



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN BIBLIOTECOLOGÍA Y ESTUDIOS DE LA
INFORMACIÓN

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIBLIOTECOLÓGICAS Y DE LA
INFORMACIÓN

CONTRIBUCIONES DE LA BIBLIOTECA PARLAMENTARIA EN LA
CONSECUCCIÓN DEL MODELO DE PARLAMENTO ABIERTO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA PRESENTA
FABIOLA ELENA ROSALES SALINAS

TUTOR:

DR. JONATHAN HERNÁNDEZ PÉREZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES BIBLIOTECOLÓGICAS Y DE LA
INFORMACIÓN

CIUDAD DE MÉXICO, DICIEMBRE, 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, porque alimenta nuestro espíritu, nos perfecciona como servidores de la humanidad y nos hace mejores personas.

A la Cámara de Diputados de México, por darme una misión laboral y la oportunidad de desarrollarme en el ámbito profesional y humano.

Al Programa de Posgrado en Bibliotecología y Estudios de la Información y a su coordinadora la Dra. Lina Escalona Ríos, por la oportunidad de seguir estudiando y por su guía y excepcional profesionalismo.

A mis tutores, el Dr. Jonathan Hernández Pérez, por su guía y ejemplo de liderazgo, y los generosos comentarios del Dr. Hugo Alberto Figueroa Alcántara -cálida voz que me recibió en la disciplina bibliotecológica-, de la Dra. Nayeli Gervacio Mateo, del Dr. Federico Hernández Pacheco, y del Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez.

A la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios de la IFLA, por permitirme conocer a los mejores maestros de mi profesión.

A la Red de Bibliotecas Parlamentarias de América Latina y el Caribe, por darme la oportunidad de aprender de mis extraordinarios colegas y hermanarme con las entrañables personas que la integran.

A mis jefes, porque me han enseñado con el ejemplo y me han brindado innumerables oportunidades.

Dedicatoria

Con amor y total agradecimiento:

Para papá Dios,
porque me ha cambiado de muchas maneras.

Para Alejandro,
porque es mi razón de ser.

Para Rafa,
por su paz, por su ciencia
y porque con la suma de ambas virtudes
me gustaría seguir compartiendo la vida.

Para Mamá Angélica y Saúl,
porque son mi refugio.

Para Mamá Nena, Mamá Rosita y Papá Lolo,
quienes me han dado todo para ser la persona que soy.

Para toda mi familia,
por su amor y su apoyo,
a los que veo y escucho en este plano
y a los que volveré a ver algún día.

Para mis amigas y amigos,
que son la familia que he escogido para hacernos más felices.

Índice

Introducción	6
Capítulo 1. La biblioteca parlamentaria	12
1.1. Conceptos y alcances	16
1.2. Servicios de la biblioteca parlamentaria	26
1.3. Productos de la biblioteca parlamentaria	30
1.4. Personal de la biblioteca parlamentaria	33
1.5. La biblioteca parlamentaria de cara a la sociedad	34
Capítulo 2. El parlamento y su evolución hacia el parlamento abierto	39
2.1. Recorrido histórico de la institución parlamentaria con base en su función representativa	40
2.2. Crisis de la representación parlamentaria	55
2.3. Transformación de las asambleas parlamentarias con base en el modelo de parlamento abierto	63
Capítulo 3. Contribuciones de la biblioteca parlamentaria para la consecución del modelo de parlamento abierto	79
3.1. Pilares del parlamento abierto y su relación con la biblioteca parlamentaria	80
3.2. Principios de parlamento abierto y su impronta en los servicios y productos de la biblioteca parlamentaria	93
3.3. Incidencia de las bibliotecas parlamentarias en los planes de acción de parlamento abierto	104
Conclusiones y recomendaciones	115
Bibliografía	119

Índice de gráficas

Gráfica 1. Tendencia de la población europea a confiar en su parlamento nacional (valores expresados en porcentaje)	57
Gráfica 2. Confianza de la población latinoamericana en sus Congresos (valores expresados en porcentaje)	58
Gráfica 3. Confianza de la población africana en su Parlamento / Asamblea Nacional	60
Gráfica 4. Confianza de la población árabe en su Consejo de Representantes (Parlamento)	61

Índice de figuras

Figura 1. Pilares del parlamento abierto	81
Figura 2. Principios de parlamento abierto	94

Índice de cuadros

Cuadro 1. Bibliotecas parlamentarias en los planes de acción de parlamento abierto	106
Cuadro 2. Productos y servicios de la biblioteca parlamentaria identificados de acuerdo con los pilares del parlamento abierto en que inciden	111

Introducción

Las bibliotecas parlamentarias son las unidades de información que dependen de los órganos del Estado llamados parlamentos, congresos, asambleas, entre otras denominaciones, los cuales se constituyen como órganos de representación popular de las naciones, regiones o entidades subnacionales alrededor del mundo. La información, como producto, medio, servicio y fin, es un elemento primordial en el contexto de estos órganos de representación y es por ello por lo que la información parlamentaria, desde cualquiera de sus ángulos, ostenta un interés permanente en legos y eruditos. En adición a la importancia intrínseca de la información dentro de estos cuerpos colegiados, se debe tener presente que al ser un poder del Estado cuya integración se deriva de una elección popular, los datos, información y conocimiento que se generan, gestionan y conservan en su interior, son también de utilidad e interés para todas las personas, en primera instancia porque estas personas son las que delegan el poder a un representante popular, pero también porque las sociedades se interesan y se involucran cada vez más en las decisiones que toman sus líderes políticos debido a la desafección ciudadana hacia las instituciones públicas y al clamor popular por una rendición de cuentas, que lleve a una verdadera praxis la etimología de la democracia.

Es precisamente desde el interior de las instituciones públicas que es menester abrir puertas y ventanas y crear canales de comunicación que optimicen las leyes de acceso a la información para transparentar las formas, procedimientos, reglamentos, usos y costumbres de los quehaceres públicos, en particular, de las prácticas parlamentarias, para empoderar a las personas y mejorar la gobernanza por el bien de todas y todos. En este contexto cobra un peso específico el tema que nos ocupa, el parlamento abierto y la relación que puede existir, o se puede crear, desde las bibliotecas parlamentarias, para contribuir a la implementación de este modelo en cada una de las asambleas del mundo.

En algunas ocasiones los bibliotecarios estamos tan preocupados por atender las necesidades de los usuarios y la fenomenología de información propia de nuestro

quehacer cotidiano, que dejamos de ocuparnos por lo que podemos lograr si conectamos con nuestro derredor. *A priori*, podemos aseverar que no hay duda del muy importante rol que ejerce la biblioteca parlamentaria para ofrecer servicios objetivos, eficientes y apartidistas para la toma de decisiones de los representantes populares, mas lo que se pretende en el presente documento es conocer si estas bibliotecas parlamentarias han misionalizado sus actividades en pos de coadyuvar en la democratización de la información que generan, conservan y difunden sus instituciones.

El parlamento abierto es un paradigma que mejora el desempeño democrático al estar basado en cuatro pilares que rompen la conducta con la que operaron la instituciones del poder legislativo y que les resultó en el descrédito global; es por ello que se considera de interés visibilizar la función de la biblioteca como un puente entre el parlamento y la ciudadanía, y conocer en qué medida las instituciones parlamentarias pueden apoyarse en sus bibliotecas para implementar el modelo de parlamento abierto.

De acuerdo con lo que establecen las directrices internacionales de la IFLA (2009), este tipo de bibliotecas apoyan al parlamento en el suministro de información sobre la institución para el público en general y también pueden apoyar al trabajo del parlamentario con su electorado, en el distrito o circunscripción de la que es representante. Esta dualidad de intereses parlamentario-ciudadanos, hacen de la biblioteca parlamentaria una institución que podría ser valorada en el contexto de apertura parlamentaria que se está viviendo en la actualidad. Sin embargo, y derivado de una búsqueda en la literatura especializada, se observó la falta de investigaciones que visibilicen la participación de la biblioteca parlamentaria en el contexto del parlamento abierto, por lo que la problemática a abordar en la presente investigación se centra en dilucidar ¿cuál es la relación entre los servicios y productos que ofrece la biblioteca parlamentaria y el modelo de parlamento abierto? y ¿cómo se puede coadyuvar al logro del modelo de parlamento abierto desde la biblioteca parlamentaria?

La hipótesis por comprobar es que, si en efecto, la biblioteca parlamentaria ofrece servicios y productos que son de utilidad para institucionalizar las prácticas del parlamento abierto, a través de la oferta de productos y servicios que consideran las necesidades de información de las sociedades contemporáneas, que exigen de sus representantes transparencia y acceso a la información parlamentaria, rendición de cuentas, participación ciudadana con ética y probidad, para que, a partir de los hallazgos, se logre demostrar, positiva o negativamente, la hipótesis planteada.

Para establecer resultados, la presente investigación se configura como un estudio descriptivo, analítico e histórico, con un enfoque cualitativo que contiene un análisis de datos deductivo y mixto. Hace uso de datos cuantitativos relativos a la incidencia de las bibliotecas parlamentarias en los procedimientos que dan vida al parlamento abierto; a la vez, usa datos cualitativos con respecto a la simetría de los productos y servicios que ofrece la biblioteca parlamentaria con referencia a los pilares y principios del modelo de parlamento abierto.

El objetivo primordial es demostrar que las bibliotecas parlamentarias son unidades que se han democratizado con el paso de los años y que son un aliado fundamental en el camino de las instituciones para transitar al modelo de parlamento abierto. De igual manera también se pretende identificar cómo se actualizan los principios del parlamento abierto a través de los servicios y productos que ofrece la biblioteca parlamentaria.

La metodología utilizada es un análisis de literatura para dar cuenta del devenir histórico y las características de las bibliotecas parlamentarias, los parlamentos y el modelo de parlamento abierto, con base en estudios teóricos, directrices, lineamientos internacionales y publicaciones oficiales, que expliquen el origen y transformación de estas figuras.

En este tenor, la presente investigación está estructurada en tres capítulos, el primero se enfoca en la biblioteca parlamentaria y establece que, de acuerdo con la naturaleza de su mandato, relacionado a la diversidad de funciones del parlamento, la polivalencia y la importancia de la información para sus usuarios primigenios; los servicios y productos que ofrece, y las condiciones en que debe trabajar su personal, las bibliotecas parlamentarias crean una tipología única de bibliotecas (Englefield, 1993; Feather y Sturges, 1997; Robinson, 1999; Elipe, 2002; Liahut, 2003; Cuninghame, 2009). Se observó que en los últimos años los especialistas del área empezaron a integrar como un foco de atención para este tipo de bibliotecas a otros usuarios diferentes a los parlamentarios, una abordaje marca claramente la división entre bibliotecas parlamentarias propiamente dichas a diferencia de las bibliotecas parlamentarias híbridas, haciendo referencia a aquellas que prestan sus servicios a la ciudadanía (Sangrid, 2010); desde otra perspectiva, varios autores integran en sus definiciones la importancia de la atención a los miembros de las legislaturas a la vez que como un elemento para democratizar al parlamento (Montobbio 2008; Cuninghame, 2009; Rosales, 2009; Angelescu, 2010; Missingham y Miskin, 2012).

En el segundo capítulo se explica la evolución histórica de las asambleas representativas, desde sus orígenes en el siglo XIII, con el propósito de entender el desarrollo de este poder del Estado y el distanciamiento de sus bases, los ciudadanos a quienes representan (Fix, 1994; Valadés, 1999; Mora-Donatto, 2006; Valencia, 2007; Reynoso, 2012; Carpenter, 2015), y cómo, desde aproximaciones teóricas, se empieza a consolidar la democracia deliberativa y a modelar acciones comunicativas desde percepciones más horizontales de las relaciones entre representantes y representados (Habermas, 1985 y 2005, Moreno, 2008). Se comprobó que la crisis del parlamento es una realidad omnipresente que se ve reflejada en muy bajos índices de confianza ciudadana (Eurobarómetro, Latinobarómetro, Afrobarómetro, Arabobarómetro y Asiabarómetro, 1995-2020) y cómo esta desafección fue el caldo de cultivo para sumar las voluntades de gobiernos y ciudadanos de 79 países para crear la Alianza para el Gobierno Abierto,

marco orgánico de las múltiples alianzas nacionales de parlamento abierto, definido como un modelo para generar una nueva forma de relación entre representantes y representados, mediante la articulación de formas de interacción que fomenten la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad, a través de todos los procesos y las labores parlamentarias (Open Government Partnership, 2016, 2017, 2018 y 2019). Se realizó una revisión de las múltiples alternativas que se han generado para identificar problemáticas y modificar conductas parlamentarias en pos de crear un nuevo vínculo virtuoso entre los parlamentos y las personas (Beetham, 2006; Power, 2012, Declaración de Santiago, 2012, Openparliament.org, 2012; National Democratic Institute, 2012 y 2013).

El tercer capítulo se centra en recabar evidencia sobre los productos y servicios puestos a disposición del público general por parte de las bibliotecas parlamentarias, con base en los contenidos conceptuales de los pilares en los que reposa el modelo de parlamento abierto, y en sus principios o formas de llevarlos a cabo. Se encontró que estos pilares no son ideas nuevas, antes bien, son fundamentos de la institución parlamentaria al menos desde el primer texto doctrinal del derecho parlamentario del siglo XVIII (Bentham, 2015); los cuales se describieron a la luz de pensadores contemporáneos y se conectaron, en la medida de lo posible con el capítulo segundo (Habermas, 2005; Berliner, 2014; Reynoso, 2012; Bátiz Vázquez, 2015; Puente, 2018; Escobar Barrera, 2020), para culminar con la integración descriptiva de las acciones articuladas desde las bibliotecas parlamentarias, lo que ayuda a demostrar que incluso antes de que se creara la figura de parlamento abierto, las bibliotecas parlamentarias ya habían abordado diversas formas de ser puentes entre los congresos y su ciudadanía.

Las democracias contemporáneas son democracias representativas y los representantes más cercanos a las personas son los parlamentarios, diputados, asambleístas, la comúnmente llamada cámara baja, cámara históricamente relacionada con los estratos sociales menos encumbrados, por lo que un divorcio

entre estos dos sectores es impensable, si se desea una democracia más activa. Poner al ciudadano en el centro de la esfera política y derivado de ello, incluir al ciudadano en el diseño de los servicios de la biblioteca parlamentaria, permite una intensa participación ciudadana, directa, con un agudo ejercicio de rendición de cuentas con base en la transparencia de la información y aderezado con valores éticos, esto es el modelo de parlamento abierto.

Con el advenimiento del derecho a la información como un derecho humano (Ortega Martínez, 2004), una nueva era de Estados transparentes llegó para afianzarse a pasos agigantados, ahora se reconoce ampliamente que el *modus operandi* de los Estados opacos no puede continuar en la era del conocimiento, el poder debe empoderar al ciudadano y para promover esta participación, es necesario que los parlamentos les provean de información; al considerar que las bibliotecas parlamentarias son proveedoras de información *per se*, la ecuación es clara, las bibliotecas y los bibliotecarios parlamentarios debemos contribuir a abrir las puertas de las instituciones a todas las personas.

Finalmente se ofrecen una serie de conclusiones que establecen la importancia de las bibliotecas parlamentarias y su contribución para el modelo de parlamento abierto, así como una serie de recomendaciones para potenciar este papel.

Capítulo 1. La biblioteca parlamentaria

La información y el parlamento constituyen un binomio indisoluble, por lo que para comprender la importancia y polivalencia de la información que se produce, se consulta, se conserva, se difunde y que es de utilidad en el ámbito parlamentario, se deben considerar las variadas funciones constitucionales que desempeñan las asambleas parlamentarias.

De los 193 países reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria (2021) registra 192 estados que tienen asamblea representativa. Alrededor del mundo se han identificado diversas funciones que realizan estas instituciones parlamentarias, a saber: representativa, legislativa, financiera y presupuestaria, de fiscalización, jurisdiccional, electiva, administrativa, de control y contrapeso político, de gestoría, deliberativa y de información.

A continuación, se describen someramente cada una de estas funciones y con la finalidad de establecer la transversalidad de la información en este contexto, se ofrecen ejemplos:

- La función de representación se ha considerado la esencia de la institución parlamentaria “la naturaleza representativa del Parlamento es su telos, su finalidad primigenia. Su propia naturaleza jurídica [...] La Asamblea parlamentaria, en cuanto representa políticamente a la ciudadanía, se muestra como el símbolo por excelencia del pluralismo y de la participación consustancial a la libertad” (Rojo, 2012, p. 4).
- La función legislativa es la relativa a la producción de leyes. En la teoría de la legislación (Mora-Donatto, 2012) se incluye la evaluación legislativa *ex ante* y *ex post*. Para el diseño, redacción y evaluación de las leyes se requiere de información que nutra los documentos a lo largo del proceso legislativo, la exposición de motivos, los considerandos de los dictámenes y los debates en el pleno, así como información para evaluar los instrumentos normativos. El dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de

Diputados presentado en materia de consulta popular y revocación de mandato incluyó en sus considerandos un estudio de derecho comparado realizado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, unidad administrativa integrante de la biblioteca parlamentaria (Gaceta Parlamentaria, 2019)

- La función financiera y presupuestaria es la facultad que tiene el Poder Legislativo para discutir y aprobar anualmente el paquete de reformas fiscales de recaudación y el proyecto de *Presupuesto de Egresos de la Federación* enviado por el Poder Ejecutivo, para la cual se requiere de información para corroborar las principales variables macroeconómicas de crecimiento, inflación, tasas de interés, precios del petróleo y los avances financieros de los programas y proyectos que el Ejecutivo informa y envía al Legislativo para su aprobación (Tépach Marcial, 2010); este proceso continúa con
- La función de fiscalización, la cual incluye la revisión de la *Cuenta Pública*, es decir la revisión del ejercicio real del gasto gubernamental, para la cual los parlamentarios requieren de información sobre si se gastó y cómo se gastó el presupuesto que ellos aprobaron pero que es “dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos” (Mora-Donatto, 2000, p. 33);
- La función jurisdiccional, es la derivada de las facultades que la Constitución otorga a ambas cámaras para, en principio, declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos, a través del procedimiento de declaración de procedencia, además para conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a través de los juicios políticos; en los procesos que se han llevado a cabo, podemos observar que la integración de los expedientes debe ser sustentada con información completa y fidedigna para formular los dictámenes de la Sección Instructora (Gaceta Parlamentaria, 2021).

- La función electiva se centra en la selección y designación de individuos para desarrollar cargos públicos, algunos de estos ejemplos se ilustran en el artículo 84 constitucional, el cual establece que en los casos de falta absoluta del Presidente, el Congreso está facultado para constituirse en Colegio Electoral y nombrar presidente interino o sustituto; el artículo 6º de la constitución mexicana, faculta al Senado para elegir a los consejeros del organismo garante del acceso a la información pública y la protección de datos personales, es decir del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; en el artículo 42 del citado ordenamiento, se faculta a la Cámara de Diputados para elegir al consejero Presidente y los consejeros del Instituto Nacional Electoral;
- La función administrativa se refiere a conceder permisos a los ciudadanos para prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero o a quienes deseen aceptar y usar condecoraciones extranjeras, a conceder licencias y a ratificar nombramientos. Para el caso de México se han derogado las disposiciones constitucionales referidas a los permisos y actualmente siguen vigentes las referentes a las licencias y ratificaciones, de acuerdo con los artículos 73 y 78 constitucionales;
- La función de control y contrapeso político se ejerce para equilibrar los poderes de la Unión mediante un sistema de pesos y contrapesos que eviten la preponderancia de uno de ellos sobre los demás, a través del monitoreo tendiente al buen ejercicio de los asuntos públicos. Entre otras facultades se señalan las contenidas en el artículo 93 constitucional, en el que se establece que cualquiera de las cámaras puede convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales y a los titulares de los órganos autónomos, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas; este artículo también establece que las cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, además de que pueden requerir información

o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal;

- La función de gestoría está relacionada al servicio que prestan los legisladores a favor de sus electores para la resolución de problemas específicos de los ciudadanos. A partir de la LXI Legislatura (2009-2012), la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* publica sistemáticamente los informes de las y los diputados, en los cuales puede observarse las gestiones que llevan a cabo para apoyar a su electorado en sus distritos electorales y en sus circunscripciones;
- La función deliberativa es la actividad característica del Parlamento, incluida en la raíz misma de la palabra, *parabolare*, que en latín significa el verbo hablar, tiene como fin la presentación, y en su caso, la unificación de opiniones con base en el debate. En la tradición mexicana se pueden consultar dos siglos de debates parlamentarios que se consignan en los diarios de los debates, que son las publicaciones que registran exactamente lo que dicen los legisladores en las sesiones del pleno de ambas cámaras. En el *Diario de los Debates* del 7 de noviembre de 2017 se observa la integración de un estudio de derecho comparado realizado por la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, unidad administrativa integrante de la biblioteca parlamentaria
- La función de información se refiere a la transmisión de información con el objetivo de influir en los destinatarios, configurados como personas en lo particular o colectivos, *v. gr.* grupos de interés, la opinión pública en general y en forma especial, los electores (Tudela Aranda, 2008; Cervantes Gómez, 2012).

Esta última función, la de información, cobra especial relevancia en la actualidad y para esta investigación, debido a que el modelo de parlamento abierto es una iniciativa multilateral cuyo objetivo es la promoción de la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de las TIC.

Cabe destacar que la información en el contexto de las asambleas representativas tiene ciertas particularidades, para Martínez Elipe (2002), la información parlamentaria no es autónoma, sino que ostenta un carácter instrumental debido a la heterogénea finalidad de las solicitudes de información que expresan los legisladores. La información que solicitan, y reciben las y los parlamentarios, no tiene un fin concreto, además de que puede utilizarse para muy diversas actividades parlamentarias e incluso extraparlamentarias.

1.1. Concepto y alcances

Para definir a la biblioteca parlamentaria es conveniente establecer, en primer término, que son consideradas bibliotecas especiales con relación a los usuarios que atienden (Englefield, 1993; Feather y Sturges, 1997; Cuninghame, 2009; Sangrid, 2010) y a las colecciones que organizan (Englefield, 1993; Feather y Sturges, 1997; Cuninghame, 2009; Sangrid, 2010), por lo que se puede establecer que constituyen, en sí mismas, una tipología de bibliotecas única.

A nivel global, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria (2021), existen 76 países con regímenes parlamentarios, 47 con regímenes presidencialistas, 47 sistemas mixtos presidenciales-parlamentarios, 12 monarquías, 5 regímenes comunistas, entre otros sistemas políticos; derivado de ello, es claro asentar que las asambleas representativas no se identifican en todo el orbe con la denominación de parlamentos. Inclusive con estas diferencias terminológicas que supone la pluralidad de sistemas políticos, y aunque la literatura especializada las ha identificado también como bibliotecas legislativas y bibliotecas de las legislaturas (Englefield, 1993; Cuninghame, 2009; Anghelescu, 2010, Sangrid, 2010), el término de biblioteca parlamentaria es ampliamente reconocido y aplica a las unidades de información documental pertenecientes a las instituciones del Estado que integran

las asambleas representativas¹ inclusive cuando no necesariamente se denominen con el término de biblioteca, al interior de estas instituciones.

Como ejemplos de lo anterior se contrastan las diferencias terminológicas de los casos que han defendido el término biblioteca a *contrario sensu* de las instituciones que han variado de nombre. Paradigmáticos ejemplos, de permanencia del término tradicional, son el caso de la Library of Congress de Estados Unidos y la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, la primera de ellas incluso ha cambiado su logotipo para posicionar el término. En contraposición, de entre las instituciones parlamentarias que han optado por cambiar el nombre de su unidad administrativa se encuentran el Centro Europeo de Documentación e Investigación Parlamentaria del Parlamento Europeo, el Centro de Documentación e Información en la Cámara de Diputados de Brasil y el extremo de mutación nominal es el de la Cámara de Diputados de México, que empezó con Biblioteca del Congreso (1822), Biblioteca Pública del Honorable Congreso de la Unión (1936), Centro de Información y Documentación (1976), CADI (1979), INFOCADI (1982), Servicio de Información Legislativa (1985), Sistema Integral de Información y Documentación (1991), Dirección General de Bibliotecas (2000), Centro de Documentación, Información y Análisis (2005), Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis (2011) y Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo (2020).

En este sentido Cuninghame (2009) afirma el innegable aporte de una biblioteca, un servicio de información amplio, y en general el acceso a la información para los

¹ Las *Guidelines for legislative libraries* de la IFLA fueron traducidas al español como *Directrices para bibliotecas parlamentarias*. En dicho documento se hace referencia a las conferencias anuales de la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios de la IFLA, durante las que sus profesionales reconocen que, aunque existen grandes diferencias de tamaño, recursos, historias, niveles de desarrollo y contextos políticos, se sienten sorprendidos por lo que tienen en común. (Cuninghame, 2009). Desde la observación participante, la autora recuerda el discurso de Donna Scheeder, bibliotecaria parlamentaria y entonces presidenta de la IFLA, quien en la conferencia de 2016, dio la bienvenida a la gran familia mundial de los bibliotecarios e investigadores parlamentarios, quienes encuentran en ese tipo de eventos, señaló, valiosas coincidencias profesionales que muchas veces no encuentran en sus países de origen, debido a que en varios de ellos no hay más que una biblioteca parlamentaria.

parlamentarios y menciona que “un Parlamento democrático moderno y unos parlamentarios modernos necesitan, para ser eficaces, unos servicios de biblioteca, o mejor aún, unos servicios de investigación o información, llámese como se quiera” (p. 8)

En este orden de ideas, se puede establecer que el término abarcador de biblioteca parlamentaria aplica tanto para la biblioteca del Parlamento inglés, como para la biblioteca del Congreso Nacional de Chile, para la biblioteca de la Knesset de Israel, para la biblioteca de la Dieta Nacional de Japón, para la biblioteca del Consejo Shura de Arabia Saudita, para la biblioteca de la Asamblea Popular Nacional de China, para la biblioteca de la Cámara de Diputados de México, por mencionar solo algunos cuerpos representativos alrededor del mundo.²

Además de su naturaleza orgánica, para conceptualizar a la biblioteca parlamentaria, se deben considerar cuatro aspectos, a saber: usuarios, servicios y productos,³ todos ellos aderezados por “una exigencia de actualización y exactitud de la información que no necesariamente se encuentran recogidas en las definiciones” (Cuninghame, 2009, p. 7). A continuación, se revisan cada uno de estos elementos.

Con relación a los usuarios y de acuerdo con Feather y Sturges (1997), las bibliotecas de los poderes legislativos son aquellas unidades de información encargadas de dar servicio a los integrantes de la legislatura y cuyo objetivo se centra en satisfacer las necesidades de información de los miembros del parlamento.

² En la *praxis*, el uso del término: biblioteca parlamentaria, está ampliamente difundido en países con regímenes presidencialistas, los cuales tienen asambleas representativas denominadas Congresos, por ejemplo, en la región latinoamericana, cuyos países son en su mayoría presidencialistas, se cuenta con el ejemplo de la Red de Bibliotecas Parlamentarias de América Latina y el Caribe. Véase la *Declaración de Valparaíso* (2017).

³ Para efectos de este documento, se entiende por productos a las colecciones, publicaciones, eventos, catálogo al público, gestiones, entre otros bienes que se derivan de la misión de la biblioteca parlamentaria.

Para Cuninghame (2009) “las bibliotecas de los parlamentos son bibliotecas especializadas, ya que sirven a unos usuarios particulares y bien definidos como son los miembros del parlamento, junto con su personal” (p. 7), aunque la definición de bibliotecas especializadas no sea del todo distintiva, ya que este tipo de unidades de información documental no se especializa en una temática sino que, como se observará más descriptivamente en el apartado de colecciones, éstas deben abarcar tantas disciplinas como temáticas de legislación existan o se creen.

Para Liahut (2003), entender el complejo y ocupado mundo de los legisladores y el personal que les asiste, es básico para comprender sus necesidades de información. El común denominador son las presiones de tiempo y las múltiples necesidades de información, lo cual apremia a la biblioteca parlamentaria a proporcionar sus servicios con fechas, sino es que, con horas límite.

Para ilustrar las múltiples necesidades de información que convergen en un mismo usuario, se destaca el ejemplo de los diputados federales de México, los cuales, según el artículo 43 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, pueden pertenecer hasta a tres comisiones ordinarias, adicionalmente de las comisiones de investigación y las comisiones especiales de las que podrían formar parte.⁴

Según lo dispuesto por Cuninghame (2009) existen diversas posturas asumidas por el legislador y por su staff parlamentario: 1) el rol de cara a sus representados, que incluye los temas y las problemáticas que les atañen a los ciudadanos de su distrito electoral; 2) el papel que desempeña al interior de las comisiones legislativas de las

⁴ Las comisiones son grupos de trabajo parlamentario, divididos por temáticas, por ejemplo, durante la LXIV Legislatura (2018-2021) de la Cámara de Diputados federal de México, se integraron 43 comisiones ordinarias, 5 comisiones bicamerales, y aunque no se integraron comisiones de investigación ni comisiones especiales, se han integrado 100 grupos de amistad con el mismo número de países, 2 grupos de trabajo, 3 comités y 2 consejos, cuyas temáticas van desde energía, relaciones exteriores, desarrollo rural y asuntos migratorios, hasta el grupo de trabajo para el seguimiento a la implementación de la Agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, lo que implica un universo temático de más de una centena de intereses temáticos y disciplinas.

que son miembros; 3) la información requerida para las intervenciones parlamentarias en el Pleno, a la luz de todos los reflectores; 4) finalmente se debe considerar que las posturas antes citadas pueden no ser congruentes con el sentido de su votación en el Pleno, el cual muchas veces obedece a la disciplina parlamentaria.

De acuerdo con Robinson (1999) y con base en las diferentes funciones del parlamento que revisamos al principio del capítulo, se debe tomar en consideración que en un mismo individuo existen al mismo tiempo diferentes necesidades enmarcadas en varios contextos. Los legisladores y en general los usuarios internos de la biblioteca legislativa son individuos que, de acuerdo con sus intereses políticos, a su trabajo en diferentes comisiones parlamentarias, a su formación académica previa, a su experiencia de vida, tienen necesidades de información diferentes, así como diferentes capacidades para comprenderla.

