó a lo largo de revisiones constantes llevadas a cabo durante el mes de octubre de 2013.

Criterios que se estudiarán sobre los portales de transparencia para realizar solicitudes de información

Criterio 1: Facilidad de acceso a los enlaces que conducen al portal desde las páginas oficiales o desde los buscadores más utilizados.

Este criterio tiene por objeto analizar la facilidad con la que el usuario puede llegar de diferentes puntos al portal de transparencia donde realiza solicitudes. La forma funcional, sencilla y viable, es que el usuario no tenga que entrar a más de tres enlaces (realizar más de tres “clicks”) para llegar al portal de gestión de solicitudes de información.

Categoría 2: Homologación del sistema.

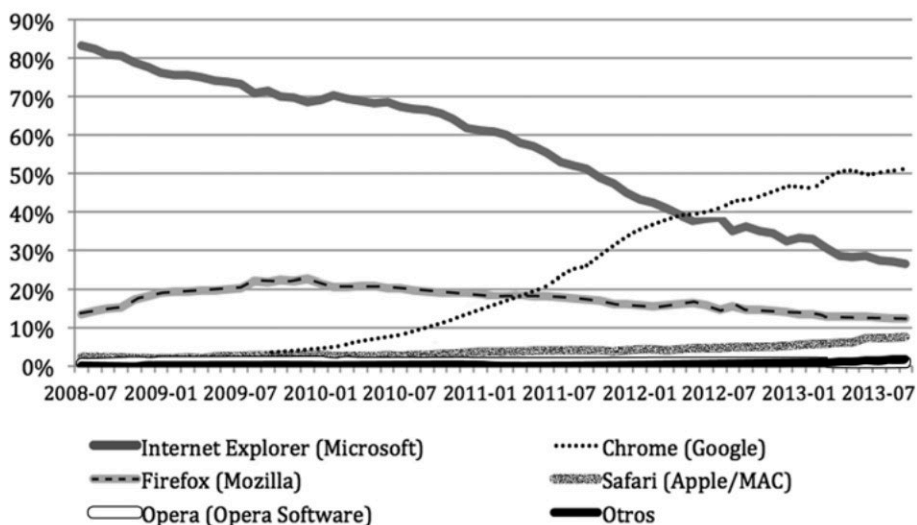
La existencia de un sistema único, que pueda utilizarse en toda una entidad federativa, facilita el acceso al ciudadano. El criterio mide si existen uno o varios medios distintos dentro de una misma jurisdicción (estatal o federal).

Categoría 3: Uso de un explorador determinado.

Si bien a principios del siglo XXI existía un preponderante dominio de un navegador o explorador para realizar consultas en Internet y aún en 2008 la cuota de mercado en México del navegador Internet Explorer era cercana al 90%, frente a 26%

en 2013, actualmente ha sido rebasado por Google Chrome con poco más del 50% del mercado mexicano, además de un 23% distribuido entre otros navegadores como Mozilla Firefox (12%), Safari (8%) y Opera (1%). Ello puede corroborarse en la siguiente gráfica.

Grafico 1. Distribución del mercado por uso de navegadores en México



Fuente: Elaboración propia a partir de StatCounter - Global Stats (2013)

A partir de lo anterior, es fundamental que los medios electrónicos remotos cuenten con la posibilidad de ser vistos por todos los navegadores, o al menos los cinco más utilizados. La imposibilidad de ingresar a un sistema por no contar con el navegador específico (como Internet Explorer) limita la accesibilidad al requerir al usuario descargar el navegador, o incluso lo disuade de realizar la solicitud por la misma causa.

Categoría 4: Solicitud de datos personales.

De acuerdo con la normatividad, toda la información personal que se le puede pedir al solicitante para realizar el registro es su nombre (o seudónimo) y una dirección para recibir información (ya sea electrónica o postal). Ello se encuentra establecido en el segundo inciso del artículo 6º Constitucional: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes” (CPEUM, 2013). La solicitud de información personal adicional, como puede ser el CURP, registro de elector, profesión, “[...] origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual [...]” (LFPDPPP; 2010, artículo 2) o algún otro dato sensible, son elementos disuasivos en perjuicio del solicitante. Empero, los datos personales con fines estadísticos no causan una evaluación castigada, siempre y cuando se especifique que proporcionarlos es opcional.

Categoría 5: Espacios para realizar la consulta.

En esta categoría se analiza si el espacio para realizar la pregunta contiene un límite máximo de caracteres a introducir, si cuenta con un espacio para indicar información que ayude o apoye a la localización de la información y si existe la posibilidad de adjuntar documentos anexos a la solicitud.

Categoría 6: Elección de los sujetos obligados.

En este rubro se valora la posibilidad de enviar una misma solicitud por consulta a más de un sujeto obligado. La importancia de ello radica en 2 factores: Primero, el solicitante no siempre

sabe exactamente a qué ente debe solicitar la información, por lo cual la posibilidad de enviar una misma pregunta a diversos sujetos sin la necesidad de generar una captura completa, facilita e incentiva el acceso a la información; segundo, cuando el solicitante requiera la misma información de más de un sujeto la puede solicitar con mayor eficiencia, sin tener que repetir la misma pregunta a cada entidad.

Categoría 7: Forma de recepción de la respuesta.

En esta categoría se valora si el sistema permite al solicitante seleccionar el medio por el cual desea recibir notificaciones o la respuesta a su solicitud. Es un criterio crucial para garantizar la reducción de costos de transacción para el solicitante, ya que en la medida en que éste pueda elegir si la información la recibirá por medios electrónicos o si desea obtener documentos certificados (pagando los costos de reproducción), le permite un margen de maniobra más amplio que si sólo existe un medio para que le sea entregada la respuesta a la información que solicitó.

Categoría 8: Acuse de recibo.

En este apartado se analiza si el medio genera folios u otra forma lógica de organización para la identificación de cada solicitud, mismos que se verán reflejados en acuses de recibo foliados para cada solicitud de acceso a la información. Contar con un acuse es portar una prueba de que su solicitud ha sido registrada y reforzar confianza en que será atendida. Éste es un criterio fundamental pues genera certeza al usuario de que su solicitud será atendida en tiempo y forma.

Categoría 9: Buscador de solicitudes.

En esta categoría se evalúa la existencia de un buscador de las solicitudes realizadas por el usuario. En un sistema ordenado,

con la tecnología presente y asequible para todo sujeto obligado, permite y constitucionalmente obliga a contar con sistemas electrónicos de almacenamiento, administración y gestión, como parte de la garantía al acceso real a la información por medios electrónicos remotos.

Categoría 10: Seguimiento de las solicitudes.

Bajo este rubro se examina la posibilidad de encontrar una solicitud específica y obtener información sobre la etapa en la que se encuentra (esto es: los plazos para que sea respondida, requerimientos al solicitante para ampliar y especificar precisiones para la identificación de su solicitud y otras posibilidades de interactuar con el ente obligado, como pueden ser la interposición de un recurso de reconsideración o de revisión ante la insatisfacción de la respuesta del mismo). Al igual que la Categoría 8, es vital contar con un medio de identificación para que sea posible dar seguimiento a una solicitud y conocer de prórrogas u otros requerimientos para asegurar el adecuado acceso a la información por Internet.

Categoría 11: Recursos de revisión y de inconformidad.

En concordancia con el criterio anterior, considera la posibilidad de presentar y dar seguimiento a los recursos de revisión e inconformidad, que son tan importantes en el proceso de acceso como la misma presentación de la solicitud. El medio electrónico debe facilitar su presentación y seguimiento.

Categoría 12: Consulta pública de otras solicitudes realizadas.

En esta categoría se analiza la posibilidad que tiene el usuario de consultar solicitudes realizadas por otros usuarios, al igual

que sus respuestas, de forma fácil e intuitiva. Esta posibilidad puede resolver las interrogantes del solicitante antes de que sean formuladas, si es que el requerimiento ya fue resuelto antes por el sujeto obligado. Un factor adicional importante para sustentar esta posibilidad es que contribuye en gran medida a aligerar la carga de trabajo de los sujetos obligados y de los órganos garantes del principio de transparencia del Estado.

Categoría 13: Manual de uso.

La existencia de un buen manual de uso, que clarifique los procedimientos y utilización del sistema, el significado de la iconografía y otros apoyos visuales para delinear los plazos de vencimiento de la temporalidad de un proceso de acceso a la información (incluyendo los preceptos legales de avisos, requerimientos e interposición de recursos), es fundamental para facilitar la comprensión del funcionamiento del sistema, y de esa forma alcanzar la mayor cantidad de la población con este derecho.

Muestra

Se compone por la totalidad de los medios existentes para los poderes legislativos en México, esto es: 31 congresos de las entidades federativas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y las dos cámaras del Congreso de la Unión, sumando un total de 34 órganos legislativos.

Resultados

A continuación se presentan: i) La taxonomía de los medios electrónicos remotos en México y ii) La primera evaluación del

Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos para el poder legislativo.

Taxonomía de los medios electrónicos remotos en México

Después de una revisión de los principales portales en Internet, tanto de la federación como en el ámbito estatal mexicano, se pueden organizar a los distintos Medios Electrónicos Remotos en tres clasificaciones: i) Los Sistemas Informáticos de Gestión Integral; ii) Los Mecanismos Unidireccionales; y iii) Los Correos Electrónicos (ver la Tabla 2). Los MER encontrados en los órganos legislativos de la República Mexicana se clasifican de la siguiente forma:

Sistemas Informáticos de Gestión Integral (SIGI)

1) Infomex 2.0

Versión desarrollada por el IFAI para sustituir al SISI,⁷⁵ con la capacidad de convertirse en una plataforma con cobertura nacional y que cumple en gran medida con los requisitos de acceso planteados en el Índice. Nuestro país, “[...] *a diferencia de lo que sucede en otros países como Inglaterra* [o Estados Unidos], *no cobra por la búsqueda y revisión o clasificación, sino sólo por la reproducción y envío*” (Trinidad, 2005: 55). Para ello, el gobierno federal y el IFAI crearon Infomex 2.0 como un “sistema informático operable vía Internet, que permitirá a los

⁷⁵ Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI) desarrollado por el IFAI, utilizado para cumplir con las primeras solicitudes electrónicas a dependencias del Ejecutivo y que fue reemplazado por Infomex.

solicitantes, organismos de transparencia y sujetos obligados, administrar el proceso de atención de solicitudes de información pública” (IFAI, 2009:6). Para analizar Infomex con propiedad debe reconocerse que no existe un sólo Infomex sino varios; las variaciones en su funcionamiento permiten caracterizar dos subclasificaciones:

- *1.1 Infomex 2.0 Universalmente Compatible*: La plataforma puede abrirse en todo tipo de navegador de Internet como Google Chrome, Internet Explorer, Firefox, Safari, Opera o Mercury, por mencionar los más utilizados. Bajo este formato se encuentran 18 entidades; aunque sólo en ocho es el único medio de acceso, en 10 entidades más debe convivir con mecanismos unidireccionales o correos electrónicos, como puede verse en la Tabla 1.
- *1.2 Infomex 2.0 con Navegador Restringido*: Únicamente compatible con “*Internet Explorer, navegador que antes concentraba casi la totalidad del uso de la red pero es hoy cada vez menos utilizado, y ocupa el segundo lugar en el mercado mexicano (26%), después Google Chrome (51%)*” (Statscounter, 2013). La consecuencia de la incompatibilidad se refleja en el despliegue de la pantalla, de manera que los menús se traslapan y resulta ilegible e inoperante. Esto ocurre en siete entidades, lo que implica que el 20% del espacio de Infomex tiene problemas de navegación.

2. Sistemas Estatales Integrales

Son los localizados en los estados de México, Oaxaca y Yucatán y están formados por:

- i) Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX);
- ii) Sistema Electrónico de Acceso a la Información Pública de Oaxaca (SIEAIP); y
- iii) Sistema de Acceso a la Información (SAI). Yucatán.

Todos ellos son capaces de administrar a más de un ente y centralizar el procedimiento de solicitudes en un sistema operativo. Los primeros dos contemplan a la totalidad a los sujetos obligados en el estado, mientras que el caso yucateco no contempla al Ejecutivo.

3. Sistemas Únicos al Sujeto

Son aquellos sistemas desarrollados por los sujetos obligados para dar cumplimiento a sus labores de transparencia y acceso a la información, pero que no son compatibles en su ámbito jurisdiccional y difícilmente podrían incorporar a otros sujetos en su sistema.

4. Mecanismos unidireccionales

Claramente todos los casos tienen un estándar muy bajo en el cumplimiento de la calidad de la atención ciudadana en una política pública, como el acceso a la información en manos del Estado.

5. Correos Electrónicos

La utilización del correo electrónico no garantiza condiciones mínimas seguridad en la recepción, manejo, seguimiento ni obligación de acceso a la información.

Tabla 1. Clasificación específica de los medios electrónicos remotos

MER	Específico	Cantidad	Porcentaje
SIGI	Infomex	11	32.3%
	Infomex deficiente	6	17.6%
	Sistemas Estatales	3	8.8%
	Sistemas Únicos al Sujeto	3	8.8%
Mecanismos	Mecanismos Unidireccionales	9	26.4%
	Correos electrónicos	1	2.9%
-	Sin MER	1	2.9%

Resultados del Legislativo en México

El rango del Índice de Acceso por Medios Electrónicos Remotos va de 0 (0%) hasta 13 (100%), en correspondencia con cada uno de criterios antes establecidos. En el comparativo de los resultados de la evaluación de los 31 congresos estatales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión obtienen una puntuación promedio de 8.98 (70%). Mientras el Distrito Federal obtiene el puntaje más alto 13 (100%), 20 entidades (58%) obtienen puntajes superiores al 10 y existen 12 casos (35%) cuyo puntaje fue inferior al promedio:

- Baja California Sur (0%)
- Querétaro (7.6%)
- Baja California (30%)
- Campeche, Guerrero, Puebla y Tamaulipas (38%)
- Nuevo León (42%)
- Michoacán (50%)

Nivel	Clasificación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	Suma
Tabasco	Infomex Deficiente (SIGI)	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Tamaulipas	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5
Tlaxcala	Infomex (SIGI)	1	1	1	.5	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11.5
Veracruz	Infomex (SIGI)	.5	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11.5
Yucatán	Sistema Estatal Único (SIGI)	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11
Zacatecas	Mecanismo Unidireccional	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	11

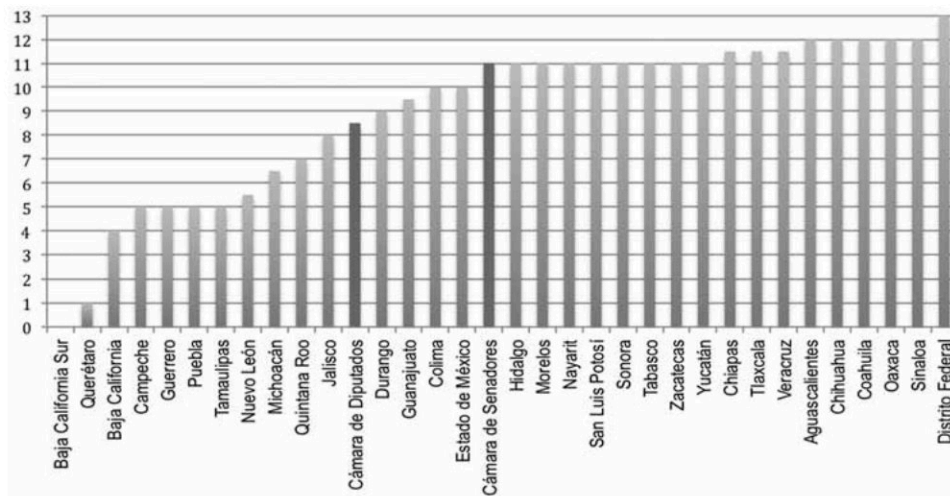
Fuente: Elaboración propia a partir de resultados (Díaz-Iturbe, 2013).

En el ámbito federal, la Cámara de Diputados se coloca por debajo del promedio con un 65% mientras que el Senado de la República obtiene una puntuación equivalente al 84%, en gran medida por su reciente incorporación a Infomex y las garantías que este sistema conlleva.

Sobresalen los casos de Baja California Sur y Querétaro, que fueron los peor evaluados; el primero por no contar con ningún medio de acceso a través de Internet y el segundo por sólo obtener un punto (7.6%). Por el contrario, entidades como Aguascalientes, Coahuila, Oaxaca, Sinaloa y Chihuahua tienen una calificación por encima del nueve (70%), siendo los estados con los mejores portales legislativos. El Distrito Federal fue el único estado en conseguir los 13 puntos de la evaluación en este rubro, equivalente a un 100% de la calificación; destaca que es el único MER que permite enviar una misma solicitud a más

de una autoridad, sin requerir realizar una nueva petición para cada una.

Gráfico 2. Evaluación de portales de Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados (Díaz-Iturbe, 2013)

Conclusiones

Resulta sumamente serio que los órganos legislativos en México obtengan puntajes tan bajos, particularmente porque su función de representación debería de suponer mayores canales de rendición de cuentas y acceso a la información pública para con sus representados. Claramente, la heterogeneidad en las leyes estatales de acceso a la información y en los sistemas de acceso a la información por MER, se traduce en resultados diversos, los cuales a su vez generan diferencias en la exigibilidad de un derecho constitucional. Por ejemplo, los ciudadanos de una entidad como Baja California Sur no tienen el mismo trato legal que aquéllos en donde las normas y los mecanismos de acceso

son más estrictos y específicos, como en el D.F., Aguascalientes, Coahuila, Oaxaca, Sinaloa y Chihuahua, en donde se obtuvieron los puntajes más altos. La falta de homogeneidad a lo largo del territorio nacional es preocupante y genera una discriminación al derecho de acceso a la información pública de los órganos legislativos que incuestionablemente debe ser corregida.

En el contexto nacional para la exigibilidad de la garantía del derecho de acceso a la información, la importancia de los medios electrónicos remotos es fundamental para el verdadero acceso universal. Consolidar un sistema único de clasificación, acceso e instrumentación representa un reto para nuestro país. Que en una entidad se utilicen diferentes sistemas para realizar las consultas por parte de los sujetos obligados, dificulta al usuario realizarlas. La cuestión no es trivial, pues el sólo hecho de tener que aprender a usar un sistema en Internet para procesar las solicitudes de acceso a la información genera costos de transacción para el usuario. Si éste, además, debe aprender a utilizar otros sistemas más para solicitar a los distintos entes obligados, entonces se multiplican los costos antes mencionados. Con un sistema homogéneo para todos los entes, el ciudadano únicamente tendría que aprender y mantenerse en contacto con un mismo medio para atender todas las solicitudes de información que requiera, y así dar cumplimiento absoluto al derecho constitucional del individuo al no recibir tratos diferenciados si desea preguntar a una u otra dependencia pública.

En definitiva, la búsqueda por un mecanismo único centrado en las características del actual sistema informático de gestión “Infomex” es la opción más viable, aunque es altamente recomendable tomar experiencias particulares de los sistemas de los estados de México, Oaxaca, Yucatán, o las mejoras realizadas por la plataforma del Distrito Federal, que facilitan el acceso

y la facilidad de uso. Corregir estas fallas en los medios de acceso representará un importante avance en la implementación de las políticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en México.

Bibliografía

BAÑOS, Marco (2007). *Transparencia y Acceso a la Información Pública en México: Estudio Comparado sobre su diseño e implementación*. Tesis para obtener el grado de maestro, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

CEJUDO, Guillermo; LÓPEZ, Ayllón Sergio y RÍOS, Cásares Alejandra (eds.) (2012). *La política de transparencia en México*. Instituciones, logros y desafíos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

DÍAZ-ITURBE, Diego Ernesto y MORENO, Troncoso Jorge (2007). *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*. Monitor Legislativo - Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

IFAI (2009). *Presentación General Infomex*. Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

IFAI (2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 - 2012*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, México.

LÓPEZ, Ayllón Sergio y MERINO, Mauricio (2010). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, en: Guillermo Cejudo *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

LÓPEZ, Ayllón Sergio; MERINO, Mauricio y MORALES, Lourdes (2004). Hacia una política de rendición de cuentas. Auditoría Superior de la Federación - Centro de Investigación y Docencia Económicas - Red por la Rendición de Cuentas-Editorial Color, México.

MERINO, Mauricio (2005). El desafío de la transparencia. Una Revisión de las normas de acceso a la información pública de las entidades federativas de México. División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de trabajo No. 169.

MERINO, Mauricio (2008). La transparencia como política pública, en: John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI, México.

STATSCOUNTER, 2013 (<http://gs.statcounter.com>).

TRINIDAD, Zaldívar Ángel (2006). La transparencia y el acceso a la información como política pública y su implementación en la sociedad y el gobierno. Cámara de Diputados - Miguel Ángel Porrúa. México.

Normatividades

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM, 2013).

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES (LFPDPPP; 2010).

HACIA UN PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO: UNA EXPERIENCIA DE EVALUACIÓN

María del Carmen Nava Polina

Directora de Visión Legislativa.

@MaricarmenNava

“Los controles públicos e independientes son mucho más efectivos en la preparación de la sociedad para que se convierta en el sustento de una democracia duradera” afirma Roger Bartra⁷⁶ cuando escribe sobre cómo democratizar a la democracia. La sociedad civil forma el principal bastión para generar cambios democráticos. Somos los ojos que observan, evalúan y obligan a mejorar el desempeño del poder, de las instituciones y de los gobiernos. El presente texto revisa las características del Poder Legislativo en relación con los requerimientos de Parlamento Abierto, el sistema de comisiones, aprobación de deuda estatal y presupuesto legislativo.

