



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

El parlamento abierto: una aproximación a través de sus  
mediciones

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A :

Alejandra Salas Reyes

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Khemvirg Puente Martínez

Ciudad de México, 2022





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

*Investigación realizada gracias al programa UNAM-DGAPA-PAPIIT:*

*“La calidad de la representación política en Congresos Locales en México” (IN305618)*

## Agradecimientos:

Este trabajo es un logro compartido, por lo que le agradezco a las siguientes personas por todo su cariño y sus consejos:

A Dios y al universo, por darme toda su luz y por llenarme de alegrías, éxitos y salud. Gracias por guiarme en la incertidumbre y ser mi lugar seguro.

A María, mi madre, con quien entendí que el amor es incondicional y que en la vida hay que compartir los éxitos. Mami, gracias por siempre cuidarme, por consolarme cuando todo parece sombrío y por animarme a seguir adelante sin miedo. El esfuerzo de este trabajo es tuyo.

A Conchita, mi abuelita, por todo su amor y cariño. Gracias por cuidarme y consentirme siempre.

A Luis, mi gran amor durante los últimos años y la inspiración que me acompaña. Este trabajo se escribió con todos los cafés, los *gelatos* y los consejos que me regalaste durante su escritura. Gracias por caminar juntos y ser el refugio en el que encuentro la felicidad.

A Karen, mi hermana, por todas las sonrisas compartidas y por aquellas veces que me “castigaste” poniéndome a ver el Canal del Congreso. Creo que funcionó de algo.

A Colette, por siempre sacarme una sonrisa y enseñarme que el amor tiene diferentes formas.

A mi familia, por siempre acompañarme y llenarme de cariño. Gracias por cuidarme y formar parte de todos mis éxitos.

A Adri, por ser la mejor amiga del universo. Gracias por compartir 10 años llenos de complicidad y alegrías. El cariño que te tengo es infinito.

A mis amigas y amigos, en especial al H. Círculo: Areli, Juan Carlos, Trilce y Rogelio. Si hay un recuerdo que me hace sonreír, es el de nosotros durante las horas libres riéndonos. Los quiero mucho.

A Khemvirg, mi asesor de tesis, por ser un gran profesor y por su paciencia al enseñarme. Siempre agradeceré los regaños y los consejos. Es un orgullo formar parte de tu equipo y compartir mi crecimiento profesional contigo.

A mis sinodales, Anahí, Erika, Lisandro y Luis Felipe, por todo el tiempo que me dedicaron y sus valiosos consejos. Gracias por todo su apoyo y ayudarme a terminar este trabajo. Mi admiración y cariño siempre.

A ti, a quien a la distancia le comparto mis éxitos. Te agradezco las enseñanzas y todo lo que hiciste por mí.

## ÍNDICE

Introducción .....	1
Metodología .....	2
Argumento central.....	2
Pregunta de investigación central .....	3
Preguntas de investigación específicas.....	3
Objetivos.....	3
Descripción de los capítulos.....	4
Capítulo I. La crisis de representación en las democracias modernas y la importancia del parlamento abierto en ellas.....	6
1.1 Democracia y representación. ....	6
1.2 Los parlamentos y la crisis de representación. ....	12
1.3 La importancia del parlamento abierto en las democracias modernas. ....	14
Capítulo II. Antecedentes y conceptos para entender al parlamento abierto.....	18
2.1 Derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. ....	18
2.2 La transparencia legislativa. ....	26
2.3 El concepto de Parlamento Abierto.....	30
2.4 La apertura parlamentaria. ....	38
2.5 Elementos necesarios para la apertura del parlamento. ....	40
Capítulo III. El desarrollo de la apertura parlamentaria en México. ....	46
3.1 Reformas antecedentes para la apertura parlamentaria y desarrollo del marco jurídico.46	
3.2 El desarrollo del marco jurídico y la creación de instituciones en materia de transparencia .....	50
3.3 Antecedentes políticos que contribuyeron a la apertura parlamentaria. ....	55
3.4 El papel de la sociedad civil y el impacto de los actos de corrupción en el desarrollo del Parlamento Abierto en México. ....	59
Capítulo IV. ¿Cómo medir el Parlamento Abierto?.....	64
4.1 Distintas maneras en las que se puede medir el parlamento abierto: revisión a 5 evaluaciones realizadas al congreso mexicano.....	65
4.1.1 Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México. ....	66
4.1.2 Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.....	70
4.1.3 Métrica del Gobierno Abierto.....	73
4.1.4 índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria. ....	77
4.1.5 Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. ....	81