Como ha señalado Izquierdo (1999), la pregunta obligada para definir el perfil del usuario es para qué se utilizará la información, ya que es a partir de este cuestionamiento que se estará en condiciones de poder satisfacer una necesidad de información concreta, adicionalmente a esta premisa, se debe tomar en consideración que, si el tema solicitado es un tópico del que el usuario es experto, se le debe proporcionar información de frontera, detallada y completa, en cambio, si es un tema que no domina, o incluso del que no tiene un conocimiento previo, la información debe ser muy general y fácil de entender.

En el contexto parlamentario, la complejidad de definir un perfil de usuario se torna multidimensional, ya que se debe identificar un interés específico y la competencia cognitiva del usuario, además de considerar sus valoraciones en torno a cómo desea la información solicitada, de tal suerte que la suma de todos los datos ayuden a contextualizar la petición y a satisfacer mejor la demanda de información, es decir, de un mismo tema, por ejemplo, la inclusión de un pago de derechos de agua potable, se debe considerar si el usuario quiere debatir a favor del derecho humano

del agua y defender su gratuidad, o bien liderar un debate para imponer un pago justo e incentivar el ahorro del preciado líquido.

Se debe considerar que los legisladores son invitados a debatir en espacios públicos, que van desde una aparición en radio, televisión o medios digitales como el podcast, una entrevista estructurada y planeada para ser publicada en una revista o la entrevista denominada de banqueta, en referencia a que es realizada en un sitio público, en la calle, en un aeropuerto, después de un mitin, es decir, la que se suele hacer en cualquier lugar y a cualquier hora. Como ha mencionado Cuninghame (2009), se debe tomar en cuenta que los parlamentarios lidian con periodos cortos de tiempo para preparar sus participaciones tanto verbales -debates, intervenciones, entrevistas, etc.- como escritas -iniciativas, informes, dictámenes, etc.-, de acuerdo con la prioridad temática del momento.

Las bibliotecas parlamentarias se han considerado históricamente repositorios de conocimiento, o como lo definen las *Directrices para bibliotecas parlamentarias* de la IFLA (2009) han sido “memoria colectiva” (p. 22), este rasgo definitorio queda de manifiesto en dos sentidos, ya que han sido instituciones de depósito legal y al interior del parlamento se han configurado como una entidad de memoria documental.

En el primer supuesto, de acuerdo con Larivière (2000), la institución nacional depositaria para conservar el patrimonio cultural de los países, puede ser la biblioteca del Parlamento, como es el caso de los Estados Unidos de América, Israel, Japón y Finlandia. De acuerdo con un reporte de la Biblioteca Jurídica de la Library of Congress (2015), son once los países que aportan el depósito legal a sus bibliotecas parlamentarias, a saber: Argentina, Austria, Estados Unidos de América, Finlandia, Georgia, Grecia, Israel, México, Micronesia, Sudáfrica, Taiwan y Turquía. En 2018 la Biblioteca Jurídica realizó una actualización del tema, tomando en consideración el depósito legal electrónico, en la cual se incluyen dos casos de envío a bibliotecas parlamentarias, la Dieta Nacional de Japón y un ejemplo de

biblioteca parlamentaria subnacional, el caso del estado Australiano de Queensland. Es de notar que México también incluyó a su Biblioteca del Congreso como depositaria legal para documentos digitales en 2021. Adicionalmente se ha identificado que existe un número creciente de países en cuyos decretos o leyes sobre depósito legal, identifican a su biblioteca parlamentaria como depositaria, como es el caso de Chile y Colombia. Esta revisión decanta en el hecho de que, en este milenio se han incrementado el número de países en el mundo cuyo depósito legal es enviado a sus bibliotecas parlamentarias, lo que refuerza su papel como entidades de memoria colectiva de la humanidad.

Sobre su configuración como memoria documental al interior de las instituciones parlamentarias, se puede ejemplificar el caso de la Cámara de Diputados de México, la cual desde 1997 facultó, a través de un acuerdo parlamentario, a su biblioteca como depositaria institucional, condición que respaldó el Reglamento de la Cámara de Diputados de México, vigente desde el año 2010,⁵ el cual establece que:

Artículo 258.

1. Las comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas entregarán al acervo de la Cámara, a fin de integrar la memoria documental, catorce ejemplares de cada edición monográfica o periódica, así como de boletines o folletos que se publiquen. Además, entregarán al acervo de la Cámara dos ejemplares de cada pieza de material electromagnético o digital que dé cuenta de sus actividades, realizado en formatos tales como videocasetes, discos compactos u otros.
2. Las comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas entregarán a la Biblioteca para el acervo de la Cámara, conforme a su disponibilidad, las versiones de documentos de trabajo

⁵ Si bien el reglamento citado data de 2010, debe considerarse que en el capítulo séptimo “De la conformación de la memoria documental de la Cámara de Diputados” contenido en el *Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de noviembre de 1997, ya se incluían tres artículos, casi en los mismos términos que los usados en el reglamento vigente, para enviar catorce ejemplares de cada edición analógica en papel y dos ejemplares de cada pieza de material electromagnético, a la biblioteca de la Cámara de Diputados.

tales como memorias de consulta y eventos, programas e informes de trabajo, manuales de organización, boletines informativos, tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley de Ingresos y de la Cuenta Pública y otros documentos de interés para la integración de la memoria documental, se entregarán, al menos, en cinco ejemplares.

Artículo 259.

1. Se destinará un área reservada para la ubicación y consulta de los documentos citados en el artículo anterior, en las instalaciones de la Biblioteca.
2. De los impresos que la biblioteca reciba, se dispondrán siete ejemplares para consulta de los usuarios. Los siete ejemplares restantes se destinarán para intercambio de publicaciones con otros centros de información. En lo referente al material electromagnético o digital se dispondrá de dos ejemplares para consulta de los usuarios.

Otra de las características primordiales de la biblioteca parlamentaria es que tiene que ser el fiel de la balanza con respecto a la asimetría de información que tienen los parlamentarios con respecto del Poder Ejecutivo. Sobre este punto Missingham y Miskin (2012) registraron las palabras que, en 1995, Bill Hayden, entonces Gobernador General de Australia, le dedicó a la biblioteca, en el marco del 25º aniversario del Servicio de Investigación Parlamentario federal, al mencionar que “the Library’s most invaluable role is as an alternate source of information for both Government and Opposition backbench members’, and as a primary source of information for independents and members of minor parties” (p. 333).⁶ Como se observa, la biblioteca parlamentaria debe dotar de información precisa a todas las fracciones parlamentarias.

De acuerdo con Brundin (2004) en el contexto sueco, “la Biblioteca del Riksdag [Parlamento] es ante todo responsable de la provisión de información y conocimientos a diputados del Riksdag y sus asesores, adquiriendo y haciendo

⁶ Traducción libre: El rol más importante de la biblioteca es ser una fuente alternativa de información, para los parlamentarios de las bancadas afines al gobierno y de la oposición y constituirse como una fuente primaria de información para los parlamentarios independientes y de los partidos minoritarios.

disponible material sobre hechos y de información” (p. 10), por lo cual se puede considerar que es una institución indispensable para la toma de decisiones al interior del parlamento.

Desde el enfoque de Anghelescu (2010), la necesidad de proveer información e investigaciones imparciales y no partidistas se hace evidente, adicionalmente cabe destacar que, desde esta perspectiva, la noción de usuario de la biblioteca parlamentaria se conjuga con los conceptos de transparencia, accesibilidad y efectividad, dentro del papel de los servicios de información, como a continuación se hace patente:

Democratic parliaments should be representative, transparent, accessible, and effective. In order to fulfill these characteristics, parliamentarians need access to up-to-the-minute unbiased research and information facilities. A well-resourced parliament, such as is typical in developed economies, will have, inter alia, a comprehensive library and information service (p. 418).⁷

Los autores también describen la evolución de las bibliotecas parlamentarias, como por ejemplo Montobbio (2008), declara que “la biblioteca parlamentaria a lo largo de los tiempos ha asumido diferentes roles además del que le es propio, y eso sin duda ha influido en su evolución como biblioteca” (p. 2) y cita varios casos:

... en algunos países quiso ser un centro bibliográfico de renombre con el rango de biblioteca nacional y, por lo tanto, depositaria del depósito legal, como, por ejemplo, la Library of Congress de Estados Unidos. Este modelo fue seguido también por los estados bálticos una vez recuperada su independencia al iniciar su camino parlamentario. En otros casos, como la de Japón (Diet Library NLD), ha desarrollado un servicio especial de biblioteca de investigación para la cámara dentro de la propia Biblioteca Nacional. En otros, como Hungría y Colombia,

⁷ Traducción libre: Los parlamentos democráticos debes ser representativos, transparentes, accesibles y efectivos. Para satisfacer dichas características, los parlamentarios necesitan tener acceso a investigaciones objetivas oportunas, además de instalaciones e infraestructura de información.

además de biblioteca del parlamento es también la biblioteca jurídica central más importante del país. Más allá de su papel jurídico y patrimonial, ya bien entrado el siglo XXI, la biblioteca parlamentaria en muchos países se ha esforzado por asumir funciones más sociales y culturales. En algunos casos, incluso podríamos decir que cumple con igual interés e ilusión su función de apoyo legislativo con su función de biblioteca pública nacional (por ejemplo: Suecia, Italia); en otros, su misión se ha extendido aún más para ser un centro con una importante labor social con programas de alfabetización y de integración cultural y social de la gente mayor de edad, como la Asamblea Nacional de Chile; en otros casos, se ha convertido en una biblioteca pública con talleres de divulgación, visitas y programas educativos de gran difusión (Suecia) (Montobbio, 2008, p. 2).

De acuerdo con Sangrid (2010), las bibliotecas parlamentarias se dividen en dos categorías: las propiamente dichas y las híbridas, especificando que la híbrida es una combinación de biblioteca parlamentaria propiamente dicha con una biblioteca general o especial, de servicio al público.

Como se observa, esta diversificación en las misiones de la biblioteca parlamentaria responde a una ampliación de sus funciones tendiente a abrir, difundir y transparentar, la información que genera la institución parlamentaria.

En síntesis, podemos destacar que las bibliotecas parlamentarias son bibliotecas especiales con relación a los usuarios y los servicios especializados que ofrece, y porque su colección debe poseer materiales de muy distinta índole temática junto con una colección de derecho parlamentario. La característica distintiva de estos centros de documentación es que los servicios ofrecidos deben ser de muy alta calidad y deben ser proporcionados en periodos cortos de tiempo, con el objetivo de mantener informado al miembro de la legislatura para que la información sea el pilar en la toma de sus decisiones, adicionalmente también se observó que hay una creciente mención a identificar a los ciudadanos como usuarios de este tipo de bibliotecas.

Así pues, para definir a la biblioteca parlamentaria es importante considerar el nivel de mandato de su institución y la ubicación que tiene en el organigrama de la misma, es decir si pertenece a un parlamento nacional o subnacional y su dependencia orgánica administrativa; es menester identificar el mandato de servicio, si se encuentra abocada a sus usuarios naturales que son los representantes de la pluralidad de la población total de un territorio dado, o también presta servicios a sus usuarios por extensión, que es la población completa de una geografía específica; adicionalmente se debe observar la naturaleza de sus acervos los cuales, en algunos casos, son únicos o se integran como colecciones patrimoniales; y que sus servicios deben ser proporcionados con altas exigencias de calidad y generalmente con premuras de tiempo, todo lo cual nos refleja la complejidad de esta tipología de biblioteca.

1.2. Servicios de la biblioteca parlamentaria

Los servicios que ofrece la biblioteca parlamentaria son muy diversos, puesto que se derivan tanto de la historia de los países y la evolución de sus instituciones como de factores económicos, reingenierías institucionales y de contextos políticos y sociales determinados.

Dentro de estas variantes entre los servicios, inclusive se observan antípodas, como por ejemplo, la *Library of Congress* de Estados Unidos de América es una biblioteca que, permítase la licencia verbal, es biblioteca y museo en sí misma; además tiene a su cargo la oficina del ISBN nacional, posee el que podría denominarse como el mejor y más completo servicio de investigación parlamentaria del mundo, funciona como la biblioteca nacional estadounidense, y es una biblioteca pública que lo mismo da servicio a familias en su sala de lectura infantil que recibe *homeless* para ofrecerles el calor de sus instalaciones y la limpieza de sus servicios sanitarios; mientras que, de acuerdo con Anghelescu (2010) hay bibliotecas parlamentarias en las que trabajan cuatro o cinco personas.

Las *Directrices para bibliotecas parlamentarias* de la IFLA (2009) lista una serie de servicios que se observan en la mayoría de este tipo de biblioteca, aunque advierte, éstos varían de nombre entre unas y otras pues dependen del número y especialización del personal que labora en ellas, así se encuentran:

- Servicios tradicionales de biblioteca, como lo es circulación, hemeroteca, mapoteca, reprografía, entre otros.
- Servicios de información o de documentación o de referencia especializada. El Servicio de Referencia, forma parte de los servicios de información y es definido como “el área encargada del servicio de ayuda intelectual a los lectores, con objeto de que estos puedan aprovechar racional y metódicamente los recursos del fondo bibliográfico y documental de la biblioteca” (Martínez de Sousa, 1989, p. 101). Los referencistas atienden de manera directa a los usuarios, determinando de manera específica sus requerimientos informativos, y su finalidad es satisfacer sus necesidades de información inmediatamente (Escalona, 2004). En este contexto, la referencia que se presta va más allá de la identificación de fuentes de información, diseminación selectiva de información o el apoyo en el desarrollo de habilidades informativas, antes bien, se transforma en un servicio de análisis de información, creación de fuentes secundarias con base en las obras consultadas, como cuadros, resúmenes, estadísticas, además de que, en algunos casos, se confeccionan publicaciones que se convierten en obras de referencia obligada en el ámbito especializado. Detalle de esto, se observa en los documentos editados por la Subdirección de Referencia Especializada de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados de la Cámara de Diputados de México, en cuya producción se pueden consultar compilaciones relativas a las condecoraciones que otorga la cámara baja, las letras de oro del muro honor de su sala plenaria, compendios históricos de debates, informes, entre otras publicaciones.
- Los servicios de investigación, estudios o análisis, ofrecen sus asesorías y productos de investigación para apoyar al ejercicio de las atribuciones

constitucionales y legales de los miembros del parlamento, a diferencia de los servicios tradicionales de la biblioteca o los de referencia especializada que se pueden hacer extensivos al gran público, los estudios y consultorías de esta categoría de servicios tradicionalmente se encuentran disponibles únicamente para los representantes populares si bien, sus publicaciones pueden ser de carácter público. Durante el año 2019, el *Congressional Reseach Service* de la Library of Congress contestó 71,000 solicitudes congresionales, su sitio web tuvo 1.4 millones de vistas y sus documentos de investigación se descargaron en 534,000 ocasiones (*Annual Report*, 2019).

- Los sistemas de información parlamentaria se refieren a la administración de las tecnologías de la información y comunicación. La informática parlamentaria nace bajo el cobijo de la biblioteca parlamentaria, con una primera aplicación experimental en la Biblioteca del Congreso de los EUA en 1969, durante la cual se utilizaron las computadoras para ayudar en las tareas bibliotecarias de control, circulación y búsquedas en el catálogo bibliográfico. Tan sólo unos meses después, en 1970, el Departamento de Investigación y Referencia Legislativa de la Dieta de Japón, inicia algunas aplicaciones informáticas y durante ese mismo año (1970) Brasil, a través de su Centro de Información y Procesamiento de Datos del Senado Federal, inicia un gran proyecto de automatización de la legislación a través de PRODASEN. La República Federal de Alemania empieza en 1971 las primeras aplicaciones informáticas en el Bundesrat. En 1969 la Cámara de Diputados italiana acuerda recurrir a la informática para crear su propio sistema de documentación automatizado y para 1974 establece oficialmente su Centro de Documentación Automática, utilizado en las actividades contables administrativas y en la automatización de los servicios de documentación de la biblioteca y el departamento de estudios legislativos (Rosales Salinas, 2008). Hoy en día, si bien las bibliotecas parlamentarias ocupan variados sistemas computacionales, las asambleas han creado unidades especializadas en TIC, desplazando a la biblioteca parlamentaria en esta materia.

- Servicios de internet e intranet, al unísono que el punto anterior, las unidades responsables de las tecnologías de información, han desplazado las funciones que realizaba la biblioteca parlamentaria relacionadas con las provisiones tecnológicas, como lo ilustra el *World e-Parliament Report*, en el cual se observa que sólo el 8% de las bibliotecas parlamentarias se hacen cargo de los sitios web parlamentarios, contra el 72% de los departamentos TIC (Unión Interparlamentaria, 2021b).⁸
- Servicios para el público general y escuelas, al respecto Cuninghame (2009) indica que “Las bibliotecas también apoyan a la institución en su conjunto, por lo que pueden tener funciones adicionales como, por ejemplo, suministrar información sobre la institución parlamentaria al público en general.” (p. 7). Sobre este particular, se destacan dos ejemplos, el primero corresponde a la serie de folletería que edita la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, denominada *Ley fácil*, la cual es un proyecto cuyo objetivo es traducir el lenguaje técnico jurídico, a una explicación amigable que pueda ser entendida por toda la población, estos documentos se realizan a petición de algún diputado o senador o bien de acuerdo con la relevancia mediática de la reforma legal que se quiera dar a conocer a la población chilena. Otro de los proyectos que busca visibilizar la producción legislativa a la población en general es la página web *¿Qué hace Europa por mí?* La cual es un diseño del Centro de Estudios Parlamentarios del Parlamento Europeo y contiene un compendio de datos, organizados en un índice geográfico, de los proyectos que se votan en la institución parlamentaria, para facilitarles a los ciudadanos la consulta de los proyectos, aprobados por los europarlamentarios, en beneficio de una comunidad, una región, o un país en particular (Bassot, 2019).
- Publicaciones, de preservación o patrimonio documental y de archivo. Como se ha manifestado en el apartado de concepto y alcances, la biblioteca

⁸ Para muestra consúltense las *Directrices para sitios web parlamentarios* (2009) y las *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos* (2021), ambas publicadas por la Unión Interparlamentaria.

parlamentaria puede ser una institución de depósito legal; tan sólo en este milenio se ha incrementado el número de países en el mundo cuyo depósito legal es enviado a sus bibliotecas parlamentarias, lo que refuerza su papel como entidades de memoria colectiva de la humanidad.

Adicionalmente se observa que algunas bibliotecas parlamentarias también incluyen los servicios de museo, como son los casos de la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados de México, del Consejo de los Helenos de Grecia, de la *Library of Congress* de USA y del *Sejm* o cámara baja de Polonia.

El Museo Legislativo “Sentimientos de la Nación”, de México, ofrece visitas guiadas al interior del recinto parlamentario, sin costo, a cualquier persona o grupo que lo solicite; además organiza talleres vivenciales sobre la experiencia de la creación normativa, que sensibilizan a los participantes acerca de la importancia de las labores legislativas en la vida cotidiana de las personas.

A continuación, se describen algunos de los productos de la biblioteca parlamentaria que se tomarán en consideración para establecer su relación con el objetivo del presente estudio.

1.3. Productos de la biblioteca parlamentaria

Para efectos de esta tesis, se entenderán como productos de la biblioteca parlamentaria a sus acervos, bases de datos, catálogo al público, publicaciones y a los eventos unitarios que organiza. Enseguida se define cada uno de estos productos:

- El acervo de la biblioteca parlamentaria va más allá de los documentos comerciales que abundan en la mayoría de las bibliotecas, se observa una amplia colección de publicaciones oficiales, literatura gris, publicaciones de

organizaciones internacionales y estadísticas, su colección debe poseer materiales de muy distinta índole temática junto con una colección nutrida sobre derecho parlamentario (Cuninghame, 2009).

- Las bases de datos que la biblioteca parlamentaria diseña, alimenta, mantiene y publica, son aquellas fuentes de información que se realizan como parte de sus funciones institucionales en pos de la organización de datos referentes a estadísticas parlamentarias, debates del pleno, integración de legislaturas, entre otros elementos. La biblioteca de la Cámara de Diputados de México, registra una amplia gama de datos de los diputados desde 1917 y hasta el año 2009, como son el nombre completo; principio de elección, es decir si fueron diputados elegidos en las urnas, denominados de mayoría relativa o bien si fueron diputados de representación proporcional, conocidos también como plurinominales; entidad federativa y distrito electoral que representan si son diputados de mayoría relativa, o bien se consigna la circunscripción, para el caso de los diputados de representación proporcional; se incluye el nombre de los diputados suplentes, la fecha de nacimiento, comisiones a las que perteneció y datos curriculares, otras bases de datos recopilan las intervenciones en tribuna, elementos del proceso legislativo; un índice de la legislación abrogada, entre otra información.
- El catálogo al público es el instrumento desarrollado para “localizar el material bibliográfico, un documento o cualquier otro recurso de información existente en la biblioteca [...] para identificar si realmente es el que se necesita, así como valorar y tomar la decisión de su obtención [en la actualidad es necesario que continúen permitiendo] una efectiva organización de los recursos electrónicos para que éstos puedan ser localizados, identificados, valorados, accedidos (obtenidos) y utilizados por los miembros de las comunidades a las cuales va dirigida la información que contienen” (Martínez Arellano, 2009, p. 4). Los catálogos al público de las bibliotecas de los parlamentos alrededor del mundo, se encuentran a disposición a través de sus páginas web, y aunque se utilizan diversos tipos de software de administración de bibliotecas, en diversos casos se han convertido en el

punto de acceso de las bibliotecas digitales, por ejemplo el catálogo bibliográfico de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, incluye una estantería digital que integra libros de historia política, libros raros y valiosos, folletos, publicaciones de la propia biblioteca, afiches políticos, caricaturas políticas, panfletos políticos, la enciclopedia chilena entre otros miles de documentos de organismos internacionales como la CEPAL, UNICEF, Unión Europea, entre otros autores corporativos, que se integran en acceso abierto, además incluye elementos de accesibilidad universal que permiten escuchar la página de resultados de las búsquedas de información.

- Publicaciones. Las publicaciones que definimos como producto de la biblioteca parlamentaria son la que edita ella misma, como por ejemplo libros, investigaciones, análisis, fichas técnicas, alertas bibliohemerográficas, documentos que registran las memorias de eventos organizados por ella, y en general todo aquel documento que realiza la biblioteca, ya sea que se produzca por los canales editoriales tradicionales como los documentos que se publiquen en sus páginas web institucionales, como las infografías. En este rubro se incluyen los documentos emanados de sus servicios de investigación. Como ejemplo se puede consultar la página del *Congressional Research Service* de la *Library of Congress* de Estados Unidos de América, que integra miles de libros, documentos y reportes de investigación que editan.
- Eventos, que la biblioteca parlamentaria organiza como pueden ser presentaciones de libros, seminarios cursos, talleres, conferencias magistrales, entre otros. Tan solo en el periodo de contingencia sanitaria, desde abril de 2020, la Cámara de Diputados de México, a través de la Coordinación de Información, Bibliotecas y Museo, ha organizado 755 eventos culturales, al que han asistido más de 800,000 personas a través de las redes sociales.

En consonancia con la lista anterior, se observa que la naturaleza de los productos mencionados se refiere mayormente a la creación de fuentes de información que se

ponen a disposición de los usuarios en distintos formatos, analógicos y digitales; inclusive los eventos se configuran como documentos, en el sentido que contienen información y pueden consultarse posteriormente en videos, redes sociales y memorias.

1.4. Personal de la biblioteca parlamentaria

Las *Directrices para bibliotecas parlamentarias* de la IFLA (2009) reconocen que los parlamentos son instituciones cargadas de ideas y políticas que chocan entre sí, por lo que el personal debe desarrollar “antenas políticas que les permitan producir información útil para los parlamentarios demostrando al mismo tiempo imparcialidad política, lo que dará a sus usuarios confianza en que la información y el asesoramiento que reciban no estarán sesgados.” (p. 12).

De acuerdo con Robinson (1999), quienes proporcionan información legislativa juegan un papel clave como transmisor, intérprete y sintetizador de la información para el parlamento, de tal forma que la información que entreguen debe ser precisa, presentada en una forma accesible y proporcionada de manera oportuna.

Sobre este rubro, Liahut (2003) apunta que la relación personal entre el referencista y el usuario final debe crear lazos de confianza a través de los pilares de “objetividad, oportunidad, confidencialidad, precisión, y neutralidad política” (p. 3), además de que las solicitudes de información deben ser atendidas con velocidad, actualidad, relevancia y precisión.

Los referencistas parlamentarios deben configurarse como un grupo de proactivos proveedores de información, para que los servicios ofrecidos puedan ser de alta calidad, entendida ésta como servicios dinámicos, actualizados y precisos.

Como lo señala Beetham (2012), la eficacia de un parlamento depende en gran medida de su personal y que éste no dependa de un partido político y sea autónomo con respecto a otro poder del Estado.

Cabe destacar que sobre estas personas, profesionales encargados de la atención al usuario, es en quienes “descansa, en buena medida, la imagen externa que la biblioteca o centro de documentación ofrece. Ellos son los portadores de la atención individualizada, quienes transmiten al usuario la sensación de que la infraestructura existente se encuentra a su servicio. En cierto sentido, con su actitud de disponibilidad permanente ante las necesidades planteadas representan el fin último de la institución” (López de Quintana Sáenz, 2004, p. 319). En este mismo tenor es importante subrayar que existe una relación directamente proporcional entre la buena o mala atención que ofrezcan los bibliotecarios, investigadores parlamentarios y en general la totalidad del personal adscrito a este tipo de bibliotecas, hacia los usuarios, y la percepción que se llevan éstos, ya que la opinión derivada de la atención que recibieron del servidor público, trasciende a la persona e incluso a la biblioteca, para configurar la imagen que se llevan las personas de la institución en sí misma.

1.5. La biblioteca parlamentaria de cara a la sociedad

Alrededor del mundo existen prominentes ejemplos de bibliotecas parlamentarias que abrieron sus puertas a la sociedad desde el siglo pasado, como el caso de Argentina en 1917 (Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina, [2016]), el de México en 1936 (Fernández de Zamora, 2004) y el de Estados Unidos en 1939 (Library of Congress, [2016]), pero se constituyeron en ejemplos aislados hasta las postrimerías del siglo pasado, cuando este tipo de biblioteca empezó a retomar su papel como instrumento para el desarrollo democrático (Aranda Torres, 1999). El presente milenio ha sido tierra fértil para la intensificación del rol social de las bibliotecas parlamentarias, ya que se ha observado, a lo largo de estas primeras dos décadas, que han sido instituciones que han abierto sus puertas para dar

servicio, no sólo a los miembros del parlamento, sino a la población en general,⁹ lo que comprueba Brundin (2004) en varias latitudes:

... la Biblioteca del Riksdag también tiene como uno de sus cometidos ayudar a crear transparencia y acceso al trabajo del Parlamento Sueco y promover el aumento de los conocimientos de y el interés por el Riksdag y su trabajo. La Biblioteca se responsabiliza de informar al público en general acerca de los materiales oficiales que tiene y de mantenerlos accesibles al público [...] La Biblioteca finlandesa Eduskunta, la Biblioteca de la Camara dei Deputati italiana y la National Assembly Library de Corea del Sur son otras bibliotecas parlamentarias que yo sé trabajan con el mismo modelo (p. 10)

En este contexto, se puede inferir que la expansión de su centro de servicios, del usuario parlamentario al usuario ciudadano, es una evolución que no es privativa de un continente, sino que se ha reproducido en distintos puntos del orbe.

Un lustro después, en 2009, las *Directrices para bibliotecas parlamentarias* de la IFLA, destacan que este tipo de bibliotecas “también apoyan a la institución en su conjunto, por lo que pueden tener funciones adicionales como por ejemplo, suministrar información sobre la institución parlamentaria al público en general.” (p. 7). A partir de estos lineamientos, se observa un incremento en los productos de información que atienden las necesidades de información tanto de los parlamentarios como de los ciudadanos, ya que, como lo señala su autor, “Las reglas de lo que es oportuno varían, pero pueden incluir el apoyo con el trabajo con el electorado de la zona representada por el parlamentario” (Cuninghame, 2009, p. 8).

Uno de los ejemplos más paradigmáticos que ejemplifican esta dualidad de intereses, parlamentario-ciudadano, es el caso del sitio web *Lo que Europa hace*

⁹ A fines del siglo XXI, en 1996, Kohl, citado por Sangrid (2010), dividió a las bibliotecas parlamentarias en dos categorías: 1) las propiamente dichas y 2) las híbridas. En dicha categorización especificó que la híbrida es una combinación de biblioteca parlamentaria propiamente dicha con una biblioteca general o especial, de servicio al público.

por mí,¹⁰ un proyecto desarrollado por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, que presenta una serie de notas informativas sobre las acciones de la Unión Europea a nivel de las personas y de sus regiones, por ejemplo, en la categoría “En mi vida”, se pueden consultar, entre otros cientos de temas, las consecuencias que tienen las leyes de la Unión Europea sobre el sector textil y de confección, de tal suerte que una madre preocupada por la moda, puede consultar las normas que velan por la seguridad de las prendas infantiles. De igual forma, en el apartado geográfico se pueden consultar más de mil fichas de datos que ilustran a los ciudadanos europeos acerca de la legislación, las partidas presupuestales o los proyectos de gestión que el Parlamento Europeo ha aprobado para su ciudad o su región en particular. De acuerdo con Bassot (2019), “El portal fue diseñado no solamente para el uso de los Miembros del Parlamento Europeo, quienes lo pueden utilizar como una fuente de información para responder a las preguntas que les hacen los ciudadanos, sino también para que los ciudadanos lo consulten directamente” (p. 16). Cabe destacar, que el sitio web puede ser consultado por cualquier persona, en cualquier lugar del mundo, ya que no solicita número de identificación ni alguna otra verificación para acceder a sus contenidos. Se observa pues, la creciente necesidad que tienen los parlamentos -y que adoptan sus bibliotecas-, de explicar a las personas cómo se formulan las leyes que aprueban y los logros que alcanzan éstas, en beneficio de la ciudadanía.