Retos en la evaluación del Congreso

Parte fundamental del alimento de los sistemas democráticos es la ciudadanía. ¿Cuál es la calidad de la información que está a su alcance para participar en la vida pública? Las organizaciones de la sociedad civil y think tanks ¿cumplen con el papel de retroalimentarla, de divulgar lo suficiente y utilizar palabras simples y directas? ¿Alguien mide su alcance y grado de influencia para mejorar el estatus quo?

⁷⁶ Roger Bartra, Democratizar la democracia, Revista Letras Libres, Julio 2012.
En <http://www.letraslibres.com/revista/columnas/democratizar-la-democracia> [29 julio 2013].

Como organizaciones que realizan investigación, análisis y asesoran sobre asuntos de políticas públicas, los think tanks facilitan información para una mejor toma de decisiones de los actores públicos. De acuerdo al Reporte 2012 del Programa de Sociedades Civiles y Think Tanks, en el mundo hay 6,603 agrupaciones. Del top de países con mayor número, México se encuentra en el lugar 16; hay un think tank por casi cada dos millones de personas. En contraste, en Estados Unidos hay uno por cada ciento setenta y un mil habitantes, lo que repercute en una mayor cobertura de temas que enriquezcan el debate democrático.

“Todo lo que no se evalúa, se devalúa”. Leía una reflexión de Miguel Ángel Gonzalo, funcionario de las Cortes Generales de España, sobre la apertura de foros ciudadanos respecto a temas parlamentarios. La reflexión giraba en relación a la conveniencia de integrar la participación ciudadana a los debates y decisiones parlamentarias.⁷⁷

En México llevamos tres lustros con algunas mediciones básicas de la actividad legislativa federal. Al asistir a foros internacionales y hacer una semblanza en perspectiva de los más de doscientos años de creación del Congreso en México versus su operatividad, transparencia y evaluación, el resultado es desalentador. En vez de celebrar un bicentenario de vida parlamentaria, se enfrenta una adolescencia legislativa de quince años. Un par de muestras es contabilizar iniciativas de ley sin conocer el grado de enmiendas o modificaciones que se

⁷⁷ Gonzalo, Miguel Ángel. Participación en el Parlamento en <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/> [29 julio 2013].

realizan en comisiones o en el Pleno; o bien, saber el récord de asistencias de legisladores a sesiones plenarias sin valorar la actividad en comisiones.⁷⁸

Es justo aquí donde entra el trabajo de los think tanks, de su capacidad de observación de la realidad. La evaluación, seguimiento e implementación del Parlamento Abierto es una ventana de oportunidad para llevar a profundidad el análisis de instituciones legislativas. Urge generar información sólida, especializada, con metodología abierta que no únicamente esté en manos de quienes puedan pagar por ella ni de la academia, aislada de la difusión masiva de los medios de comunicación. El objetivo final sería engrosar la cultura política ciudadana y la calidad de la representación.

La responsabilidad de supervisar, evaluar y sancionar la tarea pública es del ciudadano con ayuda del sistema legal y difusión de los medios de comunicación. Por fortuna, las redes sociales resultan un buen aliado para el primer paso en la exigencia de transparencia.

Transcurrió ya más de un año de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria⁷⁹ a nivel mundial, la cual busca cuatro aspectos: 1) Promover una cultura de la transparencia; 2) Transparentar la información parlamentaria; 3) Facilitar el acceso a la información; 4) Permitir el acceso electrónico y el

⁷⁸ Índice de enmiendas de iniciativas de ley de la Cámara de Diputados en México 1917-2000 en <http://visionlegislativa.com/indice-de-enmiendas-iniciativas-de-ley-camara-de-diputados-1917-2000/> [29 julio 2013].

⁷⁹ Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en <http://www.openingparliament.org/declaration> [29 julio 2013].

análisis de la información, lo que implica aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En todos ellos, México comienza a expresar un compromiso a través del Senado de la República, que adoptó esta Declaratoria. Por su lado, la Cámara de Diputados ha dado indicios de mejorar el portal oficial de internet, expresado por la Comisión Especial de Acceso Digital y Telecomunicaciones. Veremos si llevan a buen término su agenda de trabajo y si el Senado de la República emulará sus pasos con la modernización de su sitio web.⁸⁰

Recordemos que en ambas cámaras, la información de la actividad legislativa que reflejan sus portales es de corta historia (menos de quince años en el mejor de los casos). Iniciativas y votaciones es lo único que se puede encontrar en el portal de la Cámara de Diputados y no en un formato de datos abiertos.

Del trabajo en comisiones no hay información ni difusión; no reportan votaciones y hay presentación incompleta de informes de trabajo. Lo mismo ocurre con los grupos parlamentarios y órganos de gobierno. Hay una gran ausencia de indicadores que evalúen si los legisladores cumplen con las obligaciones legales que tienen de supervisar al Poder Ejecutivo (más allá de la Cuenta Pública). Esto es parte de los retos informativos que los legisladores federales deben cubrir para aspirar al arranque de un Parlamento Abierto, de cara al ciudadano.

El concepto de Gobierno Abierto implica transparencia, participación y colaboración. Cuando se cuenta con mucha información sin clasificar, ordenar, sin un índice y sin formato

⁸⁰ Boletín de prensa de la Cámara de Diputados No. 0863, del 11 febrero 2013. En http://www3.diputados.gob.mx/index.php/camara/005_comunicacion/a_boletines/2013_2013/febrero-febrero/11_11/0863_retos_para_cerrar_la_brecha_digital_aun_son_grandes_en_mexico_diputado_pablo_adame [29 julio 2013].

accesible para analizarla, es como entrar a bucear al mar sin un tanque de oxígeno. Es necesario que los ciudadanos participativos, especialistas y legisladores crezcan exponencialmente y que colaboren a construir un Congreso que forme parte de una democracia más ágil.

Cabe resaltar que el derecho ciudadano de participar en el gobierno y tener acceso a esta información está respaldado legalmente en las normas internacionales de derechos humanos. En particular México se encuentra doblemente comprometido a partir de la reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, que especifica que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”

En la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, las organizaciones⁸¹ que son monitores legislativos se comprometen a promover cuarenta y cuatro aspectos, entre los que destacan: Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión; habilitar el monitoreo parlamentario eficaz; proporcionar información completa y oportuna; brindar información sobre los miembros del parlamento y de la propia administración; publicar informes realizados; dar acceso a la información histórica; suministrar información en formatos abiertos y estructurados; facilitar la comunicación bidireccional con los ciudadanos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Interparlamentaria presentaron el Reporte Mundial Parlamento

⁸¹ Portales de organizaciones que monitorean la aplicación de la Declaración de Transparencia Parlamentaria en México: fundar.org.mx, impactolegislativo.org.mx y visionlegislativa.com

Electrónico 2012 que se realiza cada 2 años,⁸² el cual incluye los últimos datos en el uso y accesibilidad de sistemas, aplicaciones y herramientas utilizadas en los parlamentos del mundo. Los resultados se derivan de encuestas aplicadas en 156 cámaras y congresos a nivel internacional. Respecto a 2010, existe 54 por ciento más información y documentos en los portales parlamentarios. El objetivo principal para los próximos dos años en el 46 por ciento de los parlamentos es incrementar su capacidad para difundir información y documentos.

En la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas de septiembre de 2010, se hizo un llamado a fortalecer los gobiernos abiertos. Un año después surgió la Asociación de Gobiernos Abiertos como iniciativa multilateral de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano.⁸³

Hace ya un año que México presentó un plan de acción que incluye 38 compromisos.⁸⁴ El Reporte de Integridad Global 2011 informó que las instituciones mexicanas a cargo de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información continúan progresando.⁸⁵ Dentro de la información a la que dan seguimiento se encuentra la Transparencia Legislativa.⁸⁶

⁸² World E-Parliament Report 2012, en <http://www.ictparliament.org/WePReport2012> [29 julio 2013].

⁸³ Declaración sobre Gobierno Abierto, septiembre 2011, en http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracion_sobre_Gobierno_Abierto.pdf [29 julio 2013].

⁸⁴ Plan de Acción de México sobre Gobierno Abierto, 20 septiembre 2011, en <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico> [29 julio 2013].

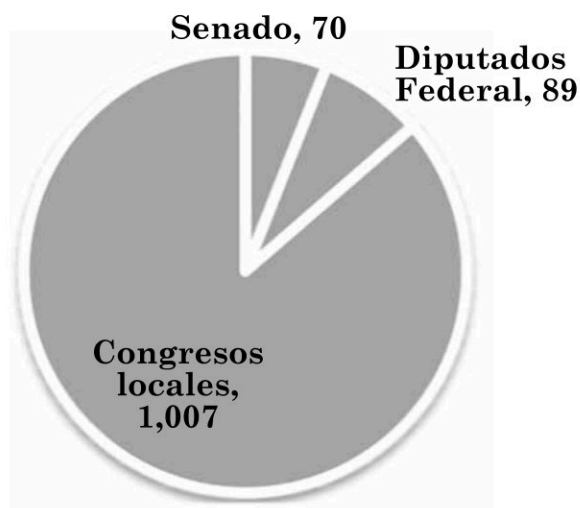
⁸⁵ Reporte de Integridad Global: México 2011, en <http://www.globalintegrity.org/report/Mexico/2011> [29 julio 2013].

⁸⁶ Sitio web de la Alianza para el Gobierno Abierto en México <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx> [29 julio 2013].

Pinceladas de valoración

En México se eligen 1,765 legisladores (628 federales y 1,137 locales), de los cuales 1,166 son presidentes de comisiones y de congresos locales de las 32 entidades federativas. La tarea de los diputados va más allá de legislar: Vigilan, fiscalizan, gestionan, representan, monitorean, son contrapeso del Ejecutivo.

Presidentes legislativos: comisiones y congresos



Fuente: Visión Legislativa con datos de comisiones en Congreso de la Unión y 32 congresos locales a mayo 2013.

En el tema de Parlamento Abierto las preguntas son inagotables: ¿Cuál es el alcance y la necesidad de contar con un sistema de datos abiertos en el Poder Legislativo nacional y estatal? El requerimiento de fondo es que los legisladores entreguen resultados, informen de su trabajo y transparenten la información que generan con formato de datos abiertos, de tal

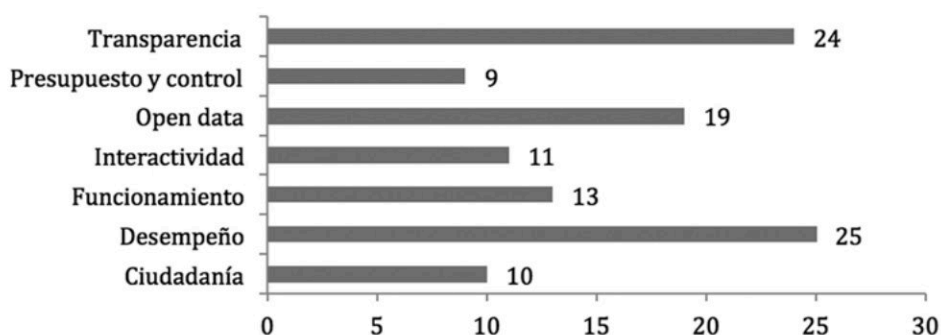
forma que pueda analizarse en el tiempo la repercusión, implicaciones y sus alcances. Y como colofón: tener elementos para evaluar la calidad de representación legislativa y empezar el ciclo de rendición de cuentas. Para ello, el contenido, estructura y alcance de sus páginas web son el material público con el que se evalúa el grado de apertura-transparencia de un parlamento. El concepto de gobierno abierto implica transparencia, información inteligente, participación y actualización; el caso de los congresos en México no es la excepción. Es prácticamente inútil contar con un agregado informativo sin clasificar, ordenar, sin índice ni cronología que facilite a cualquier interesado ubicar y encontrar lo que busca. El objetivo de la transparencia parlamentaria es proporcionar información de cómo funcionan, cuáles son sus reglas y facultades, cómo toman sus decisiones, cuáles son sus votaciones, cómo utilizan el presupuesto público, las investigaciones que realizan y qué resultados dan para fortalecer el vínculo de representación.

Bajo la lógica de datos abiertos, así como de las facultades legales y constitucionales de los legisladores, las categorías de información que deben incluir los portales legislativos son siete: 1) Funcionamiento e integración del Congreso; 2) Desempeño; 3) Presupuesto y control; 4) Ciudadanía; 5) Transparencia; 6) Interactividad; y 7) Datos abiertos. Estos grupos integran por lo menos 111 elementos que distinguen desde lo más elemental, como los perfiles de diputados y senadores, pasando por informes de órganos de gobierno, cumplimiento de las agendas legislativas así como bases de datos de votaciones en comisiones.

El apartado de datos abiertos debería incluir bases de datos sobre, cuando menos, 19 elementos, entre los que se encuentran: Acuerdos, agenda de actividades, asistencias en comisiones y pleno, foros, informes de presupuesto, informes legislativos, así

como iniciativas de ley, instrumentos internacionales, integración de comisiones, investigaciones, nombramientos y ratificaciones, opiniones y análisis, perfiles, publicaciones, puntos de acuerdo y comparecencias.

Clasificación de Información de Sitios Web del Congreso de la Unión



Fuente: Visión Legislativa, clasificación de información de sitios web del Congreso de la Unión.

De la mano de un sitio web completo se encuentra el uso de redes sociales para comunicar las actividades legislativas con oportunidad, sencillez y transparencia. El 22 por ciento de congresos locales no tiene cuenta,⁸⁷ por lo que no transmiten su trabajo por esta vía a casi 15 millones de electores:

- Baja California Sur → sin mayoría parlamentaria, PAN (33%)
- Coahuila → mayoría PRI (50%)
- Oaxaca → sin mayoría parlamentaria, PRI (36%)

⁸⁷ Fuente: Visión Legislativa, revisión de actividad en Twitter con cortes de información 29 octubre 2012 y 12 agosto 2013.

- San Luis Potosí → sin mayoría parlamentaria, PAN (37%)
- Sinaloa → sin mayoría parlamentaria, PRI (48%)
- Tlaxcala → sin mayoría parlamentaria, PRI (31%)
- Veracruz → mayoría PRI (50%)

Los poderes legislativos estatales que mayor información difundieron en 9 meses fueron: Morelos, Colima, Jalisco y Guerrero. Los que tienen más seguidores son: Sonora (10,124), Jalisco (8,036), Yucatán (5,237), Puebla (5,173) y Estado de México (4,765).

Ahora bien, el sistema de comisiones es por excelencia la estructura especializada que analiza temáticamente los asuntos turnados a las asambleas, revisa las políticas públicas y el desempeño gubernamental. ¿Cuántas comisiones hay en los congresos locales del país? ¿Transparentan y comunican su trabajo?

El sistema de comisiones en el Congreso mexicano funciona de manera permanente desde 1966. Con 47 años de trabajo ininterrumpido, ¿qué tanto se conoce de su actividad y aportaciones al sistema político? Existen 975 comisiones de los 32 congresos locales y asamblea legislativa en México. Los contrastes se ubican en el sureste: Yucatán es el estado con menos comisiones (13), Chiapas el que tiene más (49). El número de comisiones promedio es de 30.

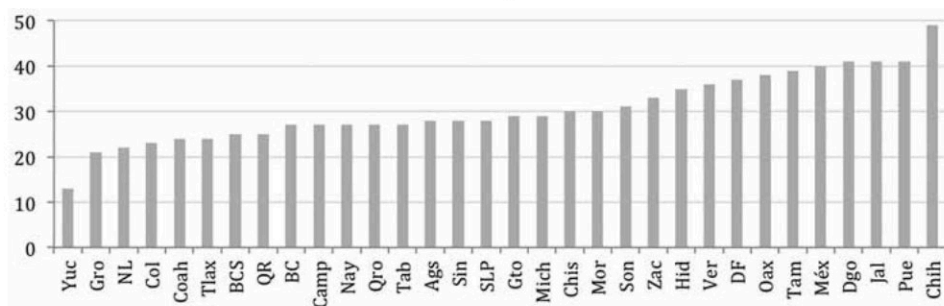
La numeralia es la siguiente:

- Un congreso tiene menos de 20 comisiones: Yucatán.
- Diecisiete congresos tienen entre 20 y 29 comisiones:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala.

- Nueve congresos tienen entre 30 y 39 comisiones: Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
- Cinco congresos tienen más de 40 comisiones: Chiapas, Durango, Jalisco, México y Puebla.

Comisiones en congresos locales



Fuente: Elaboración de Visión Legislativa con datos de portales de congresos locales y leyes orgánicas del Congreso de entidades federativas. Corte informativo: 22 abril 2013.

Al inicio de la LXII Legislatura (2012-2015), Visión Legislativa realizó una revisión de los perfiles de los presidentes de comisiones del Senado: El 82% cuentan con experiencia legislativa previa (sea federal o local).⁸⁸ En contraste, los diputados

⁸⁸ Nava Polina, María del Carmen, Presidentes de comisiones del Senado: actividad tuitera, en blog La Silla Rota, 27 noviembre 2012 <http://cort.as/2xgB> [29 julio 2013].

presidentes de comisiones en San Lázaro tienen una experiencia del 63%.⁸⁹ Comparado con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se tiene el 22%.⁹⁰ Podríamos esperar que la experiencia marcara una mejor difusión de sus actividades, sin embargo, la realidad indica que no hay factor que impulse tener una asamblea con mayor experiencia y que sea más transparente.

En 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el acceso público a la información es esencial para la participación democrática.⁹¹ Urge monitorear el desempeño, actividades, alcances y uso de recursos no sólo del pleno, sino del sistema de comisiones, de los grupos parlamentarios, de los órganos de gobierno (Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política), de los institutos y centros de apoyo parlamentario y de los diputados y senadores en lo individual.

Por otro lado, en los congresos de los estados apenas se cumple con lo mínimo que requieren sus leyes de transparencia. En una perspectiva de conveniencia gubernamental, las políticas de gobierno abierto a nivel nacional y estatal pudieran generarse por búsqueda de legitimidad. “Sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando

⁸⁹ Nava Polina, María del Carmen, Presidencias legislativas y rendición de cuentas, en blog La Silla Rota, 23 octubre 2012 <http://cort.as/2lw4> [29 julio 2013].

⁹⁰ Nava Polina, María del Carmen, La Asamblea Legislativa del D.F: un vistazo a lo local, en blog La Silla Rota 6 noviembre 2012 <http://cort.as/2nqR> [29 julio 2013].

⁹¹ Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2007, en <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf> [29 julio 2013].

las oportunidades que ofrece internet” refiere Manuel Villoria. México podría aplicar esta estrategia.⁹²

Conocer cuánto ganan los diputados locales es una señal básica de transparencia. La remuneración por trabajo parlamentario es el inicio del uso de los recursos públicos. Hay cinco estados que se encuentran por encima de la dieta de diputado federal: Jalisco, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora y México. Los diputados locales tienen una percepción mensual que va de casi ochenta mil pesos a más de ciento diez mil pesos.

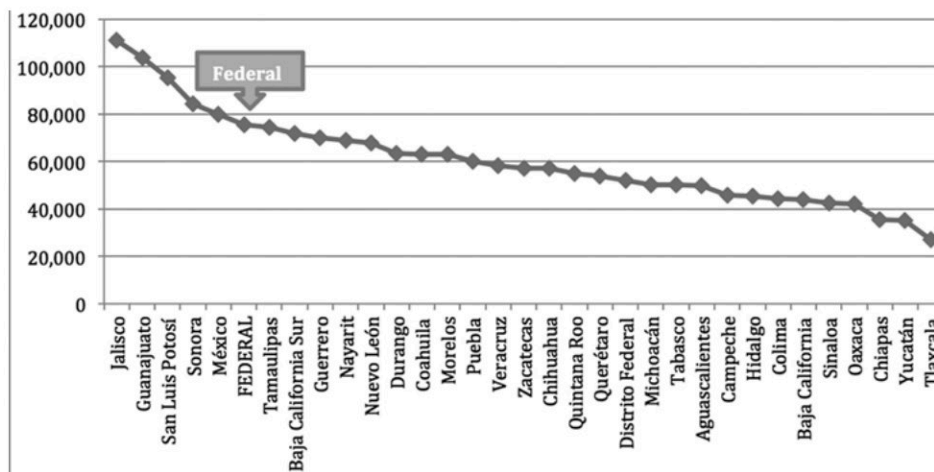
Dos congresos son omisos en transparencia: Jalisco y Guerrero. El Congreso de Jalisco no refiere las dietas de sus diputados. Incluso, en noviembre de 2012, el Presidente del Congreso junto con la Comisión de Administración propuso la publicación de la nómina completa en la página oficial,⁹³ misma que a la fecha no ha ocurrido. La información más cercana la solicitó por transparencia el semanario Proceso: Reportaron más de 110 mil pesos de dieta mensual.⁹⁴

⁹² La Promesa del Gobierno Abierto, en <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/uno/> [29 julio 2013].

⁹³ Comunicado de prensa del Congreso del Estado de Jalisco, 13 noviembre 2012, en http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Noticias-1246-diputados_proponen_corregir_.html [29 julio 2013].

⁹⁴ ¿Cuánto nos cuesta un diputado, en: Proceso edición Jalisco, 3 noviembre 2012, <http://www.proceso.com.mx/?p=324231> [29 julio 2013].

Dietas de diputados locales por entidad federativa



Fuente: Elaboración de Visión Legislativa con datos de transparencia de portales de los congresos estatales y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Corte de información al 4 febrero 2013.