4.2 Coincidencias y diferencias de las distintas formas de medición del parlamento abierto.....	90
4.2.1 Análisis de las metodologías: coincidencias y diferencias.....	90
4.3 ¿Qué mide el parlamento abierto? .....	100
4.4 ¿Cuáles son los retos del Parlamento Abierto? .....	101
Conclusiones .....	103
Reflexiones para el futuro. ....	109
Bibliografía.....	110

### ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria” .....	29
Cuadro 2. “Porcentajes de ciudadanos que son capaces de identificar correctamente las funciones de los diputados y senadores” .....	60
Cuadro 3. “Mediciones” .....	65
Cuadro 4. “Variables empleadas en el Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México” .....	69
Cuadro 5. “Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México” .....	73
Cuadro 6. “Dimensiones utilizadas en la Métrica del Gobierno Abierto” .....	74
Cuadro 7. “Variables y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto” .....	77
Cuadro 8. “Indicadores del índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria” .....	80
Cuadro 9. “Función legislativa” .....	83
Cuadro 10. “Función administrativa” .....	84
Cuadro 11. “Función de control” .....	85
Cuadro 12. “Función presupuestaria” .....	88
Cuadro 13. “Función diplomática parlamentaria” .....	89
Cuadro 14. “Función jurisdiccional” .....	90
Cuadro 15. “Tipos de metodologías” .....	92
Cuadro 16. “Coincidencias temáticas de las mediciones” .....	94

### ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. “Número de variables o indicadores utilizados por cada una de las cinco mediciones de parlamento abierto” .....	93
Gráfica 2. “Temas generales presentes en las cinco mediciones de parlamento abierto” .....	95

## INTRODUCCIÓN

El Congreso es una de las instituciones con menor índice de confianza en México. A lo largo de su existencia, la transparencia y la participación de la sociedad civil han sido limitadas, por lo que la necesidad de transparentar los procesos legislativos y su funcionamiento se ha convertido en una prioridad en los últimos años.

Según los resultados del Informe 2020 del Latinobarómetro, en América Latina, el Congreso es una de las instituciones con menor índice de confianza, ya que cuenta con solo el 20%, teniendo como consecuencia la existencia de una crisis de representación. Por ello, la necesidad por transparentar los cuerpos legislativos se ha convertido en una de las demandas fundamentales para los regímenes democráticos.

En el caso de México se han realizado diversos esfuerzos para transparentar el quehacer de las instituciones, incluidas las legislativas. La promulgación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información, la creación de organismos garantes, el establecimiento de obligaciones de transparencia, así como la participación de México en la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel internacional, y en la Alianza para el Parlamento Abierto a nivel nacional, son instrumentos que han permitido a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones.

Aunque se ha avanzado en el establecimiento de instrumentos que permiten la apertura parlamentaria, se debe reconocer la importancia que han tenido aquellos estudios que miden el grado de apertura de los cuerpos legislativos, pues han impulsado de forma significativa el modelo del parlamento abierto en México, e inclusive, han contribuido a su definición conceptual.

Por ello, este trabajo analiza los alcances conceptuales y las limitaciones a los que se enfrentan las mediciones del parlamento abierto a través de la problematización de los siguientes estudios:

1. Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Alianza para el parlamento abierto (2015). Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://www.parlamentoabierto.mx>

2. Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México<sup>2</sup>.
3. Métrica del Gobierno Abierto.<sup>3</sup>
4. Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria.<sup>4</sup>
5. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.<sup>5</sup>

## **METODOLOGÍA**

La metodología empleada para esta investigación es de corte cualitativo. Lo anterior, debido a que se trata de un trabajo exploratorio y descriptivo que utiliza el método de estudio de caso a través de la recolección de datos y consulta de investigaciones previas. Con ello, se busca comprender e interpretar la manera en que el parlamento abierto ha sido medido y sus alcances conceptuales, más no evaluar si alguna medición es mejor que las otras, ni conocer el impacto que estas mediciones tienen sobre el funcionamiento de los congresos y sus procesos de apertura.

## **ARGUMENTO CENTRAL**

El objeto de estudio de esta investigación se construyó partiendo de que el concepto de parlamento abierto ha sido definido de distintas maneras. Sin embargo, existen ciertas líneas que ayudan determinar qué acciones pueden ser consideradas como parlamento

---

<sup>2</sup> Lendo Fuentes Tomaislav y Jorge Fernando Resina de la Fuente (2016), "Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México" en La nueva actividad legislativa. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México. Pág 107. Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>

<sup>3</sup> INAI y CIDE (2017), Métrica de Gobierno Abierto. Recuperado el 5 de diciembre de 2020: [https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page\\_id=544](https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=544)

<sup>4</sup> Puente, Khemvirg (2018). "Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México" en Luna Pla Issa, Khemvirg Puente e Imer B. Flores coordinadores, Transparencia Legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Pág. 45-74.