En este mismo tenor, Missingham y Miskin (2012) rescatan el rol de la biblioteca parlamentaria en el fortalecimiento de la democracia en Australia, al mostrar que “they are understood to play a critical, active role in supporting democracy” (p. 332)¹¹

¹⁰ La página web *Lo que Europa hace por mí*, fue presentada en septiembre de 2018 en el marco del seminario anual del Centro Europeo de Estudios y Documentación Parlamentaria. Desde un inicio contaba con un número importante de 1,400 documentos de lectura fácil, los cuales pueden ser compartidos por redes sociales y de entre los cuales se publican los beneficios que se ofrecen a los ciudadanos de la Unión Europea, en general y para ciertos grupos sociales, como por ejemplo, personas con discapacidades, personas alcohólicas, campesinos, trabajadores de edad avanzada, entre otros, y que cuentan con formatos más accesibles de aprehensión de la información, tales como grabaciones de audio.

¹¹ Traducción libre: Las bibliotecas entienden que juegan un papel muy importante y tienen un rol activo de apoyo a la democracia.

lo que ha sido reconocido en los más altos niveles políticos, como lo hizo patente su ex Primer Ministro Gough Whitlam:

Australians cannot have responsible government unless their representatives have adequate parliamentary libraries. Ministers have access to all relevant information in their own departments. The men and women who sit behind and opposite them have to depend on their Library¹² (Missingham y Miskin, 2012, p. 333).

Esta cita expone también la asimetría de información que, con respecto a la rama ejecutiva del gobierno, poseen los parlamentarios y el importante rol de su biblioteca para acortar esa brecha informacional. Al respecto, Valencia Escamilla (2016) ha destacado que los sistemas de información son un mecanismo indispensable para el cumplimiento de las funciones del parlamento y que la calidad de la información que de ellos se espera, reduce la asimetría de información entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el Legislativo y los ciudadanos.

En este orden de ideas, es de reconocer que algunas de las bibliotecas parlamentarias se han desarrollado bajo la premisa de hacer públicos los reportes de investigación que generan y que otras, al pasar de los años, han optado también por el acceso abierto.

En los últimos años, se ha observado que cada vez hay más ejemplos de apertura de la información que generan los parlamentos y que sirve de base para la toma de sus decisiones. Dicha apertura ha sido incluso el resultado de una coacción por parte de otro órgano del estado, por una ley o por una resolución judicial. En este sentido, se resalta la resolución de la Corte Administrativa Federal de Alemania, que en junio de 2015 mandató al servicio de investigación del Bundestag, la cámara baja, a proveer acceso público e irrestricto a sus análisis y estudios, derivado de lo

¹² Traducción libre: Los australianos no pueden tener un gobierno responsable a menos que sus representantes tengan bibliotecas parlamentarias adecuadas. Los ministros tienen acceso a toda la información relevante en sus propios departamentos. Los hombres y mujeres que se sientan detrás y frente a ellos tienen que depender de su biblioteca.

cual, a partir de febrero 2016, se publican, en su página web, la totalidad de las investigaciones que redactan los servicios de investigación (Scheerer, 2017).

En Estados Unidos de Norteamérica, tras la promulgación de la *Ley de Asignaciones Consolidadas*, en marzo de 2018, la *Library of Congress* estableció un grupo de trabajo para la divulgación pública de los reportes de investigación del *Congressional Research Service*, con excepción a los que son realizados de forma confidencial. Para septiembre de 2018, la más grande biblioteca parlamentaria del mundo lanzó un sitio web en internet, en el cual publicó una selección de 600 reportes de investigación, en acceso abierto (CRS Annual Report, 2018).

En un principio, la Câmara dos Deputados de Brasil comercializaba los libros en su portal web Livraria, al año 2021, se encuentran en acceso abierto.

Indistintamente, si se hacen efectivos los ejemplos de democratización de información por parte de los parlamentos alrededor del orbe, en Europa, en América del Norte y en Latinoamérica, se multiplican cada vez más. Este rol, que acentúan Missingham y Miskin (2012), referente a los valores democráticos, posiciona a la biblioteca parlamentaria como una institución que coadyuva al parlamento a acercarse a sus representados, ya que todas las personas, indistintamente de su género, ámbitos geográficos, franjas etarias, estratos sociales, niveles educativos o cualesquiera otra característica, son susceptibles de apreciar y utilizar la información que genera, adquiere, organiza, resguarda y difunde la institución parlamentaria a través de sus bibliotecas.

Capítulo 2. El Parlamento y su evolución hacia el parlamento abierto

Para comprender el alcance del parlamento abierto es necesario definir cada uno de sus dos componentes, otear el desarrollo histórico de la institución parlamentaria, revisar los acontecimientos globales que dieron paso a su propuesta y describir las características que este término engloba.

El parlamento es la institución del Estado que ostenta la representación ciudadana, cuya condición *sine qua non* es ser un grupo colegiado, y es un poder al que tradicionalmente se le identifica con la función legislativa; el alcance de sus funciones puede ser a nivel nacional, subnacional –v. gr. las cámaras de las entidades federativas-, o supranacional, como por ejemplo el Parlamento Europeo. El término parlamento, proviene de la palabra francesa *parler*, que significa literalmente hablar o charlar, y por extensión se identifica como reunión, ya que para charlar, debatir o discutir, se necesita la reunión de, al menos dos voces, dos actores o dos partes.

El vocablo abierto, evoca diversos adjetivos, entre los que se encuentran franco, receptivo, claro, un asunto no resuelto; su significado en la época contemporánea también se encuentra vinculado con la disponibilidad, accesibilidad y gratuidad de la información a través de internet, que remite al concepto de acceso abierto. Como se observa posteriormente, todas las acepciones del concepto son válidas para describir las características del objeto de estudio que nos ocupa.

El parlamento abierto ha sido definido como “una forma novedosa de reforzamiento de la representación parlamentaria mediante mecanismos de participación social y pone a los ciudadanos en el centro de las decisiones” (Puente, 2018, p. 6). Asimismo, Parlaméricas (2019) lo ha conceptualizado de la siguiente forma:

Una forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el

acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria (p. 2).

Los parlamentarios, miembros del Parlamento o asambleístas, de entre ellos los diputados y senadores o cualesquiera otra denominación que se les otorgue, son ampliamente identificados alrededor del orbe como representantes populares, mas esa representación o delegación de poder que le otorgan los ciudadanos a ciertas personas, se ha teñido de subterfugios que han impedido que los ciudadanos se sientan verdaderamente representados; este descontento social ha conllevado a una crisis del parlamentarismo con efectos colaterales que transitan desde manifestaciones de sectores específicos de la sociedad hasta cambios de regímenes alrededor del mundo, la suma de estos factores ha dado paso a grandes esfuerzos tanto desde las asambleas como desde la sociedad civil, para configurar un rediseño institucional y establecer los fundamentos del parlamento abierto.

En el siguiente apartado se hará una semblanza de la figura del parlamento, para establecer la concatenación de hitos que dieron como resultado pujantes formas de participación ciudadana en la toma de decisiones parlamentarias, a consecuencia de la paradójica dilución de la representatividad que les había otorgado su impronta histórica.

2.1. Recorrido histórico de la institución parlamentaria con base en su función representativa

El parlamento surgió en la Europa de la Edad Media como una asamblea estamental que respondía a los intereses de las clases dominantes, cuyos propósitos iniciales fueron los relativos a las imposiciones tributarias y a las autorizaciones presupuestales para los monarcas, a cambio de privilegios y concesiones (Fix, 1994).

Si bien en la democracia ateniense existió una *Ekklesia* o asamblea, sus miembros no eran elegidos, sino ciudadanos que ejercían una democracia directa y quienes podían asistir o no a las reuniones en el *Ágora*.

En la Roma clásica existieron dos instituciones denominadas asambleas o *Comicios*, y el Senado o bien *Senatus*; pero a diferencia de las asambleas representativas actuales, aquellas combinaban funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

El primer antecedente de los cuerpos representativos modernos, ampliamente reconocido (Fix, 1994; Mora-Donatto, 2006; Valencia Escamilla, 2007; Carpenter, 2015, *et al.*), lo constituye el Parlamento inglés, al que se ha identificado como el primero en su clase, y a su *Carta Magna*, firmada en el año de 1215, la primera en contemplar la función financiera de lo que en aquel contexto se denominó como el *Consejo Común*, mismo que sus contemporáneos nombraron *Gran Consejo* y el cual puede ser identificado como la actual *Cámara de los Lores*, es decir, la cámara alta, por estar integrada por barones y clérigos de alto rango. De acuerdo con Carpenter (2015), derivado de una noticia de aquellos años la cual registró que los barones se habían reunido en un “parlamento” -palabra derivada del francés, que quiere decir reunión o discusión-, se popularizó el vocablo, que a la postre denominó a la asamblea en sí misma; el mismo autor data en el año de 1237 a la primera, de aquellas asambleas, en ser denominada “parlamento” en un documento oficial, y señala que de ahí en adelante se estableció rápidamente dicha locución.

De acuerdo con Carpenter (2015), el primer parlamento inglés que reunió caballeros y burgueses se realizó bajo los auspicios de Simon de Montfort, en 1265, y fue el resultado de las circunstancias anteriores a esa reunión, ya que de Monfort había capturado al rey y regido en su nombre, empero al ser su mandato inestable, debido al limitado apoyo de la nobleza, tuvo que voltear hacia otros sectores de la sociedad como los burgueses y los caballeros.

En la *Carta Magna* se establecía la importancia de los caballeros electos, no designados por la nobleza, *v. gr.* cuatro caballeros elegidos por el tribunal del condado eran quienes debían sentarse con los jueces del rey, cuatro veces al año, para escuchar las audiencias del *common law*, es decir, del derecho consuetudinario, y cuya práctica abonó a la autoconfianza de los caballeros electos; asimismo la *Carta Magna* estableció la elección –por el mismo tribunal de condado y a diferencia de los nominados por los barones- de doce caballeros quienes tenían la encomienda de investigar las malas prácticas de los funcionarios locales del rey; este grupo de doce caballeros vio crecer su poder porque no sólo era el mero hecho de investigar, sino que tenían la facultad de abolir los abusos que descubrieran, de tal suerte que tenían la facultad de reformar la estructura completa del gobierno local, “At the local level they were, in effect, elected legislators in each county”¹³ (Carpenter, 2015, p. 19), lo cual supone el primer antecedente oficial de la elección de caballeros, por condados o demarcaciones territoriales, para las asambleas nacionales.

Bajo la influencia de Simón de Monfort, considerado como padre del parlamento democrático representativo, se fijó la inclusión en el parlamento, tanto de los caballeros nobles como de los burgueses, sin embargo, esto no necesariamente significó que el parlamento ejerciera poderes en contra del rey, ya que como lo señala Carpenter (2015), bien podían mezclarse los dos estamentos, lores y burgueses, para aplaudir e implementar los deseos del monarca.

Además de la inclusión de representantes electos, el siguiente hito parlamentario del siglo XIII, que conviene destacar para este estudio, se refiere al incremento de los poderes o facultades parlamentarias, es decir, el advenimiento de lo que Carpenter (2015) denomina la gran palanca, “*the great lever*” (p. 20), la fuente de autoridad del parlamento a lo largo de los siglos, a saber, el control de los impuestos. Si bien la *Carta Magna* estipuló que la tributación sólo podía recaudarse con el consentimiento común, es decir, del denominado *Gran Consejo*, las publicaciones

¹³ Traducción libre: A nivel local ellos eran, en efecto, legisladores electos en cada condado.

posteriores omitieron esos contenidos por el temor de la nobleza a que se les acotara su capacidad para gravar los impuestos, que ellos mismos imponían en sus terruños; afortunadamente gracias a la multiplicidad de copias y ediciones de la *Carta Magna*, la socialización de estos acuerdos comunes impidieron recaudar impuestos sin el consentimiento del parlamento, lo que quedó manifestado en el episodio de 1297 (Carpenter, 2015, p. 21) en el que el rey Eduardo I trató de imponer tributos y al hacerlo, las protestas populares lo forzaron a retractarse.

Algunos siglos después, en 1688, en el contexto de la denominada *Glorious Revolution* “que dio a la Gran Bretaña libertad, porque inclinó de un modo permanente la balanza del poder del lado del parlamento” (Valencia Escamilla, 2007, p. 41), se estableció la supremacía de la *Cámara de los Comunes*. En el tránsito histórico hacia el siglo XVIII, surge la voz de Edmund Burke, un personaje que hasta la fecha hereda un dilema sobre el peso específico de los representantes y el fin último de la representación:

...la tesis de Burke se resume en que sobre el parecer de los ciudadanos del distrito deben prevalecer la opinión, el juicio y la conciencia del legislador. El núcleo de su argumento es que éste representa a la nación, no a su distrito. Aunque electo en éste, el legislador representa a aquélla: al todo, no a la parte. Debe estar atento a las opiniones de los habitantes de su distrito, pero debe decidir en función de los intereses de la nación (Reynoso, 2012, p. 17).

En esta lógica, los representantes populares, electos por mayoría relativa o designados por listas de representación proporcional o cualesquiera otras formas de elección de los parlamentarios, son representantes de la nación, no de los habitantes del distrito que los eligió ni de la circunscripción a la que pertenecen, por lo que no pueden, ni deben, llevar el mandato imperativo de sus electores, antes bien, tienen que actuar en función del interés nacional, el cual, las veces es contrario a los intereses de su distrito; la historia parlamentaria está plagada de ejemplos que actualizan esta demostración de una supuesta contradicción de intereses nacionales y locales, valga la pena ilustrarla con el sentido de los votos de los

diputados representantes de los distritos de los estados fronterizos de México, quienes en el año de 2016, se decantaron por aprobar la derogación de los beneficios fiscales de sus electores, en favor de una mejor recaudación nacional.¹⁴ (México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013).

Siguiendo con el recuento histórico, es importante señalar que en el continente americano, las colonias de lo que más tarde se instauraría como Estados Unidos de Norteamérica, empezaron a incluir en sus constituciones la división del Supremo Poder Federal en funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, influenciadas por las teorías de colaboración entre poderes de los pensadores Locke y Montesquieu.¹⁵ Como resultado de la inercia del diseño institucional imbuido en los principios de separación de funciones a nivel local, se decantó su consolidación a nivel federal en la *Constitución de los Estados Unidos de América*, de 1787. Esta innovación legislativa, cuyas ideas tuvieron como base los postulados teóricos de división de poderes, además posicionó al naciente país norteamericano como pionero de otra nueva forma de organización estatal, como lo señala Mora-Donatto (2006):

...la idea de dividir el poder de manera tripartita encuentra fundamento en concebir al orden político no como una ordenación monocéntrica, tal como sucedía en la monarquía absoluta, sino pluricéntrica, resultado de relaciones de fuerza que generan un estado de equilibrio. La Constitución estadounidense no sólo introdujo esta novedad, sino un nuevo régimen de gobierno, el presidencial, distinto al parlamentario que se venía ejerciendo en el continente europeo... (p. 17).

De regreso a Europa, en particular a Francia, el poder unipersonal y autoritario de su monarquía, se vería apaciguado y posteriormente aniquilado, tras la convocatoria, en 1789, a los *Estados Generales*, los que se constituirían en la

¹⁴ Véase la votación del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura de reforma a la Ley del Impuesto al Valor agregado, presentado en la sesión del 17 de octubre de 2013 (México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2013).

¹⁵ El principio de separación de poderes queda manifestado en las obras del *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de Locke y *Del espíritu de las leyes* de Montesquieu “para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”.

Asamblea Nacional, mismos que se autoproclamarían un colegiado que no representaba a los estados o estamentos,¹⁶ sino al pueblo, y que posteriormente se constituirían en la *Asamblea Nacional Constituyente*, caldo de cultivo para detonar la *Revolución Francesa*. Dicha Asamblea redactó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, estableciendo los principios de libertad, igualdad y fraternidad, y que fue el documento base para la redacción de su constitución de 1791. En estos tumultuosos tiempos del pueblo galés, cabe mencionar las intensas movilizaciones populares y su importante carga femenina que Edmund Burke calificó de “Furias del Averno” (Sazbón, 2007, p. 20), mote con el que se les conoció, luego del repliegue de la familia real de Versalles a las Tullerías, el funesto desenlace de la monarquía y el advenimiento de la República, cimentada en la constitución y en la figura central de la asamblea popular. Ahora bien, el producto de la *Asamblea Nacional Constituyente* dio a luz lo que significó la primera constitución escrita de Francia en 1791, en la cual se establecía una *Asamblea Nacional* que fue integrada por diputados de diversos tipos de pensamiento, quienes se reunían en clubes -este tipo de grupos son las semillas de lo que a la postre conocemos como partidos políticos-, y quienes redactaron una segunda constitución en 1793, para establecer el llamado *Gobierno de Asamblea*.¹⁷

A la sazón, Mora-Donatto (2006) describe la evolución de la institución en ese periodo:

Durante el siglo XVIII, la Revolución Francesa y la promulgación de los Estados Unidos de América fueron los parteaguas que transformaron a las asambleas

¹⁶ El clero constituía al primer Estado, la nobleza el segundo y el resto de la población, los comunes, mayormente integrados por burgueses y campesinos, integraban el tercer estado. Cada uno de los estamentos disponía de un voto. El Tercer Estado se autoproclamó en Asamblea Nacional, una asamblea representante del pueblo, no de los estamentos, cuya meta fue escribir una constitución.

¹⁷ Mientras que la constitución francesa de 1791 estableció que los representantes de la Nación eran el Cuerpo Legislativo y el Rey (Artículo 2º) y que el Poder Legislativo era ejercido por una Asamblea Nacional con la sanción del Rey (Artículo 3º); la constitución gala de 1793 estableció una República (Artículo 1º) que ejercía su soberanía a través de Asambleas primarias de cantones (Artículo 2º), en donde la población era la única base de la representación nacional (Artículo 21), que el pueblo soberano nombraría directamente a sus diputados (artículo 8), por lo que sólo la Asamblea Nacional se convirtió en el centro del poder público.

estamentales –propias de las clases dominantes y en las que reinaba el mandato imperativo- en asambleas cada vez más representativas de todos los sectores de la sociedad. Así pues con el advenimiento del Estado Liberal el órgano legislativo abre sus puertas a sectores sociales más amplios, convirtiéndose, de esta manera, en órganos eminentemente representativos (p. 18).

Así pues, al pasar de los siglos, los órganos colegiados de poder público pasaron de ser asambleas que ejercían una democracia directa, como en el *Ágora* griega, a ser grupos que concentraban algunas funciones o ser simplemente órganos consultivos, como en la Roma clásica, para constituirse en cuerpos representantes de un estamento o clase social, como los Estados Generales franceses y poco a poco refinar las funciones que ejercían, como atinadamente lo sintetiza Valencia Escamilla (2007) “La representación parlamentaria había llegado a ser uno de los derechos sagrados tradicionales de los ingleses por lo que valía la pena luchar. Con las revoluciones francesa y americana, el concepto se transforma y se convierte en uno de los derechos del hombre. Así, la representación parlamentaria vino a representar representación popular” (p. 16), por lo que esta evolución institucional y el papel que el parlamento iba ganando en el colectivo social, como defensor de un equilibrio de poder para con la monarquía absoluta, dio paso a configurar la monarquía parlamentaria, y una democracia parlamentaria, como da cuenta la República francesa y su *Gobierno de Asamblea*.

El siglo XIX vio la transformación de la institución parlamentaria, por ejemplo, con la reforma parlamentaria de la Inglaterra de 1832, se delegó en la Cámara de los Comunes la responsabilidad de integrar los gabinetes, dicha reforma también instituyó los grupos políticos y junto con la reforma de 1867 por lo que “progresivamente las asociaciones locales se fueron convirtiendo en verdaderos partidos políticos organizados, capaces de canalizar el voto de un número cada vez mayor de ciudadanos” (Valencia Escamilla, 2007, p. 68). Sin embargo es importante señalar que durante gran parte de este periodo decimonónico se consideró a las posesiones económicas como legitimadoras de la participación de las personas en

los asuntos público,¹⁸ lo cual restringió en gran medida la integración plural del parlamento, siendo considerado una “oligarquía homogénea, por lo que eran capaces de orientar con relativa facilidad su actividad por el “bienestar común” es decir, por el interés de las capas dominantes [por lo que eran] fieles portavoces de los intereses representados” (Valencia Escamilla, 2007, p. 69). En este contexto, una creciente presión ejercida por la clase trabajadora se impuso para lograr una institución más representativa “como único sistema acorde con las exigencias de la sociedad industrial” (Valencia Escamilla, 2007, p. 72). Mejor organización política a través de partidos políticos y una integración más representativa junto con las facultades específicas que se le fueron delegando, trajo consigo un fortalecimiento parlamentario sin precedente, y con ello un debilitamiento de otros actores, como lo relata Mora-Donatto (2006):

[El siglo XIX] representó una época de esplendor para el órgano legislativo, fue la época de oro del parlamentarismo. El enorme fortalecimiento del Parlamento como órgano central de la vida política europea tuvo como consecuencia que en varios países del continente los gobiernos no sólo fueran sumamente débiles, sino, en algunos casos, efímeros [...] durante esta época las funciones legislativas fueron concentradas de manera predominante en los parlamentos, por ello se les calificó con el nombre de Poder Legislativo. Ello se debió al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau según las cuales, en el Parlamento se deposita la voluntad general que se expresa a través de la ley (p. 18)

En los albores del siglo XX la preponderancia de las cámaras, en cuyo seno se votaba la disolución de los gobiernos, trajo en algunos casos inestabilidad política; sumado a las dos guerras mundiales y las crisis políticas derivadas, las instituciones representativas sufrieron el desencanto generalizado:

¹⁸ Inclusive pensadores tan relevantes como John Locke defendían la tesis de que sólo una parte de la población debía tener acceso a la toma de decisiones colectivas pues “sólo los poseedores podían tener interés por la marcha del Estado, sólo ellos tenían el derecho de elegir y ser elegidos” (Valencia, 2007, p. 68).

...durante la segunda posguerra en la cual se consolida el llamado “Estado de bienestar” donde el intervencionismo estatal en la economía, las organizaciones sociales y políticas, así como la creciente tecnificación de las disposiciones legislativas llevaron al Estado a actuar de forma predominante dejando al Poder Legislativo en un segundo plano. Ahora éste se convertiría en su colaborador, debido en parte, a que los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o en un jefe de gobierno... (Valencia Escamilla, 2007, p. 112).

Este contexto histórico orilló al legislativo a ser comparsa del ejecutivo, y junto con ello se iba formando una opinión pública que dibujaba una decadencia del sistema democrático parlamentario, al respecto Valencia Escamilla (2007) identifica que:

La responsabilidad de las malas costumbres parlamentarias recaía en la ambigüedad ideológica de los partidos políticos [que postulaban] la representación de intereses de algunos círculos [...] interesados en hacer votar determinados candidatos, que una vez elegidos no se sentían responsables ante los ciudadanos [así que durante los primeros años del siglo XX europeo] muchos se convencieron de que para salir de la crisis del parlamentarismo y poner término a los compromisos del multipartidismo, era necesario un partido dominante que constituyera un buen gobierno y tuviera mejor respuesta a las exigencias de los gobernados (113-114).

Este contexto catapultó a que los partidos políticos exacerbaran sus poderes, lo que dio como resultado descaminados productos como el nazismo o el fascismo, con ejecutivos omnipresentes y un avasallamiento sistemático de los otros poderes.

El politólogo y senador italiano, Gaetano Mosca, escribió diversos análisis que reflejan su profundo conocimiento, tanto teórico como práctico, de la clase política, este autor observó que:

...los diputados, para ser reelegidos, debían asegurarse los sufragios de los electores a los cuales servían. Además, los ministros, para mantener la benevolencia y el apoyo del Poder Legislativo, necesitaban que éste estuviera

compuesto por personas incompetentes y fáciles de manipular. Por ello, las etiquetas de representatividad y de democracia, por lo menos en Italia, escondían frecuentemente concepciones abusivas, protecciones injustas, presiones ilegales o favores clientelísticos (Valencia Escamilla, 2007, p. 117).

El desencanto de Mosca por la clase política “una minoría monopolizadora del poder” (Valencia Escamilla, 2007, p. 118), lleva a reflexionar sobre la actuación de los partidos políticos en lo que se refiere a la elección de candidatos, prácticas de selección de candidatos a modo para integrar las cámaras legislativas, en lugar de seleccionar a los mejores líderes para representar los intereses de un territorio dado o un grupo específico dentro del colectivo social.

En este contexto, cabe destacar las dimensiones definidas por Sartori, quien ha distinguido tres formas distintas de representación, a saber, a) la sociológica, b) la jurídica y c) la política (Reynoso, 2012).

- a) La representación sociológica tiene que ver con las semejanzas de clase social, género, religión, grupo étnico, entre otras similitudes que son comunes entre el representante y sus representados; de acuerdo con Reynoso “La idea de representatividad expresa esta forma de representación” (2012, p. 12), es decir, el porcentaje de legisladores que representan a ciertos grupos de la sociedad habla de la forma en que estos grupos son representados, por ejemplo cuántos legisladores provienen del sector obrero, cuántas legisladoras son elegidas en cada periodo, cuántos cristianos, mormones o católicos se encuentran presentes en la asamblea, cuál es el porcentaje de legisladores que son o han sido campesinos, entre otros casos.
- b) La representación jurídica se refiere a la delegación o el mandato de una encomienda clara y específica en donde el representante es mandado por un mandatario, como es el caso de los abogados y sus clientes, por lo que esta dimensión de la representación no se considera de utilidad para el presente análisis.

- c) La representación política es compleja porque los intereses no son claros, debido a que la relación es de uno a muchos, es decir, existe un mismo representante para muchas, a veces millones, de personas, cuyos intereses son diversos y a veces contradictorios.

Para efectos de la presente tesis conviene retomar la identificación de la representación sociológica y la política.

El representante político enfrenta dilemas entre diferentes exigencias, como lo expuso Burke desde el siglo XVIII; a su vez, Valadés (1999) ha identificado que:

Quando la representación deja de funcionar en los términos que prescribe la Constitución o que espera la ciudadanía, se produce una fractura en la legitimidad del poder [y sólo cuando] los mecanismos para atribuir el poder a los representantes son razonables, libres, objetivos y equitativos, la sociedad está dispuesta a obedecer las decisiones de quienes la representan; pero cuando no es esa la percepción general, comienzan a darse las bases de la desobediencia civil [...] nadie controvierte que los sistemas democráticos requieren mecanismos de representación [...] Pero el problema de nuestro tiempo hay que verlo en otra dimensión: ¿qué tan “representativa” es la representación? [...] es un hecho político y jurídico que los representantes no están vinculados con los representados (p. XXIX).

En las postrimerías del siglo pasado, en todo lo ancho del orbe, cuando se hablaba de la crisis en la representación, sólo se aludía a la revocación de mandato, al plebiscito y al referéndum, pero aún no se ensayaban otras formas, que pudieran ser más eficaces, en apoyo a este sistema representativo implantado desde hace siglos. Más allá de concebir el tema de la representación por grupos sociales específicos, surgen voces como la de Jürgen Habermas (1985) quien destaca que para lograr el reconocimiento común de validez de las normas, producidas por los parlamentos, se requieren juicios morales imparciales, en donde “Únicamente es imparcial la situación desde la cual son susceptibles de universalización

precisamente aquellas normas que, al incorporar de modo manifiesto un interés común a todas las personas afectadas, pueden contar con una aprobación general, así como conseguir un reconocimiento intersubjetivo” (p. 85). Este postulado filosófico sobre del reconocimiento intersubjetivo de validez de las normas, marca la idea de una aceptación de la legitimidad de los textos normativos con base en la incorporación de formas manifiestas de la primacía del interés común, visión que transmuta el foco puramente legal hacia una centralidad pro persona y pro común.

Para Habermas (2005) filósofo y sociólogo alemán, la política es entendida como una forma de reflexión correspondiente a la esfera de la vida ética y en este sentido:

Constituye el medio en el que los miembros de comunidades solidarias [...] se tornan conscientes de su recíproca dependencia [y configuran] una asociación de ciudadanos libres e iguales [...], junto al poder administrativo y al interés privado, aparece la solidaridad como una tercera fuente de integración social. Esta formación de la voluntad política de tipo horizontal, orientada hacia el entendimiento o hacia un consenso alcanzado argumentativamente, habría de gozar incluso de primacía [...] Para la práctica de la autodeterminación ciudadana se supone una base social autónoma, independiente tanto de la administración pública como del tráfico económico privado, que protegería a la comunicación política de quedar absorbida por el aparato estatal o de quedar asimilada a la estructura del mercado (p. 2).

Así pues, desde esta visión, la base de la formación de la voluntad política son las comunidades solidarias, integradas por ciudadanos libres e iguales recíprocamente dependientes, en donde los argumentos que deben sustentar a la comunicación política son los formados por cada una de las iguales partes de la sociedad, con autonomía del aparato burocrático o de los intereses económicos privados, así pues, desde esta perspectiva, la política es una expresión de la ética humana.

En el concepto de política deliberativa, desarrollado por Habermas (2005), la concepción de sociedad civil cobra un significado estratégico pues tiene:

...la función de asegurar a la práctica del entendimiento entre los ciudadanos su fuerza integradora y su autonomía [y junto con la] desconexión de la comunicación política respecto de la sociedad económica, se corresponde una reconexión del poder administrativo con el poder comunicativo que dimana de la formación política de la opinión y la voluntad común [...] la existencia del Estado no radica primariamente en la protección de iguales derechos subjetivos privados, sino en que garantiza un proceso inclusivo de formación de la opinión y la voluntad políticas, en el que ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de qué fines y normas redundan en interés común de todos (p. 2-3).

Este interés común, que se puede asimilar a la definición de procomún o bienes comunes de Ostrom de la década de 1990 (Fernández-Santillán, 2018), que refunda la concepción de los derechos y obligaciones que nos corresponden a todos, en este caso, el relativo a la formación del poder comunicativo que procede de la voluntad común.