Por su parte, el Congreso de Guerrero es omiso de la ley por no reportar las remuneraciones de diputados y servidores públicos. En una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero de 2012, se encontró que los diputados tienen derecho a una dieta de \$70 mil pesos mensuales.⁹⁵

Es apremiante contar con información que permita evaluar el desempeño del órgano de representación ciudadana. Urge contextualizar la complicación de obtener información

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero del Expediente TEE/SSI/JEC/183/2012, 9 agosto 2012, en <http://www.teegro.gob.mx/consultas/sentencias/ano-2012/SSI/JEC/TEE-SSI-JEC-183-2012.pdf> [29 julio 2013].

elemental por transparencia -como son las dietas de diputados locales-, para dar el salto mayúsculo de aspirar a datos abiertos en la actividad y decisiones del congreso.

Los diputados locales son quienes aprueban la deuda pública en los estados, vigilan la utilización de recursos y ejercen presupuesto federal. De todo ello deben rendir cuentas. Se requieren resultados concretos para fortalecer la democracia, no sólo en beneficio de la federación sino de todas las entidades federativas.

Presupuesto legislativo y deuda estatal

El gasto público en los congresos locales para 2013 equivale a doce mil seiscientos setenta y seis millones de pesos. Representa casi la misma proporción del presupuesto del Congreso de la Unión, el Instituto Federal Electoral (más de once mil millones cada uno) o la Comisión Federal de Electricidad (más de doce mil millones). ¿Los recursos que ejercen se justifican por sus resultados?

La deuda de cada estado es aprobada por los diputados locales. Hasta septiembre de 2012, las entidades federativas habían acumulado un endeudamiento de casi 435 mil millones de pesos.⁹⁶ Estos recursos equivalen al presupuesto de egresos para 2013 de las Secretarías de Educación Pública, de Salud y de Gobernación juntas. Lamentablemente no hay consecuencias para los legisladores que autorizan las deudas.⁹⁷

⁹⁶ Deuda pública de entidades federativas y municipios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/Paginas/Presentacion.aspx [29 julio 2013].

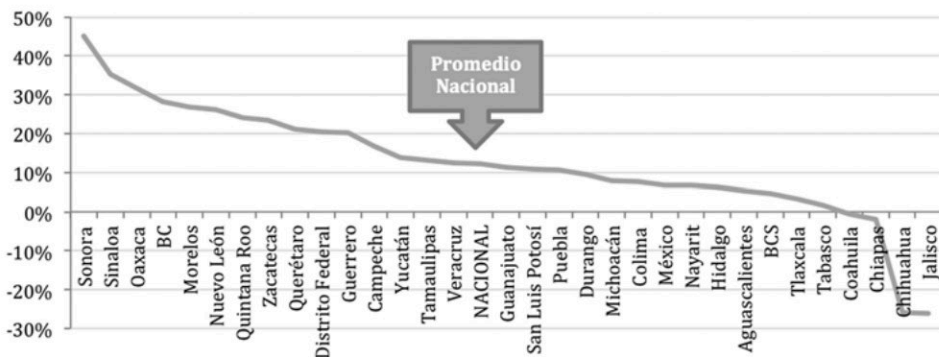
⁹⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2013 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf [29 julio 2013].

Hasta hoy y debido a la legislación vigente, ciudadanos, medios, organizaciones y académicos somos mudos testigos del manejo de los recursos públicos y endeudamiento. No hay consecuencias ni asignación de responsabilidades. Presenciamos de lejos -como el personaje de Hitchcock en La Ventana Indiscreta- el uso irrestricto del dinero público.

Por lo pronto, el endeudamiento lo encabezan 5 entidades federativas: DF (gobernada por el PRD), Nuevo León (PRI), Edo. de México (PRI), Chiapas (PRD) y Veracruz (PRI). Salvo Nuevo León y Chiapas, en el resto de los congresos locales el partido de gobierno tiene mayoría en su congreso local.

La Asamblea Legislativa del DF cuenta con más recursos legislativos para 2013 (\$1,472 millones), incluso por arriba del Edo. de México, que tiene el congreso local más numeroso. Destaca que Baja California tenga el 3er congreso con más recursos y sea el penúltimo en tamaño. Le siguen Michoacán y Jalisco, ambos con un presupuesto por encima de los 600 millones de pesos.

Presupuesto de congresos locales, cambios de 2011 a 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de egresos estatales y Congreso de la Unión para los años fiscales 2011 y 2013.

Por increíble que parezca, 4 congresos locales redujeron su presupuesto de 2011 a 2013: Coahuila, Chiapas, Chihuahua y Jalisco. Mientras que en 2 años, tres estados incrementaron mucho sus recursos: Sonora (45%), Sinaloa (35%) y Oaxaca (32%). Habremos de dar seguimiento a sus actividades para valorar si los resultados corresponden con el presupuesto asignado.

De los 5 estados más endeudados en 2012, 4 cuentan con mayoría en sus congresos locales: DF, Coahuila, Veracruz y Edo. de México; Nuevo León tiene un gobierno dividido. El caso del DF es ejemplar: Es el congreso local que más presupuesto tiene para 2013, el más endeudado con cifras a 2012 y el partido en el gobierno (PRD) cuenta con mayoría de diputados. ¿Será que los gobiernos divididos impulsan una mayor responsabilidad en el uso del gasto público?

Recordemos que la deuda pública estatal es aprobada por sus congresos locales, a excepción del DF, la cual debe ser **autorizada por el Congreso de la Unión** como lo establece la fracción III del apartado A del artículo 22 constitucional.

Congresos con mayoría/divididos, presupuesto legislativo 2013 y deuda pública 2012

Entidad	Congreso con Mayoría/Dividido	Lugar presupuesto Congreso (nal.2013)	Lugar endeudamiento (nal.2012)
DF	Mayoría	1	1
Méx	Mayoría	2	4
BC	Mayoría	3	12
Mich	Dividido	4	9

Jal	Dividido	5	6
Son	Dividido	6	10
Ver	Mayoría	7	3
Oax	Dividido	8	18
NL	Dividido	9	2
Gro	Dividido	10	25
QR	Dividido	11	11
Mor	Dividido	12	26
Sin	Dividido	13	16
Gto	Dividido	14	15
Zac	Dividido	15	19
Tab	Mayoría	16	20
Chis	Dividido	17	8
Pue	Dividido	18	14
Chih	Mayoría	19	7
Nay	Mayoría	20	17
SLP	Dividido	21	21
Qro	Dividido	22	29
Tlax	Dividido	23	32
Coah	Mayoría	24	5
Dgo	Mayoría	25	22
Hid	Dividido	26	23
Tam	Mayoría	27	13
Camp	Mayoría	28	31
Ags	Mayoría	29	24
Yuc	Mayoría	30	27

BCS	Dividido	31	30
Col	Dividido	32	28

Fuente: Elaboración de Visión Legislativa con datos de conformación congresos locales en portales oficiales, presupuestos de egresos de los estados 2013 y endeudamiento 2012 reportado por SHCP. Integración de congresos locales a abril de 2013.

El gobierno local y sus representantes son el primer punto de contacto con el ciudadano. Al menos en teoría, la cara más visible de los resultados, alcances, omisiones y consecuencias deberían ser los diputados locales, así como los ejecutivos municipales y estatales. Este vínculo debería quedar cada vez más claro conforme se agudice y especialice la vigilancia en lo público.

Impulso internacional y presupuesto abierto

En sentido inverso a lo que ocurre hasta ahora en México, organismos internacionales están enfocados a incentivar la transparencia parlamentaria. Refiere la Organización de Estados Americanos (OEA): “La creciente importancia que van adquiriendo los poderes legislativos, tanto en el funcionamiento de las democracias de América Latina y el Caribe, como en los procesos de integración y participación ciudadana, requiere de instituciones verdaderamente sólidas y capaces de cumplir cabalmente con sus funciones y responsabilidades.”

Se considera como principio fundamental dotar de mecanismos que impriman más transparencia a los poderes legislativos de la región, mediante una mayor difusión de la información contenida en los documentos públicos, una mayor participación ciudadana

y una mayor rendición de cuentas en las gestiones legislativas a nivel nacional, regional y municipal.

En ese sentido, la OEA y la Fundación Ciencias de la Documentación (FCD) realizan el proyecto “Documentación en Instituciones Legislativas de América Latina y el Caribe”.⁹⁸ Buscan transparentar la información parlamentaria, facilitar el acceso a ésta, así como permitir su acceso electrónico y análisis. ¿Llegará a tener relevancia e implicaciones en el desempeño y transparencia real del Congreso en México?

El Parlamento Abierto debe pasar de ser ciencia ficción y buenos deseos a una realidad que fortalezca la democracia y la representación legislativa. Hay un largo trecho que recorrer; ameritan cambios acelerados y de calidad. Es lo menos que podemos tener cuando el Congreso mexicano es el **quinto más caro a nivel mundial**, de acuerdo al Informe Parlamentario Mundial 2012 del Programa de la ONU para el Desarrollo y la Unión Interparlamentaria.

Adoptar el discurso de Parlamento Abierto y transparente no es suficiente cuando la promesa contrasta con la realidad. El ciclo de Parlamento Abierto debe integrar cuatro elementos por parte de los legisladores:

- 1) Discurso público del interés de trabajar por un Poder Legislativo transparente y abierto.
- 2) Compromisos puntuales para conseguirlo.

⁹⁸ Proyecto Documentación en Instituciones Legislativas de América Latina y el Cariben, en <http://www.documentalistas.org/oea/> [29 julio 2013].

- 3) Acciones concretas con fechas límite.
- 4) Resultados públicos y comprobable.

Con la omisión de cualquiera de estos elementos se queda en un catálogo legislativo de buenos deseos.

“Un gobierno que usa recursos públicos, desde la autoridad pública y con el propósito de atender o resolver problemas públicos tendría que ser, por definición, un Gobierno Abierto” refiere Guillermo Cejudo. El Poder Legislativo no es la excepción y parte fundamental de los cuarenta y cuatro elementos de un Parlamento Abierto es la transparencia en el gasto presupuestal del legislativo.

De aquí se desprende la necesidad de contar con un presupuesto abierto, entendible, accesible y actualizado, vinculado con la sociedad civil y ciudadanos que lo observen y evalúen para impulsar un uso de recursos más apegado a resultados. Es indispensable generar un vínculo en las etapas del proceso presupuestal con el ciudadano. Con este objetivo, así como el de difundir información de los programas presupuestales, su cumplimiento, conjuntar los análisis y recomendaciones que especialistas, académicos, instituciones y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) han realizado, surge el portal de **presupuesto abierto**.

Es indispensable conocer en qué se gasta el dinero y qué resultados se alcanzan. Por ello **Fundar con Curul 501, Borde Político y Visión Legislativa** unieron esfuerzos para crear **presupuestoabierto.mx**, en donde se busca construir un puente que inicie con la evaluación del presupuesto por resultados y generar insumos para tejer la rendición de cuentas.

El objetivo es difundir y compartir esta información de forma accesible, acompañado de las redes sociales. El portal vincula información de programas y desempeño presupuestal con los diputados responsables de las comisiones legislativas *ad hoc* al tema presupuestal.

Este esfuerzo parte del convencimiento de que el trabajo de monitoreo legislativo debe ayudar a reducir la brecha entre ciudadanía y representantes, ampliar y mejorar los mecanismos de comunicación, facilitar la retroalimentación y, finalmente, robustecer la democracia.

Adicionalmente, Visión Legislativa estructuró un índice que midiera la transparencia de información respecto al uso de recursos legislativos. Se compone de 67 variables, de acuerdo con siete funciones generales de los congresos locales: apoyo técnico, comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, representación, difusión y comisión permanente. Se realizó una primera valoración de dos órganos locales: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Legislatura del Estado de México.

Ambos órganos legislativos reprueban el índice de transparencia presupuestaria legislativa (ITPL). El Poder Legislativo del Estado de México no informa en siete de cada diez variables, mientras que la Asamblea Legislativa no da información en seis de cada diez casos. En esta primera valoración, se considera la existencia -o ausencia- de información respecto al uso de recursos.

Recomendaciones

Para dar inicio a la activación de la agenda de Parlamento Abierto, se presentan tres recomendaciones básicas:

1. Firma y adopción de la Declaración de Parlamento Abierto por parte de la Cámara de Diputados, los treinta y un congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. Que los congresos locales, comisiones legislativas y diputados locales comuniquen sus actividades a través de sitios web y redes sociales.
3. Que la información de la actividad parlamentaria difunda las actividades de las siete funciones generales: apoyo técnico, comisiones, grupos parlamentarios, órganos de gobierno, representación, difusión y comisión permanente.

No puede haber un vínculo de representación ciudadano-legislador sin información relacionada con las decisiones que toman en el ejercicio de sus atribuciones. ¿Cuáles son los alcances para el Poder Legislativo? Ignacio Marván, María Amparo Casar y Khemvirg Puente resumen en una frase la realidad del país: “El marco jurídico mexicano ha sido diseñado para que el Congreso exija cuentas pero no para rendirlas”.⁹⁹ Es tiempo de que esto cambie. El Poder Legislativo, que por naturaleza representa a ciudadanos y entidades federativas y toma decisiones en su nombre, debe rendir cuentas.

Para fortalecer a la democracia y a sus instituciones resta permear las herramientas de monitoreo en la cultura política de los ciudadanos; entonces se exigiría con mayor certeza el enriquecimiento democrático en dos vías: políticos que rindan cuentas y ciudadanía de tiempo completo.

⁹⁹ Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2800/11.pdf> [29 julio 2013].

III. EL PARLAMENTO ABIERTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS LEGISLADORES

PARLAMENTO ABIERTO: UNA NUEVA VISIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Arely Gómez González

Senadora de la República
por el Partido Revolucionario Institucional.
@SenArelyGomez

1. El Parlamento Abierto como nueva forma de representación

Dentro de un marco de apertura y transparencia gubernamental, el Parlamento Abierto es entendido como aquella institución en la que, como cuerpo colegiado y a un nivel individual, se genera información relevante para la sociedad con respecto a las actividades de los parlamentarios y de sus grupos como representantes y servidores públicos. El Parlamento Abierto está enfocado en la rendición de cuentas, de tal manera que se optimiza la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. El objetivo es elevar la participación ciudadana, asignar responsabilidades individualizadas, además de motivar un diálogo dinámico y constante que tenga como sustento las nuevas tecnologías de la información.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. En los últimos años se ha presentado una iniciativa internacional que pone en el centro de la discusión al Gobierno Abierto como un nuevo modelo de gobernabilidad, en un principio enfocado a la labor de las funciones ejecutivas y administrativas del Estado. Se considera que la función legislativa no puede sino

jugar un papel trascendente en la asimilación de esta nueva forma de entender la relación entre los ciudadanos y sus representantes. El objetivo es contar con un gobierno y un parlamento abiertos a la gente, al escrutinio público y a la rendición de cuentas.

El legislador es concebido como un puente de comunicación entre el representado y la toma de las decisiones públicas. La dinámica que determina esta relación se da en la medida en que el ciudadano puede hacer notar sus intereses, necesidades y aspiraciones a través del voto por determinado candidato y su propuesta política. Si bien es cierto que quien planea, programa y ejecuta las políticas públicas es el Poder Ejecutivo, en la dinámica del equilibrio de poderes el encargado de la producción normativa que debe aplicar la administración pública es el órgano legislativo, llámese Parlamento, Congreso o Asamblea.

Hoy por hoy, los mecanismos tradicionales que permiten la participación ciudadana directa (consultas ciudadanas, plebiscito, referéndum) no garantizan una relación de colaboración real y de acceso al espacio donde se toman las decisiones. Efectivamente, son una herramienta para conocer la decisión de los ciudadanos sobre un tema en específico, pero que se realiza *ex post* a la discusión y presentación de las propuestas. Estos mecanismos permiten legitimar la decisión tomada, sin embargo la verdadera participación democrática es la que se da en el contexto de la apertura en el proceso deliberativo.

Todos podemos estar de acuerdo en lo complejo que es representar los intereses de todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional, de ahí que la forma más eficiente de hacer realidad el modelo de democracia participativa es mediante herramientas de fácil acceso. Con el avance de las tecnologías en información y comunicación (en concreto, la Web 2.0), la promoción

de acciones a favor del Parlamento Abierto encuentran en ellas una utilidad labrada a la medida. Las virtudes de esta tecnología brindan la oportunidad de crear espacios de comunicación bidireccional, con la facilidad de acceder a la información de manera directa y sin intermediarios. La idea es que el paradigma tradicional que rige la relación entre los ciudadanos y el gobierno respecto de la participación democrática, pasaría de ser vertical, en la que se toma una decisión y luego sólo es ratificada por los ciudadanos, a una horizontal, en la que el ciudadano pueda intervenir en tiempo real en la deliberación de los asuntos públicos.

La importancia de un Parlamento Abierto encuentra justificación en sus implicaciones. Un Parlamento Abierto debe ser transparente frente a las decisiones que va a tomar y con base en qué lo va a hacer. El Parlamento que es abierto no sólo permite el acceso a la información que resulta de sus procedimientos internos, sino a la información que se genera en el proceso, buscando involucrar a la ciudadanía. El Parlamento Abierto se hace de la opinión de los ciudadanos para tomar decisiones ricas en conocimiento, puntos de opinión y consensos. Estos principios fortalecen la representatividad de los parlamentarios, pues les permiten allegarse de elementos sobre la opinión de sus representados, con el objetivo de hacerlos valer en la deliberación pública de los asuntos.

2. La exigencia ciudadana de un Parlamento Abierto

El acceso a la información es un derecho que, a partir de las fuertes demandas sociales por tener conocimiento de la toma de decisiones, ha generado una nueva tendencia democrática que abraza las ideas de un gobierno más transparente y una sociedad

más responsiva. Es decir, el vínculo con la ciudadanía permite un diálogo bidireccional en el que la retroalimentación es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr un mejor mecanismo de rendición de cuentas. Es así como el 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.

Es esencial identificar que el Parlamento Abierto no sólo genera ciudadanos informados, sino que también promueve la profesionalización de los servidores públicos, así como el aumento en la integridad pública de los mismos. Este nuevo flujo de información no se limita a las acciones colegiadas de los cuerpos parlamentarios, ya que incluso debe de transparentarse el manejo de recursos públicos para verificar su debido uso y la eficiencia de los mismos.

Es de particular importancia promover los 4 principios básicos por los que se debe conducir un Parlamento Abierto: La transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica. Éste debe de ser un esfuerzo motivado desde el gobierno que promueva un cambio endógeno a lo largo de sus instituciones, sin desaprovechar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil para que, de manera conjunta, se trabaje en una agenda en pro de la apertura parlamentaria.

Con base en las motivaciones anteriores, en el Senado de la República y a partir el compromiso del Comité de Garantía de Transparencia y Acceso a la Información (COGATI), se han adoptado estándares internacionales como la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, para llegar a acuerdos y estrategias concretas que generen un cambio en las prácticas de

transparencia y acceso a la información del Senado. Con firmeza sostengo que estas acciones motivan un cambio en la forma en que la gente entiende a sus representantes. La alta opacidad con la que históricamente se había conducido el Poder Legislativo exige cambios estructurales de importancia que modernicen la relación entre representante y representado.

Es de particular importancia facilitar el acceso a la información pública. Todo sistema de rendición de cuentas no puede conformarse tan sólo con generar la información pública, sino que debe procurarse que los datos que se recopilen sean de relevancia y de fácil entendimiento. De nada sirve que se presenten gigantescas bases de datos accesibles a la ciudadanía, si la información generada no lleva consigo un proceso de sistematización, depuración y análisis. A partir de lo anterior, muchos avances se han generado desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil que han propuesto diversos indicadores legislativos que permitan una mejor evaluación de los servidores públicos.

Si bien es cierto que se han hecho avances medulares en la consecución de los cuatro principios por los que debe de conducirse un Parlamento Abierto, no puede negarse que aún queda mucho por hacer. Es por ello que en México, consciente de la responsabilidad que se tiene al compartir la copresidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, se han decidido impulsar acciones que incorporen a otros poderes y órdenes de gobierno, con el fin de fomentar un gobierno más abierto y atento a las exigencias ciudadanas.

Es así que desde el Senado estamos impulsando acciones en favor de un Parlamento Abierto que están motivadas en la exigencia ciudadana para señalar las responsabilidades, las

omisiones y obligaciones de nuestro desempeño como servidores públicos. Todas estas acciones tienen como fin último mejorar la democracia participativa a la que México está transitando. Sólo con el esfuerzo de ambas partes, gobierno y ciudadanía, es posible alcanzar una nueva etapa dentro de nuestra democracia.

3. La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria

Durante el año pasado se llevó a cabo la Conferencia Mundial del Parlamento en línea en el marco del Día Internacional de la Democracia (15 de septiembre). En esta reunión, varios representantes de los Estados dieron a conocer su intención de asumir compromisos en favor de la Transparencia Parlamentaria. Organizaciones especializadas en Monitoreo Parlamentario (PMOs por sus siglas en inglés), asumieron la tarea de producir un manifiesto que deberían asumir los órganos parlamentarios de los Estados-Nación. Para elaborar este documento, las PMOs usaron como base documentos referenciales bien aceptados por la comunidad parlamentaria internacional para discutirlos en la conferencia de líderes que se celebró en Washington (del 30 de abril al 2 de mayo de 2012); el resultado fue sujeto a la discusión de los asistentes a la Conferencia de la *Open Data* Parlamentaria, de donde surgió una versión preliminar de la Declaración. Esta versión fue publicada en internet para ser comentada por el público interesado del 11 de junio al 31 de julio de 2012. Así, congruente con los mecanismos deliberativos que sostiene, se creó la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria del *OpeningParliament.org*.