<sup>5</sup> Puente, Khemvirg e Issa Luna Pla (2018) Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

abierto, y estas son las mediciones, mismas que han aportado a la comprensión de lo que es y ha sido a través de sus indicadores que se han establecido, de forma enunciativa, más no limitativa, cuáles son las mejores prácticas de este. Es decir, la evaluación de las prácticas de parlamento abierto ha aportado tanto a la definición del concepto como a su institucionalización.

En este contexto, las mediciones son determinantes en la delimitación de lo que es y lo que no es el parlamento abierto, pues permiten poner en práctica esta iniciativa. Es decir, los congresos implementan las prácticas de parlamento abierto con base a la manera en que se evalúa, pues las mediciones delimitan cuales son las prácticas específicas que permiten que exista un parlamento abierto.

#### **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN CENTRAL**

1. ¿Cuáles son los alcances y limitaciones conceptuales para la medición del parlamento abierto en México (problematización a partir de las evaluaciones realizadas al caso mexicano entre 2010 y 2019)?

#### **PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN ESPECÍFICAS**

1. ¿Cuáles son los alcances del parlamento abierto?
2. ¿Cuál es la importancia del parlamento abierto en las democracias?
3. ¿Cuál es la metodología que emplean las mediciones que evalúan al parlamento abierto en México?
4. ¿Cuáles son los indicadores que se utilizan para medir el parlamento abierto?
5. ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en la metodología, específicamente en sus indicadores, que emplea cada una de las mediciones revisadas?

#### **OBJETIVOS**

La presente investigación tiene como objetivo general conocer la manera en que se miden y evalúan las prácticas de parlamento abierto en la ciencia política contemporánea.

Asimismo, identificar sus alcances y limitaciones con la finalidad de contribuir a la discusión académica en la materia.

Por su parte los objetivos específicos que tiene esta investigación son:

1. Describir el impacto del parlamento abierto en la crisis de representación en las democracias modernas y en las instituciones legislativas de México.
2. Revisar los antecedentes y el concepto de parlamento abierto.
3. Describir la metodología que emplea cada una de las mediciones con el fin de conocer las diferentes formas en que el parlamento abierto es evaluado.
4. Identificar los indicadores que cada una de las mediciones utiliza para medir el parlamento abierto.
5. Analizar las similitudes y diferencias en la metodología, específicamente en los indicadores que emplean cada una de las mediciones revisadas.

## **DESCRIPCIÓN DE LOS CAPÍTULOS**

En el primer capítulo se realiza un análisis sobre el concepto de democracia, la crisis de representación a la que se enfrenta y la importancia del parlamento abierto para contrarrestarla.

En el segundo capítulo se desarrolla una revisión a los antecedentes y conceptos claves para entender la definición del parlamento abierto, tales como lo son el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia, fijando especial atención en el desarrollo de éstos en el poder legislativo. Una vez que los conceptos antecedentes se definieron, se abordó el concepto de parlamento abierto y se discutieron sus diversas concepciones, alcances y la evolución que ha tenido en los últimos años, así como los elementos necesarios para que la apertura parlamentaria se realice.

En el tercer capítulo se realiza un recorrido histórico sobre el desarrollo de la transparencia y su aplicación en México. Lo anterior, permite conocer cuál es el avance de los mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el congreso mexicano.

Por último, en el cuarto capítulo se presenta la descripción de cinco diferentes mediciones de transparencia legislativa y apertura parlamentaria, las cuales se han realizado a la

Cámara de Diputados. Lo anterior, con la finalidad de conocer las diferentes perspectivas desde las cuales se ha medido el parlamento abierto en México, los puntos en los que coinciden y las diferencias que tienen.

## Capítulo I. La crisis de representación en las democracias modernas y la importancia del parlamento abierto en ellas

En este capítulo se realizará un análisis sobre la democracia, la representación y la importancia del parlamento abierto en ellas. Se comenzará realizando una revisión a los conceptos de democracia y representación para posteriormente analizar la crisis que enfrentan en la actualidad. Por último, se abordará la importancia que ha tenido el parlamento abierto en las democracias modernas para contrarrestar las crisis referidas.