Para el desarrollo del concepto de política deliberativa, Habermas (2005) parte del análisis del modelo republicano *versus* el modelo liberal de la democracia, a partir de los conceptos de ciudadano, democracia y proceso político, de entre este análisis se destaca que “la concepción republicana liga la legitimidad de la ley al procedimiento democrático de la génesis de esa ley, estableciendo así una conexión interna entre la práctica de la autodeterminación del pueblo y el imperio impersonal de las leyes” (p. 3), de tal suerte que un orden jurídico objetivo posibilita y garantiza que “la integridad de una convivencia basada en la igualdad, la autonomía y el respeto recíproco” (p. 3). Sobre la concepción de la política como un proceso de formación democrática de la opinión y la voluntad común, la cual se traduce en resoluciones parlamentarias, Habermas (2005) parte de la integración de la concepción liberal -de compromisos e intereses- y la concepción republicana -de autocomprensión ética-, y propone un modelo de democracia basado en el estilo de una política deliberativa, apoyado en condiciones de comunicación para que el proceso político pueda “generar resultados racionales” (p. 5) al “apoyarse en un consenso de fondo entre los ciudadanos que se basa en la común pertenencia a

una misma cultura” (p. 6). A partir este orden de ideas, la teoría del discurso de Habermas (2005) conceptúa un “procedimiento ideal para la deliberación y la toma de resoluciones [parlamentarias]. Este procedimiento democrático establece una interna conexión entre negociaciones, discurso de autoentendimiento discursos relativos a cuestiones de justicia, y sirve de base a la presunción de que bajo tales condiciones se obtienen resultados racionales o “fair”” (p. 6). En esta idea de respeto a la voz de todas las partes y la participación común, cabe destacar que:

La teoría del discurso no hace depender la realización de una política deliberativa de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la institucionalización de los procedimientos correspondientes.” [...] cuenta con la intersubjetividad de orden superior que representan procesos de entendimiento que se efectúan en la forma institucionalizada de deliberaciones en las corporaciones parlamentarias o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos. Estas comunicaciones exentas de sujeto, o que no cabe atribuir a ningún sujeto global, constituyen campos en los que puede tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y la voluntad acerca de temas relevantes para la sociedad global y de materias necesitadas de regulación. La formación informal de la opinión desemboca en decisiones electorales institucionalizadas y en resoluciones legislativas por las que el poder generado comunicativamente se transforma en un poder empleable en términos administrativos (Habermas, 2005, p. 7)

En esta revalorada concepción de democracia, la sociedad civil, en tanto que es la base de toda sociedad humana, cobra especial protagonismo, en este mismo sentido, se observa que el cambio de milenio también es un cambio transformador de los rígidos conceptos de democracia basada sólo en elecciones, y urde un viraje a concepciones democráticas cada vez más participativas de todos los actores de la sociedad.

En el año 2002 la Cámara de los Comunes del Reino Unido inició la puesta en marcha de un plan estratégico de mejoras, con base en el cual, en 2004 proclamó

que de nada servía dificultar a los votantes entender qué estaban haciendo sus representantes, pues se daba la impresión de que el Parlamento era un club privado para el beneficio de sus miembros y desde esta autocrítica integró una comisión multipartidista con el objetivo de mejorar la confianza y la participación de las personas. Esta Comisión de Modernización publicó, primero en 2004 y luego en 2005 una revisión con base en la evidencia recabada, los informes denominados *Connecting Parliament with the public*, ambos documentos contienen una serie de recomendaciones sobre las mejores formas de explicar el trabajo parlamentario y promover la comunicación para con todas las personas. De entre las propuestas de 2004 y las acciones llevadas a cabo hasta noviembre de 2005 se encontraron, entre otras, las siguientes; a) abrir una unidad de educación en el Parlamento que mostrara cómo funcionaba la institución, tanto a las personas que lo visitaran como para desarrollar diseminación externa en alianza con autoridades locales, escuelas y bibliotecas; b) mejorar su sitio web; c) que las consultas en línea, un mecanismo para recibir comentarios de las personas durante el proceso legislativo que se había experimentado en casos aislados, se instaurara como una práctica regular en los procedimientos parlamentarios; d) la publicación de un boletín semanal sobre las actividades realizadas y las programación de los asuntos de la siguiente semana, pensado en que fuera redactado para ser entendido por el gran público; e) crear un centro de visitantes con la idea de hacer más accesible el Parlamento a los ciudadanos y que los hiciera sentir bienvenidos a la casa de todos; f) se recomendó eliminar, en todo momento, la palabra *extraño*, para referirse a las personas visitantes; g) dar oportunidad para que los visitantes pasaran por el Pleno para llevarse una visión del Parlamento en acción, y h) la comisión recomendó la existencia de canales para recibir peticiones del público (House of Commons, 2004, 2005) mismos que se pusieron en marcha y ahora han sido un hito porque hay ejemplos palpables de cómo un solo ciudadano o ciudadana, luego con el apoyo multitudinario del pueblo, han enfocado los esfuerzos del Parlamento y del gobierno inglés, en la revisión de temas que son de utilidad para cambiar la vida de las

personas.¹⁹ Este ejercicio inglés es tan sólo la punta del iceberg que da cuenta de cómo las instituciones parlamentarias se daban cuenta de que algo estaba mal y afrontaban el reto de cambiarlo.

2.2. Crisis de la representación parlamentaria

Una extendida fuerza de renovación democrática se extendió durante el paso al segundo milenio de nuestra era. De acuerdo con Gargarella (1995), “el Estado moderno (liberal y democrático) se erige sobre la base de la representación” (p. 147), y en consecuencia surge “la exigencia de un desplazamiento del centro de gravedad en la relación entre los recursos que representan el dinero, el poder administrativo y la solidaridad, [...] la fuerza de integración social que tiene la solidaridad, [...] habría de poder desarrollarse a lo largo y ancho de espacios públicos autónomos [...] y de procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad política, institucionalizados en términos de Estado de derecho, y habría de poder afirmarse también frente y contra los otros dos poderes, es decir, frente al dinero y al poder administrativo.” (Habermas, 2005, p. 8); de esta emergente proliferación de voces, que hacían eco a las exigencias de amplios sectores de la sociedad para propugnar espacios de entendimiento común y de participación pública en la toma de decisiones estatales, bajo la consciencia de que toda decisión de los representantes, a final de cuentas afecta o beneficia a toda, o parte, de la sociedad, fueron sumando acciones que exigían que la representación política de todos los niveles volteara a las bases sociales en busca de legitimidad. Este contexto no obvió a las instituciones parlamentarias que no fueron la excepción

¹⁹ En 2016 Nicola Thorp, empleada, realizó una petición, vía la página web del Parlamento inglés puesta a disposición *ex profeso* para recibir las propuestas de las personas, mediante la cual solicitaba que las compañías no exigieran a las mujeres utilizar tacones altos durante sus jornadas laborales, esta petición recibió 152,420 firmas de apoyo. La Comisión de Peticiones junto con la Comisión de Igualdad de Mujeres e Igualdad, enviaron un reporte al Gobierno, en el cual concluyeron que la Ley de Igualdad de 2010 no era suficientemente efectiva en la protección de la discriminación laboral y animaba al Gobierno a tomar acciones urgentes de revisión y, de ser el caso, el envío al Parlamento de una solicitud para que la ley fuese reformada. La respuesta del Gobierno fue que los códigos de vestido de las compañías deberían ser razonables e igualitarios para hombres y mujeres. Véase UK Government and Parliament, 2017.

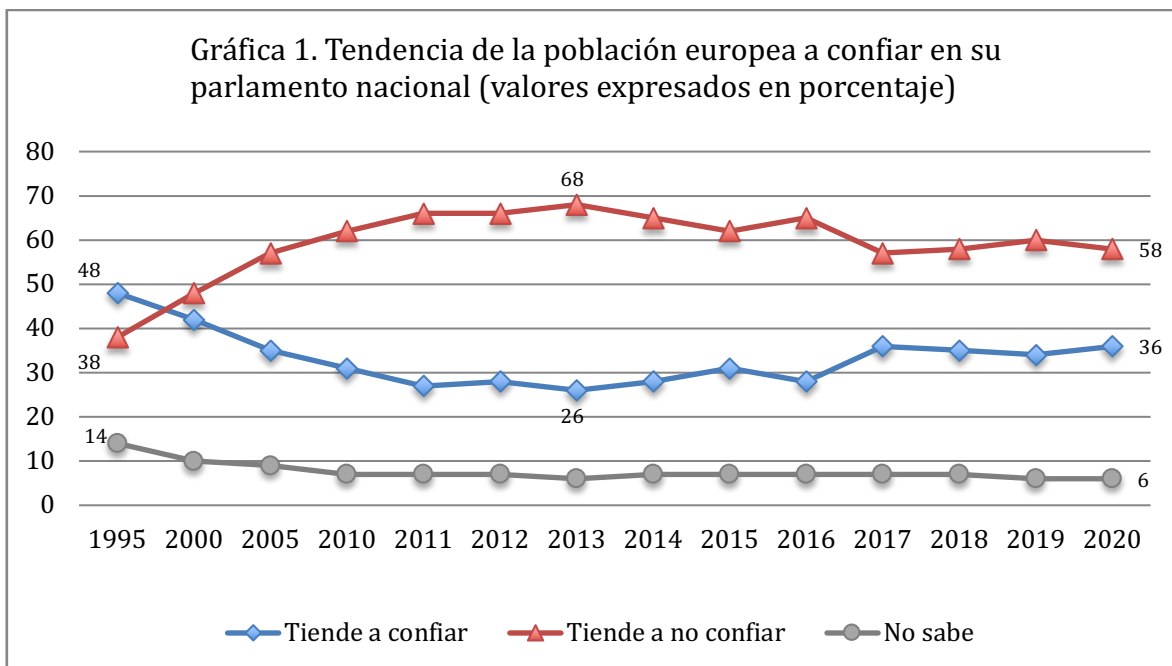
de esta ola democratizadora, que tomó por sorpresa a una clase política acostumbrada a decidir sin rendir cuentas a los representados.

Como se estudia en propuestas teóricas de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, a la sazón de la representación y la toma de decisiones públicas cuya base sea el consenso de amplios sectores de la sociedad, se considera pertinente la demostración de dichos preceptos teóricos, a través de la opinión pública y, para ello, a continuación se presentan, se analizan y se comparan las percepciones ciudadanas relativas a la medición de la confianza en las instituciones parlamentarias a través del tiempo y de diversas geografías.

Para identificar la tendencia de la percepción ciudadana hacia los parlamentos nacionales, se toma como muestra los últimos años del siglo XX y los años que han transcurrido del nuevo milenio. Las zonas geográficas se encuentran ordenadas con relación a la amplitud del periodo del que se encontró información.

En primer término, en la gráfica 1 se presenta el caso de Europa, porque sus encuestas incluyen la franja temporal más extensa, con relación a las otras regiones del mundo, con un periodo que va de 1995 al año 2020. El punto de partida del continente europeo refleja el mayor porcentaje -comparativamente con todas las demás zonas geográficas²⁰ y con relación a toda la serie temporal estudiada-, de personas que tendían a confiar en su parlamento, con una aprobación del 48%, es decir, casi la mitad de los europeos tendían a confiar en su parlamento en 1995. Al principio de esta medición, se observa el mayor porcentaje de personas que no saben qué opinar sobre su parlamento (14%), lo cual se podría inferir como una muestra de indiferencia hacia la institución y, de alguna cierta manera, relacionarse con una ambigua idea de la nula participación en la toma de decisiones parlamentarias por parte de los encuestados.

²⁰ Mayor porcentaje para los países democráticos.



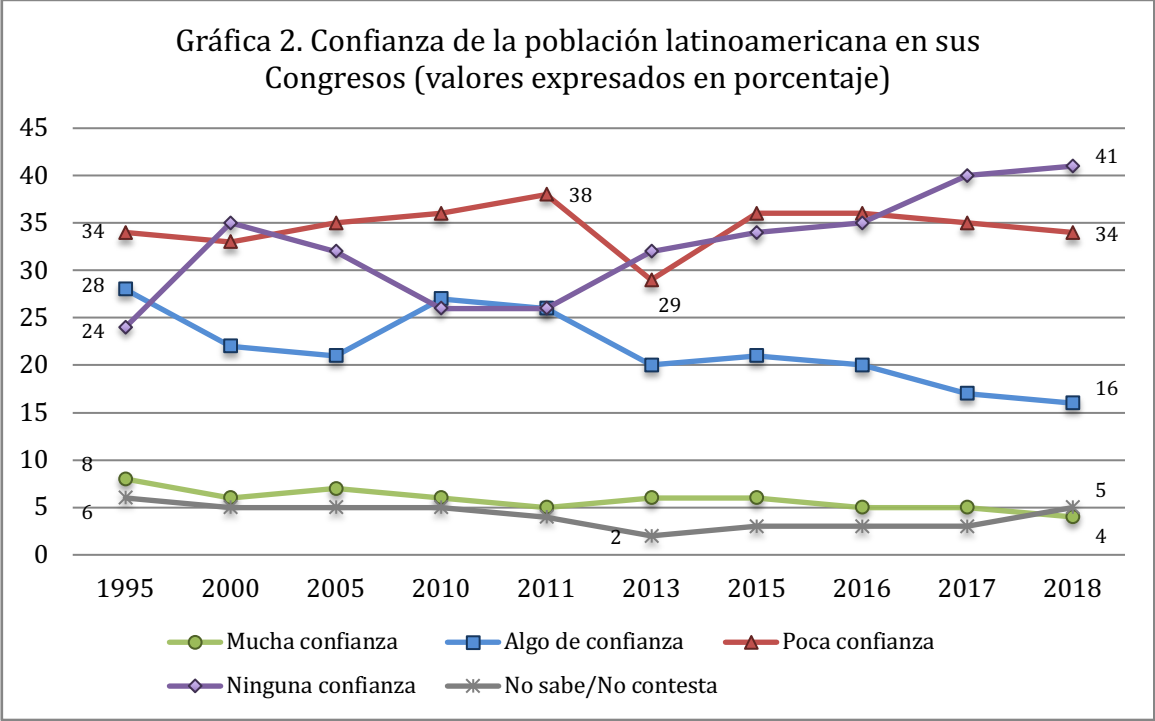
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Eurobarómetro*.

Como se observa en la gráfica 1, a la vuelta de un lustro, en el año 2000, se advierte una relación casi paralela de los ciudadanos que confían y los que no confían en su parlamento nacional (42% y 48%, respectivamente). Es pues, a partir del nuevo milenio, que se marca una tendencia a partir de la cual se distingue un aumento en el descontento social con respecto a sus representantes populares, es el inicio de la palpable demostración de un *déficit democrático*, concepto que la propia Unión Europea ha definido como “un término que se refiere a aquellas personas que consideran que las instituciones y sus procedimientos de decisión sufren una falta de democracia y parecen inaccesibles para el ciudadano ordinario debido a su complejidad” (Eur-Lex, 2021). En la serie temporal europea, se observa un ensanchamiento de la brecha entre las personas que tienden a confiar y a no confiar en su parlamento nacional, sobre todo en los años que corren entre 2011 y 2016; de la misma manera, se muestra un consistente decremento de las personas que no saben qué contestar.

Así pues, de acuerdo con las mediciones de *Eurobarómetro*, pareciera que a partir del año 2017 esta región del globo muestra una tendencia a cerrar la brecha entre

las personas que tienden a confiar y a no confiar en su parlamento nacional, pero esa información sólo podrá confirmarla la reacción de las personas con respecto a las acciones de sus parlamentos, en los años venideros.

En la gráfica 2 se observan los resultados sobre la confianza que expresan las personas sobre sus Congresos, en la región de América Latina. Salta a la vista una diferencia significativa con respecto al registro de resultados pues, a diferencia de las respuestas contundentes de la experiencia europea, en esta región suman seis²¹ las opciones con las que los latinoamericanos pueden expresar su opinión.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Latinobarómetro*.

Como se puede observar en la gráfica precedente, hay dos respuestas que tienen los niveles más bajos de anuencia, éstas se refieren a la percepción de mucha confianza en el Congreso, la cual osciló entre un 8% en 1995 y un 4% para el 2018;

²¹ Para efectos de homologación con otras regiones, las respuestas diferenciadas por el *Latinobarómetro* de “No sabe” y “No contesta” fueron integradas en una sola.

y la respuesta de no sabe o no contesta, la cual se mantuvo alrededor del 5%, con una disminución al 2% en el año de 2013.

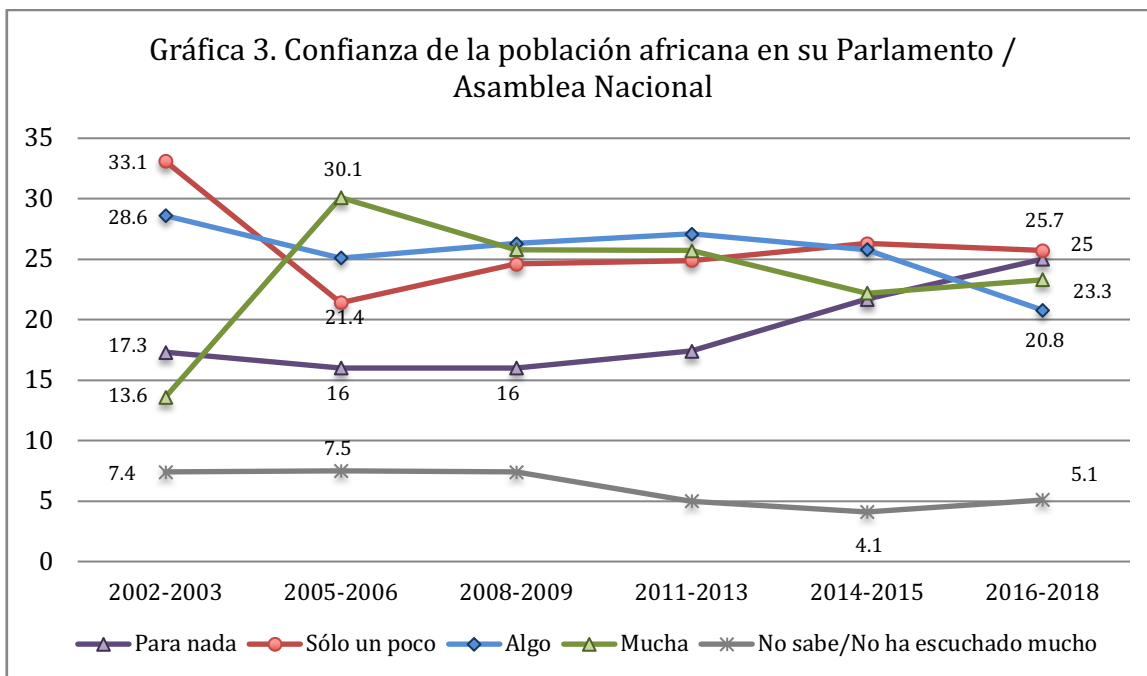
Como lo demuestra la gráfica 2, la tendencia latinoamericana a tener algo de confianza en el Congreso se va diluyendo a través del tiempo, inicia con un 28% en 1995 y termina con un 16% en 2018.

Como se puede observar, la mayoría de los latinoamericanos se expresan con opiniones de poca o ninguna confianza en sus Congresos. Si se suman ambas respuestas, se observa la constante, durante toda la serie temporal, que más de la mitad de la población de la región latinoamericana tiende a no confiar en su Congreso, con cifras que van desde el 58% en 1995 hasta un dramático 75% en el último año medido.

Con base en las mediciones de veintitrés años de encuestas a la ciudadanía que ha registrado *Latinobarómetro*, se observa una tendencia, a escala regional, de carencia de la confianza ciudadana latinoamericana hacia sus Congresos nacionales.

A diferencia de las dos regiones anteriores, en África, las encuestas de opinión sobre la confianza popular hacia sus parlamentos o asambleas nacionales se inician a partir del periodo que va de 2002 a 2003. Una vez más, las percepciones que se registran varían en el número de opciones, para sumar cinco opiniones, las cuales, durante el paso del tiempo se han mantenido en niveles de incidencia menores a un 35%.

Como se puede notar en la gráfica 3, la opinión respecto a tener mucha confianza en su parlamento es la respuesta que ha tenido una mayor variación en el transcurso de la serie temporal medida en África.



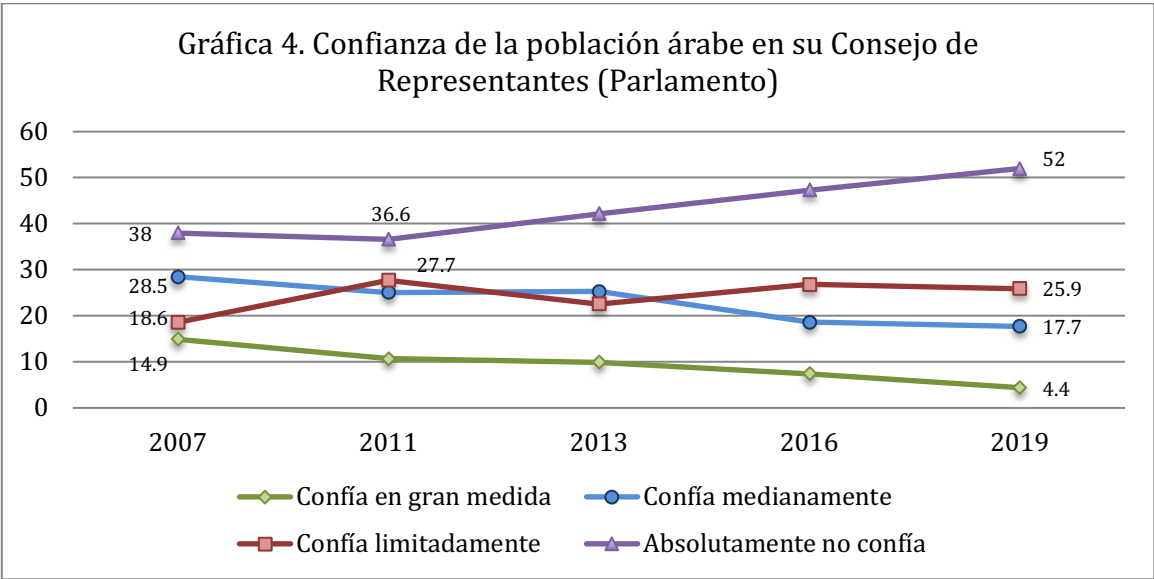
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Afrobarómetro*.

La confianza expresada con las opciones de algo a mucha confianza, inician con una sumatoria de 42.2%, muestran un repunte durante los años 2005 a 2006 para alcanzar un pico de 55.2% y, en la última medición que comprende los años 2016 a 2018, los africanos demuestran un nivel de confianza en sus asambleas nacionales que se mantiene en un 44.1%. En sentido opuesto, se identifica que la poca o nula confianza en sus parlamentos sigue la constante de contar con la mayor franja de población, con porcentajes que inician en 50.4% y concluyen en 50.7%.

Con base en *Afrobarómetro*, que ha registrado el pulso ciudadano con respecto a la opinión que se deriva de la confianza que presentan las asambleas nacionales para la población de esta región y de acuerdo con las variaciones que se ilustran en la gráfica 3, se observa que existe una tendencia a cerrar la brecha de opinión expresada por la población sobre todas las opciones.

Con respecto a la región árabe, es notoria la diferencia temporal de los datos disponibles, ya que sólo es a partir del año 2007 que existen mediciones. Como lo muestra la gráfica 4, al principio de la serie se registra una gran confianza ciudadana

con respecto a sus instituciones parlamentarias, misma que disminuyó en un 10.5% de diferencia entre el primer y el último periodo medidos. En comparación, la nula confianza en sus representantes aumentó en un 14% durante el mismo periodo, siendo esta última opinión la que expresa la mayoría de la población árabe, esto es, poco más de la mitad de la población árabe, un 52%, expresa una nula confianza hacia sus Consejos de Representantes.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Árabobarómetro*.

La población de los países de la región árabe es quien expresa las opiniones menos favorecidas hacia sus parlamentos, ya que la respuesta de absolutamente no confianza representa, a 2019, la mayor medición, en términos globales, de repudio, hacia sus representantes populares.

De acuerdo con el *Arabobarómetro*, la desconfianza ciudadana hacia sus Consejos de Representantes ha aumentado progresivamente para situarse, en el año de 2019, en un 77.9%, esto como resultado de sumar las opciones de confianza limitada y nula confianza; dicho porcentaje representa el nivel más alto de desaprobación ciudadana hacia su institución parlamentaria de todo el mundo.

La región asiática no cuenta con los resultados de sus encuestas en alfabeto latino, sin embargo, Wang (2013) reporta resultados con base en el *Asiabarómetro*, en los cuales se identifica, en primer término, que los resultados se organizan de acuerdo con las condiciones democráticas. En dicho índice, las democracias liberales reflejan una confianza del 14%, mientras que las democracias electorales expresan una confianza del 47%, y en un vuelco extraordinario del concierto global, la agrupación de países identificados con las no democracias, muestran una confianza de 81% hacia su parlamento.

Como se ha podido observar, la tendencia a nivel global está marcada con un eje decreciente, a través del tiempo, de la confianza que los ciudadanos han depositado hacia su Parlamentos, Congresos, Asambleas Nacionales o Consejos de Representantes, con excepción de los países asiáticos identificados como no democráticos, los cuales muestran una singular confianza del 81%, y configuran la excepción de la tendencia de la población mundial.

A la par de esta desafección hacia la institución parlamentaria, ha sido palpable el descontento generalizado de la sociedad global para con sus gobiernos, como lo señalan Luna y Puente (2018) “Partimos de reconocer que en la actualidad los gobernantes, los representantes populares y, en general, las autoridades públicas han minado su legitimidad, no por el origen electivo de su encargo, sino por el pobre desempeño de sus funciones, la ausencia de rendición de cuentas y la inefectiva comunicación con la sociedad” (p. VII), por todo ello, múltiples voces alrededor del globo empezaron a hacerse oír, unas veces como movimientos sociales locales y otras con movimientos más organizados, cuando no institucionalizados y avalados por actores gubernamentales; uno de estos impulsos hizo su arribo en el año 2011 durante el cual, una diversidad de líderes gubernamentales y defensores de la sociedad civil se unieron para crear una asociación única en el mundo y en el tiempo, la *Alianza para el Gobierno Abierto*, que es una combinación y potenciación de diversas fuerzas para promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable, bajo la premisa de que “el ejercicio de la democracia no

debe limitarse a los procesos electorales, sino que la ciudadanía debe ponerla en práctica todos los días, definiendo y supervisando las políticas que afectan sus vidas” (*Open Government Partnership*, 2019, p. 9). Hasta mediados del 2021, esta alianza está conformada por 79 países y 76 gobiernos locales, que, de acuerdo con su propia página web, representan a más de dos mil millones de personas, individuos en lo particular y a quienes se constituyen en miles de organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo.

2.3. Transformación de las asambleas parlamentarias con base en el modelo de parlamento abierto

La *Alianza para el Gobierno Abierto* “se fundó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho países fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) firmaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus planes de acción nacionales” (*Open Government Partnership*, 2019, p. 24). En la promoción de una gobernanza responsable, con base en la transparencia y la participación inclusiva del gobierno y de todos los sectores de la sociedad, la *Alianza para el Gobierno Abierto* funciona a través de la creación conjunta, entre los miembros de cada país, de planes de acción nacionales bianuales, que incluyen compromisos cocreados entre el gobierno y la sociedad civil. De acuerdo con el primer *Informe Global de la Alianza para el Gobierno Abierto* (2019), a través de los ocho años que habían transcurrido desde la fundación de la alianza hasta la publicación del informe, se habían establecido más de 100 planes de acción, los cuales incluyen más de 3,800 compromisos de reformas; dichos planes ayudan a “hacer de los gobiernos más incluyentes y que respondan a las necesidades y rindan cuentas a la ciudadanía” (p. 24), por lo que “El gobierno abierto puede mejorar la vida de las personas todos los días. Para lograr este objetivo tan importante [se utilizan] datos disponibles para identificar posibles áreas de trabajo para los planes de acción” (*Informe Global de la Alianza para el Gobierno Abierto*, 2019, p. 18), en algunos de los documentos promocionales de esta alianza, se incluyen ejemplos precisos de cómo esta modalidad de gobierno abierto puede

mejorar palpablemente la vida de las personas, como por ejemplo, una familia puede escoger la mejor escuela para sus hijos de entre la oferta que tiene en sus inmediaciones, gracias a la consulta de los índices de calidad de las instituciones de educación publicados en datos abiertos en los sitios nacionales de gobierno abierto, o bien, una persona candidata a un trasplante de órgano para salvar su vida, puede decidir realizarse el procedimiento o no, con base en las estadísticas de supervivencia de los trasplantados, publicados abiertamente en las páginas gubernamentales.

En esta revisión histórica de hitos para dar voz a los ciudadanos en la toma de decisiones institucionales, cabe destacar que en el año de 2012 se presentó el primer informe parlamentario mundial,²² auspiciado por la Unión Interparlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, intitulado: *La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Dicho informe analiza la limitada influencia que tiene el pueblo sobre las decisiones parlamentarias y asienta que uno de los objetivos que pretende es el de estimular el debate para mejorar las maneras en las que el parlamento consulta a los ciudadanos y los mantiene informados sobre sus deliberaciones, así como inspirar las reformas al proceso legislativo “mediante un diálogo activo con la ciudadanía” (Power, 2012, p. 2). En este informe, Power (2012) examina una variedad de iniciativas que empleaban las instituciones parlamentarias “para mejorar la información, el entendimiento y la interacción con los ciudadanos [como por ejemplo:] ofrecer más información y mejorar el entendimiento del parlamento entre el público [y] consultar e involucrar más al público en la labor del parlamento” (p. 5); este reporte da cuenta de las experiencias de los *Días abiertos al público* y los *Centros de visitantes*, la transmisión de las sesiones parlamentarias por televisión y los sitios de internet, y la implementación de mecanismos de consulta pública. El informe enfatiza que, derivado de las presiones ciudadanas, se observa una creciente obligación de los parlamentarios a

²² Si bien la página legal de este informe parlamentario mundial registra que la publicación data del mes de abril de 2012, el prefacio pone de relieve que el informe es fruto de una intensa labor de investigación basada en entrevistas y aportes de diversos parlamentos alrededor del mundo que hace constar una data más añeja del inicio y preparación del citado informe.

rendir cuentas públicamente sobre sus acciones; Power, el autor principal de este informe, también señala la existencia de cambios institucionales que funcionan como limítrofes del actuar político, de entre los que se identifican los conflictos de interés y la implementación de códigos de conducta para regular el comportamiento de los representantes populares, asimismo señala que “Aunque los diputados dan cuenta de sus acciones en cada elección, el tenor de estas reformas sugiere que el electorado considera cada vez más que las urnas electorales son un mecanismo de control insuficiente” (Power, 2012, p. 6). Sin lugar a dudas, esta publicación se destaca por ser el primer informe de su tipo que se realiza y se hace público, además de porque incluye la mención de una nueva clase de organizaciones sociales de monitoreo parlamentario, cuyo término “abarca una amplia gama de organismos que siguen de cerca las actividades parlamentarias para fomentar la conciencia y la comprensión de los parlamentos entre el público [algunos de estos organismos] se concentran en las formas innovadoras de recopilación y publicación de datos disponibles, con el fin de ofrecer nuevas perspectivas sobre los acontecimientos políticos” (Power, 2012, p. 62). A la luz del presente tema de estudio, cabe apuntar que este reporte destaca tres desafíos específicos con respecto a una nueva relación entre representantes y representados:

[1.] reformar el papel del representante y mejorar el entendimiento del público de lo que hacen los diputados dentro y fuera del parlamento, [2.] mejorar el entendimiento entre el público y la rendición de cuentas [y 3.] Los parlamentos necesitan colaborar más de cerca con las organizaciones externas para fortalecer los vínculos con el público [y concluye] A comparación de hace 50 años, hoy en día los parlamentos son por lo general más abiertos y accesibles [...] los ciudadanos son, con justa razón, más exigentes con estas instituciones y esperan mayores estándares de probidad, rendición de cuentas y conducta que nunca antes en su historia” (Power, 2012, p. 9).