De la propia Declaración se destaca que “es un llamado a los parlamentos nacionales [...] por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario, para poder generar

un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.” La declaración desarrolla cuarenta y cuatro compromisos con el fin de lograr los cuatro propósitos que la componen: Primero, promoción de una Cultura de Transparencia (12); segundo, transparentar la Información Parlamentaria (14); tercero, facilitar el acceso a la Información Parlamentaria (8); y, cuarto, permitir el acceso electrónico y de análisis a la información parlamentaria (10).

Sobre la promoción de una Cultura de Transparencia, la Declaración sugiere que el parlamento adopte medidas para garantizar la participación de los ciudadanos de manera inclusiva y libre, para permitir el control parlamentario eficaz. Una manera indirecta de hacerlo es emitiendo normas que protejan y hagan valer el derecho al acceso a la información de los ciudadanos. De manera más directa, el Parlamento debe compartir la manera en la que funciona con los ciudadanos, para que éstos fiscalicen o participen con oportunidad en la actividad deliberativa. Dentro de los compromisos que sostienen la meta de promover esta cultura, también se considera como necesaria la cooperación entre Parlamentos con el objetivo de compartir y desarrollar mejores prácticas en la materia.

Para lograr transparentar la Información Parlamentaria, la Declaración estima que un Parlamento tiene que adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de la información parlamentaria. Con esto, no sólo deberán hacer pública la información sino promover su uso y evaluar las buenas prácticas que resulten de éste. El concepto de información pública deberá ser ampliado pues sólo comprende -tradicionalmente- a los documentos que son emitidos por una autoridad. La verdadera apertura de información no sólo abarca los resultados de la deliberación sino también la información sujeta a discusión.

Para incorporar el punto de vista incluyente y plural de los ciudadanos, es necesario garantizar su acceso al espacio donde se toman decisiones y darles a conocer dónde, cómo y con qué alcance pueden intervenir personalmente o a través de las funciones que tiene su representante.

El tercer gran propósito de la Declaración es facilitar el acceso a la Información Parlamentaria. El Parlamento no sólo debe hacer del dominio público la información con base en la cual toma sus decisiones, sino hacerla de fácil acceso. Para esto, se deben utilizar varios canales, ya sea inmediatos o mediatos. Los primeros refieren a la manipulación física de la información o del espacio de deliberación, mientras que los segundos a la manipulación a través de algún medio. Se debe garantizar el acceso físico al Parlamento, transmitir y grabar las discusiones parlamentarias en vivo y bajo demanda y crear espacios de libre acceso a la información documental que genere y utilice el Parlamento. Los canales implican que sean generales, es decir, no discriminatorios y de fácil acceso y con el uso de lenguaje apropiado, sencillo y en los diferentes idiomas que se utilicen en el territorio.

Por último, la Declaración recomienda que se permita el acceso electrónico y el análisis de la Información Parlamentaria. El objetivo es que a través de la publicación de datos con formatos abiertos, los ciudadanos analicen y reutilicen la información parlamentaria. El acceso electrónico es el medio más eficiente de reunir de manera eficaz los intereses de los ciudadanos que utilicen esta tecnología, con el objeto de que tomemos decisiones para producir normas *ad hoc* a los intereses de todos. Esto implica, también, que los portales web que compilen la Información Parlamentaria prevean mecanismos de mejora con base en el diálogo que generen sus usuarios.

Es de gran relevancia que aquellos parlamentarios que deseamos enriquecer el ejercicio de nuestro mandato, adoptemos directrices universales para mejorar nuestras prácticas. En un mundo globalizado, donde el flujo de intercomunicaciones puede ser utilizado para mejorar nuestras prácticas con base en las experiencias de cuerpos deliberativos alrededor del mundo, sería irresponsable no sumarnos a este llamado de la sociedad civil. La adopción de estas recomendaciones internacionales es sólo el principio del esfuerzo por implementar un Parlamento Abierto.

4. Colaboración de organizaciones de la sociedad civil y el COGATI

Un Parlamento Abierto implica una vinculación estrecha con las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquéllas que tienen por objeto el monitoreo de la actividad legislativa. Desde el inicio de la LXII Legislatura, el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la información orientó sus trabajos a fortalecer el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas al interior del Senado.

El contacto con las organizaciones de la sociedad civil permite establecer un canal de dos vías con la ciudadanía, no sólo para que el Parlamento informe sino también para retroalimentarse con puntos de vista especializados. Las observaciones que hagan las organizaciones de la sociedad civil posibilitan traducir los principios del Parlamento Abierto en acciones concretas y medibles para enriquecer la relación entre ciudadanos y representantes.

El Senado ha tomado en cuenta las observaciones de las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de modernizar

sus mecanismos de transparencia y acceso a la información, por ello ha adoptado la plataforma INFOMEX, mejoró los contenidos informativos de su página electrónica y ha realizado un constante esfuerzo en la capacitación de los servidores públicos mediante cursos relacionados con el derecho a la información.

Como acciones concretas en cuanto a la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, el COGATI celebró reuniones con el National Democratic Institute (NDI) y Fundar Centro de Análisis e Investigación, para adoptar la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, capacitar al personal del Senado en temas de interés y realizar eventos que impulsen la apertura informativa del Parlamento Mexicano.

El principio que ha guiado los trabajos de colaboración es el reconocimiento de la experiencia y especialización de los miembros de la sociedad civil organizada. Esta colaboración está dando resultados que permiten sensibilizar tanto a los legisladores como a los mismos miembros de la sociedad civil sobre una problemática actual y real que es atendible de manera conjunta. Se pueden enumerar los siguientes acuerdos tomados por el COGATI para impulsar la agenda de parlamento abierto:

1. Renovar la página web para que se incluyan las votaciones, asistencias y documentos de trabajo legislativo.
2. Permitir que las solicitudes de información se realicen de forma sencilla, directa y sin costo para el usuario, mediante el Sistema INFOMEX del Senado.
3. Publicar íntegramente la información parlamentaria y en formatos abiertos.

4. Comunicar las redes sociales y otros medios de contacto de los senadores.
5. Contemplar la traducción de las sesiones plenarias en la Lengua de Señas Mexicana.
6. Mejorar el buscador de información legislativa mediante la sistematización de los documentos que se generan día a día.

El Senado se consolida como el órgano legislativo que promueve de manera más amplia el Parlamento Abierto en México, con la convicción que los pasos dados tendrán eco en la Cámara de Diputados y los 32 poderes legislativos locales.

La exigencia ciudadana por una apertura dentro de las estructuras de gobierno no puede, ni debe, limitarse al ámbito federal. La meta es que, para el año 2015, más de la mitad de los 34 cuerpos legislativos del país hayan asumido compromisos concretos para avanzar en materia de Parlamento Abierto.

5. El Grupo de trabajo sobre Parlamento Abierto de OGP

El Open Government Partnership (OGP) es un acuerdo multilateral conformado por varios países que tiene como objeto concretar los compromisos que asumen los parlamentarios del mundo en favor de la apertura parlamentaria. Esta alianza consta de actores de la sociedad civil, académicos, políticos y funcionarios que se reúnen regularmente con el fin de valorar el estado de la cuestión. Como resultado de sus trabajos, la OGP ha decidido convocar una reunión para establecer un Grupo de Trabajo (*Legislative Openness Working Group*) que pretende aterrizar los compromisos que ya se han adoptado internacionalmente

(como la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria del *OpeningParliament.org*).

El Grupo de Trabajo sobre Parlamento Abierto consiste en una serie de reuniones donde actores relevantes de la sociedad civil organizada, académicos expertos en la materia, personajes del sector público involucrado y sobre todo parlamentarios, compartirán sus experiencias, buenas prácticas, aspiraciones de avance y retos por superar en el tema de la apertura parlamentaria.

La instalación del Grupo de Trabajo, a cargo de la Comisión Bicameral de Transparencia del Congreso Nacional de Chile y el *National Democratic Institute*, representa un esfuerzo importante para que el llamado a los congresos nacionales a sumarse a la iniciativa de apertura tenga mayor resonancia. En este grupo será importante retomar las medidas que han tomado otros parlamentos en aras de implementar la cultura de transparencia, la apertura de datos y los insumos derivados de la manipulación de la información parlamentaria por los ciudadanos.

El ejercicio de compartir nuestra experiencia tiene como propósito no sólo el intercambio de mecanismos eficientes y eficaces, sino generar uno propio para facilitar el intercambio; es decir, abrir la información sobre la apertura parlamentaria (de cada Estado parte). Es necesario que, del Grupo de Trabajo, generemos un mecanismo para intercambiar información virtual y personalmente, para hacernos de la información de otras experiencias que podamos implementar en nuestro caso.

Así, si la sociedad civil y los parlamentarios tenemos como objetivo abrir la información parlamentaria, lo más conveniente

es ser aliados en esta labor. La alianza que honra nuestro compromiso se hace tangible con su institucionalización. En el Grupo de Trabajo de OGP se espera discutir la institucionalización de un órgano que pueda dirigir la implementación del Parlamento Abierto. Con la creación de un grupo que garantice un trabajo de colaboración, se pueden homologar los parámetros de apertura y buscar su implementación en todos los parlamentos nacionales que gusten sumarse.

Por mencionar otras, el Grupo de Trabajo también tiene como expectativa generar resultados materiales: Una nueva tecnología, nuevas alianzas, nuevos compromisos. Una nueva tecnología que permita compilar la información de cada miembro sobre su propia experiencia en la apertura parlamentaria, una nueva alianza entre un miembro que desee ayudar o ser ayudado por sus semejantes y nuevos compromisos más ambiciosos e innovadores. La creación de este Grupo de Trabajo representa un avance importante para los actores que estamos involucrados en el Parlamento Abierto, del cual tendremos resultados socialmente beneficiosos.

Creo que lo más valioso de acontecimientos como el que describo es que con su ejecución se reconoce de manera formal el esfuerzo de quienes formamos parte de este compromiso. La creación de un Grupo de Trabajo pretende establecer la planeación, implementación y evaluación de la Apertura Parlamentaria con parámetros que todos hemos de compartir para mejorar la relación entre ciudadanía y representantes. Corresponde al Grupo de Trabajo mantener vigentes nuestras prácticas y valorar las gestiones para lograr la apertura de nuestros Parlamentos, así como aprovechar las experiencias de éxito de nuestros colegas y compartir las propias.

La sociedad en su conjunto está marcando el paso de la agenda del gobierno. La nueva forma de hacer gobierno, de comunicar y de lograr acuerdos en beneficio de los ciudadanos nos exigen cambiar el paradigma de la relación de los que tenemos el privilegio de representar la voz de los ciudadanos en los órganos de decisión más importantes de nuestro país.

Nos encontramos en una etapa de definiciones respecto del sistema de transparencia y combate a la corrupción en nuestro país. El Poder Legislativo debe ser el ejemplo de una institución transparente y comprometida en la erradicación de la corrupción que tanto daño ha ocasionado a México.

Es por todo esto que debemos enfocar los esfuerzos en la estructuración del Marco Normativo, en mejorar los mecanismos internos de control, la organización interna de los cuerpos legislativos y fomentar la promoción de estas buenas prácticas en los congresos locales.

Sin duda tenemos un largo camino por delante y esto apenas es el comienzo de una agenda ambiciosa en la que seguiremos trabajando de la mano con la Sociedad Civil para allegarnos de las mejores ideas que nos permitan dar resultados tangibles para lograr tener un Parlamento Abierto y cercano a la gente.

PARLAMENTO ABIERTO: MECANISMO LEGAL Y CULTURAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Laura Rojas

Senadora de la República por el Partido Acción Nacional.

@Laura_Rojas_

Junto con la probidad, la Carta Democrática Interamericana reconoce entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa y la transparencia de las actividades gubernamentales.

La rendición de cuentas es una causa vigente y urgente entre los muchos pendientes que tenemos en el Congreso mexicano, así como en muchas otras instituciones públicas del país.

La opacidad en el quehacer parlamentario ha sido multifactorial y, en muchas ocasiones, inercia de un pasado sin pluralidad, donde la secrecía y el control de la información significaban un vago poder a políticos poco comprometidos con la democracia.

La transparencia es ahora una exigencia democrática republicana; como señala Jacqueline Peschard, Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), es “una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad”, pues “no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia”.

La transparencia es una forma permanente de rendición de cuentas y, como refiere Alberto Hernández Baqueiro, “una circunstancia favorable para que cualquier ciudadano ejerza su facultad de control indirecto del poder y, en este sentido, la transparencia es una herramienta disuasiva, preventiva y un remedio indispensable.”

Por ello, uno de los ejes centrales de mi gestión como senadora, que comparto con algunos de mis compañeros legisladores, es la apertura del Senado y de todo el Congreso a la ciudadanía, una mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

No ignoramos y, por el contrario, entendemos que uno de los factores clave en la falta de reconocimiento ciudadano sobre el Congreso y los legisladores ha sido la opacidad en diversas instancias internas y también la mala comunicación del trabajo real que se realiza en las Cámaras legislativas.

Es verdad que existe mucha información que no se genera de forma debida y otra que no se publicita adecuadamente, pero también existen avances importantes que, por una mala comunicación de los legisladores, la ciudadanía no conoce. Todo ello deriva en una concepción negativa de los legisladores, a quienes se nos tacha de flojos o improductivos, lo cual en la generalidad dista de la realidad.

Sin embargo, es necesario enfocarnos en que la gente sepa y entienda lo que ocurre en el Congreso; por ello debemos generar más información en modalidades asequibles, darle difusión, permitir que la gente pueda acceder a toda la documentación que necesite o quiera consultar y hacerle saber cómo puede hacerlo.

Entiendo la importancia de que la gente pueda acceder de manera sistemática a la información sobre el quehacer parlamentario, el uso de los recursos existentes, que conozca a sus representantes, identifique las propuestas y debates entre grupos parlamentarios, que conozca las reformas que se realizan y el impacto que generan en su vida cotidiana, entre otros. Así, el ciudadano podrá modificar su percepción sobre el Congreso.

Debo resaltar que existe la tendencia de carácter mundial de transparentar cada vez más el trabajo legislativo, por lo que se ha propiciado un debate pródigo y franco sobre el concepto de “Parlamento Abierto” (*parliamentary openness*) dentro de otro concepto aún más amplio como es el de “Gobierno Abierto”, el cual tiene un fuerte impulso en los organismos internacionales.

En la Organización de los Estados Americanos (OEA), los principios fundamentales del Parlamento Abierto en América Latina se centran en la importancia de dotar de mecanismos que impriman más transparencia a los poderes legislativos de la región mediante una mayor difusión de la información contenida en los documentos públicos, una mayor participación ciudadana y una mayor rendición de cuentas en las gestiones legislativas a nivel nacional, regional y municipal.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encuentra trabajando con el Congreso chileno en un borrador del Plan de Acción del Parlamento Abierto, que se centra en tres líneas de trabajo de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA o en inglés, *Open Government Partnership* - OGP): Mejorar los servicios públicos, incrementar la integridad pública y perfeccionar la responsabilidad institucional del Congreso Nacional.

En México, el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa promovió la iniciativa AGA, a la cual México se unió el 20 de septiembre de 2011.

La AGA brinda la oportunidad de articular programas y políticas en curso que coinciden con los propósitos que inspiran esta iniciativa multilateral para transformar la relación entre gobernantes y gobernados, para proporcionar no solamente más información, sino de mayor utilidad, para participar de manera más informada en la elaboración de políticas públicas y, en el largo plazo, recibir servicios de mejor calidad.

En cuanto al ámbito legal, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en junio del 2002, se obtuvo un importante avance en la materia para todas las instancias públicas, ya fueran sujetos obligados directos o indirectos, incluso aquéllas de competencias diversas que tienen un referente de cómo debe ser la normatividad en transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Los principios básicos que se concretaron de la materia son: Garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos gubernamentales y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Como consecuencia, se impulsó el combate a la corrupción y el estímulo a la eficiencia administrativa y de gestión de las entidades públicas federales de todos los Poderes. Por tanto, el Poder Legislativo federal, como sujeto obligado directo mediante las Cámaras de Diputados y Senadores, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación, se comprometió a cumplir con dichos mandamientos legales.

No obstante, la obligación del Congreso de la Unión, además de cumplir con la ley, es ser ejemplo de una total voluntad de transparencia y rendición de cuentas, al ser la institución que representa al pueblo (Diputados) y a las entidades federativas (Senado) y en la que convergen las diversas ideologías de la Nación. En ese marco de pluralidad busca los consensos que permiten a México avanzar como uno.

En la lógica expuesta, el impulso a la transparencia y a la rendición de cuentas se definen en dos grandes vías: la legal y la cultural.

Lo explico: Existe la necesidad de una base de derechos ciudadanos para ser informados del trabajo de sus representantes y una base de obligaciones para los legisladores y los órganos de las cámaras para que rindan cuentas. Todo ello debe garantizarse en una norma jurídica, es decir, las bases mínimas de la rendición de cuentas y de la transparencia deben estar legisladas, ser vinculatorias y coercitivas.

Por otro lado, el verdadero reto es la transformación cultural, que va más allá de la ley, donde los ciudadanos desean y exigen estar mejor informados del quehacer público y los funcionarios públicos actúan con total apertura ante quienes les deben el cargo y por quienes desempeñan sus funciones, con

independencia de si existen mandatos legales que los obliguen a ello.

En cuanto al marco jurídico, si bien en los últimos 12 años tuvimos avances trascendentales en la materia, tenemos la obligación de perfeccionar el marco legal existente. Así, el 24 de octubre de 2012 presenté una iniciativa que tiene por objeto establecer un diseño constitucional relativo a las características fundamentales en el ámbito de transparencia, así como de los órganos encargados de la materia, a fin de que puedan atender de manera eficiente y eficaz dicha función. Para ello, propuse otorgar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y a los órganos garantes de la transparencia local; establecer las autoridades obligadas o sujetos obligados en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como un sistema nacional que permita garantizar a los ciudadanos el libre acceso a la información y que ésta exista por medio de un nuevo marco legal en materia de archivos.

Dicha propuesta se dictaminó en conjunto con propuestas de otras fuerzas políticas representadas en el Senado y, de aprobarse, dará un nuevo impulso a la transparencia en el Congreso, pues establecerá reglas aplicables a todos los Poderes de la Unión y convertirá al IFAI en nuestro órgano garante.

En lo que respecta a la normatividad interna del Congreso en materia de transparencia, el desarrollo es reciente. Tras la publicación de la citada Ley Federal de Transparencia en 2002, la Cámara de Diputados expidió su Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública el 12 de mayo de 2003, el cual fue abrogado para expedir un nuevo Reglamento el 6 de abril del 2009.

Mientras tanto, el 30 de abril de 2003 el Senado emitió un Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que nos rige en la materia hasta la fecha.

Han existido esfuerzos importantes de muchos legisladores por fortalecer este esquema legal y, no obstante los avances logrados, el Congreso sigue siendo visto como un ente opaco.

Por ello, y ante el absurdo de que el Senado se regule con un cuerpo normativo tan endeble como lo es un acuerdo parlamentario, el 24 de abril de 2013 presenté una iniciativa que expide el Reglamento de Transparencia en el Senado, el cual se trabaja con legisladores de todas las fuerzas políticas para poder estar en condiciones de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. El objetivo es tener un Reglamento de Transparencia del Senado acorde a las probables reformas constitucionales y que abra y garantice el acceso a la información de forma puntual.

Como ya he mencionado, la legalidad es un componente fundamental en la transparencia y un punto de partida, pero el verdadero reto es la transformación cultural de los legisladores y los ciudadanos frente a la rendición de cuentas y la propia idea del Parlamento Abierto.

Con la voluntad de avanzar hacia este escenario, el 10 de julio del 2013, en el marco de la Comisión Permanente del Congreso que funciona durante los recesos de los periodos legislativos, impulsé un Punto de Acuerdo con diputados y senadores para promover el Parlamento Abierto en México, el cual fue aprobado por unanimidad el 24 de julio del mismo año, con los siguientes resolutivos:

PRIMERO. *La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los órganos de gobierno del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como de las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus facultades y competencias, impulsen mecanismos internos y definan una agenda de “Parlamento Abierto”, así como para que refuercen los canales oficiales de comunicación y colaboración con aquellas organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas que impulsen el modelo de “Parlamento Abierto”.*

SEGUNDO. *La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a los órganos de gobierno del Senado de la República y de la Cámara de Diputados para que refuercen los mecanismos institucionales de participación ciudadana, generando una mayor corresponsabilidad informada en la toma de decisiones legislativas.*

A pesar de su aprobación, considero fundamental difundir y explicar entre los propios legisladores y ciudadanos qué es el Parlamento Abierto, ya que me he encontrado con alguna desinformación sobre su significado, el cual es comúnmente confundido con la legislación en materia de transparencia y rendición de cuentas y las pocas o muchas obligaciones que ésta genera a los legisladores.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha definido un Gobierno Abierto como *“la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y*

necesidades”; dicho concepto se puede aplicar al trabajo parlamentario.

Para Álvaro Ramírez Alujas, el gobierno y el Parlamento Abierto hacen referencia a ciertos principios que se manifiestan en: a) Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos, lo que se conoce como open data (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (para incidir en la toma de decisiones); y c) Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o producir valor público, social y cívico.¹⁰⁰

El concepto “Parlamento Abierto” pugna ciertamente por los mismos principios que el Gobierno Abierto, más aquéllos que son inherentes a la función legislativa y al que se suma el concepto de *Parliamentary Monitoring organizations* (PMO), es decir, organizaciones de la sociedad civil cuyo quehacer es incrementar la “vigilancia” sobre el trabajo político y parlamentario.

Por otro lado, en nuestro país, Transparencia Mexicana promueve diez puntos que marcan la diferencia entre un parlamento que cumple con sus obligaciones de transparencia y otro que ha decidido construir una nueva relación con los ciudadanos, es decir, un Parlamento Abierto.

¹⁰⁰ Martínez Puón Rafael, Estado del Arte del Gobierno Abierto: Promesas y Expectativas en La Promesa del Gobierno Abierto. Coord. Andrés Hoffman Et. Al, 2012.

1. *Los parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.*
2. *Además, publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.*
3. *Publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.*
4. *Garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.*
5. *Los parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.*
6. *Publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.*
7. *Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.*
8. *Los parlamentos abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.*
9. *En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.*

10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

Para Transparencia Mexicana, estos 10 puntos representan el mínimo que cualquier cuerpo legislativo, ya sea la Cámara de Diputados, el Senado, la Asamblea Legislativa o congreso local, deben poner en práctica para considerarse un Parlamento Abierto.

El día 18 de junio de 2013, durante la firma del acuerdo “Parlamento Abierto: una nueva relación con la ciudadanía” entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y Transparencia Mexicana, Federico Reyes Heróles, Presidente del Consejo Rector de esta última, señaló: *“A la rendición de cuentas no se puede llegar sólo por mandato de ley. A la rendición de cuentas no se debe llegar como resultado de un sentido de desconfianza o afrenta. A la rendición de cuentas no se debe arribar sólo como presión ciudadana. A la verdadera rendición de cuentas se entra por la puerta de la cultura”.*

Todo esto luce su urgencia cuando se observa que es prácticamente nula la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos que año tras año son entregados a las legislaturas locales y federales. Hablamos de miles de millones de pesos que nos son entregados para prestar un servicio al país y de los cuales los ciudadanos deberían tener absoluta certeza sobre su uso y destino. Tan sólo el presupuesto del Senado autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para este año es de poco más de tres mil 700 millones de pesos: si el público no sabe cómo se distribuye entre legisladores, empleados, comisiones

órganos de gobierno y grupos parlamentarios, mucho menos la forma en la que son ejercidos. De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2012, en la dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa, México obtuvo 67% de la calificación máxima.

Séneca afirmaba *“Lo que las leyes no prohíben, puede prohibirlo la honestidad”* y por ello los legisladores deben regirse bajo los principios de la integridad y la honestidad. Por ello, el Parlamento Abierto no sólo es una buena ley y una estricta aplicación, sino una herramienta que nos puede llevar hacia una nueva cultura, donde los legisladores actuemos con integridad, honestidad, transparencia y siempre en beneficio de los mexicanos.

La intención es que de la mano de expertos que desde la sociedad civil promueven una mayor participación ciudadana, apertura legal y material del servicio público, diputados y senadores que entendemos la transparencia no sólo como un deber sino como estilo de convivencia política, de trabajo por el bien común y de vida, fortalezcamos nuestro marco normativo en materia de rendición de cuentas, pero sobre todo, trabajemos para construir una nueva cultura cívica, una cultura de la legalidad, basada en la honestidad, en el servicio y en la rendición de cuentas.

Adicionalmente, es momento de acercar el Congreso a los ciudadanos y de innovar en la forma de informar y educar sobre nuestro trabajo, instrumentando programas como centros de visitantes, camiones-museos que recorran las comunidades, jornadas de puertas abiertas, testigos ciudadanos y parlamentos dirigidos a sectores específicos de población.

Estamos ante la oportunidad de abrir el trabajo del Congreso a los ciudadanos, aumentar el nivel de confianza pública y el interés ciudadano por los procesos gubernamentales, fortalecer la educación cívica y combatir frontalmente la corrupción, lo cual además, daría como resultado la restauración de la credibilidad de los legisladores en este país.

Queremos marcar la diferencia entre ser un Congreso que cumple con sus obligaciones de transparencia y uno que ha construido una nueva relación con los ciudadanos, es decir, un Parlamento Abierto.

Ser un Parlamento Abierto es un importante reto del Congreso mexicano que fortalecerá nuestra democracia, el Estado de derecho y las instituciones mexicanas en la búsqueda perpetua de tener un mejor país.

MÁS INFORMACIÓN NO SIGNIFICA MEJORES DECISIONES

Zoé Robledo Aburto

Senador de la República del Partido
de la Revolución Democrática.

@zoerobledo

La reflexión sobre la relevancia de discutir y repensar el estado actual de las instituciones de representación popular nace a partir del desgaste y del modelo tradicional imperante en la parte democrática del mundo. Los Congresos y los Parlamentos deben actualizar, mejorar y decantar las reglas y procedimientos que han construido hasta ahora para comunicar sus actividades y los productos que de ellas emanan, con el afán de poder estar a la altura de las necesidades de una sociedad cada vez más interconectada y, por ende, más informada y como consecuencia menos dispuesta a permitir los mismos errores en términos de opacidad y abuso del poder del pasado.

Si la batalla primordial para la definición de las normas de la sociedad y la aplicación de dichas normas a la vida diaria gira en torno al moldeado de la mente, la comunicación es fundamental en esta lucha, ya que es mediante la comunicación como la mente interactúa con su entorno social y natural.¹⁰¹

El modelo del “Parlamento Abierto” pretende incidir directamente en la toma de decisiones tanto de funcionarios públicos como ciudadanos en general, al delinear maneras para

¹⁰¹ Castells, Manuel, *Comunicación y Poder*, España, Alianza Editorial, 2010, página 24.

alcanzar el principio de máxima transparencia en el quehacer legislativo. El Parlamento Abierto requiere de la ejecución de dos principios fundamentales como condición de posibilidad para construir un efectivo sistema de rendición de cuentas. El primero consiste en volver objeto del escrutinio público, por medio de un sistema de recopilación de la información, todo lo referente a la gestión de los recursos públicos asignados a una institución pública y a sus funcionarios. El segundo consiste en que debe existir un sistema de información único y general que proporcione reportes sobre el estado actual de las instituciones y sus funcionarios, de tal forma que éstos funcionen como insumos de información para que el ciudadano los pueda consultar, utilizar y evaluar gratuitamente. La primera vía es llamada la condición de Open Data y la segunda vía es considerada la condición de *Open Action*.¹⁰²

Lo que busca lograr este modelo es alinear los incentivos de las partes involucradas al corregir, como se dijera en el *argot* de las políticas públicas, una de las “fallas de gobierno” asociadas inherentemente a nuestro modelo de democracia representativa. Ello con el propósito de construir nuevos puentes de comunicación entre dos esferas tradicionalmente consideradas como disociadas (políticos y sociedad civil) y con ello mejorar la rendición de cuentas y la relación entre representantes y representados. Así lo explican Weimar y Vining,

(...) Los representantes tienen sus propios intereses privados. Sería ingenuo creer que ellos no consideran su propio bienestar y el de sus familias. Los representantes electos, motivados

¹⁰² Fundación IDEA, Gobierno Abierto, en http://fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol.pdf.

quizás por la situación y las prebendas del cargo, por lo general buscan ya sea reelección o una futura postulación para un cargo público de mayor jerarquía. Los candidatos a menudo se comportan como si estuvieran tratando de maximizar el porcentaje de votos que recibirán. Esta estrategia (...) les obliga a prestar más atención a los intereses de los ciudadanos indecisos frente a los que son más propensos a votar de acuerdo al partido, el origen étnico u otras consideraciones generales (la traducción es mía).¹⁰³

En este sentido, el concepto de Parlamento Abierto toma una postura radical como referencia última: garantizar el principio de máxima transparencia en la actividad de los legisladores con el propósito de dotar de contenido al debate público. Sin embargo, considero que es arriesgado, si no falso, establecer que en la medida en la que más información esté disponible para los ciudadanos, éstos tomarán mejores decisiones respecto a los problemas públicos. La información que se intercambia como mensaje entre un emisor y un receptor se ve trastocada por el hecho de que los agentes involucrados no necesariamente se encuentran en sintonía y mucho menos tienen alineadas sus expectativas unos sobre el otro.

La información se confunde con la desinformación como sombras de las presentaciones de intereses egoístas y las falsas representaciones con consecuencias similares (la traducción es mía).¹⁰⁴

¹⁰³ Weimer, David L and Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Nueva York, Editorial Prentice Hall, 1999, página 101-102.

¹⁰⁴ Forester, John, *La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso*, en: Aguilar, Luis, *La hechura de las Políticas*. México, Editorial Porrúa, 2000, página 333.

“Mejores decisiones” entendida como tener instituciones que procuren y fomenten mayor participación en procesos electorales; el ejercicio libre del derecho al voto; la rendición de cuentas de representantes populares al electorado; el ejercicio de la libertad de expresión y de conciencia; la capacidad de reunión y asociación libre; el acceso a un sistema establecido y equitativo de Estado de Derecho; la posibilidad de disfrutar de libertades sociales y económicas, que incluyen oportunidades y derechos de poseer propiedad privada. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que resulta ilusorio (y hasta ingenuo) pensar que los intereses tanto de quien emite el mensaje como de quien se espera que lo reciba no están mediados por nada ni por nadie. A propósito de lo anterior, Manuel Castells advierte lo siguiente desde el campo de la sociología:

Es en las formas concretas de conexión entre las redes de comunicación y de significado en nuestro mundo y las redes de comunicación y de significado de nuestro cerebro donde se pueden identificar en última instancia los mecanismos de construcción del poder.¹⁰⁵

A lo recién expuesto agregaría también una aportación de Douglass North, ahora desde el campo de la historia de la economía:

Los individuos toman decisiones basadas en modelos derivados subjetivamente que difieren entre los individuos, y la información que los actores reciben es tan incompleta que en la mayoría de los casos, estos modelos subjetivos divergentes no muestran tendencia alguna a converger (la traducción es mía).

¹⁰⁵ Castells, Manuel, *op.cit.*, página 25.

Sólo cuando seamos capaces de entender estas modificaciones en el comportamiento de los actores podemos darle sentido a la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional (la traducción es mía).¹⁰⁶

Incluso podría sostener que la saturación de información en el espacio público por parte de instituciones gubernamentales poco o nada influirá en la que se compite con otros nodos discursivos, con otro tipo de intereses y peso específico dentro del debate público. Aunado a ello, en la medida en que no exista una sociedad enteramente receptiva a dicho mensaje, más allá de los grupos tradicionalmente politizados (empresarios, periodistas, estudiantes, etc.), la capacidad para ejecutar de facto el principio de máxima transparencia en las instituciones gubernamentales no repercutirá más allá de las esferas ya involucradas en el devenir público.

Así pues, regresando a Weimar y Vining, es que resulta evidente lo siguiente:

Las personas deben incurrir en costos para monitorear la conducta de sus representantes. Dadas las restricciones financieras y de tiempo, las personas no suelen encontrar en su propio interés revelar sus preferencias sobre política o seguir de cerca las acciones de sus representantes. Cuanto más amplio sea el alcance del gobierno, más costoso es articular acciones de seguimiento exhaustivo. Aquéllos que sí lo realizan, suelen tener preferencias políticas mucho más intensas basadas ya sea en su ideología o en intereses financieros. En consecuencia, los

¹⁰⁶ North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Editorial Cambridge University Press, 2009, página 17.

representantes tienden a estar más estrechamente evaluadas por un grupo del electorado cuyas preferencias difieren a las de grupos más amplios.¹⁰⁷

Por lo tanto, el propósito de esta reflexión es empezar desde un paso atrás e intentar revelar aquellos elementos sutiles, pero de suma trascendencia, que suceden al interior de un contexto determinado para que acompañen al análisis sobre la relevancia y efectividad del modelo de Parlamento Abierto (generalmente enfocado únicamente a las leyes, el régimen político, la economía, el dato duro y la estadística). Utilizando como punto de partida el desplegado teórico que Hegel hace en su *“Filosofía del Derecho”* para sostener su teoría del Estado, revisaré el orden lógico con el que expone el filósofo de Stuttgart la importancia del individuo y su reconocimiento como tal en el orden social. Esto con el propósito de ejemplificar cómo al considerar al Estado el centro de gravedad político y social para toda interacción humana -tal como lo concibe Hegel- trae como consecuencia la detonación de sutiles mecanismos psicológicos en los individuos que no resultan ser favorables para la creación de un orden social armónico.

I. El individuo y el Estado en Hegel

El Estado es para Hegel la síntesis perfecta entre el querer individual y el deber general. En el Estado, cada individuo quiere lo que debe y debe lo que quiere. El resultado es que el deber se interioriza sin ninguna necesidad de coacción exterior. En términos del propio Hegel esto se explicaría de la siguiente forma:

¹⁰⁷ Weimer, David L and Aidan R. Vining, *op. cit.*, página 102.

Esta absoluta unidad del deber y del derecho tiene lugar solo en cuanto igual identidad del contenido en la determinación de que este contenido es lo absolutamente universal, esto es, un principio del deber y del derecho, la libertad personal del hombre.¹⁰⁸

Es importante hacer notar que para el filósofo de Stuttgart, la explicación del origen del Estado no está en un metafísico y abstracto estado de naturaleza ni tampoco en un romántico e implausible momento contractual, sino en la conciencia individual. Por eso sólo hay Estado en seres conscientes. Una de las consecuencias inevitables de la toma de conciencia es que mientras más consciente se sabe el individuo de sí mismo, a su vez más separado se sabe del otro y de aquello que lo rodea. Este sentimiento de “separatidad” hace surgir en el individuo el deseo de reincorporarse en una universalidad que lo ampare y lo proteja. El Estado es la institución facultada para lograr este objetivo. Erich Fromm ilustra este sentimiento de separatidad en el surgimiento de la vergüenza que experimentan Adán y Eva en el paraíso, una vez que comen del fruto prohibido.

La vivencia de separatidad provoca angustia: Es por cierto, la fuente de toda angustia. Estar separado significa estar aislado, sin posibilidad alguna para utilizar mis poderes humanos. De ahí a que estar separado signifique estar desvalido, ser incapaz de aferrar el mundo -las cosas y las personas- activamente; significa que el mundo puede invadirme sin que yo pueda reaccionar. Así pues la separatidad es la fuente de toda angustia.

¹⁰⁸ Hegel, Jorge Guillermo Federico, *Filosofía del Derecho*, México, Editorial Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2007, página 225.

Por otra parte produce vergüenza y un sentimiento de culpa. El relato bíblico de Adán y Eva expresa esa experiencia de culpa y vergüenza de la separatidad. Después de haber comido Adán y Eva del fruto del “árbol del conocimiento del bien y del mal”, después de haber desobedecido (el bien y el mal no existen si no hay libertad para desobedecer), después de haberse vuelto humanos al emanciparse de la originaria armonía animal con la naturaleza, es decir, después de su nacimiento como seres humanos, vieron que “estaban desnudos y tuvieron vergüenza”. (...) Después que hombre y mujer se hicieron conscientes de sí mismos y del otro, tuvieron conciencia de su separatidad y de la diferencia entre ambos, en la medida en que pertenecían a sexos distintos. (...) *La conciencia de la separación humana (...) es la fuente de la vergüenza. Es, al mismo tiempo, la fuente de la culpa y la angustia.*¹⁰⁹

La vergüenza surgió una vez que Adán y Eva probaron del fruto prohibido, vieron que no eran iguales y buscaron proteger su propia individualidad (como hombre y mujer distintos entre sí) cubriéndose frente al otro. El ser humano se construye a través del modo en que los demás lo ven y lo reconocen. Esa es la identidad: La imagen de lo que el individuo cree que es. El Otro es condición indispensable para que el individuo con conciencia y personalidad desarrolle una identidad para sí mismo.

En el enfrentamiento por el reconocimiento siempre habrá alguien afirmado y otro negado. Es esta lucha por el reconocimiento y la sumisión al dominio que da lugar al fenómeno por el cual surge el Estado. La afirmación y la negación, ya sea de la conciencia o

¹⁰⁹ Fromm, Erich, *El Arte de Amar*, México, Editorial Paidós Mexicana S.A, 2006, pg. 19-20.

del individuo mismo frente a otro, siempre derivarán en un proceso de tensión constante. Lo individual y lo universal, el interés privado y el interés público, de no existir el Estado, nunca llegarán a superar y trascender sus mismas deficiencias. Dice Hegel:

El Estado, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de sí individual elevada a su universalidad, es lo racional en sí y para sí. Esta unidad sustancial como absoluto e inmóvil fin de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como este fin último tiene el más alto derecho frente a los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado.¹¹⁰

En ese sentido, Hegel pensaba que las instituciones del Estado Prusiano en el siglo XIX integraban a la perfección la vida civil (ámbito privado del individuo) y la vida política (ámbito público del individuo) en un *telos* compartido socialmente sin oponerse a un *telos* individual: La existencia de un fin colectivo es condición de posibilidad para un fin individual. Es por ello que Hegel (y los herederos del idealismo alemán posteriores a su obra) consideran al Estado como la máxima expresión institucional para que el individuo pueda superar su separatividad del Otro sin anular su propia individualidad. Vuelve Hegel sobre ello:

El interés particular, en verdad, no debe ser dejado de lado, o ser enteramente suprimido, sino puesto en armonía con lo universal por lo cual se alcanza a sí y a lo universal. El individuo, súbdito en cuanto a sus deberes, se encuentra como ciudadano en el cumplimiento de los mismos, la protección de

¹¹⁰ Hegel, Jorge Guillermo Federico, *op.cit.*, página 220.

su persona y de su propiedad, la preocupación por su bienestar individual, la satisfacción de su esencia sustancial, la conciencia y la convicción de ser un miembro de esa totalidad; y en el cumplimiento de los deberes como prestaciones y servicios para el Estado tiene su conservación y su existencia.¹¹¹

De manera muy breve y concisa, ese sería el planteamiento que Hegel utiliza para fundamentar la génesis del Estado y su correcto funcionamiento: Alineando el interés individual con el interés colectivo dentro de una única organización social, que es el Estado. En teoría, dicho desplegado teórico logra reconciliar los intereses individuales con los deberes sociales sin negar ni imponer uno sobre otro.

II. Lo que la teoría de Hegel pasa por alto

Hegel establece que la “toma de conciencia” del individuo sobre su “separatidad” lo hace ineludiblemente buscar reintegrarse a una universalidad que lo ampare y refirme como individuo. El Estado es entonces la institución encargada de jerarquizar lo que la sociedad espera de cada uno de sus miembros, sin borrar las diferencias sino conciliarlas. La construcción de identidad individual mediante el choque de autoconciencias establecido por Hegel es tan sólida como atractiva. Pensémoslo por un momento: En realidad nunca podremos llegar a conocernos a nosotros mismos, sino únicamente a través de la imagen que nos formemos de nosotros mismos y que sea a su vez compartida por

¹¹¹ Hegel, Jorge Guillermo Federico, *op.cit.*, página 226.

los otros. Sin embargo, esta “toma de conciencia” de la que habla Hegel reduce el reconocimiento de identidades individuales que comparten un espacio y tiempo determinado, cuyas preferencias son jerarquizadas en la medida en la que son compatibles con el Estado en su conjunto.

La construcción de identidad ha demostrado ser un proceso que va más allá de la reflexión racional sobre el no-ser del individuo. Este proceso incorpora mucha más información sobre lo que piensa, dice y siente el individuo en sí mismo, tomando en cuenta el peso de la tradición y la costumbre. Hegel redujo este reconocimiento a un atomismo limitado que reconoce sólo lo que el individuo es sin incluir el *cómo es* de este ser.

El Estado no puede determinar el proyecto personal que cada individuo debe realizar, ni tampoco pensar que el individuo encuentra su realización plena únicamente como miembro del Estado. Nuestras sociedades han crecido exponencialmente en el número de habitantes que las conforman y eso ha derivado, naturalmente, en una expansión igualmente exponencial del abanico de intereses y preferencias de los ciudadanos que conforman a un Estado. De igual manera, la génesis del Estado y las condiciones históricas y culturales en las que se da esta génesis no obedecen a la misma lógica en todo momento y en todo lugar. Nos lo reafirma el historiador.

A pesar de que las reglas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de las decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales consagradas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más impermeables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no sólo conectan el pasado con el presente y con el

futuro, pero nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico.¹¹²

En ese sentido, los individuos están refrendados como parte de una -o varias- generalidades (**y no de una universalidad**) mucho antes de que ellos sean conscientes de ello, si quiera. Las tradiciones, el peso de las costumbres, el entramado social y el ideario que de él se desprende son elementos intangibles pero activos en la formación de identidad(es) en los individuos. Entender esto vuelve al momento del surgimiento del Estado y su organización social una generalidad más constituida por elementos previos a él, pero a la vez constituyente de una nueva identidad a la cual los individuos pueden incluirse o no. El individuo no necesita ser parte de la “universalidad” del Estado para reconocerse y ser reconocido como tal en el orden social.

Existen muchas otras “generalidades”¹¹³ a las cuales el individuo pertenece, voluntaria o involuntariamente, las cuales lo afirman otorgándole una identidad. Esta es la base teórica que explica el resurgimiento de la democracia, después de 17 siglos de desprestigio. Cuando el orden social que promueve el Estado -en nuestro caso el democrático- no logra generar en el individuo los lazos de reciprocidad y confianza suficientes para afianzar lealtad institucional y motivación para su involucramiento

¹¹² North, Douglass C, *op.cit.*, página 6.

¹¹³ Un ser humano puede ser reconocido como ciudadano del Estado mexicano al cumplir los 18 años y tramitar su credencial para votar; puede ser reconocido como hombre en la comunidad judía a los 13 años después de haber realizado su Bar Mitzvah; puede ser reconocido como Licenciado en alguna especialidad una vez terminados los cursos requeridos para otorgar dicho título en una institución educativa. Se es socialista, cholo, banda, miembro de un colectivo o pandilla. En fin, el individuo puede ser partícipe de muchas generalidades que reconocen y afirman su individualidad.

activo en los procesos de toma de decisiones, entonces los individuos desarrollan mecanismos psicológicos para subsanar esta necesidad insatisfecha. A continuación explico cómo y por qué de estos mecanismos.