Así pues, se observa que esta es la primera publicación de su tipo que da cuenta de cómo las instituciones parlamentarias del nuevo milenio empiezan a virar sus preocupaciones para responder más contundentemente a los reclamos sociales y

cómo se hacen palpables a nivel mundial, ejemplos de consultas populares, acercamientos con la sociedad y presiones sociales que hacen que los parlamentarios empiecen a reconstruir su vínculo con la ciudadanía.

El 13 de enero de 2012, diputados y líderes de las organizaciones de la sociedad civil de Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Uruguay, Argentina y España, signaron la *Declaración de Santiago sobre transparencia e integridad en los parlamentos y partidos políticos*, conscientes de la disminución de la confianza pública en las instituciones parlamentarias y considerando los legisladores “constituyen un pilar fundamental para el ejercicio democrático en sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación, todo lo cual redundaría en la defensa de la institucionalidad democrática, y la promoción de la credibilidad pública en las instancias y sistemas democráticos” (h. 1). Algunos de los valores que menciona la declaración son:

- Transparencia y el acceso a la información pública,
- Probidad,
- Apertura a la ciudadanía,
- Accesibilidad,
- Combate a la corrupción,
- Empoderamiento ciudadano,
- Uso de nuevas tecnologías para la eficacia de la función parlamentaria,
- Participación ciudadana,
- Comportamiento ético ejemplar por parte de los integrantes de los Congresos y Asambleas Nacionales y Legislativas,
- Rendición de cuentas y
- Empoderamiento de la sociedad civil en procesos decisorios.

Dichos conceptos y buenas prácticas se constituyen como premisas fundamentales de la relación entre las instituciones parlamentarias y la sociedad y, como se

observará en el siguiente capítulo, todos preceptos sientan las bases de lo que a la postre se identifican como los pilares y principios del modelo de parlamento abierto.

La *Declaración de Santiago* (2012) considera que los ciudadanos merecen que sus representantes ostenten la voluntad popular dignamente, que estén dispuestos a rendir cuentas hacia la sociedad y que “dispongan de mecanismos que permitan una adecuada participación de los representados en las diversas instancias del ejercicio de la labor parlamentaria” (h. 1-2), e invoca también a la Declaración de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, firmada el año inmediatamente anterior de este encuentro sudamericano.

De la misma forma, la *Declaración de Santiago* (2012), identifica como el mayor desafío que los representantes elegidos por el pueblo deben abordar es el de “informar, justificar y responsabilizarse públicamente de sus actuaciones, constituyendo la presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos un medio fundamental para generar confianza social” (h. 2) y exhorta a los parlamentos a adoptar o fortalecer normas de ética parlamentaria para evitar los conflictos de interés, el tráfico de influencias, y el mal manejo de recursos, además de la necesidad de crear “normas que permitan la participación activa de la ciudadanía y el ejercicio del “control ciudadano” como parte del sistema de rendición de cuentas en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos en el Parlamento” (h. 3). Esta declaración firmada en Chile, también recomienda un acercamiento con la ciudadanía que propicie no solo un diálogo que dé a conocer el importante papel que ostentan los parlamentos, sino también para que las normas se puedan formular participativamente, con el uso de las TIC y datos abiertos, para hacer realidad la premisa del control ciudadano y, en este mismo sentido, recomienda que se solicite a la *Alianza para el Gobierno Abierto* que incluya una línea de trabajo relativa a los parlamentos.

Tan sólo unos meses después, para precisar, del 30 de abril al 2 de mayo de 2012, se llevó a cabo una conferencia en Washington, D. C., que reunió a organizaciones

de monitoreo parlamentario de más de 38 países de todo el mundo; dicho evento fue una iniciativa colaborativa organizada por diversos actores entre los que se encuentran: el Instituto Nacional Demócrata, la Fundación Sunlight, la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, la Fundación Open Society, la Omidyar Network, la National Endowment for Democracy, el Instituto del Banco Mundial y la Embajada de México en Estados Unidos. Como resultado de la conferencia se presentó un borrador de declaración sobre apertura parlamentaria, el cual se revisó a la luz de comentarios posteriores y finalmente fue lanzada el 15 de septiembre de 2012 como la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* (*Declaration on Parliamentary Openness*, título en su idioma original), la cual ha reunido, hasta la fecha, el apoyo de 179 organizaciones de 87 países, de acuerdo con la página web que la aloja y la que también fue resultado de la conferencia, dominio web que se estableció como un medio para facilitar la discusión de estrategias internacionales para mejorar el acceso y usabilidad de la información parlamentaria y compartir buenas prácticas en defensa de la transparencia parlamentaria y del desempeño del monitoreo parlamentario (Openparliament.org, 2021).

De acuerdo con el boletín de prensa que se derivó de la reunión de Estados Unidos, los grupos de monitoreo parlamentario accedieron a trabajar en conjunto para el avance de la transparencia parlamentaria, al reconocer que la información parlamentaria es pública y es susceptible de ser utilizada por la ciudadanía de la forma más efectiva posible, en orden de ampliar la cultura de la transparencia y apertura parlamentaria.

Al unísono con el llamamiento que se hiciera en Santiago, uno de los escenarios que se evaluó en la reunión de Washington fue la posibilidad de trabajar bajo el marco de la *Alianza para el Gobierno Abierto* (National Democratic Institute, 2012).

Como se indicó líneas arriba, la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* fue presentada el 15 de septiembre de 2012, durante el Día Internacional de la

Democracia, en el marco de la Conferencia Mundial del e-Parlamento, organizada por la Unión Interparlamentaria y celebrada en Roma, luego de haber sido revisada también por la Conferencia de Open Legislative Data, celebrada en París. Esta declaración es un llamado a la acción dirigido a los órganos legislativos nacionales, subnacionales y transnacionales por parte de las organizaciones de la sociedad civil encargadas del monitoreo parlamentario y tiene por objetivo acrecentar el compromiso con la transparencia y la participación ciudadana hacia el trabajo parlamentario que derive en instituciones más representativas y, con ello, coadyuvar a lograr una sociedad más democrática. Dentro de los alcances de la declaración se encuentran la promoción de una cultura de la transparencia, en el entendido de que el parlamento tiene el deber de que la ciudadanía comprenda su funcionamiento; transparentar la información parlamentaria y facilitar su acceso a través de, por ejemplo, la creación de resúmenes en lenguaje sencillo que garanticen su comprensión por parte de todos los estratos de la sociedad, además del uso de herramientas electrónicas basadas en formatos abiertos, software libre, código abierto y la utilización de herramientas interactivas para incentivar el involucramiento social, entre otros.

La *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* (2012) considera que “debido a sus responsabilidades constitucionales de legislar, representar a los ciudadanos y supervisar la ejecución y rendimiento de la política del Poder Ejecutivo, y reflejar los intereses de los ciudadanos” (p. 1), los parlamentos son la clave para la democratización, e invoca la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), en sus artículos 19 y 21 que hacen referencia a la libertad de todo individuo de investigar, recibir y difundir información y al derecho de toda persona a participar en el gobierno directamente o a través de representantes, respectivamente; esta declaración también considera al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966), en sus artículos 19 y 25 que de igual forma hacen referencia al derecho a la libertad de expresión el cual comprende buscar, recibir y difundir informaciones e

ideas de toda índole y al derecho de todo ciudadano de participar en la dirección de los asuntos públicos, respectivamente.²³

Cabe destacar que la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* (2012) define el concepto de apertura parlamentaria la cual “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” (p. 1); también considera que la era digital ha modificado sustancialmente las expectativas de lo que los ciudadanos consideran un buen gobierno ya que las nuevas tecnologías permiten el uso público de la información, potenciando su análisis y su reutilización “con la enorme promesa de construir conocimiento compartido e informar a la democracia representativa” (p. 1), de la misma forma también hace referencia a la tónica de trabajo de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, la cual remite al desarrollo de compromisos verificables en orden de lograr gobiernos más transparentes, eficaces y responsables.

Así pues, las organizaciones de monitoreo parlamentario promueven, en esta declaración de apertura parlamentaria, 44 principios divididos en cuatro apartados que a continuación se resumen:

- *Promoción de una cultura de transparencia* (principios 1 al 12) relativos a que la información parlamentaria es de propiedad pública y que los ciudadanos pueden reutilizarla; el deber de legislar en torno al derecho de acceso a la información pública para promover una cultura de gobierno abierto, transparencia del financiamiento político, salvaguarda de las libertades de expresión y de reunión además de “proporcionar oportunidades para la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en el proceso legislativo”

²³ Cabe aclarar que el contenido de los artículos citados es más extenso, para efectos del presente análisis, se tomaron en consideración sólo el relativo a la libertad de toda persona a investigar, recibir y difundir información así como a participar directamente en los asuntos públicos, ambas condiciones para el parlamento abierto.

(p. 2); estos principios también se refieren a la promoción de la educación cívica y el deber de comunicar y vincular activamente a los ciudadanos en los procesos parlamentarios.

- *Transparentar la información parlamentaria* (principios 13 al 26) los cuales consideran la adopción de políticas institucionales que garanticen la publicación y difusión, periódica y proactiva, de la información parlamentaria, como la relativa a sus funciones constitucionales, su estructura, sus reglas y procesos de trabajo inclusive a nivel de comisiones, información actualizada de sus miembros y del personal administrativo así como los datos para contactarlos; para informar con suficiente antelación la agenda parlamentaria y el calendario de sesiones, el orden del día, los asuntos a votación, entre otros; este grupo de principios considera que, además de informar, se debe involucrar a los ciudadanos en los proyectos de ley, “El Parlamento debe proveer al público análisis e información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos” (p. 5); publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas, incluyendo los testimonios recabados en las audiencias públicas; registro de las votaciones de los parlamentarios; publicación de actas de sesiones plenarios en audio, video y versiones estenográficas; publicar los informes que presente cualquier ente al parlamento; proporcionar información presupuestal amplia, detallada y fácilmente comprensible, junto con “resúmenes en lenguaje sencillo y explicaciones o informes que ayuden a promover la comprensión ciudadana” (p. 6); presentar declaraciones patrimonial y de intereses, así como revelar información sobre conflicto de intereses y conducta ética que incluyan las interacciones que tengan los miembros del parlamento con los grupos de interés y los grupos de presión para con ello asegurar la integridad de los parlamentarios, adicionalmente publicitar los resultados de investigaciones, ya sean de orden parlamentario o judicial, sobre acusaciones de conducta poco ética, conflictos de interés o corrupción; así como proporcionar acceso a la información histórica de las sesiones plenarios, “El parlamento facilitará al público el acceso a una biblioteca parlamentaria con el fin de permitir a los

miembros del parlamento y al público la posibilidad de acceder a la información parlamentaria histórica” (p. 6). Como se observa, este último principio es de suma importancia para sentar las bases de la relación entre la biblioteca parlamentaria y el parlamento abierto.

- *Facilitar el acceso a la información parlamentaria* (principios 27 al 34) para garantizar la accesibilidad del parlamento a través de múltiples canales, partiendo de la presencia física de las personas en sus parlamentos, pasando por los medios impresos y los medios de comunicación masiva como la radio y la televisión hasta el uso de internet y aplicaciones en dispositivos móviles; asegurar el acceso físico al parlamento; el acceso a los medios de comunicación y a proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda de las sesiones y los procedimientos parlamentarios; garantizar la accesibilidad de la información parlamentaria sin restricciones geográficas; uso de lenguaje sencillo en la confección de resúmenes y otras herramientas que permitan que cualquier persona pueda disponer y comprender la información que genera el parlamento y con ello disminuir las barreras lingüísticas de comprensión de contenidos que genera el lenguaje docto jurídico; en el caso de haber varias lenguas nacionales, proporcionar interpretación simultánea o traducción rápida de los documentos; garantizar el libre acceso a la información parlamentaria para que los ciudadanos puedan no sólo acceder sino reutilizarla sin costos.
- *Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria* (principios 35 al 44) que se desarrollen en formatos abiertos y estructurados, como el XML para que puedan ser leídos y procesados por computadora, con el objetivo de que la información parlamentaria pueda ser fácilmente reutilizada y analizada tanto por los ciudadanos, la sociedad civil, el sector privado y el gobierno; garantizar interfaces de usuario con base en buenas prácticas para mejorar el uso de las bases de datos y la recuperación de la información parlamentaria; garantizar la privacidad ciudadana mediante avisos de privacidad claros y concisos; utilizar formatos de datos abiertos, no propietarios, software libre y de código abierto que permitan la descarga

masiva de la información parlamentaria; garantizar el mantenimiento de las páginas web parlamentarias y facilitar de la mejor forma posible los mecanismos de búsqueda para que los ciudadanos puedan encontrar lo más rápido posible la información deseada a través del uso de metadatos apropiados y el uso de URL permanentes; compromiso de los parlamentos a mejorar la capacidad ciudadana para encontrar información y rastrear información relacionada o de antecedentes mediante el uso de hiperenlaces; habilitar el uso de servicios de alerta y facilitar la comunicación bidireccional para fomentar la capacidad ciudadana de emitir opiniones sobre legislación y actividades parlamentarias, y de esta forma comunicarse con sus representantes o bien con el personal parlamentario.

Así pues, se observa que la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* (2012), especifica ciertas categorías de información parlamentaria que debe ser publicada y difundida, además de que provee una guía sobre la forma en cómo dicha información debe ser puesta a disposición general en formatos amigables para con todas las personas.

Como respuesta a estas dos declaraciones de 2012, la *Alianza de Gobierno Abierto* empieza a poner más atención a los avances de apertura parlamentaria, por lo que en el marco de su cumbre mundial, organizada en Londres en octubre de 2013, se crea el *Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa*, como una iniciativa conjunta entre el Gobierno y el *Congreso Nacional de Chile* y el *Instituto Nacional Demócrata*, el cual, desde su creación, reunió la intención de 21 países de participar en conjunto con la sociedad civil y organizaciones multilaterales como la *Organización Global de Parlamentarios Contra la Corrupción*, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* y la *Organización de los Estados Americanos* (National Democratic Institute, 2013).

En mayo de 2016, durante las reuniones del Comité Directivo de la *Alianza para el Gobierno Abierto* llevadas a cabo en Sudáfrica, fue discutido el rol de las legislaturas

dentro de la alianza, y se reconoce que, para avanzar en las reformas de gobierno abierto, se requiere la participación del parlamento porque en su poder de legislar y asignar recursos, juega un papel clave para lograr las reformas sostenibles en el tiempo que permitan la consolidación del gobierno abierto. En el marco de esta reunión, se identificaron a 24 países que habían incluido dentro de sus planes de acción, compromisos relativos al parlamento,²⁴ entre los que se destaca el compromiso de Chile para mejorar sus servicios públicos, mediante el uso de tecnología, con el objetivo de informar a los ciudadanos acerca del trabajo de su Congreso, mismo que, como se observará en el siguiente capítulo, incluye las acciones realizadas por su biblioteca parlamentaria. De dichas discusiones se concluyeron las múltiples ventajas de incluir formalmente a los parlamentos en la *Alianza para el Gobierno Abierto* en el sentido de que con ello se incrementaría la capacidad de supervisión gubernamental en la implementación de los compromisos nacionales, se profundizaría el compromiso de todos los actores políticos y se institucionalizaría la mejora de la sostenibilidad a largo plazo de los compromisos adoptados por cada uno de los países, para lo cual propusieron que se formulara una ruta de integración (Open Government Partnership, 2016).

Derivado de la discusión iniciada en Sudáfrica y del reconocimiento de los beneficios de regularizar la participación parlamentaria en la *Alianza para el Gobierno Abierto*, en 2017 se adoptó una *Guía de Orientación de la Política de Participación Parlamentaria en la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, (2017))*, la cual incluye el abordaje de seis puntos, para facilitar y fomentar esta participación, de entre lo cuales se destacan:

²⁴ De acuerdo a lo señalado por el Steering Committee Meeting Pack (*Open Government Partnership, 2016*), se identificaron once (11) países que habían establecido compromisos relativos a aprobar leyes de acceso a la información: Colombia, Costa Rica, Croacia, España, Filipinas, Ghana, Guatemala, Malawi, Mongolia, Serbia y Tanzania. Ocho (8) países que habían establecido compromisos de tipo legislativo: Albania, Dinamarca, España, Filipinas, República Checa, Serbia, Sierra Leona y Túnez. Cinco (5) países que habían establecido proyectos de leyes electrónicas: Albania, Azerbaiyán, Georgia, Reino Unido y Paraguay. Siete (7) países que se habían comprometido a promover la apertura parlamentaria en diversos proyectos: Albania, Chile, Croacia, Francia, Georgia, Reino Unido, Ucrania y Uruguay. Cinco (5) países que habían establecido compromisos varios relativos al parlamento: Chile, Francia, Georgia, Sierra Leona y Ucrania. Además de cinco (5) países que habían establecido compromisos con la clara identificación de parlamento abierto: Chile, Costa Rica, Francia, Georgia y Ucrania.

- Fomentar y diversificar la participación parlamentaria;
- Desarrollar compromisos de parlamento abierto ya sea en los planes de acción nacionales o a través de planes de acción específicos de los parlamentos;
- En cualquier caso, los compromisos que asuman los parlamentos deberán atender a los requerimientos de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, como lo son la cocreación de su plan de acción junto con la sociedad civil, la producción de informes periódicos de autoevaluación en consulta con la sociedad civil, y la aceptación de la evaluación del mecanismo de informes independientes que establece la *Alianza para el Gobierno Abierto*;
- Los países deben buscar la sinergia entre los compromisos iniciados por el Poder Ejecutivo y los iniciados por el parlamento.

De esta forma, se observa que al correr de los años, los parlamentos se van ganando un espacio diferenciado al interior de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, tanto que para el año 2018 la alianza los reconoce plenamente como “*formidable champions of the principles and values of the Open Government Partnership*” (*Open Government Partnership, 2018*) y registra que el 23% de los planes de acción nacionales requieren de la acción legislativa, además hace notar que ocho países alrededor del globo, a saber: Chile, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Colombia, Francia, Georgia y Ucrania, han desarrollado planes específicos de parlamento abierto.

De acuerdo con Baron, Geunis y Maassen (2021), los parlamentos son socios fundamentales en la agenda de gobierno abierto, han participado en la *Alianza para el Gobierno Abierto* desde su inicio y han facilitado la implementación de reformas de gobierno abierto en diversos países del mundo. Así pues, está ampliamente aceptado que desde un inicio se identificó que los parlamentos tienen un papel fundamental que desempeñar en los procesos de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, pues en muchas ocasiones los compromisos cocreados incluyen reformas

legislativas, alrededor del orbe se han ido consolidando redes o alianzas, tanto regionales como nacionales, para apoyar al parlamento abierto. En México, uno de los países pioneros del gobierno abierto, se instituyó, desde el año 2013, la *Alianza para el Parlamento Abierto*, conformada por organizaciones de la sociedad civil entre las que se encuentran: Borde Político, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Impacto Legislativo, Instituto Mexicano de Competitividad, Social TIC, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa; conglomerado que ha firmado una *Alianza para el Parlamento Abierto*, con integrantes del Congreso de la Unión, desde el 22 de septiembre de 2014, y que han elaborado dos ediciones de diagnósticos sobre el estado del arte en el país.

El segundo *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*, edición 2017, define a éste como:

...una institución legislativa que explica y justifica sus acciones y decisiones - es decir que rinde cuentas -, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva - es decir que es transparente -, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales - es decir que cuenta con mecanismos de participación ciudadana - y que, para todo ello, utiliza estratégicamente las tecnologías de información y comunicación (p. 7).

Como se puede observar, esta definición de parlamento abierto coincide con algunos de los postulados de Habermas (2005), en particular aquellos relativos a los ciudadanos:

Los derechos ciudadanos, entre los que sobresalen los derechos de participación y comunicación política, son más bien libertades positivas. No garantizan la libertad respecto de coacciones externas, sino la participación en una práctica común, cuyo ejercicio es lo que permite a los ciudadanos convertirse en aquello que quieren ser: en sujetos políticamente responsables de una comunidad de libres e iguales (p. 2).

Es en este punto donde la teoría y la *praxis* convergen, donde las reflexiones eruditas de principios del nuevo milenio se avivan y actualizan con la opinión pública de las encuestas sobre la poca confianza ciudadana en los parlamentos a lo largo y ancho del mundo, y que las reacciones ciudadanas derivadas del descontento generalizado para con sus representantes se extendieron hasta traspasar fronteras e integrarse, tanto en ámbitos globales como la alianza internacional, como en la consolidación de capítulos nacionales, en asociaciones virtuosas que involucran a la sociedad civil y las instituciones parlamentarias, que evocan una nueva forma de parlamentarismo y que invocan la fuerza de la sociedad para reprogramar la representación y la toma de decisión en todos los niveles.

El modelo de parlamento abierto, si se le observa detenidamente, contiene elementos de la teoría de la democracia deliberativa de Habermas, la cual asume tres condiciones, a saber, la autonomía, la simetría, y la falibilidad; en donde la autonomía supone que cada uno de los participantes tiene la condición para expresar libremente los argumentos que representen sus intereses; la simetría “de los participantes en cuanto al valor de sus argumentaciones, donde sólo la coacción no violenta del mejor argumento se impondrá definitivamente. Se trata del argumento que mejor representa los intereses de todo el colectivo” (Moreno, 2008, p. 97), y la falibilidad, relativa al consenso alcanzado “en la medida en que nuevas y futuras argumentaciones pueden criticar y mejorar el argumento considerado como el más válido de todos” (Moreno, 2008, p. 97). En este sentido el modelo de parlamento abierto coincide con dichas condiciones para la democracia deliberativa, en el sentido de que se revalora la participación de iguales y la preponderancia del diálogo para el entendimiento y la toma de decisión, “El objetivo de este procedimiento está en la obtención de un argumento capaz de contemplar los intereses de todos los afectados y partícipes del procedimiento discursivo, y por tanto, su aprobación, por el hecho de representar el mejor argumento” (Moreno, 2008, p. 96), y bajo esta premisa, emanan también las bondades de una nueva forma de relación entre representantes y representados que propone el parlamento abierto, con condiciones que permiten hacer accesible la información generada por

el parlamento, información que debe ser comprendida a cabalidad por todos los actores de la sociedad para actualizar las condiciones de autonomía y simetría, y a la sazón, asegurar la falibilidad de los argumentos en un momento dado, ya que con los cambios en las condiciones y por ende en las consecuentes variaciones de los discursos, las decisiones han de cambiar para responder a la realidad de un momento específico.

Ciertamente, desde finales del siglo XX, los órganos colegiados de poder público han enfrentado cambiantes necesidades, constantes desafíos relativos a los contextos sociales, los cambios tecnológicos globales, la pujante consciencia de su electorado -o parte de él-, que ha volteado a ver a sus representantes y les exige, con toda razón, que ejerzan sus funciones legislativas, de control y contrapeso político, presupuestales, de designación de altos funcionarios -entre otras funciones parlamentarias-, de forma impecable para atender los reclamos sociales. Derivado de esta crisis de representación parlamentaria, que incluye la poca credibilidad social en los miembros del parlamento, nace una alianza que involucra a la sociedad y una nueva forma de integración entre las partes interesadas, que lleva el nombre de parlamento abierto.

El modelo de parlamento abierto, como se observará en el capítulo siguiente, incluye en su actuar valores, denominados pilares del parlamento abierto, así como ciertas condiciones que los hacen posibles, denominados principios de parlamento abierto. Es bajo estos pilares y principios que se podrán observar cómo las bibliotecas parlamentarias los actualizan y los hacen propios.

Capítulo 3. Contribuciones de la biblioteca parlamentaria para la consecución del modelo de parlamento abierto

El estudio de la biblioteca parlamentaria, como contenido del continente parlamentario, busca, en la presente investigación, comprobar que los servicios y productos que ofrece, en efecto actualizan los valores del modelo de parlamento abierto.

Para demostrar la contribución de la biblioteca parlamentaria como parte integrante del parlamento abierto, los resultados se presentan en tres momentos; en el primero se aborda, en perspectiva histórica y contemporánea, cada uno de los pilares y principios del parlamento abierto, acompañados por ejemplos que ilustran las actividades de las bibliotecas parlamentarias alrededor del mundo y que se encuentran en sintonía con estos valores, para demostrar el citado supuesto.

En un segundo momento, se analizan los compromisos de los planes de acción de parlamento abierto que integran menciones explícitas de las bibliotecas parlamentarias y la forma en que se programan acciones encaminadas a coadyuvar al logro de este modelo de parlamento abierto.

Un tercer momento se dedica a la revisión de los servicios y productos que se ofrecen en las bibliotecas parlamentarias y que se encuentran alineados, ya sea con un pilar, un principio o alguna actividad ya establecida en algún plan de acción nacional, pero que sin embargo no se han incluido institucionalmente como parte de los compromisos del plan de acción de parlamento abierto.

Finalmente se hacen recomendaciones enfocadas a visibilizar la figura y las actividades desarrolladas por las bibliotecas parlamentarias con el objetivo de posicionarlas como partes fundamentales para lograr el tránsito hacia el parlamento abierto.

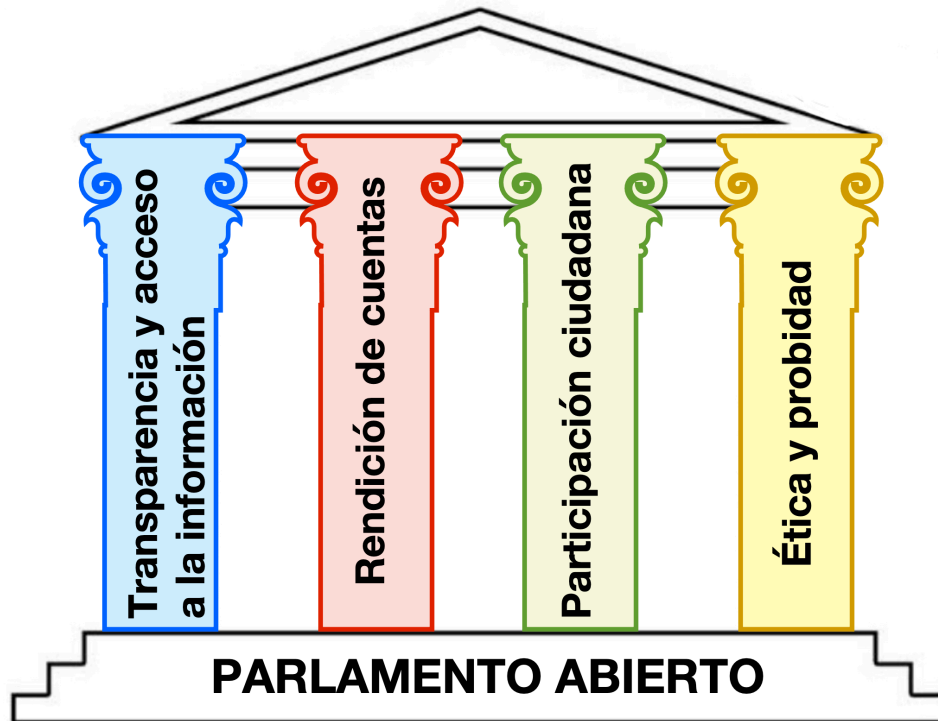
3.1. Pilares del parlamento abierto y su relación con la biblioteca parlamentaria.

Para que las asambleas representativas se encuentren en ruta de parlamento abierto, deben demostrar un cambio en sus formas de comunicación e integración de la participación ciudadana, a través de ciertos valores que se vislumbraron desde el primer documento en la materia, la *Declaración de Santiago*, firmada en 2012 por legisladores y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

La *Declaración de Santiago* creó la Red Parlamentaria Interamericana sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad, la cual, en el año 2015 se incorporó a Parlaméricas²⁵ y cambió su nombre a Red de Parlamento Abierto. Durante el primer encuentro de esta red, celebrado en Paraguay, en mayo de 2016, se adoptó una *Hoja de ruta para la apertura legislativa*, que refrenda el procedimiento de cocreación de planes de acción basados en compromisos diseñados entre las instituciones parlamentarias y los ciudadanos, y la cual sienta cuatro valores que deben seguir los órganos de representación en su tránsito hacia la apertura parlamentaria y que son conocidos como pilares de parlamento abierto, mismos que a continuación se ilustran en la figura 1:

²⁵ Parlaméricas es un foro independiente que impulsa la diplomacia parlamentaria y está constituido por las legislaturas nacionales de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (los países que han firmado el acuerdo de la OEA son 35, a saber: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Granada, Guatemala, Guyana, Haitó, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts and Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela). Parlaméricas tiene por objetivo potenciar el diálogo político cooperativo, a través de la organización de foros y proyectos de capacitación, para con ello facilitar el intercambio de experiencias y buenas prácticas en este sector. Con información de la *Hoja de ruta para la apertura legislativa* (2016).

Figura 1. Pilares del parlamento abierto.