III. Alexis de Tocqueville, o de cómo la democracia detona sutiles mecanismos psicológicos para subsanar la falta de identidad individual

La lógica democrática establece que es la voluntad del pueblo organizado la que dictaminará el curso de las decisiones políticas. Se trata de atender a la intuición que nos inclina a pensar que “siempre deberíamos de poder contar con la posibilidad de participar en la toma de decisiones de todo aquello que nos afecta; sentimos que las cuestiones públicas de importancia deben quedar bajo nuestro control.”¹¹⁴ En la democracia, el espíritu de competitividad surge ferozmente entre los hombres. Si el abanico de oportunidades está disponible para todos, entonces todos deberían tener iguales condiciones para desarrollar su proyecto personal de vida. Sin embargo, esto en la práctica puede generar resultados nada deseables. Sartori denuncia uno de estos ejemplos de la siguiente manera:

Es verdad que los puritanos afirmaban la libertad de conciencia y de opinión, pero en realidad reivindicaban la libertad de su *propia* conciencia y opinión para después ser intolerantes frente a las opiniones y religiones ajenas. Y por tanto, desafiar a las

¹¹⁴ Curcó Cobos, Felipe, Derechos, Constitucionalismo y Democracia, en: Los derechos económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía [Dieterlen, Paulette (comp.)], México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2010, pg 70].

autoridades constituidas en nombre de la libertad de conciencia no es pluralismo porque lo que reivindicamos para nosotros mismos se niega a los otros.¹¹⁵

El problema se debe a que el Estado abre la posibilidad de oportunidades, supuestamente a todos por igual pero no contempla su incapacidad para atender y satisfacer a todas las necesidades por igual. La pasión por la igualdad, entendida como la igual posibilidad entre los individuos de acceder a todo, genera entre éstos sentimientos de frustración ya que es natural que no todos los individuos puedan acceder a todas las cosas pues los recursos son escasos. La frustración que acompaña al hecho de que existan medios escasos pero fines ilimitados, detona en nuestro marco cognitivo los mecanismos psicológicos que hemos dicho que resultan perniciosos para la construcción de un orden social armónico. Estas trampas de la racionalidad derivan en sentimientos de envidia en aquellos hombres o mujeres que no pudieron obtener un bien hacia quienes sí pudieron pese a que, en teoría, todos están facultados a obtenerlo. Esta envidia, generada por la frustración de no poder obtener lo que uno quiere, genera la peor de las angustias al no ver una salida a algo que por derecho aparenta ser tan suyo como de cualquier otra persona. Por eso, más información no deriva necesariamente en mejores decisiones precisamente porque existen, en la dimensión simbólica de la política, sesgos cognitivos y nodos discursivos que afectan la comprensión e interpretación de la información que se recibe. Si el Estado democrático no garantiza primero el goce efectivo de derechos de vida y propiedad de los ciudadanos (a lo cual está obligado por ley), nada de lo que haga, produzca o

¹¹⁵ Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*, México, Editorial Taurus, 2008, página 24.

difunda en términos de información va a tener incidencia directa en la población.

Los mecanismos psicológicos descritos pueden detonar una severa falta de empatía y una marcada ausencia de solidaridad entre los individuos. Un ejemplo ilustrativo de esto es la muy racionalizada pero típica manera de explicar la pobreza en nuestro país: “Los pobres son pobres porque quieren.” Esta lógica encierra por detrás un mecanismo psicológico que hace referencia a la idea de que aquellas personas que no gozan de una condición económica digna, tal y como la supondría la igualdad entre los hombres y mujeres, es porque se han aferrado en ir en contra de lo que tenían que hacer y han decidido, por lo tanto, estar así. El individuo se desentiende del problema y sigue adelante su vida, porque sabe que si no es él quien comienza su proyecto de superación personal, nadie más lo hará. La única garantía que existe en el estado democrático es que el abanico de posibilidades está abierto de igual manera para todos y para todas.

La falta de solidaridad, la incapacidad de sentir empatía por el otro (no hablemos de la voluntad de un individuo de perdonar a otro) son parte de estos mecanismos psicológicos que se detonan al interior de una democracia que al prometerlo todo, no otorga nada: los individuos pueden obtener todo (en potencia son iguales), pero ya no es responsabilidad del Estado garantizar que se obtengan beneficios por igual a los ciudadanos (en la realidad son desiguales). Esta realidad tan cruda que se vive, dentro de un esquema que prometía todo lo contrario, no puede ser llamada de otra manera más que esquizofrénica. Entonces, para poder ser lo que uno quiere ser, no se puede depender de nadie (la solidaridad no existe) ni de nada (la protección estatal es nula) más que de uno mismo (individualismo rampante). Si

le preguntáramos a Alexis de Tocqueville, me parece que su respuesta sería la siguiente:

Esto es verdad especialmente en los Estados democráticos, organizados como las repúblicas americanas, donde la mayoría posee un imperio tan absoluto y tan irresistible que es preciso, en cierta manera, renunciar a los derechos del ciudadano y, por así decir, **a la cualidad de hombre**, cuando se quiere uno apartar del camino que ha trazado.¹¹⁶

Los hombres son ellos y sus circunstancias, diría Ortega y Gasset. La estructura política y los individuos que se desarrollan al interior de esa estructura están íntimamente relacionados. Las propuestas que se busquen implementar que no tomen en cuenta a la sociedad desde un punto de vista amplio y comprehensivo, están destinadas a fallar estrepitosamente. Cuando el Estado de Derecho, el supuesto órgano rector y garante de mis libertades políticas, es tan débil como corrupto, ¿por qué seguir utilizando a esa institución como medio para la erradicación de problemas de los cuales éste es causa y origen? Liberar la información gubernamental sujetos al compromiso firme de ejecutar el principio de máxima transparencia relativo a la propuesta de Parlamento Abierto únicamente obtendrá respuesta de aquellos ciudadanos que se encuentren ya politizados de antemano. El conde de Tocqueville dice:

Así pues, no sólo las democracias hacen olvidar a cada hombre sus antepasados, sino que le ocultan de sus descendientes y le separan de sus contemporáneos; le conducen sin cesar hacia él

¹¹⁶ Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, México, Editorial Gernika, 2008, pg.172.

solo, y amenaza con encerrarle, en fin, por completo, en la soledad de su propio corazón.¹¹⁷

A manera de conclusión

El individuo se hace, no por mera intuición intelectual a través de un solipsismo sobre su propia conciencia, sino por un proceso integral que agrupe tanto la realidad exterior que impone un orden, como una realidad interior que adopta ese orden. El ser humano es libre sólo dentro de un contexto normativo que limita, regula, pero a la vez posibilita y faculta la realización de tanto derechos como obligaciones al interior de un orden social. El individuo, tal y como el agua, no es libre si está regado sin orientación, pues el agua sólo se dice que corre *libremente* cuando está encauzada por la afluyente de un río.

Benjamin Constant nos ofrece la reivindicación que estoy proponiendo en el párrafo anterior. Constant entiende que la libertad para el moderno y la libertad para el antiguo son muy distintas entre sí. Constant define así la libertad para el moderno:

El derecho de no estar sometido sino a las leyes, no poder ser ni detenido, ni preso ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno o de muchos individuos.¹¹⁸

La libertad para el antiguo, en cambio, es:

¹¹⁷ Tocqueville, Alexis de, *op.cit.*, página 287.

¹¹⁸ Constant, Benjamin, *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*, México, 1988, página 4.

Ejercer colectiva pero directamente muchas partes de la soberanía toda entera. (...) Ellos admitían como compatible con esta libertad colectiva la sujeción completa del individuo a la autoridad de la multitud reunida.¹¹⁹

La libertad de los modernos en comparación a la libertad de los antiguos opera bajo una lógica completamente opuesta. A cambio de la intromisión de la comunidad al ámbito privado, el antiguo tenía una gran injerencia en los asuntos colectivos. Siendo soberano en los asuntos públicos, permanecía como esclavo en los asuntos privados. En cambio, el moderno opera bajo la lógica de ser un esclavo en los asuntos públicos pero manteniéndose soberano en los asuntos privados. Como participante en la vida social, el antiguo era poderoso. El moderno es desterrado de cualquier participación en la vida social y limitado a su muy inmediata esfera individual.

En la Antigüedad, la soberanía colectiva era algo muy real y específico, no un ente abstracto de corte romántico.

La voluntad de cada uno tenía una influencia real y el ejercicio de esta misma voluntad era un placer vivo y repetido: Por consecuencia, los antiguos estaban dispuestos a hacer muchos sacrificios por la conservación de sus derechos políticos.¹²⁰

El moderno no sería capaz de renunciar a la soberanía individual en nombre de la soberanía colectiva pues no existe en nuestro esquema de razonamiento la idea de que este intercambio sea compensatorio.

¹¹⁹ *Ibid*, página 5.

¹²⁰ *Ibid*, página 9.

Esta indemnización no existe hoy para nosotros: Perdido en la multitud el individuo, caso no advierte la influencia que ejerce: Jamás se conoce el influjo que tiene su voluntad sobre el todo, y nada hay que acredite a sus propios ojos su cooperación. El ejercicio de los derechos políticos no nos ofrece, pues, sino una parte de los goces que los antiguos encontraban; y al mismo tiempo los progresos de la civilización, la tendencia comercial de la época, la comunicación entre los pueblos entre sí han multiplicado y variado al infinito los medios de la felicidad particular.¹²¹

El moderno es más adicto a su independencia que lo que eran los antiguos. La democracia, en la antigüedad, consistía en distribuir equitativamente el poder otorgando a todos el mismo peso de influencia en el ámbito de la deliberación pública. En la modernidad, ésta consiste en tener la certeza jurídica del respeto a tu ámbito privado por parte del colectivo. La soberanía era pública en el primer caso. En el segundo, la soberanía individual lucha en contra de la pública. A la luz de este recuento histórico, es natural que exista un deseo de nostalgia por volver a gozar de gran poder e influencia en los asuntos políticos.

Es muy difícil el no echar de menos y desear aquellos tiempos en que las facultades del hombre se desenrollaban en una dirección trazada anticipadamente, pero que producía el valor de sus individuos, un convencimiento de la superioridad de sus propias fuerzas y un sentimiento inconcebible de energía y de dignidad; por lo cual si uno se entrega a semejantes emociones, es imposible no querer imitar aquello mismo.¹²²

¹²¹ Constant, Benjamin, *op.cit.*, página 10.

¹²² *Ibid.*

La retórica de Constant esboza una realidad política que, vista desde nuestros días, se vuelve muy seductor querer implementarla tal cual. Es el mismo Constant el que advierte que esta idea de regresar a la época pre-moderna es tanto impensable como imposible. Los individuos han obtenido una serie de derechos infranqueables que toda institución debe respetar. Alimentar una libertad fuera de nuestros tiempos es promover la tiranía, pues sacrificando la libertad individual por la libertad colectiva es la mejor manera para sustraer al individuo de las dos. Abona a la discusión, otra vez, Sartori:

La civilización liberal y luego la liberal-democracia se han construido a trompicones a partir de este revolucionario vuelco. Los imperios de la antigüedad, las autocracias, los depotismos son portadores de (y se apoyan en) una visión monocromática de la realidad, mientras que la democracia es multicolor. Pero es la democracia *liberal*, no la democracia de los antiguos, la que se funda sobre el disenso y sobre la diversidad.

Somos nosotros, no los griegos de la época de Pericles, los que hemos inventado un sistema político de *concordia discors*, de consenso enriquecido y alimentado por el disenso, por la discrepancia.¹²³

La ley (o toda propuesta de ley) por lo tanto debe ser un punto medio entre el actuar general y el individual. No se debe disociar por completo la ley de la voluntad general, pero esto debe hacerse sin atropellar la libertad individual. Nuestros tiempos modernos exigen de una particular ingeniería constitucional que logre delimitar los campos de acción de los individuos al interior

¹²³ Sartori, Giovanni, *op.cit.*, página 24-25.

de una sociedad. Sólo podremos ejercer, construir instituciones fuertes y transparentes si primero garantizamos el pleno goce y respeto de la soberanía individual. Esta es la tesis principal que buscamos reivindicar una vez expuestos los argumentos contrarios que pensaban que la soberanía individual se daba ejerciendo la colectiva de manera simultánea (Hegel). Nuestro argumento se ve asistido por la fuerza de la razón de North al afirmar que:

Las instituciones son creaciones de los seres humanos. Evolucionan y se ven alteradas por los seres humanos, por lo que nuestra teoría debe comenzar con el individuo. Al mismo tiempo, las limitaciones que imponen las instituciones en las decisiones individuales son omnipresentes.¹²⁴

Cualquier reforma a las instituciones que pretenda modificar las reglas y procedimientos con los cuales los seres humanos interactúan en el ámbito de lo público requiere, como primer paso, conocer e identificar claramente la naturaleza de su población objetivo. A lo largo de los años, los Estados libres y soberanos que constituyen a la comunidad internacional han alcanzado importantes consensos referentes a las condiciones de vida (económicas, políticas, sociales y culturales) necesarias para lograr desarrollar el máximo de las potencialidades del hombre y la mujer. Sin importar la intensidad de las preferencias, lo desordenada de su escala de valores o la historia particular de cada uno de los ciudadanos, el Estado está obligado a reconocer al individuo como un ser sujeto a derechos y libertades y, al mismo tiempo, empoderar al individuo con los mecanismos necesarios

¹²⁴ North, Douglass C., *op.cit.*, página 5.

para que éste pueda hacerlos valer. Es en este sentido que considero que más información no significa mejores decisiones.

El Parlamento Abierto es una propuesta que está destinada a fracasar si no incorpora dentro de su planteamiento la concepción de un sistema de derecho que se encuentre en armonía y reconozca que existen coordenadas que anteceden y condicionan al hombre político. De lo contrario, por más que abramos la puerta y las ventanas de la “casa del pueblo”, si no corregimos la apariencia exterior de podredumbre y abandono (el tema de la legitimidad percibida) a partir de la protección efectiva del ejercicio de derechos, muy pocas o nulas serán las personas que atraviesen por esta puerta. La dotación de información al espacio público siempre es bienvenida. Sin embargo, la línea que separa a un proyecto emancipador e innovador como puede serlo el Parlamento Abierto y un modelo *gatopardista* que nos convierte en agentes del cambio para que todo permanezca igual, es muy delgada.

Para emprender un proyecto emancipador, primero hay que revelar las trabas que nos mantienen sujetos. La información, en este sentido, está validada por estructuras de poder que acotan y limitan aquello que puede ser hablado, aquello de lo que puede ser discutido. De esta forma, concluyo que

El papel de la teoría no puede ser simplemente el de predecir “qué pasaría si...” en lugar de ello, su papel debe ser orientar la atención del decisor hacia las variables importantes y significativas, señalando los actores, eventos y rasgos que hay que investigar, que hay que tomar como pista o advertencias, sobre los cuales hay que estar alerta. Ante situaciones de gran complejidad, los decisores necesitan teorías que simplifiquen

sus mundos, que sugieran qué resulta más importante atender y lo que se puede pasar por alto sin riesgo alguno.¹²⁵

Más información no necesariamente significa que los agentes realicen mejores decisiones. La cuestión debe ser planteada en sentido inverso: A partir de que podamos construir y generar mejor información pública (técnica, empíricamente verificable, que pueda solucionar un problema público en torno a la garantía de derechos, que sea independiente a intereses privados) es entonces que podremos realmente ejecutar un cambio emancipador para nuestro entorno.

¹²⁵ Forester, John, *op.cit.*, página 339.

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL: RETOS HACIA UN PARLAMENTO ABIERTO

Gabriel Gómez del Campo

Diputado Local por el Partido Acción Nacional
y Presidente de la Comisión de Transparencia a la Gestión.

@GabrielGdelC

Introducción

La Transparencia es uno de los pilares de la democracia moderna, sin embargo se trata de un pilar en construcción. Los nuevos tiempos facilitan que las personas tengan acceso a información que les permite conocer el actuar de sus gobernantes. No obstante, la información se obtiene mediante investigaciones o filtraciones, es decir, el actuar de nuestros gobernantes es conocido, en la mayoría de los casos, por la curiosidad e insistencia de unos cuantos y no porque el gobierno facilite la información de manera natural. En esto radican gran parte de las exigencias sociales, en que el Estado como administrador de los recursos públicos debe, como parte de sus obligaciones, ser el encargado de informar a los ciudadanos sobre el uso y destino final de las cuentas públicas, permitir el acceso a la información de contratos, licitaciones, etc.

Dicho lo anterior, es importante hacer un recorrido por el desarrollo democrático del Distrito Federal y así comprender la evolución de la transparencia para finalmente saber hacia dónde vamos y las nuevas políticas que debemos adoptar.

Construyendo una democracia en el Distrito Federal

Hace 25 años emprendimos un camino hacia la apertura de la vida democrática. El Distrito Federal, por ser la ciudad que alberga a los poderes federales, no contaba con una representación como cualquier Estado, situación que durante muchos años mantuvo a los habitantes sin poder elegir a sus representantes y gobernantes.

El régimen gobernante que se había erigido en guardián, vigilante del pacto revolucionario, pasaba por un periodo complicado, ya que desde fines de la década de los setenta había iniciado con una pérdida de su legitimidad y vigencia frente a la sociedad. La mayoría de estos procesos de resquebrajamiento del régimen y la apertura hacia la pluralidad tuvieron su epicentro en el Distrito Federal. 1985, año que nunca olvidaremos por el sismo que devastó la capital, fue también una oportunidad para la reconstrucción, no únicamente de los cimientos de nuestras casas y edificios, sino para construir de nuevo, un régimen agotado. En el mundo, una ola democratizadora recorría las naciones y México cedió ante una apertura que se antojaba urgente.

Es así como se da la reforma política en el Distrito Federal, el 10 de agosto de 1987, en concordancia con la promulgación en el Diario Oficial de la Federación del decreto que oficializó la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal y que permitiría pasar a una vinculación directa entre ciudadanos y representantes. Derecho político anulado durante décadas debido al presidencialismo centralista que, en el caso del Distrito Federal, iba tomado de la mano con el antidemocrático Departamento del DF y su regente, que era designado por el Presidente.

En 1988 se dan 2 procesos de relevancia. En el primero, los comicios presidenciales resultan un golpe muy fuerte al candidato del Estado, con únicamente el 27% de los votos, contra el 71% de votos de los dos partidos opositores, sin duda una muestra de la necesidad de cambio. El segundo proceso en cuestión se da en octubre de 1988 con la creación de la primera Asamblea de Representantes con facultades meramente reglamentarias. Este primer órgano quedó integrado de la siguiente forma: 34 representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 18 del Partido Acción Nacional (PAN), y 14 puestos para el Frente Democrático Nacional (FDN), este último conformado por 6 representantes del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), 3 del Partido Popular Socialista (PPS), 3 del Partido Mexicano Socialista (PMS) y 2 del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

La Asamblea de Representantes del DF (ARDF) inició su gestión el 15 de noviembre de 1988 y concluyó el 14 de noviembre de 1991. Sus funciones fueron las de un órgano de gestión social, vigilante de las necesidades de la sociedad y de las acciones del gobierno central.

No obstante sería hasta 1994, mediante la reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuando se consagrarían las atribuciones reales de la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la cual se constituyó como un órgano de gobierno con facultades legislativas, es decir, dejó de emitir reglamentos para convertirse en creadora de leyes para la ciudad.

Es a través de este camino que se harían presentes en el DF en el año 2000, un Poder Ejecutivo Federal, proveniente del

Partido Acción Nacional, un Jefe de Gobierno del PRD y una Asamblea Legislativa con una composición mucho más plural y donde no se otorgaba mayoría a ningún grupo parlamentario, un momento referente para la vida democrática de la Ciudad de México.

Vista en perspectiva, la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal es producto de una larga lucha por la democratización a nivel federal, sin dejar de mencionar la búsqueda por igualar a los ciudadanos capitalinos los derechos políticos de las demás entidades federativas. Es importante mencionar que la lucha por una nueva reforma política continúa en la agenda pública y busca que el Distrito Federal sea elevado a Estado.

La transparencia en el Distrito Federal

Aunque la transparencia debiera ser, como ya lo habíamos mencionado antes, un pilar fundamental de la democracia, desafortunadamente no ha seguido su mismo andar y a la fecha se encuentra en un camino cimbrado por la renuencia de los diversos órganos de gobiernos a abrirse a los ciudadanos y a la sociedad civil. La transparencia en México, como mecanismo articulador de la rendición de cuentas, surge desde la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que entró en vigor el 12 de junio del 2002, mientras que desde la década de los noventa y hasta el año 2005, 68 naciones habían aprobado leyes de este tipo.

En el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fue hasta el 8 de mayo de 2003 cuando se publica la primera Ley de Transparencia local, la cual fue abrogada y reemplazada por

la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada el 8 de marzo de 2008, cuyo texto ha sufrido únicamente reformas menores.

Si bien existe una ley de transparencia muy completa que obliga a diversos entes, incluso partidos políticos, a transparentar su actuar con obligaciones específicas y evaluaciones sobre la información que entregan a los ciudadanos, y también se cuenta con el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), órgano que ha contribuido a la consolidación de la transparencia, aún falta mucho por avanzar, sobre todo en el Gobierno del Distrito Federal y al interior de la Asamblea Legislativa.