Fuente: Diseño propio con base en la *Hoja de ruta para la apertura legislativa* de Parlaméricas.

Como se observa en la figura 1, la estructura que da forma al parlamento abierto reposa en cuatro elementos que, si bien son el resultado de la propuesta teórica del nuevo y paradigmático modelo que los integra en armonía, son también, cada uno de ellos, parte de la naturaleza parlamentaria, como a continuación se recapitula.

El primer pilar del parlamento abierto se refiere a la *transparencia y al acceso a la información*, elementos que por sí mismos son valores deseables de toda asamblea representativa. Desde 1790, Jeremy Bentham, autor del “primer tratado doctrinal del Derecho parlamentario” (Pendás García, 2015, p. 38), en su libro titulado *Tácticas parlamentarias*, apuntaba que se debía incluir en el reglamento de la asamblea “la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública, y encaminarla constantemente hacia el fin de su institución. Esta ley es la de la publicidad” (Bentham, 2015, p. 101). Siglos después, de acuerdo con Berliner (2014), la

transparencia ha sido aclamada como la llave de una buena gobernanza ya que el acceso a la información generada por los organismos oficiales del Estado es un medio de empoderamiento ciudadano, de contención de los políticos y una forma de exponer actos de corrupción. Con base en el *Global Right to Information Raiting*²⁶ (2021), existen 135 leyes de transparencia y acceso a la información, a nivel nacional alrededor del mundo, leyes que fueron aprobadas por los parlamentos y que institucionalizan la transparencia al crear garantías jurídicas que permiten requerir de los órganos estatales información pública.

En este sentido, el desarrollo de leyes sobre la libertad de información, sobre la transparencia y sobre el acceso a la información, ha sido una tímida pero permanente agenda abordada por las cámaras legislativas durante varios siglos, siendo un impulso legislativo que se ha ido multiplicado en diversas geografías y se ha intensificado con el paso del tiempo. Sobre este apartado, cabe señalar que se ha identificado como la primera en su tipo, a la *Ley de Libertad de Prensa* de Suecia, de 1766, y hasta, por ejemplo, la *Ley relativa a una Administración Transparente y Abierta* de Luxemburgo, de 2018, los parlamentos han legislado sobre las libertades de todas las personas para emitir sus pensamientos, su derecho de acceder y utilizar información que genera la administración del Estado, misma que se realiza con fondos públicos, para lo cual se han creado instrumentos normativos que han desarrollado la obligatoriedad estatal de disponer la información pública al alcance de todas las personas.

Un caso paradigmático de legislación en materia de transparencia es el de México, la cual se encuentra calificada en el segundo lugar del *Global Right to Information Raiting* (2021), el cual es un instrumento que analiza y mide la calidad de las leyes de acceso a la información a nivel mundial. La legislación mexicana en comento, denominada *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, incluye un capítulo específico que lista el tipo de información que todos los sujetos

²⁶ El Raiting Global del Derecho a la Información es una iniciativa del Centro de Derecho y Democracia, una organización no gubernamental canadiense que promueve, protege y desarrolla el derecho a la información, entre otros temas.

obligados, es decir, todas las instituciones del Estado y las personas físicas y morales que reciben fondos públicos, tienen la obligación de publicar en una plataforma digital nacional. Sobre esta pluralidad de tipología documental, denominada obligaciones de transparencia comunes, se incluyen, entre otras, el mandato de publicar los servicios que se ofrecen, los estudios financiados con recursos públicos y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística que los sujetos obligados recaben, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. Adicionalmente la ley mexicana incluye un capítulo de obligaciones de transparencia específicas, es decir, aquellas que deben cumplir ciertos sujetos obligados dependiendo de su naturaleza, entre estos grupos específicos se encuentra el Poder Legislativo, el cual incluye tanto a las cámaras federales como los congresos locales, y en cuyo artículo 72 se incluyen, entre otros, la obligación de publicitar contenidos que son materia de organización y conservación documental de la biblioteca parlamentaria, como lo son: *Gaceta Parlamentaria*, *Diario de los Debates* y los resultados de los estudios o investigaciones que realicen los centros de estudio o investigación legislativa, como por ejemplo, los documentos de los Servicios de Información y Análisis Especializados que se generan en la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Cámara de Diputados federal, unidad administrativa que es el equiparable de su biblioteca parlamentaria.

De igual forma, como parte de la legislación en materia de acceso a la información, se cuenta con el caso de la *Knesset* de Israel, asamblea que, en el marco de su *Ley de Libertad de Información*, faculta a su biblioteca a proveer a los ciudadanos de información sobre las actividades de sus representantes (Shoham, 2000).

Sobre este mismo pilar de *transparencia y acceso a la información*, cabe destacar que fue gracias a los buenos oficios de una bibliotecaria parlamentaria que se logró incluir el acceso a la información en la Agenda 2030 de la ONU; Donna Scheeder quien fuera bibliotecaria de la *Library of Congress*, en su periodo como presidenta

de la IFLA, se presentó ante la Asamblea de la ONU para abogar por la inclusión del acceso a la información cuando se estaban fraguando los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual se consiguió en el ODS 16, en la meta 16.10, para garantizar el acceso público a la información (Naciones Unidas, 2015). En este mismo contexto de las conquistas de la IFLA, es de rememorar que durante el Congreso Mundial de Bibliotecas e Información del año 2017, su Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios, IFLAPARL, dedicó su sesión al tema: *El parlamento y las personas: transparencia, apertura y compromiso*, durante el cual se presentaron diversos casos de las acciones de las bibliotecas parlamentarias para hacer disponible la información que acopian, organizan y conservan en sus acervos, para hacerlas un producto o un servicio accesible a todas las personas, en algunas latitudes utilizando los permisos correspondientes para ofrecerlas sin restricciones de uso y para hacer que la documentación pueda ser utilizada ampliamente, democratizando así la información parlamentaria.

Algunos de los proyectos de las bibliotecas legislativas alrededor del mundo que están alineados con los ODS se encuentran en Georgia, Ghana y México; los dos primeros se expondrán en los siguientes pilares, el caso de México está integrado por tres diferentes proyectos relativos a legislación, repositorio y visibilización. La *Legislación 2030*, es una base de datos que etiqueta los dictámenes presentados y aprobados en la Cámara de Diputados, con base en alguna de las 169 metas de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuya finalidad es identificar qué tanto y de qué forma se están abordando las soluciones legislativas tendientes a cumplir con lo que establece esta gran hoja de ruta global. El segundo proyecto mexicano se refiere al *Repositorio ODS* en el cual se ordenan las publicaciones editadas por la institución a partir de el o los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se abordan en ellas. Estos dos primeros productos son una contribución desde la Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo al *Grupo de trabajo para dar seguimiento a la implementación de la Agenda 2030 de la Cámara de Diputados*, espacio integrado por los presidentes de los órganos de gobierno y las comisiones legislativas. Un tercer proyecto se desarrolla para promover el acceso a la

información parlamentaria y promover un canal de comunicación con las personas, es el caso de los documentos elaborados por la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados que son publicados mensualmente en la página web institucional y que integran, desde el año 2019, una página adicional en la que se muestra cuál es la temática, con base en los contenidos de los ODS, que es abordada por el estudio publicado en acceso abierto; adicionalmente integra un cuestionario de utilidad del documento que permite a los lectores expresar su opinión y proponer temas de estudio para futura publicación. Los tres productos, han sido programados con base en las recomendaciones del documento *Legislar con enfoque de Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (PNUD México, 2019).

Otro ejemplo de la contribución de las bibliotecas parlamentarias en apoyo a este primer pilar de *transparencia y acceso a la información*, así como al segundo pilar, que se expone a continuación, es el relativo a la *rendición de cuentas* y a la Agenda 2030, de Ghana. La página web *Datos para la rendición de cuentas*, fue diseñada para apoyar al parlamento a vigilar la implementación de los ODS en aquel país africano, el proyecto tiene como objetivo fortalecer la capacidad de la oficina de investigación parlamentaria para brindar a los legisladores los datos y la evidencia que sean más relevantes para su trabajo (Warne, 2020) y de esta misma forma, para difundir la información a todas las personas.

El segundo pilar del parlamento abierto se refiere al concepto de la *rendición de cuentas*, al cual Bentham, desde el siglo XVIII, identifica como el primer beneficio de la publicidad:

...contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación. Cuando más expuesto está el ejercicio del poder político a un sin número de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas: pero la vigilancia del público es el más constante y universal de todos ellos. El cuerpo del público forma un tribunal, y uno que vale más que todos los otros juntos (Bentham, 2015, p. 101)

Al igual que hace siglos y de acuerdo con Reynoso (2012):

...siempre que se habla de representación debe hablarse del riesgo de corrupción (de que el representante se represente a sí mismo, en lugar de a sus representados) y de la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas. Estos se han dividido en dos grandes tipos: vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical se da entre los políticos y la sociedad (p. 27).

En esta rendición de cuentas vertical se incluye a la prensa y a las redes sociales y en este contexto también se incluye al parlamento abierto, lo cual se enlaza con lo que apunta Escobar Barrera (2020):

...los parlamentos tienen la misión de seguir avanzando en garantizar el acceso a la información y rendición de cuentas. Y esto no es simplemente disponer información en un sitio web sino promover mecanismos que permitan que ésta sea fácil de encontrar, esté completa, actualizada, sea de calidad, procesable y tenga licencias de uso que permitan su explotación... (p. 4).

En efecto, para efectuar esta rendición de cuentas, es condición *sine qua non* que la información se difunda en formatos sencillos y que sean de fácil comprensión para todas las personas, es por ello que, sobre este pilar es notable la labor que realiza la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, la cual desde al año 2016 implementó un producto denominado *Presupuesto de la Nación*, que es una página web pública que contiene una herramienta de visualización, la cual ofrece una consulta de los montos aprobados por el Congreso en un formato de gráficas que permite valorar los porcentajes relativos de cada ramo, en comparación con el total del presupuesto nacional. Uno de los objetivos de la herramienta es dotar de datos oficiales que permitan una rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado ante su ciudadanía. Este proyecto fue la respuesta de la biblioteca parlamentaria chilena a la demanda ciudadana de dar seguimiento al presupuesto nacional en un formato amigable y en línea, ya que resume los cientos de páginas que emite la Dirección de Presupuesto del Gobierno de Chile, una instancia del

Poder Ejecutivo que publicaba la información en PDF y con cifras que no podían ser legibles por computadora, de tal suerte que este producto de la biblioteca parlamentaria, transformó un cúmulo de documentación densa en una visualización que, a simple vista, ilustra cómo se divide el presupuesto público de aquella nación, además de constituir una herramienta que permite a los ciudadanos monitorear la implementación de los programas financieros del gobierno, cuyo fin es empoderar a los ciudadanos al permitirles rastrear y supervisar cómo se invierte el presupuesto público (Morales Peillard, 2017), es decir una forma para que los ciudadanos se encuentren en la posibilidad de realizar un ejercicio de rendición de cuentas, con base en datos oficiales.

El tercer pilar del parlamento abierto está afianzado en la *participación ciudadana*, la cual ya había sido vislumbrada desde el siglo XVIII por Jeremy Bentham, considerado el primer teórico del derecho parlamentario:

Cuarto beneficio de la publicidad: Proporcionar a la asamblea la facultad de aprovecharse de las luces del público [...] cuan seguro medio es la publicidad para recoger todas las luces de la nación, y hacer salir a la luz por consiguiente pensamientos útiles (Bentham, 2015, p. 106-107).

De acuerdo con Keane citado por Puente (2018), la democracia representativa está evolucionando a una democracia de monitoreo, en donde la participación ciudadana no sólo se constriñe a la emisión de un voto, sino que abarca actividades de escrutinio y fiscalización permanente, posibilitadas a través de las nuevas tecnologías cuya accesibilidad permite, en un cierto grado, disminuir las desigualdades entre las personas, siempre y cuando la sociedad cuente con información de calidad. En este mismo orden de ideas, el ciudadano pasa de ser sólo un observador de las actividades de sus representantes a tomar un papel protagónico en las asambleas representativas que son una arena de debate de la opinión pública, un “mecanismo de transmisión para realimentar a los gobiernos sobre temas de políticas públicas y un medio a través el cual el gobierno puede comunicar y explicar sus acciones” (Puente, 2018, p. 31), por lo que el parlamento

abierto es de suyo un promotor de la participación ciudadana y del compromiso cívico, cuyo objetivo es la colaboración, la construcción conjunta:

En la colaboración ciudadana, las decisiones se construyen de manera colectiva. Mediante un diálogo abierto, observable y registrado, los ciudadanos o las organizaciones intercambian información de manera horizontal y simétrica. Los legisladores registran la información recibida, adoptan una postura frente a las propuestas de la ciudadanía o sus organizaciones y dan respuesta, ya sea por escrito o durante los debates en las comisiones o el pleno (Puente, 2018, p. 31-32).

En este punto cabe destacar que Nassa (2010), presentó algunos de los roles de la biblioteca y los servicios de investigación parlamentarios para involucrar a los ciudadanos en los debates del parlamento, entre los que destacó crear foros de discusión en las páginas web de las bibliotecas parlamentarias, para dotar a los ciudadanos de un medio de expresión de sus opiniones sobre los temas de la agenda legislativa, páginas de curaduría de documentos sobre temas que están siendo discutidos por el parlamento, así como foros de preguntas y respuestas sobre el quehacer parlamentario, este autor, en su papel de Director de Documentación y Archivos de la Asamblea Nacional de Burkina Faso, destacó los paquetes de documentación que realizan, lo cuales incluyen folletos que muestran los canales que se ofrecen a los ciudadanos de este país africano para acercarse a sus asambleístas.

Sobre este tercer pilar, relativo a la *Participación ciudadana*, es conveniente tomar en consideración que el Objetivo 17 de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, denominado *Alianzas para lograr los objetivos*, divide sus metas en diversas dimensiones, entre las que se destacan las alianzas entre múltiples interesados que incluye la meta 17.7 para fomentar y promover la creación de alianzas eficaces entre las esferas públicas, privadas y de la sociedad civil; además en el mismo objetivo se encuentra un apartado de datos, supervisión y rendición de cuentas el cual incluye la meta 17.18, relativa a aumentar la disponibilidad de datos

oportunos, fiables y de gran calidad (Naciones Unidas, 2015), que como puede observarse, empata con este pilar de participación ciudadana del parlamento abierto.

La relación entre el modelo de parlamento abierto y los ODS, se constata en el *Plan de Acción de Parlamento Abierto* de Georgia, que incluye como su primer compromiso la promoción y el monitoreo de la implementación de los ODS desde el su parlamento, en alianza con los ciudadanos de aquel país euroasiático (Open Parliament Action Plan 2018-2019, 2018); adicionalmente en su Plan de Acción de Gobierno Abierto, Georgia incluye como octavo compromiso, la introducción de métodos innovadores para una efectiva gobernanza y alentar el compromiso para con su ciudadanía, en el cual se distingue como actor involucrado a la Biblioteca Parlamentaria Nacional de Georgia (Open Government Partnership Action Plan of Georgia 2018-2019).

Enmarcado en este pilar de *participación ciudadana* se encuentra el *Reglamento de Participación Ciudadana del Senado* de Chile, aprobado por la Sala del Senado, en su sesión celebrada el 28 de octubre de 2020, a proposición de su Comisión de Ética y Transparencia a previa solicitud del Grupo Bicameral de Transparencia. El Título III de este instrumento normativo se refiere a los órganos relacionados con la participación ciudadana y contiene tres artículos que refieren a su biblioteca,²⁷ el

²⁷ Artículo 7°. Radicación de funciones en la Corporación. [...] 1.- Mantener la coordinación con la correspondiente unidad administrativa de la H. Cámara de Diputados, con el Grupo Bicameral de Transparencia y con la Biblioteca del Congreso Nacional, en particular para realizar estudios, investigaciones e instancias de diálogo, promover la innovación en los mecanismos de participación ciudadana y desarrollar buenas prácticas en la materia;

Artículo 9°. Biblioteca del Congreso Nacional. Para el solo efecto de facilitar la participación ciudadana conforme a los principios que la regulan, la Biblioteca del Congreso Nacional tendrá a disposición de la Sala y de las comisiones una nómina actualizada de personas y organizaciones que manifiesten interés en intervenir a través de los procedimientos que este reglamento establece, que hayan participado en ellos o que, en virtud de su especialización o por su representatividad, estime útil considerarlas en procedimientos específicos de participación ciudadana que lleven a cabo tanto el Senado como la Cámara de Diputados.

La Biblioteca del Congreso Nacional reglamentará esa nómina, que tendrá carácter público y será única para ambas ramas del Congreso Nacional, sin que tenga carácter vinculante.

Artículo 16. Procedimiento. Se incorporarán al Congreso Virtual los proyectos de ley que puedan concitar mayor interés ciudadano, [...] Podrán solicitar el apoyo técnico de la Biblioteca del Congreso Nacional u otros organismos idóneos que garanticen la necesaria neutralidad de las consultas.

artículo 7° establece la coordinación entre las cámaras, el grupo bicameral de transparencia y la Biblioteca del Congreso Nacional; el artículo 9° obliga a la Biblioteca del Congreso Nacional a poner a disposición, de la Sala y de las comisiones, una nómina actualizada de personas y organizaciones que manifiesten su interés en intervenir en los procedimientos parlamentarios, que hayan participado y de las que se estimen útiles tomar en consideración, en virtud de su especialización o bien su representatividad; por último el artículo 16° relativo al Congreso Virtual, faculta a su Biblioteca del Congreso Nacional a garantizar la neutralidad de las consultas de este espacio digital que incluye los proyectos de ley que concitan mayor interés ciudadano.

El cuarto pilar del parlamento abierto corresponde a la *ética y probidad*, hito sobre el cual la deontología parlamentaria ha estado latente desde el inicio mismo de la historia de las asambleas representativas y precepto que también incluye Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* del siglo XVIII, las cuales reconocen que “Cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, tanto más importa a estos últimos el conocer los verdaderos deseos de los primeros.” (Bentham, 2015, p. 105).

Sobre este aspecto, Bátiz Vázquez (2015) señala ciertos valores de la ética parlamentaria, de entre los cuales se distinguen el principio de información y el principio de igualdad, en donde el primero integra la importancia que supone para el legislador el encontrarse bien informado e incluye, como uno de los medios destacados para este fin, a la biblioteca parlamentaria. En cuanto al principio de igualdad, el autor retoma la filosofía clásica al apuntar que “los griegos, especialmente Aristóteles, en la *Ética nicomáquea*, identificaban la justicia con la legalidad y la igualdad; lo injusto es –decía–, lo ilegal y lo desigual” (Bátiz Vázquez, 2015, p. 133); este principio de igualdad es susceptible a conectarse con los postulados de Habermas (2005), ya que identifica que las comunidades solidarias, integradas por ciudadanos libres e iguales, son la base de la formación de la voluntad política, es decir, dicha voluntad política y sus futuros frutos legislativos y

presupuestarios, se basarían en principios de justicia entre iguales, pues tanto vale la opinión del representante como la de cada uno de sus representados, en suma, la sociedad en general, adicionalmente, siguiendo con la teoría habermasiana de la acción comunicativa, se distingue que la comunicación política debe sustentarse por argumentos emanados por cada una de las iguales partes de la sociedad, lo que confiere honradez a la relación entre representantes y representados, lo cual concuerda con este pilar de *ética y probidad* del parlamento abierto.

Como se observó en el capítulo anterior, con base en las estadísticas de la percepción ciudadana mundial al respecto de sus asambleas representativas, en la actualidad este valor ético tiene un peso específico preponderante en la construcción de una relación de sana confianza entre el ciudadano y su representante, por lo que esta parte de la filosofía mucho puede ayudar a sanear esta percepción.

La *ética y probidad* parlamentaria se actualiza con la vigencia de diferentes instrumentos normativos relativos al tema, como por ejemplo los códigos de ética, los registros de cabilderos y las declaraciones patrimoniales y de intereses que obligan, en ciertos casos, tanto a los parlamentarios como a los servidores públicos, a presentar, mediante documentos oficiales y constancias de percepciones, informes de los bienes muebles e inmuebles que poseen y de los temas sobre los cuales ostentan ciertos intereses, como es el caso de las declaraciones patrimoniales y de intereses que presentan todos los servidores públicos de México y los datos del personal bibliotecario que son publicados en los informes anuales de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

En este contexto, cabe señalar que Watt (2019) creó unas *Listas referenciales de ética para la investigación parlamentaria*, que editó la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios de la IFLA, cuya confección partió de una encuesta a bibliotecarios e investigadores parlamentarios realizada en 2017 y pulida a través de talleres en donde los profesionales del campo integramos ideas para

ilustrar los grandes retos éticos a los que se enfrentan las personas que laboran en las unidades de análisis de información, en la prestación cotidiana de servicios y en la redacción de estudios.

Como se observa, los cuatro pilares analizados son valores que han estado presentes en el ideario de los cuerpos representativos desde hace varios siglos, incluso son conceptos que han desarrollado los teóricos sobre las formas ideales de acciones y conductas parlamentarias y que ahora cobran vigencia, en la *praxis*, al ser invocados para construir el parlamento abierto, un modelo que incluye acciones institucionales en acompañamiento de la sociedad civil, y cuya interacción es plasmada en documentos denominados planes de acción. Los planes de acción son documentos que incluyen compromisos medibles, elaborados en cocreación entre los representantes y las personas, y que son susceptibles de hermanarse con otros instrumentos internacionales de largo alcance, como son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una hoja de ruta en la cual el gremio bibliotecario ha participado desde su confección y cuyas metas las ha hecho propias, para alinear los servicios y productos de las bibliotecas alrededor del mundo, incluida la participación de las bibliotecas parlamentarias, en actividades que se han hecho patentes en planes de acción de gobierno abierto y de parlamento abierto, como el caso de Georgia.

Ahora bien, para que las bibliotecas de las legislaturas se integren formalmente como parte actuante del parlamento abierto, deben alinearse con los pilares de *transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y, ética y probidad*. En este apartado se mostraron algunos productos y servicios que ofrecen las bibliotecas parlamentarias y que comulgan con tales pilares, se considera que las bibliotecas deben hacer patente la naturaleza de sus servicios y relacionarlos con los pilares del parlamento abierto para que las autoridades que instrumentan este modelo en las instituciones, las integren en el proceso de apertura parlamentaria.

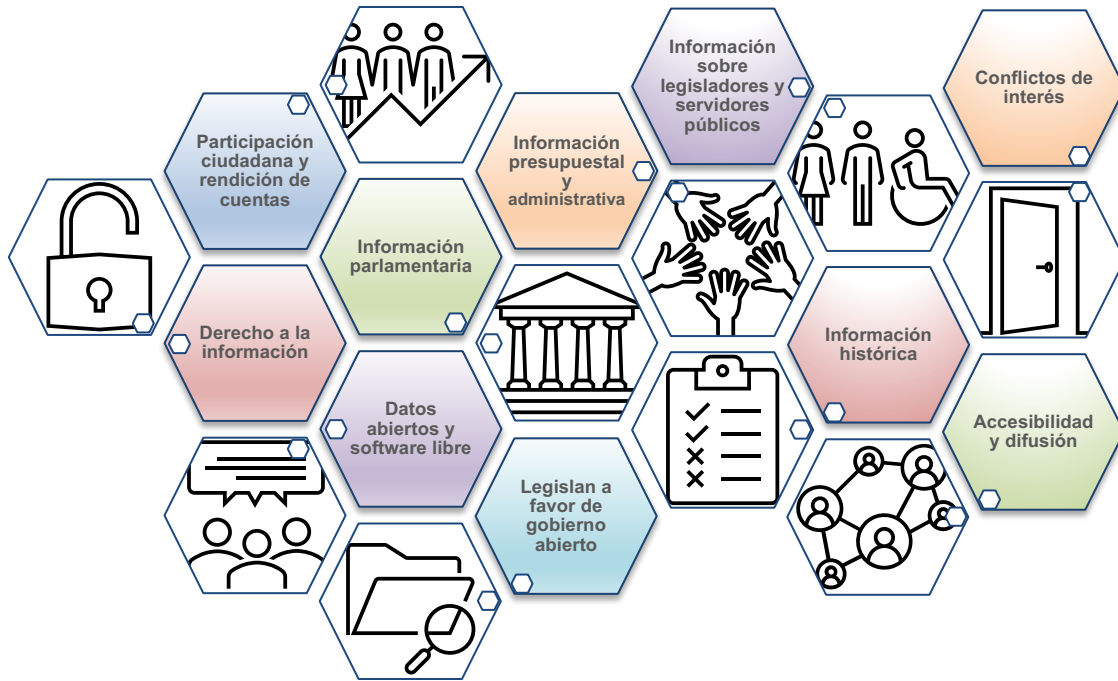
Un caso que se identificó y resalta por su importancia en este contexto, es el de la Asamblea Nacional de Nicaragua, la cual incluye en una misma unidad administrativa denominada División de Biblioteca Parlamentaria, Participación Ciudadana e Información Pública, las funciones de biblioteca parlamentaria, de transparencia y acceso a la información y de relación con la ciudadanía, es un caso que debe estar en el radar para identificar la relevancia de su biblioteca cuando esta asamblea presente su primer plan de acción de parlamento abierto.

A continuación, se muestran ejemplos de los modos que utilizan las bibliotecas parlamentarias para ofrecer sus productos y servicios y cómo se adecuan a los principios de parlamento abierto.

3.2. Principios del parlamento abierto y su impronta en los servicios y productos de la biblioteca parlamentaria.

De acuerdo con la *Hoja de ruta para la apertura legislativa* (Parlaméricas, 2016), el parlamento Abierto es una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y sus poderes legislativos y fomenta la apertura de las labores parlamentarias para garantizar el acceso a la información que genera, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad. Además, con base en la *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, signada el 22 de septiembre de 2014 por parte de un grupo de organizaciones de la sociedad civil con el Senado mexicano, y con base en el primer y segundo diagnósticos de los poderes legislativos realizados por parte de este colectivo, editados en 2015 y 2017 respectivamente, se identifican diez principios que engloban algunas de las características que deben abordar los cuerpos legislativos en su ruta para transitar al modelo de parlamento abierto, que a continuación se enumeran:

Figura 2. Principios de parlamento abierto.



Fuente: Elaboración propia con base en el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*.

En seguida se rescatan algunos conceptos clave relativos a cada uno de estos principios y se muestran ejemplos de servicios y productos que los están integrando.

Con respecto al principio de *derecho a la información*, el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México* editado en el año 2017, lo entiende como la existencia de condiciones que garantizan el acceso a la información, procurando modos sencillos, oportunos y gratuitos de consultarla, a través de “herramientas que contribuyan a que los ciudadanos conozcan y obtengan los datos que producen, poseen, resguardan y clasifican estas instituciones” (p. 18). Dentro de este principio se consideran cinco variables, a saber: a) La existencia de una unidad administrativa que capte las solicitudes de acceso a la información pública, por ejemplo, las Unidades de Transparencia de México, las cuales, en la primera ley de transparencia, que data del 2002, las denominó Unidades de Enlace, pues como su nombre lo indica, formaban un puente entre las instituciones públicas y las personas; b) Que las instituciones parlamentarias sean identificadas como un sujeto

obligado dentro de la legislación de acceso a la información, es decir, que se les obligue, por mandato de ley, a publicar información de oficio y transparentar la información que genera y resguarda a través de un mecanismo de contestación de solicitudes de información que le sean requeridas por las personas; c) Si cuentan con procedimientos para realizar las solicitudes de información, lo que se refiere a la existencia de un portal de transparencia, por ejemplo, la primera plataforma en México, habilitada para registrar, enviar y recibir las contestaciones de las solicitudes de acceso a la información pública era denominada INFOMEX y era gestionada por un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental con base en la citada ley de 2002, pero no vinculaba a los poderes legislativos, y es sólo hasta una reforma constitucional de 2014 que otorgó autonomía al órgano garante de la transparencia y amplió la base de los sujetos obligados cuando el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, transformó a INFOMEX en una evolucionada Plataforma Nacional de Transparencia, que es el medio para publicar la información de oficio de más de nueve mil sujetos obligados y recibir las solicitudes de acceso a la información pública de todos los poderes del Estado y cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos, de acuerdo con la ley general de 2015 vigente; d) Publicación en el sitio web de los datos de la oficina de enlace, es decir, si los sujetos obligados publican la dirección, teléfonos y correos electrónicos mediante los cuales las personas pueden comunicarse a la oficina que se encarga de realizar los trámites para transparentar la información; e) Si se cuentan con mecanismos para realizar solicitudes de información, por ejemplo sobre este apartado se pueden observar que los Congresos de Chile y México han virado de portales propios a portales integrados con otros poderes del Estado. En particular Chile, ha dotado de facultades específicas a su Biblioteca del Congreso Nacional en materia de solicitudes de acceso a la información. En el caso mexicano, la transformación normativa de una ley federal a una ley general, es decir, de una legislación que obligaba sólo a las instancias del Poder Ejecutivo federal en una ley con injerencia en todos los poderes, en todo el ámbito nacional y para todos los niveles de gobierno, marcó el cambio para que la Cámara de Diputados se integrara a la

plataforma nacional y en la actualidad sea reconocida por cumplir al 100% con el Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia,²⁸ en este aspecto, es relevante señalar que, de acuerdo con estadísticas institucionales, su biblioteca parlamentaria emitió una respuesta con respecto al 8.6% de todas las solicitudes de acceso a la información que recibió la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura.²⁹

Así pues, el *derecho a la información* garantiza el acceso sobre la documentación que producen, poseen y resguardan los parlamentos, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos y plataformas que permiten un acceso de manera simple, sencilla, oportuna e imparcial. A través de los años, las bibliotecas parlamentarias alrededor del mundo, han abierto sus puertas a la ciudadanía en general como por ejemplo la Biblioteca Pública del Honorable Congreso de la Unión de México y la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina cuentan con una nutrida gama de programas de promoción a la lectura; la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina incluso cuenta con un bibliobus y con un vagón de tren que visita permanentemente lugares de todo su territorio, y en el contexto de la contingencia sanitaria que azota al planeta en la actualidad, ambas bibliotecas han hecho uso intensivo de los canales digitales con distintas actividades como presentaciones de libros, conferencias, talleres, conciertos de música, entre otras, en donde todas las personas son bienvenidas.

²⁸ Con fecha de 1 de diciembre de 2020, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) emitió el dictamen que da cuenta del resultado obtenido por la Cámara de Diputados en la Verificación Vinculante 2020, de las Obligaciones de Transparencia en la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, otorgando el 100% del Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia. La Cámara de Diputados ha cumplido con el 100% de sus obligaciones de transparencia, también en los años 2018 y 2019, con base en los resultados de las verificaciones vinculantes que ha realizado el INAI, que pueden ser consultadas en sus informes anuales. Merece la pena comentar que en 2017 se tuvo un cumplimiento del 94.1%.

²⁹ Cabe apuntar que el Congreso de México discutió y aprobó, en el 2018, la *Ley General de Archivos*, que cuenta con un capítulo para la coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y cuyos preceptos son la base para garantizar el acceso a una información pública organizada y accesible.

El principio relativo a la *información parlamentaria* se refiere a publicar y difundir de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre, por ejemplo, análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa. Desde el año 2006, la Asamblea Nacional de Hungría, señala la importancia de que el público tenga acceso a la información a través de diversos medios disponibles, para que las personas puedan elegir el que más se ajuste a sus necesidades y señala que, la biblioteca de su parlamento se configura como un canal adicional de información, a través de la operación de líneas telefónicas especiales y cuentas de correo electrónico, a través de las cuales los ciudadanos puedan contactar a sus representantes y formular preguntas sobre la legislación o sobre el trabajo de su parlamento (Beetham, 2006), este ejemplo húngaro es valorado también en el borrador que se dispuso para recibir comentarios de la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria* (2012).

Relativo al principio de *participación ciudadana y rendición de cuentas*, que promueve la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones durante las actividades legislativas, al utilizar mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de dichas tareas por parte de la población, se identifica que la Unión Interparlamentaria registró un programa en el año 2004, del Parlamento de Costa de Marfil, auspiciado por el PNUD, encaminado a subsanar deficiencias de información y comunicación entre la institución y el público, en el cual se destaca la instalación de un ciberespacio en su biblioteca parlamentaria para tal fin (Beetham, 2006). También a partir del año 2004, la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, la Redipal, que se organiza desde la biblioteca parlamentaria de la Cámara de Diputados de México, promueve la participación de las personas interesadas en las actividades legislativas.

Como muestra de este principio también se puede considerar el trabajo desarrollado por el Reichsratsgebäude, parlamento austriaco, mismo que incluye a su biblioteca parlamentaria en un proyecto denominado “Acercamiento al parlamento” (UIP, 2012, p. 31), en donde a través de las TIC explican la historia y arquitectura para dar mayores opciones de accesibilidad al recinto parlamentario.

En cuanto al principio de *información presupuestal y administrativa*, ya se señaló el aplicativo de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, mediante el cual se mejora la forma en que el Poder Ejecutivo publica la información de su presupuesto nacional, y el cual contiene información detallada de las partidas presupuestales de aquel congreso.

Con relación al principio de *información sobre legisladores y servidores públicos*, se puede identificar que en la mayoría de los sitios web de las bibliotecas parlamentarias se encuentra la información de los bibliotecarios, investigadores y personal de apoyo administrativo, si bien sus características difieren de un país a otro, se puede identificar que se publican elementos como el nombre, fotografía, semblanza curricular, puesto ocupado e ingresos percibidos.

El principio de *información histórica* es quizás el valor que más han defendido las bibliotecas parlamentarias en el contexto del parlamento abierto, ya que a través de los productos y servicios que ofrecen, como se observó en el primer capítulo del presente estudio, se difunde y socializa gran cantidad de información que da cuenta de la historia de sus instituciones parlamentarias, como lo muestran sus repositorios y bibliotecas digitales, mismos que ofrecen acceso a documentos que van desde pliegos de siglos pasados, hasta las últimas ediciones de sus instituciones, una magna muestra de ello son los diferentes repositorios de la *Library of Congress* que ofrecen digitalizaciones de miles de documentos en acceso abierto.

Es importante visibilizar que de acuerdo con el principio de *datos abiertos*³⁰ y *software libre*, se resalta que no basta con garantizar el acceso a la información pública a través del simple hecho de publicar la información en la página web institucional, sino que además se deben observar ciertas condiciones para considerarlas abiertas, “Para que un dato sea abierto debe estar estructurado en fila y columnas y disponerse en formatos procesables como CSV, TXT, JSON [...] Esto permite la consulta en bloque de la información, facilita su consumo y permite realizar análisis más certeros” (Escobar Barrera, 2020, p. 8). De acuerdo con el *Open Data Charter* (2021) los principios de datos abiertos son: 1) abiertos por defecto, 2) oportunos y exhaustivos, 3) accesibles y utilizables, 4) comparables e interoperables, 5) para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y 6) para el desarrollo inclusivo y la innovación. Algunos de los beneficios de los datos abiertos se relacionan con la mejora de la eficiencia administrativa, para incentivar el control social, mejorar la toma de decisiones y la mejora de la calidad de la información, y como objetivo intrínseco está el de ser una garantía para conservar la memoria de la institución ya que “la información estructurada y completa se convierten en el mejor acervo de información de una entidad y sirve para que futuras generaciones conozcan cómo se dio la misionalidad de una entidad durante un periodo determinado” (Escobar Barrera, 2020, p. 9), en el ámbito parlamentario, el honor de ser la primera legislatura en adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos, le corresponde a la legislatura local del Estado de Jalisco, en México (Barba Rodríguez, 2021). Además, esta cualidad de los datos se relaciona con el combate a la corrupción ya que promueve la apertura y el uso de datos estratégicos que coadyuvan en la lucha contra esta práctica, *v. gr.* los sets de datos abiertos del ámbito parlamentario se relacionan con el registro de cabilderos, declaración de intereses, registro de servidores públicos, financiamiento a grupos parlamentarios, votaciones y sanciones de entidades auditoras. A la luz de esta relación entre datos abiertos y probidad, se considera imponderable la necesidad de emprender una

³⁰ De acuerdo con Escobar Barrera (2020), los datos abiertos tienen unos principios desarrollados en 2015 por gobiernos, sociedad civil y expertos mundiales, que desarrollaron normas acordadas a nivel global sobre la forma de publicar datos.

reflexión de gran alcance sobre los mecanismos proactivos que se pueden adoptar desde la biblioteca parlamentaria en torno a este principio.

Como ejemplificativo del uso de datos abiertos se encuentra el proyecto del Consejo de los Helenos, para la transcripción de documentos parlamentarios del griego a caracteres latinos con uso de datos abiertos y etiquetado con XML, el cual contiene un componente de lenguaje claro para traducir los contenidos en textos fácilmente entendibles por todos los miembros de la sociedad, cabe destacar que este proyecto se encuentra abierto a la participación general de interesados, es decir, fomenta la participación ciudadana (Fitisilis y Bayiokos, 2017).

Un ejemplo de utilización de *software* libre es el uso de Koha en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y en la Biblioteca de la Cámara de los Comunes de Reino Unido.

Sobre el principio de *accesibilidad y difusión* se observa que el *Open Data Index*, recomienda publicar todas las leyes nacionales, su contenido, fecha de publicación, reformas, además este índice evalúa el uso de licencias abiertas, formatos procesables, opción de descarga de la completitud del set de datos y su actualización. Sobre este principio, Georgia esgrimió algunos de sus logros, derivados de su periodo de dirección en la Alianza para el Gobierno Abierto (2016), de entre los cuales reconoció que su nación alcanzó un sólido historial de prestación de servicios públicos de entre los cuales se reconoció la importancia de los servicios bibliotecarios que se prestaron en su proyecto de centros comunitarios.

A la sazón, el *Open Data Barometer* evalúa la información relativa a la existencia, disponibilidad en línea, formatos procesables por máquinas, completitud, gratuidad, licencias libres, actualización y facilidad de búsqueda de las leyes de los países, algunos de los cuales, son servicios que ofrecen los portales de sus bibliotecas parlamentarias, como son los casos de Chile, hasta la actualidad, y México, sólo hasta el año de 2011. La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile creó y actualiza

el sitio *Ley Chile*, para aportar certeza jurídica con transparencia a través del acceso libre a más de 360.000 normas que integran su ordenamiento jurídico nacional; adicionalmente para enfatizar este principio de accesibilidad y difusión, se encuentra su sitio *Ley Fácil*, el cual desarrolla documentos cortos en lenguaje sencillo sobre los principales contenidos de las leyes y además de que también los convierte en distintos formatos, como por ejemplo radioteatros, fichas y grabaciones de audio, también lo presenta en lenguas originarias, mapuche, aymara, quechua y rapa nui, para dar acceso universal de las leyes para todas las personas de este país sudamericano.

El principio de *conflictos de interés* también puede ser analizado a la luz de las *Listas referenciales de ética para la investigación parlamentaria*, de Watt (2019), de entre las cuales se encuentra la lista 6 sobre ética del personal, que se refiere a la percepción de los conflictos de interés que puedan atentar contra la independencia que debe proyectar el servicio de suministro de información o producción de contenido de investigación, así como la identificación del personal que simpatiza con algún proyecto político y el establecimiento de guías que permitan identificar estas proclividades para gestionar un conflicto potencial de intereses, asegurar la calidad y evitar los sesgos en los servicios de información ofrecidos.

Con relación al principio de *legislar a favor de gobierno abierto*, cabe identificar las labores de diferentes bibliotecas parlamentarias para abrir las puertas de las cámaras y allanar el camino de las personas para hacerse escuchar con los legisladores ya sea impulsando una agenda legislativa o bien en la discusión de los procesos legislativos en temas como son las leyes de bibliotecas y la legislación sobre derechos de autor. Como ejemplos se encuentra la visibilización del Tratado de Marrakech que ha venido realizando la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina y el Foro Nacional de Armonización Legislativa Bibliotecaria de México, en cuyas actividades se incorporaron la biblioteca parlamentaria de la Cámara de Diputados de México y la Biblioteca Melchor Ocampo del Senado de la República; durante este proceso, de integración de opiniones de las partes interesadas, se

realizaron audiencias públicas que recabaron opiniones de ciudadanos expertos, se publicaron memorias para dar cuenta de los análisis de foros convocados por estas bibliotecas, los que reunieron a diputados, senadores, servidores públicos de las cámaras y expertos de teoría de la legislación con el gremio bibliotecario y que a la postre logró llamar la atención de los legisladores, quienes después presentaron varias iniciativas de reforma a la legislación bibliotecaria, incluso una de esas iniciativas de reforma a la *Ley General de Bibliotecas*, fuera retirada por el propio iniciante, quien después escuchar las opiniones vertidas por expertos, en una reunión con asociaciones civiles del gremio bibliotecario, la replanteó y la volvió a presentar tomando en consideración las apreciaciones de las organizaciones de la sociedad civil.³¹

Como se observa, derivado de los diez principios del parlamento abierto se encuentran varios ejemplos de productos o servicios realizados por bibliotecas parlamentarias alrededor del orbe, algunos de los cuales han sido objeto de su quehacer cotidiano desde hace varios años, como lo hizo patente Lyn Fay Allison, actual líder el partido demócrata australiano y quien fuera la representante del Estado de Victoria ante el Senado de Australia, cuando en 2007 solicitó ser parte integrante de la comisión de biblioteca por las siguientes razones:

[Me encuentro] ‘very interested’ in ensuring there was a robust parliamentary library able to provide independent, high-quality and impartial information, analysis and advice to members of parliament across the political spectrum. Such services, she added, were among the ‘primary means to secure accountability and transparency’ in parliament, and the degree to which they were ‘accepted as givens of the parliament is a major indicator of the parliament’s independence from

³¹ El Diputado Jorge Herrera Delgado, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa de reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley General de Bibliotecas el 8 de enero de 2014, y tras la reunión con líderes bibliotecarios de la AMBAC, el CNB y el CONPAB-IES, retiró su iniciativa el 22 de abril del mismo año, volviéndola a presentar, con los cambios derivados de las recomendaciones, el 30 de abril. Para comparar los contenidos véanse las Gacetas Parlamentarias número 3935-II, del 8 de enero de 2014 y la número 4012-V, correspondiente al 30 de abril de 2014.

the executive and a parliament's capacity to hold the executive to account' (Missingham y Miskin, 2012, p. 333).³²

Todos los argumentos esgrimidos por la parlamentaria australiana son valores que coinciden con los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas y participación ciudadana, junto con los principios de derecho a la información y rendición de cuentas del modelo de parlamento abierto.

En esta misma tesitura, desde el 2006, el informe de la Unión Interparlamentaria *Parlamento y democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, le dedica un capítulo al análisis de un parlamento abierto y transparente y esta misma organización demuestra seis años después, en el primer informe parlamentario global, con datos de diferentes latitudes, cómo se viraba hacia la apertura, por ejemplo “La Asamblea Nacional de la República de Corea busca ser un parlamento, comunicativo y que emprenda acciones directas para hacer realidad los valores principales de la democracia representativa [y] ganarse la confianza del pueblo coreano” (Power, 2012, p. 31), visión de la que participó su biblioteca desde el 2009, con la realización de diversas acciones correspondientes a ofrecer sus servicios al público, como poner a disposición general, desde su biblioteca digital, sus bases de datos y como mantener abierta su biblioteca hasta las 22:00 h para permitir que las personas que trabajan tengan la posibilidad de ir a consultar su acervo y hacer uso de sus servicios para fortalecer la idea del Parlamento de las personas (The National Assembly of the Republic of Korea, 2009). Sobre esta misma estrategia, es sobresaliente que la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina tenga un horario de atención de las 24 horas.

³² Traducción libre: Me encuentro ‘muy interesada’ en asegurar que exista una robusta biblioteca parlamentaria capaz de proveer información, análisis y asesoramiento independiente, de alta calidad e imparcial, sobre todo el espectro político, a los miembros del parlamento. Estos servicios, agregó, se encuentran entre los ‘medios principales para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia’ en el parlamento y en la medida en que éstos sean ‘aceptados como beneficios del parlamento, es un indicador importante de la independencia del parlamento con respecto al ejecutivo y de la capacidad del parlamento para pedirle cuentas al ejecutivo’.

En el contenido del siguiente apartado versan los ejemplos de cómo estos pilares y principios han tenido un impacto comprobado en los quehaceres de las bibliotecas parlamentarias y cómo se encuentran apoyando a su institución a transitar la ruta del parlamento abierto.

3.3. Incidencia de las bibliotecas parlamentarias en los planes de acción de parlamento abierto.

El plan de acción es un mecanismo para promover la apertura del parlamento con la sociedad civil, mediante el cual se identifican prioridades y se implementa, se monitorea y se evalúa su progreso, a través del establecimiento de compromisos medibles, cocreados por ambos (Parlaméricas, 2018), es por ello que este instrumento es un documento válido que define la ruta de acción y comunicación entre representantes y representados, es publicado, generalmente por periodos multianuales y es una constancia del compromiso del Parlamento para escuchar e identificar las urgentes e ingentes peticiones de la ciudadanía, junto con la modelación de un corpus de acciones tendientes a integrar sus opiniones y para integrar a las personas en los procesos institucionales.

Dada la importancia y el reconocimiento de todas las partes interesadas, el plan de acción asegura la continuidad y visibilidad, así como los recursos suficientes para lograr los compromisos por ellos establecidos. Cuando un compromiso se define en el plan de acción, se reviste de importancia institucional, es por ello por lo que, integrar contenidos o acciones de las bibliotecas parlamentarias en este tipo de documentos, es de gran importancia para asegurar su visibilidad dentro de la institución parlamentaria y los recursos para lograr los objetivos planteados. Es deseable que las bibliotecas parlamentarias logren cristalizar su participación en este instrumento y con ello lograr hacer patente su valor como agentes catalizadores del parlamento abierto.

De acuerdo con la política de participación parlamentaria de la *Alianza para el Gobierno Abierto*, establecida en el año 2016, los parlamentos pueden contribuir en esta apertura de dos formas, ya sea integrando sus compromisos legislativos para ser incluidos en los planes de acción nacionales o bien, creando un *plan de acción de parlamento abierto*, el cual se presenta como un documento independiente pero que también se anexa, o bien se incluye como un capítulo, dentro del plan de acción nacional.

De acuerdo con el primer *Informe Global de la Alianza para el Gobierno Abierto* (2019), entre los años de 2011 y 2019 se habían establecido más de 100 planes de acción, de entre estos, y con base en la *Open Parliament e-Network* (2020), solo quince parlamentos alrededor del mundo han publicado planes de acción de parlamento abierto en cocreación con la sociedad civil.

Para efectos de la presente investigación, se analizaron los quince planes de acción de parlamento abierto registrados por la *Open Parliament e-Network* (2020); para esta tarea, se realizó una revisión de estos documentos cocreados entre la sociedad civil y los parlamentos, congresos o asambleas de: Chile, Colombia, Costa Rica, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Indonesia, Kirguistán, Kosovo, Macedonia, Marruecos, Paraguay, Sri Lanka y Ucrania.

Los hallazgos encontrados se encuentran en el cuadro 1, el cual está integrado por una versión resumida y en ciertos casos traducida al español, de la información publicada en los planes de acción de parlamento abierto y que se encuentra relacionada con su biblioteca parlamentaria. Los resultados se encuentran organizados por orden alfabético por país y dentro del país por orden cronológico de los planes, y muestran las menciones relativas a las bibliotecas parlamentarias organizadas por compromisos y acciones.

Cuadro 1.

Bibliotecas parlamentarias en los planes de acción de parlamento abierto

País	Documento	Compromisos	Acción en que la biblioteca parlamentaria se vincula
Chile	<i>Plan de acción de Chile 2014-2016. Grupo de trabajo de Parlamento Abierto.</i>	<p>Esfuerzos realizados por el Congreso Nacional. Proactividad interna.</p> <p>Compromisos. Parlamento Abierto para mejorar los servicios públicos</p>	<p>-Convenio con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Consejo para la Transparencia se acordó la incorporación al Portal de Transparencia del Estado, firmado el 23 de diciembre de 2013, para ofrecer al ciudadano la posibilidad de efectuar solicitudes de información y de acceder a datos de transparencia del Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional desde ese sitio electrónico. Al Portal de Transparencia del Estado.</p> <p>-Incremento de la información accesible al público a través de la incorporación paulatina del formato XML en los sitios electrónicos, un lenguaje que facilita el intercambio de información entre distintos sistemas y por lo mismo la hace más accesible y procesable. El Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional lanzaron el sitio opendata.congreso.cl, lanzado el 2 de julio de 2014, en el cual los datos incorporados pueden ser utilizados directamente por cualquier usuario.</p> <p>Para facilitar el acceso a la información se contemplan las siguientes iniciativas:</p> <p>1.1. Incorporar el proceso de solicitud de información pública al Portal de Transparencia del Estado para ofrecer al ciudadano la posibilidad de efectuar solicitudes de información y de acceder a datos de transparencia del Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional desde ese sitio electrónico.</p> <p>1.2. Homologar los mecanismos por los cuales los ciudadanos pueden solicitar información pública al Congreso Nacional y a su Biblioteca.</p> <p>1.3. Estructurar el contenido de los sitios electrónicos institucionales del Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional, en lo que se refiera a transparencia y rendición de cuentas de forma similar para incentivar, facilitar y mejorar el acceso ciudadano. En el marco del convenio con el PNUD, se realizará un plan piloto con grupos de interés para verificar que los datos publicados sean de interés y estén en formatos adecuados para su reutilización.</p>
Chile	<i>Plan de acción de Parlamento abierto 2017-2018</i>	<p>Compromiso No. 1. Promover la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y elaborar tres de sus reglamentos.</p> <p>Compromiso No. 2. Elaboración de un registro de participantes en sesiones de comisiones.</p> <p>Compromiso No. 3. Programa tecnológico para implementar el registro de participantes de comisiones.</p> <p>Compromiso No. 4. Plataformas virtuales de participación ciudadana en el proceso legislativo.</p>	En cada uno de los compromisos se lista, entre los actores involucrados para llevarlos a cabo, a un analista de la Biblioteca del Congreso Nacional.

		Compromiso No. 5. Perfeccionar el registro del debate en comisiones. Compromiso No. 6. Banner participación ciudadana en el proceso legislativo.	
Georgia	<i>Open Government Partnership Action Plan of Georgia 2018-2019</i>	Compromiso 8. Introducción de métodos innovadores para una efectiva gobernanza y compromiso ciudadano.	Organismos involucrados: Biblioteca Nacional Parlamentaria de Georgia.
Grecia	<i>Greek Action Plan 2014-2016</i>	Compromiso 4. Provisión al público de documentos con información parlamentaria histórica. Compromiso 6. Provisión de exhibiciones en línea.	Objetivos: La provisión y promoción de material digital para el público relativa a la historia política parlamentaria del país, disponible en la Biblioteca del Parlamento, a través de modernos servicios digitales integrados. Descripción del compromiso: La Biblioteca y la Fundación del Parlamento Helénico para el Parlamentarismo y la Democracia organizan exposiciones sobre el estudio y promoción de los conceptos de democracia y parlamentarismo en busca de una memoria colectiva y la formación de una identidad colectiva.
Kosovo	<i>Action plan for an open and transparent Assembly 2016-2020</i>	2. Participación de la ciudadanía y sociedad civil en los trabajos de la Asamblea. 2.4. Biblioteca y Archivos accesibles para estudiosos e investigadores de la documentación parlamentaria.	Unos de las metas de este compromiso es incrementar la participación de los estudiantes de estudios parlamentarios enriqueciendo la biblioteca con libros electrónicos y actuales, unificando documentos y digitalizando archivos.
Marruecos	<i>National action plan of open government Morocco. August 2018- August 2020</i>	Compromisos de participación ciudadana. Compromiso 14. Dinamizar el proceso consultivo en el nivel nacional y regional	Agencia líder en la implementación: Ministerio de estado en cambio de Derechos Humanos y de relación con el Parlamento Otros actores involucrados: Parlamento. Actividad entregable y verificable: Mejorar los centros de servicios de apoyo y crear una biblioteca electrónica sobre democracia participativa.
Paraguay	<i>1er Plan de acción 2016-2018</i>	Desarrollar nuevos canales de interacción con la ciudadanía que permitan y alienten su aporte y monitoreo durante todo el proceso legislativo	Actividades dentro del Compromiso 1: a. Programas del Congreso de la Nación. 1.3. Descripción: Dispondremos la documentación histórica del Congreso de la Nación (informes, actas, antecedentes legislativos, legislación retrospectiva), en formato digital, libre de restricciones legales. Dependencia Responsable: Dirección General de la Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación. Métodos de verificación: Difusión de las actualizaciones vía redes sociales, publicaciones en la página web.
Sri Lanka	<i>Parliament of Sri Lanka. Open Parliament Plan 2019-2021</i>	Target #3 Promover el compartir información parlamentaria	Con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID, la biblioteca parlamentaria está archivando todos los documentos que serán publicados en el sitio web de la institución que incluya un mecanismo de búsqueda de fácil operación.

Fuente: Elaboración propia con base en los planes de acción de parlamento abierto de diversos países.

En el cuadro 1 se observa que, de los quince países con planes de acción de parlamento abierto existentes en el mundo, en siete jurisdicciones se hace alguna mención explícita de su biblioteca, estas son: Chile, Georgia, Grecia, Kosovo, Marruecos, Paraguay y Sri Lanka.

En una relación porcentual se establece que, en el 47% del total de países con planes de acción de parlamento abierto existentes en todo el mundo, se encuentra presente su biblioteca parlamentaria.

De los siete países que han incluido en su plan de acción de parlamento abierto a sus bibliotecas parlamentarias, éstas se han incluido desde diversos enfoques:

- Dentro del texto introductorio;
- Título del compromiso;
- Objetivo del compromiso;
- Contexto de la situación a abordar;
- Descripción del compromiso;
- Acción para desarrollar;
- Actores o participante para llevar a cabo el compromiso;
- Entregable del compromiso, y
- Meta esperada.

El único país que visibiliza a su biblioteca parlamentaria dentro del título de un compromiso es Kosovo. En el apartado de participación de la ciudadanía y sociedad civil en los trabajos de la Asamblea, integra el compromiso 2.4. Biblioteca y Archivos accesibles para estudiosos e investigadores de la documentación parlamentaria.

La incidencia más alta con respecto a las menciones de la biblioteca parlamentaria en los planes de acción de parlamento abierto se encuentra en las acciones abordadas en los compromisos que se listan a continuación:

- Solicitudes de información pública en los portales de transparencia.
- Facilitar acceso a la información parlamentaria.
- Incentivar el acceso a la información parlamentaria por parte de los ciudadanos.
- Utilizar el formato XML, para facilitar el intercambio de información parlamentaria entre distintos sistemas y para hacerla más accesible y procesable.
- Incorporar datos abiertos.
- Elaborar registros de participantes en debates plenarios y sesiones de comisiones legislativas.
- Plataformas virtuales de participación ciudadana en el proceso legislativo.
- Incentivar el involucramiento ciudadano con las actividades realizadas en el Parlamento.
- Proveer al público de documentos con información parlamentaria histórica a través de servicios digitales.
- Organizar exhibiciones museográficas en línea.
- Incrementar el interés ciudadano a través de la oferta de libros actuales y de contenidos digitales para su uso generalizado.
- Crear una biblioteca electrónica sobre democracia participativa.
- Mejorar la recuperación de documentación parlamentaria a través de mecanismos de búsqueda de fácil operación.
- Desarrollar nuevos canales de interacción con la ciudadanía que permitan y alienten su aporte y monitoreo durante todo el proceso legislativo.
- Proveer la documentación histórica, en formatos digitales, sin restricciones de uso.
- Difundir información en redes sociales y publicaciones en la página web institucional.














Con base en el análisis del total de quince países con planes de acción de parlamento abierto, cocreados por las instituciones parlamentarias y la sociedad








civil, alrededor del mundo, se identificó que casi la mitad de los países estudiados (47%) sí incluyen a su biblioteca parlamentaria en estos instrumentos de acción. Los siete países que integran a su biblioteca parlamentaria en el plan de acción de parlamento abierto son Chile, Georgia, Grecia, Kosovo, Marruecos, Paraguay y Sri Lanka. De acuerdo con los resultados del cuadro 1, se puede aseverar que las bibliotecas parlamentarias sí están siendo integradas en los planes de acción de parlamento abierto y por lo tanto sí se encuentran contribuyendo institucional y formalmente a alcanzar el modelo de parlamento abierto.

En adición a lo establecido y con base en los hallazgos encontrados y dispuestos en formato de ejemplos durante toda esta disertación, a continuación, se integra el cuadro 2, en cual se expone la *praxis* de las bibliotecas parlamentarias englobada en los productos y servicios que han sido mencionados en la presente tesis. El objetivo del siguiente cuadro es advertir la coincidencia entre los pilares y principios que se han establecido como elementos creadores del modelo de parlamento abierto y los productos y servicios que se ofrecen o han ofrecido en esta tipología de bibliotecas.

Como se puede observar en el cuadro 2, existen al menos veintiun países de todos los continentes que se encuentran abriendo las puertas del parlamento a toda la ciudadanía, a través de cincuenta y dos productos y servicios que atienden los valores estipulados en al menos uno de los pilares del parlamento abierto.

Cuadro 2. Productos y servicios de la biblioteca parlamentaria identificados de acuerdo con los pilares del parlamento abierto en que inciden

País	Biblioteca	Producto o servicio	Incidencia en los pilares del parlamento abierto
Alemania	Biblioteca del Bundestag	1. Acceso abierto a sus reportes de investigación.	
Argentina	Biblioteca del Congreso de la Nación	2. Colección de Depósito legal abierta para todo el público. 3. Horario de atención durante todo el día. 4. Talleres de fomento a la lectura dirigidos a sectores específicos de la sociedad: infantes, adultos. 5. Talleres de fomento a la creación: escritura y otras artes. 6. Bibliobus que recorre todo el país. 7. Vagón de tren que recorre todo el país. 8. Eventos sobre el Tratado de Marrakech.	
Australia	Parliamentary Library	9. De acuerdo con Missingham y Miskin (2011) la biblioteca fortalece la democracia a través del acceso a la información.	
Austria	Parlamentsbibliothek im Palais Epstein	10. Proyecto "Acercamiento al parlamento", uso de las TIC para explicar la historia y arquitectura del recinto parlamentario en el que participa su biblioteca	
Brasil	Biblioteca de la Cámara dos Deputados	11. Acceso abierto a los libros que edita	
Burkina Fasso	Dirección de Documentación y Archivos de la Asamblea Nacional	12. Paquetes de documentación y folletos sobre los canales que se ofrecen a los ciudadanos para acercarse a sus asambleístas.	
Chile	Biblioteca del Congreso Nacional	13. Visualización del Presupuesto de la Nación. 14. Estantería digital 15. Reglamento de Participación Ciudadana del Senado que faculta a su biblioteca a crear registros de personas que aporten elementos en la discusión de la ley y para participar en su Congreso Virtual. 16. Ley Chile. 17. Ley Fácil. 18. OPAC Koha	
Colombia	Biblioteca del Congreso	19. Colección de Depósito legal abierta para todo el público.	
Corea	Biblioteca de la Asamblea Nacional	20. Poner a disposición pública sus bases de datos 21. Extender el horario de apertura de su biblioteca hasta las 22:00 h	
Costa de Marfil	Biblioteca del parlamento	22. Ciberespacio en su biblioteca parlamentaria que fomenta la información y comunicación entre la institución y el público	
Estados Unidos	Library of Congress	23. Colección de Depósito legal abierta para todo el público 24. Acceso abierto de una selección de sus reportes de investigación del Congressional Research Services. 25. Información sobre su personal. 26. Repositorios con información histórica. 27. National Book Festival. 28. Exposiciones museísticas.	
Europa	Centro de Estudios Parlamentarios del Parlamento Europeo	29. Sitio web ¿Qué hace Europa por mí?	
Georgia	National Parliamentary Library of Georgia	30. Colección de Depósito legal abierta para todo el público 31. Identificada como actor para la introducción de métodos innovadores para una efectiva gobernanza y compromiso con su ciudadanía en el compromiso octavo de su Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2019.	
Ghana	Centro Africano para los Asuntos Parlamentarios	32. Datos para la rendición de cuentas.	