No es extraño escuchar entre los ciudadanos voces de inconformidad con la clase política por su falta de transparencia. La gente quiere ver reflejado el pago de sus impuestos en la ciudad, ya sea mediante obras, servicios de mantenimiento a luminarias, calles, etc. En cambio observan el distanciamiento de sus representantes, así como una serie de excesos y vidas de opulencia que, en su mayoría, provienen de recursos públicos. No es casualidad que en México sólo un 37% de la población apoye la democracia.¹²⁶

Por lo anterior, es necesaria voluntad política para la creación de normas y mecanismos eficientes con el objeto de hacer rendir cuentas a todos los servidores públicos, representantes

¹²⁶ Corporación Latinobarómetro, informe 2013, www.latinbarometro.org.

en los Congresos, ya sean locales o federales, gobernadores y funcionarios del gobierno federal.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se dio un paso muy importante hacia la transparencia durante la V Legislatura (2009-2012): Se creó la Comisión de Transparencia a la Gestión, la cual fue presidida por una legisladora del Partido Acción Nacional. En este periodo fueron presentadas 15 iniciativas relativas a la Transparencia y Rendición de cuentas, 227 intervenciones en el Pleno relativas al mismo tema y la Comisión presentó 19 dictámenes (Integralia, 2012). De cualquier manera se debe seguir avanzando.

Como actual Presidente de la Comisión de Transparencia a la Gestión, considero que es el momento de dar los siguientes pasos: En primer lugar, es fundamental que se den a conocer el uso y destino final de todos los recursos, en particular los de la Asamblea, por ejemplo, las prerrogativas que reciben los grupos parlamentarios; en segundo lugar es esencial que la Asamblea se vuelva un Parlamento Abierto, que sus deliberaciones estén materialmente al alcance del público, siempre manteniendo una intensa apertura y seguridad, de tal forma que los ciudadanos se sientan parte de ella. Para lograrlo se deben derribar los muros que han hecho de los parlamentos cajas negras donde los ciudadanos históricamente no han tenido acceso; es por ello que esta Legislatura cuenta con la oportunidad de abanderar los parlamentos abiertos y recuperar la idea de representación política.

Debido a ello, considero que la comunicación, la eficiencia, la representación y el costo de los congresos, son los ejes que moldearán un Parlamento Abierto, que rinde cuentas y que es transparente en su actuar.

Comunicación

Llevar nuevas prácticas para la construcción de un congreso abierto implica, por un lado, plataformas digitales centradas en el ciudadano, y por otro, un debate activo con la ciudadanía. Por ello, el portal en Internet aún resulta deficiente, pues con regularidad se encuentra desactualizado, las búsquedas para hallar reformas a leyes y reglamentos se encuentran desfasadas e implican una pesquisa pormenorizada.

El portal de Internet es una herramienta fundamental, pero debe ser amigable con los ciudadanos e investigadores, por lo que debe mejorarse. Es en este debate activo donde el ciudadano podrá comunicarle directamente a su diputado sus necesidades y, por otro lado, él podrá presentar los proyectos legislativos que lleva en marcha, explicar el por qué de sus iniciativas, puntos de acuerdo, exhortos, foros, intervenciones y trabajo en comisiones. De esta forma se dará una comunicación bilateral. Es importante tomar en consideración que no todos los ciudadanos son legalistas, por lo que el lenguaje debe ser sencillo e informativo.

Así, es fundamental cambiar los mecanismos actuales de comunicación, que tienden a estar agotados y establecen una relación de jerarquía sobre el ciudadano, es decir, implican que sólo expertos y autoridades dialogan mecanismos, instrumentos y proyectos, erigiendo una barrera de acceso a las aportaciones de las experiencias de los ciudadanos. La reconfiguración de la comunicación llevaría a que el ciudadano sea partícipe de las labores y las decisiones que cada uno de sus legisladores está tomando. De ahí la necesidad, no únicamente de hacer del conocimiento del ciudadano la actualización de las normas, sino además, de la construcción de una agenda local que sea atractiva

a la inclusión de nuevos agentes que enriquezcan y reorienten el debate desde la esfera local. Llevar la voz y recibir las propuestas de los ciudadanos implica contar con una óptica ciudadana, alentada también por los marcos de discusión que los criterios técnicos implican.

Adicionalmente, es importante que la prensa y los medios de comunicación sean “los ojos y los oídos” de los ciudadanos, por lo que la Asamblea debe facilitar, garantizando la libertad de información y de expresión, la tarea de los periodistas y de los medios de difusión, para que ellos informen claramente a los habitantes del Distrito Federal sobre el actuar de los legisladores.

Eficiencia

La arquitectura institucional de los congresos hace de ellos, además de cajas negras, aparatos costosos. En la óptica hacia un congreso abierto es necesario que éste no únicamente dialogue cara a cara con la ciudadanía, sino que además dé cuenta de su trabajo.

A manera de ejemplo: Desde el inicio de la presente legislatura, de 338 iniciativas presentadas hasta octubre de 2013, 45% habían sido dictaminadas; mientras que para la V Legislatura, quedaron en el olvido 52.3% de ellas. Tal rezago legislativo produce altos costos de transacción en la deliberación de las propuestas legislativas, de ahí la necesidad de construir un andamiaje que permita a las comisiones legislativas dictaminar los asuntos pendientes en menor tiempo y con sanciones estrictas cuando no se haga, así como una reglamentación más estricta para el trabajo de comisiones unidas, pues se tiende a aplazar sus reuniones por falta de coordinación.

Evaluar el desempeño de los legisladores es fundamental en un Parlamento Abierto, ya que permitirá que las personas tengan, junto con la información que obtendrán a través de la comunicación, un criterio para impulsarlos mediante el voto o castigarlos, si consideran que no han laborado.

Gasto

Para 2013, la Asamblea Legislativa recibió 1'472,274,250 pesos, un 30% más en comparación con 2011. En 2013, el gasto legislativo corresponde al 53.8% y los gastos de operación a 44.52%, mientras que el 14.8% de los ingresos totales destinados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponden a los grupos parlamentarios.

Como podemos ver, las cifras asignadas para la Asamblea Legislativa del DF son considerables. El avance hacia un Parlamento Abierto implica conocer el destino desagregado de los recursos -como ya lo había mencionado- para cada diputado. Si bien un dato que tiende a ser de conocimiento público es el de la dieta de cada legislador, también debe darse el criterio de máxima publicidad al destino de los recursos de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, los grupos parlamentarios y, por tanto, de las denominadas prerrogativas legislativas. La disminución del costo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, asociada a una eficacia de los legisladores, haría de ésta un congreso local ejemplar a nivel nacional.

Representación

No se puede dejar de lado, por supuesto, que la forma de relación elector-representante debe cambiar sustancialmente hacia otra,

donde se rinda cuentas sobre el desempeño legislativo individual. La pérdida de relación con los electores es el común denominador cuando han pasado los procesos electorales, debido a que los legisladores tienden a reorientar sus agendas legislativas del distrito por el cual fueron electos, dejando de lado a sus electores de origen.

Establecido por la ley, la construcción de un canal de comunicación que permita rendir cuentas anualmente a los legisladores hacia sus electores, fortalece el establecimiento de una agenda común. Por tanto, es necesario reorientar los incentivos del trabajo político. La falta de reelección legislativa orienta al legislador a guiarse por estímulos de corto plazo, donde la agenda se fija mediáticamente y no a largo plazo.

Un Parlamento Abierto, por tanto, implica reconstruir la forma en la cual se hace política. La manera cómo las autoridades construyen vínculos con la ciudadanía y explican sus acciones.

No puede obviarse el hecho de que, en la construcción del debate activo por un Parlamento Abierto, deben generarse externalidades positivas hacia las demás instituciones que construyen el andamiaje del gobierno de la Ciudad.

El impulso de un Parlamento Abierto es también cerrar las brechas hacia el gobierno abierto. Buscar que la constante sea el gobierno de proximidad es una de las más férreas batallas en la transparencia. Los órganos delegacionales tienden a crear feudos de opacidad y de (des)gobierno que no se vinculan con la ciudadanía. Implementar mecanismos vinculantes tales como pluralizar los órganos de gobiernos, la construcción de políticas públicas bajo modelos que beneficien a los ciudadanos y generar órganos de contralorías sociales, conllevaría a incentivar la

participación ciudadana, llevando a los funcionarios que se encuentran inmersos en la privacidad de sus oficinas hacia el debate de lo público, a razonar sus acciones y dialogarlas.

Reformas pendientes, conclusiones

La óptica de congresos abiertos nos permite cuestionar y transformar radicalmente el concepto de representación pública. Hacer nuestra la célebre idea de Abraham Lincoln, cuando habló del gobierno del pueblo, por y para el pueblo.

Por ello, el establecer un poder legislativo y ejecutivo en diálogo directo con la ciudadanía es una premisa fundamental en la construcción de transparencia y rendición de cuentas. Hasta este momento, de las 34 cámaras legislativas de todo el país, el Distrito Federal es el primero en suscribir un convenio que permita generar los mecanismos de apertura legislativa. Aunque no basta con la suscripción de un convenio, es necesario que sea por ley para garantizar que su cumplimiento no será truncado por la siguiente legislatura.

Siendo el Distrito Federal una de las ciudades de mayor relevancia en el país, la segunda en número de habitantes y la primera entidad en aportación a nivel nacional (17.7%), es indispensable incluir enfoques de avanzada en una Ciudad que aún en varios ámbitos se encuentra rezagada.

Finalmente, es imprescindible ampliar y definir por ley los ejes mencionados: Comunicación, eficiencia, gasto y representación como los nodos que conecten la iniciativa de Parlamento Abierto. Además, se requiere la reformulación de normas dentro del orden

jurídico del Distrito Federal para establecer canales vinculantes entre legisladores y ciudadanía, a fin que se generen los estímulos para que la ciudadanía pueda cuestionar a sus representantes sobre sus proyectos y resultados.

Por otro lado, en el mediano plazo debe impulsarse la cancelación en la cláusula de gobernabilidad que tiende a anular los márgenes de los partidos opositores en la ALDF, privilegiando el status quo y cancelando la pluralidad. Una oposición vigorosa fomenta mejores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En el mismo sentido se orienta la reelección legislativa. La creación de una agenda de largo plazo que privilegie la experiencia legislativa y los resultados permitiría consolidar proyectos de largo aliento, tal como es un Parlamento Abierto.

Así, a 25 años de la creación de este órgano legislativo, es hora de reconstruir la relación entre ciudadanos y representantes. Los resultados que como legisladores ponemos a consideración de nuestros electores para que puedan evaluarnos, cuestionar y razonar sobre los argumentos que dan razón a nuestras propuestas.

LA TRANSPARENCIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Jesús Sesma Suárez

Diputado Local y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista Mexicano.

@chuchosesma

El acceso a la información pública es uno de los más importantes logros que los mexicanos hemos tenido en toda nuestra historia. Gracias a ello, ahora podemos saber qué hace el gobierno con nuestros recursos, cómo toma sus decisiones y por qué implementa determinadas políticas públicas.

Pero no solamente eso: A través de las obligaciones de transparencia, los gobernantes también deben rendir cuentas de su actuación, mediante lo cual todos los ciudadanos podemos evaluarlos y contribuir a mejorar las instituciones.

No obstante todas estas bondades, consideramos que la transparencia tiene que ver más con un compromiso y una visión que con lo estrictamente establecido en la ley, es decir, de nada sirve que tengamos la mejor legislación si los obligados no tienen bien claro que deben cumplirla a cabalidad y por convicción.

Y esto es precisamente en lo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe mejorar para fortalecerse.

Todos los diputados, pero sobretodo aquéllos de la mayoría parlamentaria, debemos evitar confundir nuestro deber de velar por los intereses de la sociedad con la misión partidaria de mantenernos en el agrado popular de los habitantes de la Ciudad, de tal forma que nunca evitemos que los demás representantes

tengan acceso a la información gubernamental. Al hacerlo, olvidamos que los legisladores de estos “otros partidos” también representan a gente de carne y hueso, por lo que en ese mismo acto igualmente están impidiendo que ese sector de la sociedad ejerza libremente su derecho a la información pública.

Desde nuestro punto de vista, nadie debe arrogarse la facultad exclusiva de contar con toda la información relevante que implica la conducción del gobierno, con el objetivo de entorpecer en los demás el acceso a las razones de la aplicación de planes, programas y acciones por parte de las autoridades. Dicha actitud indefectiblemente llega a confundirse con el encubrimiento y, en el peor de los casos, con complicidad. De ahí la necesidad de comprometerse con las mejores prácticas en la materia y con la modernidad democrática que indica que la participación plural, mientras más abierta, mejor.

No podemos dejar de mencionar el hecho de que una oposición responsable debe cumplir permanentemente con su obligación de fiscalizar a la administración pública, lo que además resulta deseable y posible en la medida que el Partido en el poder deja de “proteger” al gobierno, más cuando el propio gobierno se pronuncia continuamente para que ello no suceda.

Pensemos tan sólo en el actual Jefe de Gobierno. Desde la época en que era Procurador General de Justicia, el Dr. Miguel Ángel Mancera fortaleció y fomentó las acciones en materia de transparencia. Tal como lo ha hecho ahora, el Dr. Mancera implementó los mecanismos necesarios para que los procesos de licitación de obras y servicios de su administración se llevaran a cabo de manera clara y limpia, sin sesgos que las mancharan ante la opinión pública.

Así mismo, desde principios del presente año, anunció que la transparencia y la legalidad son características que deberían cumplir todos los servidores públicos del gobierno capitalino y que habría sanciones administrativas y penales para los que incumplieran el Código de ética, transparencia y legalidad.

Derivado de lo anterior, es fácil poder cerciorarnos del compromiso que el Jefe de Gobierno tiene por erradicar la opacidad en la administración pública de la Ciudad. Por eso, siempre con justificación y argumentos, se deben analizar todas las propuestas encaminadas a pedir cuentas a las autoridades capitalinas antes de rechazarlas por regla.

No obstante en el Partido Verde, representado en la Asamblea Legislativa, hemos padecido en algunas ocasiones una actitud de bloqueo al solicitar información a Secretarías y Delegaciones. Dos ejemplos ilustrarán mejor esta situación. El primero fue una propuesta para conocer las medidas que se tomaron respecto a las observaciones que hizo la UNAM sobre la aplicación de los programas sociales. El segundo, otra propuesta con el objeto de garantizar que todo programa social se aplicara sin discriminación entre la población. Ambas fueron rechazadas sin mayor miramiento.

No es óbice mencionar que una de las principales funciones legales de la Asamblea Legislativa consiste en vigilar y fiscalizar la actuación de los servidores públicos, para que sea apegada a derecho; además, el propio Jefe de Gobierno se ha comprometido ante todos los que vivimos en la Ciudad de México para que esos mismos servidores públicos rindan buenas cuentas a la sociedad. Ésta es la mejor herramienta que el gobierno y los legisladores tenemos para fomentar el desarrollo democrático de la Ciudad. Hay que recordar que el trabajo de un representante popular no

consiste en proteger sus propios intereses, sino en velar por el interés de todos y que la mejor manera de hacer que esta Ciudad avance, es apoyando al Jefe de Gobierno y las políticas públicas que pone en marcha.

En ese sentido, es importante dejar claramente establecido que, a lo largo del primer año de gobierno, hemos sido testigos de la apertura que el Jefe de Gobierno ha tenido con todos los Partidos políticos -acompañado por el Secretario de Gobierno Héctor Serrano-; pero esta labor sensible y bien intencionada nunca debe verse empañada por un limitado acompañamiento a sus políticas por parte del Partido que lo llevó al poder. Al contrario, éste debe ser el principal promotor y defensor de las mismas.

Así, el Jefe de Gobierno ha llevado a cabo importantes acciones en beneficio de la ciudad, por ejemplo, aquéllas para mejorar las condiciones del medio ambiente, reordenar el desarrollo urbano y ,fortalecer la coordinación con la Federación y los Estados, entre otras; la actuación de todo el Gabinete, incluyendo la de los representantes populares de su mismo Partido, debe hacer igualmente todo lo posible para lograr que la percepción del trabajo del gobierno en la gente sea positiva.

Tal y como lo hace el Dr. Mancera, los Jefes delegacionales también deben realizar las acciones correspondientes para mantener un gobierno cercano a la gente y acercarse cada vez más de sus gobernados, estando así al pendiente de sus más básicas necesidades como lo son el pavimento, el agua y la seguridad.

No perdamos de vista que lo mejor que puede hacer cualquier mayoría parlamentaria es estar en la misma ruta y sinergia del Poder ejecutivo, en este caso del Jefe de Gobierno,

y eso significa tener apertura al diálogo y a la información con la intención de no hacer ver al propio Gobierno como carente de transparencia e ineficiente.

A ese respecto, las cuentas que ha rendido el Jefe de Gobierno son buenas y aunque falta mucho por hacer y mejorar en materia de transparencia, la Asamblea Legislativa está en un buen camino, pues las evaluaciones que se le han aplicado en la materia han resultado superadas.

Sin embargo, existen algunas voces que han afirmado que la Asamblea Legislativa ha quedado a deber en su trabajo con la ciudadanía, pues hay un gran rezago en la dictaminación de las iniciativas y sólo avanzan los temas que le interesan al Partido mayoritario.

Se ha dicho también que este órgano de gobierno -la Asamblea Legislativa-, se ha vuelto una gran burocracia en la que los trabajos no progresan debido, principalmente, a que la oposición no logra que sus iniciativas sean bien vistas por el grupo mayoritario, por un lado, y por otro, a que esa misma mayoría no tiene bien claro el rumbo que la Ciudad debe tomar.

En nuestra opinión, más que una falta de rumbo, todo ello se debe a la forma en que la propia Asamblea Legislativa comunica los resultados de su trabajo a la ciudadanía.

Ante ello, todos los Partidos representados en esta Soberanía deben sentar las bases para definir una agenda común para el Distrito Federal, una misma ruta que nos lleve a tomar decisiones que den el mejor marco jurídico posible y que otorguen sustento a las acciones, programas y proyectos que el Jefe de

Gobierno ha definido como políticas públicas a seguir, como es el caso de la transparencia y la rendición de cuentas.

Esto es sumamente importante si tomamos en cuenta que la responsabilidad de sacar adelante esta Ciudad, descansa no sólo en el Gobierno, sino en todos los diputados locales, particularmente en los que pertenecen al órgano de control legislativo, es decir, a la Comisión de Gobierno. Por eso, en este órgano máximo de dirección se deben diseñar de manera plural las prioridades y los objetivos que se tendrán en la tarea de apoyar las decisiones tomadas por el Titular de Ejecutivo.

Para que este objetivo se cumpla es necesario que más allá de colores y banderas, las propuestas de todos los Partidos sean valoradas seriamente, tratando de aglutinar todas las coincidencias posibles para impulsar acciones que el Gobierno capitalino ha diseñado y puesto en marcha. Sólo de esta manera, el Partido gobernante también podrá ver avanzar sus propias propuestas, utilizando la mayoría con la que igualmente cuenta en todas las Comisiones de trabajo.

En descargo de las voces que hablan de una parálisis legislativa, debemos decir que, sin duda, han habido logros importantes, como la inclusión en el Código Penal del delito de maltrato y crueldad animal o la reciente modificación a este mismo Código para que, en los delitos de robo, lesiones, homicidio y daños cometidos en marchas y manifestaciones en la vía pública de la Ciudad, éstos sean considerados como graves, para que los que se dedican a hacer destrozos en las calles no salgan de la cárcel. Ése es un buen mensaje que se lanza a la sociedad, pero debe hacerse más seguido y en más temas.

Más recientemente, otro logro fue la aprobación de manera unánime de las reformas a la ley contra la trata de personas en el

Distrito Federal, que permitirá hacer la labor de las autoridades más fácil y coordinada con la federación y los demás Estados de la República.

Todo ello es muy alentador, por decir lo menos, ya que la capital debe continuar siendo punta de lanza para el desarrollo del país en materia legislativa, un lugar donde se pueda discutir de todo y con todos, con la seguridad de que puede o no haber consensos, pero con la idea firme de que existe un rumbo en las leyes de la Ciudad. Si perdemos esta noción como premisa, los únicos que perderán son los ciudadanos.

Todos los Diputados debemos tomar conciencia en relación a que la Ciudad de México no puede detenerse mientras los Partidos políticos arreglan sus diferencias y que una actitud arrogante y desinteresada únicamente propiciará que nos convirtamos en un lastre no sólo para la sociedad sino también para el Gobierno.

Vale la pena recordar aquí que el semanario británico *The Economist*, señaló a principios del año pasado que los legisladores mexicanos eran de los mejor pagados de toda América Latina, pero también de los que menos trabajaban. Sólo 195 días al año. El artículo se refería a los diputados federales y senadores, cuyos 2 periodos ordinarios de sesiones tienen una duración de 45 días más que los periodos en la ALDF. Aún así, los periodos en los que no hay sesiones en las Cámaras federales se justifican, pues los legisladores deben regresar a sus Distritos y Entidades para estar en contacto con sus electores, lo cual no aplica en el caso de los Diputados locales en el Distrito Federal.

Es muy importante considerar lo anterior, pues el tiempo que tenemos los legisladores en el Distrito Federal para sacar adelante el trabajo que la ciudadanía nos ha encomendado

se encuentra muy limitado, lo cual genera una muy mala impresión de los representantes sociales ante la sociedad. Y si a ello le sumamos un escenario de escasos resultados o de falta de transparencia de los legisladores al impedir que las dependencias del gobierno rindan cuentas, la situación empeora. Sin embargo, en nuestras manos está la posibilidad de que esto no suceda.

Es por ello que, además de fortalecer una verdadera vocación por la transparencia en los diputados de todos los Partidos, la duración de los periodos en que sesionamos los legisladores locales también debe ampliarse. En el caso de la ALDF, la temporalidad tan corta de los períodos de sesiones está sujeta a muchas críticas, pues una Cámara que presenta períodos de trabajo tan cortos, obliga a sus integrantes a discutir de forma acelerada y presionada sus asuntos, debilitando su imagen ante la sociedad.