Grecia	Biblioteca del Consejo de los Helenos	33. Exposiciones museísticas 34. Proyecto de uso de lenguaje claro 35. Transcripción de documentos parlamentarios del griego a caracteres latinos con uso de datos abierto y etiquetado con XML, proyecto abierto a la participación general de interesados	
Israel	Biblioteca del Knesset	36. De acuerdo con su Ley de Libertad de Información, la biblioteca parlamentaria, provee información de las actividades de sus representantes a los ciudadanos.	
Hungría	Biblioteca de la Asamblea Nacional	37. Opera canales adicionales a través de los cuales los ciudadanos puedan contactar a sus representantes y formular preguntas sobre la legislación o sobre el trabajo de su parlamento, como líneas telefónicas especiales y cuentas de correo electrónico.	
Japón	Biblioteca de la Dieta Nacional	38. Colección de Depósito legal abierta para todo el público.	
México	Coordinación de Servicios de Información, Bibliotecas y Museo	39. Colección de Depósito legal abierta para todo el público. 40. Colección de Memoria Documental, que permite la consulta de todos los documentos editados o creados por la institución al público en general. 41. Visitas guiadas al recinto parlamentario. 42. Talleres sobre la importancia de las labores del parlamento y su impacto en la vida de las personas. 43. Acceso a sus reportes de investigación en acceso abierto. 44. Incorporación de los resultados de los análisis y datos de su personal en la Plataforma Nacional de Transparencia. 45. Legislación 2030. 46. Repositorio ODS 47. Cuestionario de utilidad del desempeño que invita a las personas a opinar sobre temas parlamentarios y promover la elaboración de análisis temáticos. 48. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. 49. Declaración de patrimonial y de intereses de su personal. 50. Foro Nacional de Armonización Legislativa	
Reino Unido	Biblioteca de la Cámara de los Comunes.	51. OPAC Koha	
Suecia	Biblioteca del Riksdag	52. De acuerdo con Montobbio, cumple con igual interés e ilusión su función de apoyo legislativo y su función de biblioteca pública nacional.	

Elaboración propia con base en los ejemplos vertidos en la tesis y la Figura 1 referente a los pilares del parlamento abierto.

A continuación se me mencionan algunos hallazgos interesantes:

- Existe una clara tendencia de abordar el primer pilar del parlamento abierto, relativo a la *transparencia* y *acceso a la información*, pues con excepción de Hungría, todos los países identificados lo toman en consideración en los productos o servicios que ofrecen a todas las personas.
- Como se observa en la columna de productos y servicios, las bibliotecas parlamentarias también enfocan sus esfuerzos en atender las necesidades

de información de la ciudadanía y en algunos de los casos son el vínculo para una participación ciudadana en el Parlamento.

- El valor que menos se toma en consideración para el diseño de productos y servicios destinados a dar apertura a la ciudadanía es el referente a la *ética y probidad*.
- Chile es el único país que se encuentra en ambos cuadros, es decir que cuenta con planes de acción de parlamento abierto que incluyen acciones operadas por su biblioteca y que difunde los productos y servicios que ofrece a la ciudadanía con etiquetas que incluyen algún pilar del parlamento abierto. Es notable el hecho de que aunque creó un producto denominado *Presupuesto Nacional*, el cual ha presentado en diversos foros nacionales e internacionales como un medio para transparentar la información presupuestal y un verdadero hito que cambió la forma de rendir cuentas a la ciudadanía, no lo hayan integrado hasta el momento en alguno de los compromisos de sus planes de acción, cuando es evidente que aborda los dos primeros pilares.
- Al menos tres productos que ofrecen las bibliotecas parlamentarias, además de alinearse con los pilares del parlamento abierto, se enfocan a abordar los compromisos de la Agenda de Desarrollo Sostenible de la ONU, estos son los *Datos para la Rendición de Cuentas* de Ghana, la *Legislación 2030* y el *Repositorio ODS* de México.
- El mandato de ley juega un papel muy importante en la apertura de las bibliotecas parlamentarias, como lo demuestran los casos de la *Ley de Libertad de Información* de Israel, y la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* de México.

Como se observa en el cuadro 2, aunque todavía no se contabilizan muchos servicios o productos que se relacionen con la participación ciudadana, los que existen son canales sólidos de apertura que se pueden ir fortaleciendo y multiplicando con el tiempo.

Con la información proporcionada en el cuadro 2, se observa que estas unidades de información están abriendo las puertas del Parlamento a la ciudadanía y que están ofreciendo diferentes productos y servicios que son susceptibles de incluirse como compromisos de los planes de acción de parlamento abierto, por lo tanto es factible declarar que de acuerdo con la oferta destinada a la ciudadanía, las bibliotecas parlamentarias sí contribuyen a alcanzar el modelo del parlamento abierto.

Con base en el análisis de los resultados derivados del cuadro 1 y el cuadro 2 de la presente tesis, se concluye que las bibliotecas parlamentarias sí contribuyen a que sus instituciones alcancen el modelo de parlamento abierto a través de los productos y servicios que ofrecen a la sociedad, los cuales se encuentran alineados con los pilares de la transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad.

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de esta investigación se pudo observar que las bibliotecas parlamentarias son unidades de información que constituyen una tipología única de bibliotecas, se distinguen por tener acervos *sui generis*, productos de información algunas veces realizados con metodologías propias y se caracterizan por ofrecer servicios que deben ser proporcionados de una forma rápida. Se realizó una revisión histórica, estadística y teórica, con algunos elementos filosóficos, de la evolución y las crisis de confianza ciudadana que han sufrido las asambleas representativas alrededor del mundo y que dieron origen al parlamento abierto. Asimismo, se integró un apartado que describe las características del modelo de parlamento abierto y las relaciona con los productos y servicios que ofrecen las bibliotecas parlamentarias.

Con base en lo anterior se logró establecer claramente cuál es la relación entre los servicios y productos que ofrece la biblioteca parlamentaria y el modelo de referencia, a través de la identificación de los pilares del parlamento abierto y su relación con el quehacer bibliotecario en este campo. También se logró conocer cómo está coadyuvando la biblioteca parlamentaria al logro del modelo de parlamento abierto, como a continuación se resume.

Se descubrió que la mejor forma de integrar a las bibliotecas en el modelo de parlamento abierto es a través de los planes de acción, que son instrumentos que muestran paso a paso las acciones para avanzar a la apertura de la legislatura. Estos planes son mapas diseñados en cocreación con la sociedad civil, que definen prioridades, compromisos y metas, se configuran como una hoja de ruta que establece las actividades para el cumplimiento de los objetivos y los actores responsables. Se identificaron a los quince países alrededor del mundo que ya cuentan con esta herramienta de trabajo y se les analizó en la búsqueda de evidencia para probar que las bibliotecas parlamentarias participan en el procedimiento parlamentario de apertura institucional; de entre este universo, se identificaron a siete países que incluyen a las bibliotecas parlamentarias en sus planes de acción de parlamento abierto, en diferentes partes de los documentos, a

saber: en el texto introductorio, en el contexto de la situación a abordar; en el título, en el objetivo o en la descripción del compromiso; en la acción a desarrollar; identificado como el actor para llevar a cabo el compromiso o bien en el entregable o meta del compromiso. Visto como una relación porcentual se establece que, a nivel mundial, el 47% de los países con planes de acción de parlamento abierto sí incluye a su biblioteca parlamentaria dentro de éstos.

Hasta este punto se puede comprobar explícitamente que las bibliotecas parlamentarias sí contribuyen al logro del modelo de parlamento abierto, sin embargo se consideró importante establecer más relaciones para identificar esta participación, por lo que, tomando en cuenta los productos y servicios que se están desarrollando en la *praxis* por parte de las bibliotecas parlamentarias alrededor del mundo y que se correlacionaron con los pilares del parlamento abierto, se distinguieron a veintiún países que han puesto al alcance de todas las personas cincuenta y dos productos o servicios que se alinean al menos con un pilar del modelo de parlamento abierto, siendo el de *transparencia y acceso a la información* el pilar más socorrido con un total de veinte países identificados.

Ser parte actuante del modelo de parlamento abierto no sólo consiste en transparentar y publicar información, sino de un cambio ideológico y de conducta, para que quienes laboran en el parlamento pongan a la ciudadanía en el centro de atención. Desde esta perspectiva se observa que las bibliotecas parlamentarias están abriendo las puertas del Parlamento a la ciudadanía y que están ofreciendo diferentes productos y servicios que son susceptibles de incluirse como compromisos en los planes de acción de parlamento abierto, por lo tanto es factible establecer que de acuerdo con la oferta destinada a la ciudadanía, las bibliotecas parlamentarias implícitamente sí contribuyen a alcanzar el modelo del parlamento abierto.

Con base en el análisis de los datos cualitativos y cuantitativos presentados, se probó positivamente la hipótesis y por lo tanto se concluye que las bibliotecas

parlamentarias contribuyen a que sus instituciones logren establecer el modelo de parlamento abierto, a través de los productos y servicios que ofrecen a la sociedad, los cuales se encuentran alineados con los pilares de la transparencia y acceso a la información, de la rendición de cuentas, de la participación ciudadana y de la ética y probidad. Este hecho se observa de dos formas, a través de canales institucionalizados como es la integración de compromisos que incluyen explícitamente a esta tipología de bibliotecas en los planes de acción de parlamento abierto -que dicho sea de paso se considera que es el canal idóneo para demostrar esta contribución-, además de comprobar la contribución implícita que se realiza a través de los productos y servicios que se encuentran actualmente ofertados y los cuales son susceptibles de ser incluidos en los planes de acción por estar alineados con algún o algunos de los pilares del modelo de referencia.

Derivado de lo anterior se recomiendan las siguientes acciones:

- Utilizar un cuestionario de problemática o *checklist*, mecanismo que debería ser cocreado entre diversos especialistas bibliotecarios parlamentarios, académicos y sociedad civil, con el objetivo de establecer rutas críticas para proponer compromisos a desarrollarse por parte de la biblioteca parlamentaria. De entre los temas que podrían ser abordados en estas *checklists* son la capacitación de los bibliotecarios parlamentarios sobre el modelo, los pilares y principios del parlamento abierto, la creación de instrumentos vinculantes como los planes de acción; las estrategias para generar interacciones con los responsables de llevar a cabo la instrumentación del parlamento abierto a nivel institucional.
- Acordar objetivos, valores, misión y visión, funciones y facultades reglamentarias y administrativas así como revisiones procedimentales, para que la biblioteca pueda actuar en un marco jurídico y administrativo acorde a los pilares y principios del parlamento abierto.
- Conectar el parlamento abierto y la Agenda 2030, con base en los vínculos de algunas metas comunes identificadas en los ODS 16 y 17, y considerando

también que las bibliotecas han sido motores y aliados para llevar a cabo la agenda de desarrollo sostenible.

- Visibilizar, al interior de las legislaturas, las muy diversas actividades que ya realizan las bibliotecas parlamentarias y que están contribuyendo en la *praxis*, y desde hace varios años, con los objetivos del parlamento abierto, a través de una participación activa con otros actores institucionales que logre identificar ampliamente a la biblioteca como el actor indispensable que demostradamente es, en el contexto del parlamento abierto.

Es importante recordar que el parlamento abierto no es un fin sino un proceso de mejora continua, porque una vez que se llegan a las metas establecidas en los compromisos de un plan de acción cocreado con la ciudadanía, las lecciones aprendidas y evidencias recabadas sirven como base para un siguiente plan.

Por último, es necesario pensar en la democracia más allá de la emisión de un voto, es urgente repensarnos como ciudadanos activos y proactivos que compartimos un mismo camino para ayudar a crear instituciones que apoyen al desarrollo humano de todas las personas.

Bibliografía

Afrobarometer (2021). Trust parliament / National Assembly. *The online data analysis tool*. <https://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>

Alianza para el Gobierno Abierto. Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto (2014). *Plan de acción de Chile 2014-2016*. <https://bit.ly/3FBAERb>

Alianza para el Parlamento abierto Paraguay. (2016). *1er Plan de acción 2016-2018*. <http://www.parlamericas.org/ewwd/open-commitment-report/docs/paraguay-2016-2018.pdf>

Arab-barometer (2021). Trust: the elected council of representatives: the parliament. *Data analysis tool*. <https://www.arabbarometer.org/survey-data/data-analysis-tool/>

Aranda Torres, Patricio (1999). *Parliamentary library and information services as instruments for democratic development*. En: 65th IFLA Council and General Conference. <https://origin-archive.ifla.org/IV/ifla65/papers/070-101e.htm>

Argentina. Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina [2016]. *La biblioteca: Historia*. <https://bcn.gob.ar/la-biblioteca/historia>

Barba Rodríguez, Carlos Daniel (2021). *Jalisco es la primer Legislatura en adoptar la Carta Internacional de Datos Abiertos*. Open Data Charter. <https://bit.ly/3FBop7b>

Baron, María, Geunis, Lotte y Maassen, Paul (2021). Vinculación parlamentaria en OGP: Evidencia y resultados. En: *Blog de la Open Government Partnership*. <https://bit.ly/3oNLVXS>

Bassot, Etienne (2019). Lo que Europa hace por mí: una nueva herramienta en línea desarrollada para explicar las contribuciones que hace la Unión Europea desde el punto de vista del ciudadano. *Boletín de la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentarios*, 15-16. <https://bit.ly/3FSuIDN>

Bátiz Vázquez, Bernardo (2015). Ética parlamentaria. En Javier Saldaña Serrano (coordinador), *Ética jurídica (segundas jornadas)* (pp. 127-135). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3970/13.pdf>

Beetham, David (2006). *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*. Ginebra: Unión Interparlamentaria. http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf

Beetham, David (2006). *Parliament and democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*. Geneva: Inter-Parliamentary Union. http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

Bentham, Jeremy (2015). *Tácticas parlamentarias*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, Mesa Directiva, LXII Legislatura. <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/Tacticas.pdf>

Berliner, Daniel (2014). The political origins of transparency. *The Journal of Politics*, 76(2), 479-491. <https://doi.org/10.1017/s0022381613001412>

Brundin, Margareta (2004). Actividades de construcción de la democracia en el Riksdag de Suecia: el cometido de una biblioteca parlamentaria. *IFLA Conference Proceedings*, 1–12. https://archive.ifla.org/IV/ifla70/papers/166s_trans-Brundin.pdf

Carpenter, David (2015). Magna Carta and the development of parliament. *Magna Carta & Parliament*. UK: Houses of Parliament, Parliamentary Archives. www.parliament.uk/globalassets/documents/Magna-Carta-and-Parliament-Booklet.pdf

Cervantes Gómez, Juan Carlos (2012). *Derecho parlamentario: Organización y funcionamiento del Congreso*. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_orgfun_conglxi.pdf

Chile. Congreso Nacional de Chile (2018). *Plan de acción de Parlamento abierto 2017-2018*. Chile: Congreso Nacional: Open Government Partnership: PNUD. www.parlamerica.org/ewwd/open-commitment-report/docs/chile-2017-2018.pdf

Chile. Senado. (2021). *Reglamento de Participación Ciudadana del Senado. 13 de agosto de 2021*. www.senado.cl/reglamento-de-participacion-ciudadana-del-senado

Corea del Sur. The National Assembly of the Republic of Korea (2009). *National Assembly Library offers late night opening*. <https://bit.ly/3CCMzMD>

Cuninghame, Keith (2009). *Guidelines for legislative libraries*. 2ª ed. The Hague: IFLA. <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/hq/publications/series/140.pdf>

Declaración de lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México. (2014). www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf

Declaración de Santiago sobre transparencia y probidad en los parlamentos y partidos políticos (2012). <https://bit.ly/3xivjLS>

Declaración de Valparaíso (2017). <https://bit.ly/30P8UJC>

Escobar Barrera, Ana Carolina (2020). *Datos abiertos en parlamentos de América Latina: Mejorar el acceso, incentivar el uso y promover transparencia en la gestión legislativa*. [S. l.]: Instituto Nacional Demócrata. <https://bit.ly/30IQn2k>

Estados Unidos. Library of Congress [2016]. *The Library of Congress: A Timeline. A chronology of key events in the history of the Library of Congress*. <https://www.loc.gov/about/history-of-the-library/timeline/>

Estados Unidos. Library of Congress (2017). *Mandatory deposit laws in selected jurisdictions*. Washington: Library of Congress, The Law Library of Congress, Global Legal Research Center. www.loc.gov/law/help/deposit-laws/mandatory-deposit-laws.pdf

Estados Unidos. Library of Congress. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center (2018). *Digital legal deposit in selected jurisdictions*. Washington: Library of Congress. www.loc.gov/law/help/digital-legal-deposit/digital-legal-deposit.pdf

Estados Unidos. Library of Congress (2019). *CRS Annual Report Fiscal Year 2018*. Washington: Congressional Research Service. www.loc.gov/crsinfo/about/crs18_annrpt.pdf

Eur-Lex. El acceso al derecho de la Unión Europea (2021). Déficit democrático. En *Glosario*. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/democratic_deficit.html?locale=es

Eurobarometer. An official website of the European Union (2021). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/browse/all/theme/000007>

Feather, John & Sturges, Paul (1997). Parliamentary libraries. En *International encyclopedia of Information and Library Science* (360-362). London: Routledge.

Fernández-Santillán, José (2018). Valor público, gobernanza y tercera vía. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 25(78), 175-193. <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v25n78/2448-5799-conver-25-78-175.pdf>

Fernández de Zamora, Rosa María & Martínez Leal, Margarita (2004). *La Biblioteca del H. Congreso de la Unión 1821-1994: Su historia, sus recursos, sus servicios*. Ciudad de México: Senado de la República.

Fitsilis, Fotis & Bayiokos, Vasilis (2017). Implementing structured public access to the legal reports on bills and law proposals of the Scientific Service of the Hellenic Parliament, Greece. *Knowledge Management for Development Journal*, 13(2), 63-80. <http://journal.km4dev.org/>

Francia. *Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791* (s.f.). <https://bit.ly/3kSS6ZF>

Francia. *Constitución francesa de 21 de junio de 1793*. (s.f.). http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdiq/const_mex/const_fra.pdf

Gargarella, Roberto (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Georgia. Ministry of Justice of Georgia. (2018). *Open Government Partnership Action Plan of Georgia 2018-2019*. https://drive.google.com/file/d/1hRkaJq67IW4_6CVc13gHpUFM-Mi40Xwc/view

Global Right to Information Rating (2021). *Data by country*. www.rti-rating.org/country-data/

Grecia. Hellenic Republic. Ministry of Administrative Reform & E-Government (2014). *Greek Action Plan 2014-2016*. <https://bit.ly/3oRPFHQ>

Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. <https://fundar.org.mx/parlamento-abierto-segundo-informe/>

Habermas, Jürgen (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península. <https://bit.ly/3qWBUdY>

Habermas, Jürgen (2005). Tres modelos de democracia: sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis*, (10). <http://journals.openedition.org/polis/7473>

Kosovo. Assembly of the Republic of Kosovo (2016). *Action plan for an open and transparent Assembly 2016-2020*. Pristina: Assembly of the Republic of Kosovo. <https://bit.ly/3DV4ksl>

Larivière, Jules (2000). *Legislación sobre depósito legal: directrices*. París: UNESCO. <https://bit.ly/3xadiix>

Latinobarómetro (2021) Confianza en el Congreso. En: *Análisis online*. <https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

Liahut Baldomar, Dulce María (2003). *Pautas generales para un servicio de información parlamentaria*. México: Cámara de Diputados, Dirección General de Bibliotecas. <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/cuapo/pdf/dg1303.pdf>

López de Quintana Sáenz, Eugenio (2004). Servicio a usuarios y relaciones interpersonales en el ámbito de los sistemas de información. En José Antonio Magán Wals (coordinador), *Tratado básico de biblioteconomía* (319-340). Madrid: Editorial Complutense.

Martínez Arellano, Filiberto Felipe (2009). Organización de la información: del catálogo a la web semántica. En: Filiberto Felipe Martínez Arellano y Juan José Calva González (compiladores), *Memoria del XXVI Coloquio de Investigación Bibliotecológica y sobre la Información, 1, 2 y 3 de octubre de 2008* (3-14). México: Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas. <http://sistemas.iibi.unam.mx/publica20/resplibros.php?tit1=437>

Martínez de Sousa, José (1989). *Diccionario de bibliología y ciencias afines*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.

Martínez Elipe, León (2002). *Tratado de derecho parlamentario: Parlamento e información: Acceso parlamentario a la documentación. Audiencias extraparlamentarias. Comparecencias*. Navarra: Aranzadi.

México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. (1997, 11 de noviembre). *Acuerdo parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados*. <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/marco.html>

México. Cámara de Diputados, LXII Legislatura (2013, 17 de octubre). Ley del Impuesto al Valor Agregado – Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios – Ley Federal de Derechos – Ley del Impuesto sobre la Renta. *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 2(23), 329-462. <http://cronica.diputados.gob.mx/pdf/62/2013/oct/131017-4.pdf>

México. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2019, 14 de marzo). Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de

mandato. *Gaceta Parlamentaria*, (5238), 36-37.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/mar/20190314-II.pdf#page=2>

México. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura (2021, 28 de abril). Dictamen de la Sección Instructora relativo al procedimiento de declaración de procedencia, en el expediente SI/LXIV/DP/02/2021, solicitado por la Fiscalía General de la República, en contra del gobernador del estado de Tamaulipas. *Gaceta Parlamentaria*, (5769), 1-50. <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/abr/20210428-XX.pdf>

México. Cámara de Diputados, LXV Legislatura. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*. (2021). www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

Missingham, Roxanne & Miskin, Sarah (2011). An informed parliament: the role of the federal parliamentary library. *Australian Journal of Political Science*, 46(2), 331–339. <https://doi.org/10.1080/10361146.2011.568378>

Montobbio Martorell, Inés (2008). *Biblioteca Parlamentaria en constante transformación*. <https://bit.ly/3oJrv2e>

Mora-Donatto, Cecilia (2000). *Principales procedimientos parlamentarios*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.

Mora-Donatto, Cecilia (2006). *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*. México: Cámara de Diputados. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/camb_pol_leg_fun.pdf

Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia (2012). *Teoría de la legislación y técnica legislativa: una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas: H. Congreso del Estado de Tamaulipas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/3201>

Morales Peillard, Pablo (2017). *Chilean budget data visualization tool*. [83rd IFLA World Library and Information Congress. Section on Library and Research Services for Parliaments]. <https://bit.ly/3nDbueM>

Moreno Lax, Alejandro (2008). Jürgen Habermas entre la ética del discurso y la ética de la especie. *Tópicos*, (35), 93-112. <https://bit.ly/3qYoRbN>

Nassa Diallo, Traore (2010, agosto). *What role for parliamentary libraries and research services in shaping how citizens will engage with parliaments in the future to participate in debating important issues or shaping legislation*. En 76th IFLA World

Library and Information Congress, celebrado en Gothenburgo, Suecia.
<https://www.ifla.org/past-wlic/2010/141-diallo-en.pdf>

National action plan of open government Morocco. [2018]. August 2018- August 2020. <https://bit.ly/3kYpYnL>

National Democratic Institute, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa y Sunlight Foundation (2012). *Monitoring groups agree to work together to advance parliamentary transparency.* <https://bit.ly/3l0lv43>

National Democratic Institute. (2013). *Legislative Openness Working Group launched at Open Government Summit in London.* www.ndi.org/OGP-working-group-launch

Open Data Charter (2021). *Principles.* <https://opendatacharter.net>

Open Government Partnership (2016). *Steering Committee Meeting Pack.* Cape Town South Africa, 3-4 may. <https://bit.ly/3oRcStD>

Open Government Partnership (2017). *Parliamentary engagement policy guidance.* www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/LegislativeEngagementPolicy2017.pdf

Open Government Partnership (2018). *Parliaments as partners for open government reform.* <https://bit.ly/3FSoWSD>

Open Government Partnership [2019]. *Informe Global. Democracia más allá de las urnas electorales.* <https://bit.ly/3CBNOF7>

Open Parliament Action Plan 2018-2020 [Parlamento de Georgia]. 16 h. https://drive.google.com/file/d/1hRkaJq67IW4_6CVc13qHpUFM-Mi40Xwc/view

Open Parliament e-Network (2020). *Parliaments and open government. Early lessons from country experiences.* [s.l.], OPeN, 24 p. <https://bit.ly/3kXQSVY>

Openingparliament.org [2012]. *Declaration on Parliamentary Openness. Provision commentary.* www.openingparliament.org/static/pdfs/commentary-20120914.pdf

OpenParliament.org (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria.* <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

Organización de la Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Organización de la Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. [s.l.]: ONU. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Ortega Martínez, Jesús. (2004). Sociedad de la información y derechos humanos de la cuarta generación. Un desafío inmediato para el derecho constitucional. En Miguel Carbonell (coordinador), *Derecho constitucional: memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados* (663-684). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Paraguay. *Honorable Cámara de Senadores, 1er plan de acción 2016-2018*. www.parlamericas.org/ewwd/open-commitment-report/docs/paraguay-2016-2018.pdf

Parlamento Europeo. *Lo que Europa hace por mí*. <https://what-europe-does-for-me.eu/>

Parlaméricas. (2016). *Hoja de ruta para la apertura legislativa*. <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>

Parlaméricas. (2018). *Guía para desarrollar planes de Parlamento abierto*. https://parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf

Pendás García, Benigno. (2015). Estudio preliminar. En: Jeremy Bentham, *Tácticas parlamentarias* (pp. 31-78). Ciudad de México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lviii/tac_parla_lviii.pdf

Power, Greg (2012). *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Dinamarca: Unión Interparlamentaria: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://archive.ipu.org/pdf/publications/qpr2012-full-s.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México (2019). *Legislar con enfoque de Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Ciudad de México: PNUD México. <https://bit.ly/3cyUHDh>

Puente, Khemvirg (2018). *Participación ciudadana en la actividad parlamentaria*. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México: Programa de Posgrado de

Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
<http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=432>

Reino Unido. House of Commons. Select Committee on Modernisation of the House of Commons (2004). *Connecting Parliament with the Public. First Report of Session 2003–04*. London: The Stationery Office Limited.
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmmodern/368/368.pdf>

Reino Unido. House of Commons. Select Committee on Modernisation of the House of Commons (2005). *Connecting Parliament with the Public: Paper from the House of Commons Board of Management. Written evidence*.
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/upload/modcomevidence.pdf>

Reino Unido. UK Government and Parliament (2017). Make it illegal for a company to require women to wear high heels at work. En *Petitions*.
<https://petition.parliament.uk/archived/petitions/129823>

Reynoso Angulo, Víctor (2012). *Representación legislativa y rendición de cuentas: dilemas, riesgos y malentendidos*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5375/4.pdf>

Robinson, William (1995). The Parliamentary Library of the Future. En *61st IFLA General Conference - Conference Proceedings - August 20-25, 1995*. <https://origin-archive.ifla.org/IV/ifla61/61-robw.htm>

Robinson, William (1999). *El papel que juega la información en una legislatura democrática*. México: Cámara de Diputados, Sistema Integral de Información y Documentación.

Rojo, Pilar. (2012). *El parlamento y su función representativa: el ejemplo del Parlamento de Galicia. Conferencia de la presidenta del Parlamento de Galicia, cátedra “Almirante Álvarez Ossorio”*. 32 hojas. <https://bit.ly/3nEBKWf>

Rosales Salinas, Fabiola Elena (2008). *La informática parlamentaria y la protección de los derechos humanos de cuarta generación*. México: Cámara de Diputados: Universidad Autónoma de Nuevo León, Centro de Estudios Parlamentarios.
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-09-08.pdf>

Rosales Salinas, Fabiola Elena (2009). La biblioteca parlamentaria en México, un puente entre el Congreso y la ciudadanía. El caso del servicio de referencia del

Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados. En *75th IFLA World Library and Information Congress - August 23-27, 2009*. <https://www.ifla.org/past-wlic/2009/90-rosales-es.pdf>

Sazbón, José (2007). Figuras y aspectos del feminismo ilustrado. En: *Cuatro mujeres en la revolución francesa*. Buenos Aires: Biblos. <https://books.google.com.mx/books?id=kxyINKARKD4C&pg>

Scheerer, Holger (2007, febrero) Bundestag alemán: la práctica de publicación del servicio de investigación ha cambiado fundamentalmente. *Boletín de la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentaria de la IFLA*. www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/newsletters/2017_01_espanol.pdf

Shoham, Snunith (2000). Libraries and librarianship in Israel. *IFLA Journal*, 26(3), 165-176. <https://bit.ly/3FGyBvn>

Sri Lanka. Parliament of Sri Lanka. (2019). *Open Parliament Plan 2019-2021*. <https://bit.ly/3oNTnCk>

Tépach Marcial, Reyes (2010). *El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y procedimiento para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SE-ISS-25-10.pdf>

Tudela Aranda, José (2008). La función parlamentaria de información política. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

Unión Interparlamentaria (2021). *Parline: Global data on national parliaments*. <https://data.ipu.org/>

Unión Interparlamentaria (2021b). *World e-Parliament report*. France: Inter-Parliamentary Union. <https://bit.ly/30NXXZn>

Valadés, Diego (1999) Consideraciones preliminares: representación y legitimidad. En José de Jesús Orozco Enríquez (compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*. (XXIII-XXXII). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/238/3.pdf>

Valencia Escamilla, Laura (2007). *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, LX Legislatura: Universidad Autónoma Metropolitana: Miguel Ángel Porrúa.

Valencia Escamilla, Laura (2016). Rendición de cuentas y los mecanismos de transparencia legislativa en América. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10).
<https://www.redalyc.org/pdf/5039/503954317003.pdf>

Valencia Escamilla, Laura (2018). Representación parlamentaria, ciudadanía y rendición de cuentas vertical. *Apuntes electorales*, XVII(58), 61-96.
<https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/119/44>

Wang, Zheng-Xu (2013). *Institutional trust in East Asia. Asiabarometer. A comparative survey of democracy, government and development. Working Paper*.
www.asianbarometer.org/publications//53ee5c22c8231a80f7205364a37ec9c3.pdf

Warne, Verity (2020, febrero). Respaldando al Parlamento de Ghana en el uso de datos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Boletín de la Sección de Bibliotecas y Servicios de Investigación Parlamentaria de la IFLA*, 9-10.
<https://bit.ly/3HITYhh>

Watt, Iain (2019). *Listas referenciales de ética para la investigación parlamentaria*.
<https://bit.ly/30UoOHY>