Es de todos conocido que los mayores reclamos de la ciudadanía se traducen en mayor trabajo y compromiso por parte de sus representantes, por lo que la extensión en la duración de los periodos de sesiones traería como beneficio la mejora de la percepción ciudadana sobre el desempeño de los diputados. Esto se vería reflejado en un mayor compromiso con toda la sociedad.

Para los servidores públicos (como es el caso de los diputados), rendir cuentas significa trabajar de manera seria y comprometida en favor de la ciudadanía, pero también implica informar a la sociedad y a sus representantes sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

Esas obligaciones tienen que ver con trabajar de manera transparente, honrada, imparcial, eficiente y apegados en todo momento a lo que la ley dispone.

Lo anterior cobra una especial relevancia en el Distrito Federal, donde las autoridades que tienen más contacto con la gente son los Jefes delegacionales, los cuales representan la primera instancia para la atención de sus demandas y la resolución de sus problemas. De ahí la importancia de que estas autoridades estén en contacto permanente con las personas que los eligieron, pero también la necesidad de que informen a los representantes de esa misma gente sobre su trabajo en beneficio de la comunidad.

Y aquí también los legisladores debemos reforzar nuestra función fiscalizadora, con el objeto de que las autoridades sientan el escrutinio público, de tal forma que los gobernados tengan acceso a la información que obra en poder de las Delegaciones.

Las constantes propuestas para que los titulares de las Delegaciones rindan cuentas a la población a la que se deben, de manera consistente y permanente, deben ser votadas a favor por todas las fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa. Sólo de esta manera la gente tendrá esa sensación de seguridad y confianza en sus representantes.

Es por ello que, en el caso del partido Verde, iniciamos una campaña para recorrer las colonias de todas las Delegaciones del DF, para conocer los problemas y necesidades de sus habitantes, platicando directamente con ellos y convirtiéndonos en sus gestores ante la autoridad.

Este acercamiento con los distintos sectores de la sociedad, surgió, en primer lugar, de la obligación que como representantes populares tenemos de estar cerca de la gente para defender sus intereses, pero también como una necesidad para cambiar la

idea que la gente tiene de que los políticos sólo se acercan a ellos para pedirle su voto en las elecciones.

Afortunadamente, la gente nos recibió muy bien. Desde luego ve con agradecimiento -pero también con asombro-, que nos acerquemos a ellos para ayudarles a solucionar sus problemas, mismos que pueden ir desde la poda de un árbol o la recolección de basura, hasta denuncias en materia de inseguridad o la petición de una vivienda digna.

Y digo en general porque también nos hemos encontrado con vecinos que, al ver que representantes de Partidos distintos al del Gobierno se acercan para conocer de primera mano las circunstancias en las que viven, manifiestan su desconfianza y temor de simpatizar con nosotros, pues piensan que los beneficios de los programas sociales con los que cuentan, los perderán si se acercan a otra organización política.

Esta percepción debe ser combatida lo antes posible. Para hacerlo, es necesario que los Jefes delegacionales se mantengan cercanos a la gente con el objeto de informarles sobre todo su actuación pública y para comunicar permanentemente que los beneficios y servicios que reciben no son resultado de la intervención de una sola fuerza política, sino del trabajo coordinado entre todos sus gobernantes.

Nos referimos, por ejemplo, a las becas para sus hijos, a los apoyos para las mujeres y a las medicinas para la gente adulta, beneficios que llegan a todos por parte del Gobierno de la Ciudad gracias a que su fundamento se encuentra establecido en una ley que hace que se otorguen de manera obligatoria, y no por la gracia o favor de un determinado Partido político.

Este juego perverso en el que se dicen verdades a medias o mentiras disfrazadas de verdad, también constituye una manera más de impedir el acceso a la información pública y su erradicación representa todo un reto tanto para los Diputados como para los representantes populares.

Por eso, tenemos ahora una tarea por partida doble: Primero la de hablar con la verdad a la ciudadanía, para que sepa que esos apoyos se le seguirán brindando aunque simpatice o vote por cualquier otro Partido distinto al que gobierna; y, en segundo lugar, la de velar todos los días para que esos apoyos verdaderamente le lleguen de manera regular, principalmente a quien más los necesita.

Pero nuestra labor no terminará allí. También seremos los gestores de toda la sociedad ante las distintas autoridades, con el objeto de que éstas le respondan a la ciudadanía con acciones concretas y no sólo con promesas cada 3 años, tal como sucede en las épocas electorales cuando los Partidos políticos se acercan a la ciudadanía sólo para pedirle su voto para ganar las elecciones.

Finalmente, queremos expresar que ante la falta de compromiso con la transparencia que aún persiste en algunos actores políticos, las cortinas de humo para que la sociedad no vea lo que realmente sucede y lo que verdaderamente es importante para la Ciudad, no pueden ser toleradas.

Los debates sobre temas que no son prioridad para la mayoría de la gente, nunca llegan a buen puerto y exclusivamente sirven para desperdiciar los recursos públicos tan escasos y desprestigiar aún más la labor legislativa.

Por ello, estar debatiendo y pensando en hacer consultas o foros sobre temas que no tienen el consenso necesario entre la

población y sus representantes, resulta verdaderamente ocioso. Lo decimos porque como representantes populares hemos tenido la oportunidad de estar cerca de la gente que a diario padece la problemática que implica vivir en el Distrito Federal y lo que las personas realmente esperan de sus autoridades está muy por encima de los resultados arrojados.

Me refiero a la falta de seguridad que se vive en las calles, a la escasez de agua en muchas colonias, a la mala calidad que presta el transporte público, a la contaminación que afecta la salud de tantas personas y a las manifestaciones en la vía pública que desquician las actividades de miles de trabajadores y estudiantes, sólo por mencionar algunos.

La falta de resultados también es una forma que adopta la opacidad en las acciones de gobierno.

Entonces, si se trata de hacer consultas a la población sobre los problemas que le aquejan y sus posibles soluciones, las primeras preguntas que deberíamos hacerles son las siguientes: ¿Qué crees que es más importante para la Ciudad de México? ¿Qué necesitas más en tu colonia? ¿Qué es más necesario para que llegues a tiempo a tu trabajo o a tu escuela? ¿Qué prefieres para vivir más tranquilo?

Creo que las respuestas son obvias. Y lo son porque lo que la sociedad reclama día a día son mejores condiciones de vida, por lo que las autoridades -entre ellas los diputados-, deben trabajar también diariamente para darle respuesta a esas necesidades y no para discutir sobre temas que en nada benefician a la gente o que simplemente no le importan.

Derivado de todo esto es que podemos concluir que ese gran tema que se debe discutirse seriamente en la Asamblea

Legislativa se reduce a la transparencia, a la rendición de cuentas y a los mecanismos que se deben instaurar en los hechos (no en las leyes), para que estas dos premisas de la democracia se conviertan verdaderamente en efectivas y exigibles, en beneficio de los capitalinos y de las instituciones que a lo largo de tantos años hemos logrado consolidar.

ALDF: DE LA OSCURIDAD AL PARLAMENTO CIUDADANO

Cuauhtémoc Velasco Oliva

Coordinador del Grupo Parlamentario
de Movimiento Ciudadano en la Asamblea Legislativa
del Distrito Federal.

@c_velasco

El correcto funcionamiento de una legislatura es un aspecto fundamental en cualquier sistema democrático. La capacidad de determinar si un cuerpo legislativo está funcionando correctamente depende en gran parte de la habilidad de los ciudadanos de poder observar lo que sus representantes hacen.

La información legislativa le pertenece, como en esencia toda información pública, a las ciudadanas y ciudadanos. Los esquemas que promueven la disponibilidad y accesibilidad de datos gubernamentales son una tendencia reciente, incluso a nivel mundial: el sitio de internet de Gobierno Abierto más antiguo, no tiene más de cuatro años en línea. Si bien está demostrado que la accesibilidad de datos tiene efectos significativos en la calidad de la democracia, son contados los experimentos en democracias jóvenes y emergentes, como la democracia mexicana. Ante esto, los diputados de la VI Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nos enfrentamos al enorme reto de convertir este órgano legislativo en el primer Parlamento Abierto de América Latina. Y vaya reto.

Si hasta hace muy poco se empezó a hablar a nivel internacional sobre el concepto de Gobierno Abierto, Datos Abiertos y Transparencia, en México hay aún menos antecedentes concretos

de su implementación y puesta en práctica. Tras la alternancia en el Ejecutivo Federal del año 2000, diversas disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información pública fueron puestos en marcha. En el año 2002 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en 2007, durante la LX Legislatura del Congreso de la Unión de la que tuve el honor de ser integrante, se modificó nuestra Carta Magna para incluir el derecho de acceso a la información pública en su Artículo 6o.

Dichas reformas fueron pasos muy importantes hacia el acercamiento ciudadano a los gobiernos a través del acceso a la información. No obstante, este conjunto de reformas no ha conseguido aminorar el problema de la opacidad del Estado mexicano de forma considerable. Como apunta César Villanueva Esquivel, esto sólo ha podido disolver el ocultamiento formal o documental, pero no el ocultamiento derivado de las condiciones burocráticas de la operación misma del Estado.¹²⁷

Para conseguir este tipo de transparencia efectiva, es necesario encontrar fórmulas que permitan al ciudadano no sólo tener acceso a los documentos de trabajo, sino la posibilidad de manejarlos, procesarlos, dar seguimiento al proceso legislativo, y observar su evolución a lo largo del tiempo. Al garantizar esta oferta de información pública, se generará una demanda inducida por más información y, consecuentemente, una mayor inclusión de los ciudadanos en las labores del órgano legislativo de su ciudad. De esta forma, la transparencia y los esquemas

¹²⁷ Villanueva Esquivel, César, La Institución de la Transparencia en México, (disponible en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/CesarEsquivel.pdf).

de parlamento abierto son herramientas fundamentales en la promoción de la cultura democrática en la ciudadanía.

Parlamento Abierto en la ALDF

El establecimiento de mecanismos de transparencia y apertura de datos es una pieza clave en el aprendizaje de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Al hacer disponibles para su consulta y manejo los procesos y documentos con los que el órgano legislativo trabaja día a día, se generará un acercamiento natural del ciudadano al proceso político y, consecuentemente, una mayor incidencia ciudadana en la toma de decisiones.

Para esto, es necesario que la Asamblea adopte políticas que garanticen la publicación periódica y la difusión de información parlamentaria. Un claro reflejo son las propias declaraciones de diputados de esta VI Legislatura, en las que, ante la publicación de un reporte donde se hacen observaciones sobre la opacidad e ineficiencia de la labor legislativa de la Asamblea, se atribuyen ambas omisiones a la falta de actualización de la página web parlamentaria. Esto no puede seguir ocurriendo, y menos seguir siendo un argumento para justificar la opacidad en nuestra labor. En este sentido, además de garantizar la continuidad en la publicación de los datos, se tendrá que establecer un marco regulatorio que promueva el fácil acceso y de diversidad de formatos, así como criterios para la revisión periódica de las políticas de difusión y la inclusión de Tecnologías de la Información, así como su constante actualización para garantizar esta continuidad en la disponibilidad de datos a lo largo del tiempo.

Para garantizar una transparencia efectiva, y no sólo en papel, los documentos relacionados al trabajo legislativo deberán no sólo estar disponibles, sino ser utilizables por el ciudadano. En este sentido, el proyecto para la transparencia de la ALDF deberá garantizar el suministro de información e insumos de la labor legislativa en formatos abiertos y estructurados. Muchos de estos documentos tienen el carácter de ser públicos, sin embargo, dadas las limitaciones estructurales y administrativas, éstos no se encuentran compilados ni publicados en un formato tal que permita su fácil accesibilidad y utilización.

Entre otra información que debe de estar disponible de manera sistematizada se encuentran el sentido del voto de los legisladores en cada tema, tanto del Pleno como de comisiones, así como otros datos relevantes de la labor parlamentaria de cada diputado, como el número de veces que ha intervenido en tribuna. Adicionalmente, se requiere contar con el orden del día, listas de asistencia y votaciones de cada una de las sesiones del Pleno y de comisiones, las iniciativas y proposiciones presentadas, dictámenes y otros documentos parlamentarios, por mencionar algunos elementos.

Una vez que se establezcan los criterios sobre el formato y disponibilidad de la información, la Asamblea tendrá que establecer los mecanismos necesarios para garantizar el uso tecnológico de la información. Así como lo establece la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria publicada por la ONG OpeningParliament.org, todo parlamento que aspire a ser abierto y transparente deberá establecer directrices claras para el uso de las bases de datos en línea o herramientas que permitan a los ciudadanos recuperar la información desde el sitio web del Parlamento. La documentación relativa al proceso legislativo, como el calendario de sesiones, versiones estenográficas de las

mismas, información sobre las votaciones, orden del día, y demás, deberán estar disponibles y accesibles en todo momento. Por otro lado, los trabajos de las comisiones forman parte fundamental del proceso legislativo y son estas quizá los órganos legislativos menos transparentes en cuanto a registro de documentos, votaciones y asistencia se refiere. Cualquier normatividad que busque transparentar los trabajos del legislativo local deberá hacer especial énfasis en este tipo de órganos parlamentarios.

Transparencia en los órganos de gobierno de la ALDF

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es su órgano permanente de gobierno, establecido en términos del Artículo 122, inciso C, Base Primera, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como cuerpo colegiado, expresión de la pluralidad de la Asamblea en que se representan todas sus fuerzas políticas, esta Comisión tiene encomendada por nuestra Ley Orgánica la sensible tarea de dirigir y optimizar el ejercicio de nuestras funciones legislativas, políticas y administrativas. Una tarea de semejante magnitud requiere de una gran legitimidad para presentarse frente a la sociedad y frente al propio parlamento. No obstante, uno de los principales cuestionamientos que le han sido hechos recae en la transparencia de su operación, deliberaciones e incluso, documentos. El manejo actual ha dado además pie a manipulaciones informativas que lastiman su imagen y ponen en manos de la sociedad información que lejos de orientarle, le engaña de forma lastimosa.

Transparentar este máximo órgano interno es por lo tanto uno de los principales retos que tiene la Asamblea. Actualmente, el marco regulatorio de las comisiones ordinarias de la Asamblea,

contenido en el Reglamento Interior de Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se aplica a la Comisión de Gobierno. Ello tiene importantes consecuencias, como es la inexistencia de versiones estenográficas de sus sesiones, la falta de publicidad de sus acuerdos, minutas, órdenes del día, etc. En ese sentido, adecuar nuestro marco jurídico para hacer frente a esta problemática es una tarea fundamental que los legisladores tenemos frente a nosotros. Así, se desprende que una de las tareas urgentes en la materia es la de implementar lineamientos claros y precisos sobre la asignación, ejercicio, comprobación y publicidad de los recursos asignados.

Prerrogativas de los grupos parlamentarios

El 29 de agosto de 2011 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Entre otras relevantes modificaciones, fue adicionada una fracción XIV al artículo 16 de la Ley, en la que por primera vez en la historia de la Asamblea, se formuló la obligación de publicar los recursos económicos que de conformidad con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, entrega el Órgano Legislativo a los Diputados Independientes, Grupos Parlamentarios o Coaliciones, así como los informes que éstos presenten sobre su uso y destino final.

De ese importante paso dado por la V Legislatura de la Asamblea podemos hacer un balance a poco más de dos años de su entrada en vigor. Si bien esa disposición ha significado la apertura de relevantes datos sobre el destino de importantes

recursos que eroga la Asamblea, la responsabilidad que recae en los propios grupos y diputados sin reglamentación alguna no ha permitido tener al alcance una información oportuna y precisa sobre los montos ejercidos, su destino y documentación comprobatoria. Por otro lado, estos recursos son ejercidos sin mayor reglamentación, lo que genera diversas problemáticas en su aplicación. En ese sentido, el principal reto en la materia es de igual manera, la creación de un marco regulatorio adecuado, que permita que exista uniformidad en la información presentada y garantice su relevancia, oportunidad y, sobre todo, que parta de la base de una correcta y racional aplicación de los recursos públicos.

La transparencia y la ciudad

Cada vez más gobiernos en el mundo utilizan esquemas de datos abiertos -conocidos también como *open data*- para mejorar la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la eficiencia en sus servicios. En nuestro país, destacan los esfuerzos realizados por el Gobierno del Distrito Federal mediante la adopción del Programa de Gobierno Abierto CDMX. Dicho esquema forma parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y pretende ser un instrumento de encuentro para integrar la participación y el diálogo constante entre gobierno y sociedad, y de esta forma impulsar estrategias concretas que construyan una relación de confianza mutua. En el Manifiesto de Gobierno Abierto CDMX, se define el concepto de Gobierno Abierto como aquél que aprovecha la inteligencia colectiva de diferentes sectores de la sociedad para enriquecer los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas utilizando herramientas tecnológicas con un enfoque inclusivo, asegurando un ejercicio pleno de derechos y participación democrática.

Si queremos consolidar a la Ciudad de México como una entidad vanguardista en temas de participación ciudadana y democracia participativa, su órgano legislativo no puede quedar rezagado. Si bien los beneficios de estos esquemas de Gobierno Abierto son de conocimiento general, la adopción de dicho esquema en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es un enorme reto que la VI Legislatura deberá asumir con responsabilidad.

Consideraciones finales

A lo largo de este texto, se ha hecho un intento por contrastar la realidad a la que como legisladores nos enfrentamos en el desempeño de nuestras funciones, con casos ideales y algunas nociones que en teoría deben contener los Parlamentos Abiertos. Como ya se ha evidenciado, tenemos un enorme reto por delante. Existe consenso en el diagnóstico: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es uno de los órganos legislativos más opacos e ineficientes del país. Al respecto, Khemvirg Puente, en su ensayo Legislar en la Oscuridad, La Rendición de Cuentas en la ALDF, señala atinadamente que el proceso de institucionalización de la Asamblea tiene aún muy grandes pendientes por delante, que requieren principalmente del convencimiento de sus integrantes de la aplicación de los principios de democracia y rendición de cuentas.

Si bien las limitaciones materiales y técnicas pueden ser superadas y adaptadas tomando como ejemplo otros casos de éxito a nivel internacional, la exitosa implementación de los esquemas de Transparencia y Parlamento Abierto en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal requerirán, sobre todo, de una enorme voluntad política. En un esfuerzo multipartidista que logre reunir a los asambleístas de todos los partidos, los

partidos progresistas de la Ciudad de México deberán hacer suya la bandera de la transparencia y encabezar este proyecto de enorme trascendencia para la vida democrática de nuestra ciudad capital.

SOBRE LOS AUTORES

Guillermo Ávila (@guillermoavilar), Investigador del proyecto Monitoreo y vinculación con el Poder Legislativo, del Área de Transparencia y rendición de cuentas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Javier Berain (@javierberain), Coordinador del Programa de Parlamento Abierto en Arena Ciudadana, es analista político en radio y activista social.

Eduardo Bohórquez (@ebohorquez), Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana, capítulo mexicano de la organización internacional Transparency International. Además es Director de la Fundación Este País.

Vicky Bolaños (@VickyBol), Periodista digital en RTVE.es y cofundadora de Qué Hacen los Diputados, organización española de monitoreo parlamentario.

Diego Ernesto Díaz Iturbe (@DiazIturbe), Director General de la organización de monitoreo parlamentario Impacto Legislativo.

Fernando Dworak (@FernandoDworak), Académico del Instituto Tecnológico Autónomo de México, consultor político y analista experto en temas legislativos.

Arely Gómez González (@SenArelyGomez), Senadora de la República por el Partido Revolucionario Institucional durante LXII Legislatura y Presidenta del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información.

Gabriel Gómez del Campo (@GabrielGdelC), Diputado Local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante la VI Legislatura, ahí se desempeña como Presidente de la Comisión de Transparencia a la Gestión.

Manuel Granados Covarrubias (@ManuelGranados), Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

María del Carmen Nava Polina (@MaricarmenNava), Directora General de la organización Visión Legislativa y columnista del portal electrónico Animal Político.

Federico Reyes Heroles (@IntegridadMx), Presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, el capítulo mexicano de Transparencia Internacional. Además es Presidente del Consejo Directivo de la Fundación Este País y escribe una columna semanal en el diario Excélsior.

Zoé Robledo Aburto (@zoerobledo), Senador de la República por el estado de Chiapas en la LXII Legislatura, pertenece a la bancada del Partido de la Revolución Democrática y es Presidente de la Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales del Senado de la República. Es miembro del Consejo de Administración de la Revista Este País y columnista del periódico El Herald de Chiapas.

Laura Rojas (@Laura_Rojas_), Senadora de la República por el Estado de México en la LXII Legislatura, pertenece al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. En el Senado se desempeña como Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y es columnista del diario Excélsior.

Pablo Secchi (@pablosecchi), Director Ejecutivo de Poder Ciudadano, el capítulo argentino de la organización internacional Transparency International.

Jesús Sesma Juárez (@chuchosesma), Diputado Local en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante la VI Legislatura, en donde es Coordinador del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista Mexicano así como Presidente de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica.

Laura Valencia Escamilla (@UAM_Comunidad), Académica del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Cuauhtémoc Velasco Oliva (@c_velasco), Diputado Local por el Distrito XXII en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante la VI Legislatura, ahí se desempeña como Coordinador del Grupo parlamentario del partido político Movimiento Ciudadano.

**La Ciudad de México,
Hacia una Nueva Relación con la Ciudadanía: Parlamento Abierto**

se terminó de imprimir en la Ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2013 en los talleres de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
Calzada San Lorenzo 244, Col. Paraje San Juan,
Delegación Iztapalapa, 09830, México, D.F.

Se tiraron 2,000 ejemplares.