### 1.1 DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN.

Actualmente, el concepto de democracia ha rebasado las definiciones literales que podían minimizar sus alcances. En un principio, Sartori (1993) apuntó que la democracia de forma literal quiere decir “poder popular” lo que significa que las democracias deben ser sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda, sin embargo, él mismo, tiempo después, destacó la insuficiencia del concepto para la actualidad, puesto que resulta incorrecto hablar de un solo tipo de democracia, por lo que más allá de realizar conceptualizaciones absolutas, la teoría de la democracia debe establecer lo que no es la democracia y como ésta va subsistiendo a medida que los sistemas políticos lo hacen.

Por ello, Robert Dahl (2004:46-47) amplió los alcances del concepto de democracia definiéndola como aquel sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos y construyó un tipo de democracias ideales<sup>6</sup>, a las cuales definió a través de las siguientes características con la finalidad de delinear los rasgos esenciales con los que debe de cumplir:

- **Participación efectiva.** Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del *demos* tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto.

---

<sup>6</sup> Los sistemas ideales, en este sentido, se emplean para identificar qué rasgos de un sistema real son esenciales, o qué leyes subyacentes son fundamentales, en combinación con factores empíricos, para el comportamiento de un sistema en circunstancias reales.

- **Igualdad de votos.** Los miembros del *demos* tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual.
- **Electorado informado.** Los miembros del *demos* tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables.
- **Control ciudadano del programa de acción.** El *demos*, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es “abierto”, en el sentido que el *demos* puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento.
- **Inclusión.** Cada uno de los miembros del *demos* tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto.
- **Derechos fundamentales.** Cada uno de los rasgos necesarios de la democracia ideal prescribe un derecho que constituye en sí un rasgo necesario de la democracia ideal: así, cada miembro del *demos* tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda. Por ende, la democracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales.

Asimismo, apuntó que, en las democracias representativas modernas, la democracia ideal<sup>7</sup> se realiza a través de una variedad de instituciones que incluyen:

---

<sup>7</sup> Entre las características de las democracias ideales que menciona Dahl (2004) se destacan, para esta investigación, la “Participación efectiva”, el “Electorado informado”, el “Control ciudadano del programa de acción”, y los “Derechos fundamentales”, pues éstas características le dan un papel prioritario al ciudadano, al derecho de acceso a la información y a la participación en la agenda de toma de decisiones, las cuales permiten que los procesos de toma de decisión sean más abiertos y contribuyan a mejorar la confianza en las instituciones, tal como el parlamento abierto lo supone.

- **Elecciones libres, limpias y periódicas.** Los ciudadanos pueden participar en dichas elecciones tanto en calidad de votantes como de candidatos (si bien pueden imponerse restricciones en términos de edad y residencia).
- **Libertad de expresión.** Los ciudadanos pueden expresarse en público sobre una amplia gama de temas políticamente relevantes sin temor al castigo. Existen fuentes de información política que no se hallan bajo control del gobierno ni de grupo único alguno y cuyos derechos a publicar información o difundirla de otro modo están protegidos por ley; es más, todos los ciudadanos tienen derecho a buscar y emplear dichas fuentes de información.
- **Libertad de asociación.** Los ciudadanos tienen el derecho de formar organizaciones políticas independientes y participar en ellas, incluidos los partidos y los grupos de interés.

Aunado a lo anterior, Dahl (Dahl, 1992), maximizó los límites de la democracia para que ésta pudiera definirse en función de procesos gubernamentales específicos, denominando a este tipo de democracia como “poliarquía”, la cual describió como un sistema político dotado de instituciones democráticas que cuenta con los siguientes atributos: 1) Autoridades públicas electas; 2) Elecciones libres y limpias; 3) Sufragio universal; 4) Derecho a competir por los cargos públicos; 5) Libertad de expresión; 6) Información alternativa y 7) Libertad de asociación (Dahl 1989).

Si bien las características que propuso Dahl para delinear los alcances de la poliarquía sentaron las bases para su definición, estas características no son limitativas, por lo que en este contexto O’Donnell (1996: 222) añadió nuevos atributos ampliando el alcance de dicha definición. El primer atributo que añadió es que quienes ocupan las posiciones más altas en el gobierno no deben terminar sus mandatos antes de los plazos legalmente establecidos. El segundo es que las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente por las fuerzas armadas. El tercero es que debe existir un territorio indisputado que defina claramente del *demos* votante. Por último, adicionó al concepto de poliarquía una dimensión intertemporal: siendo esta la expectativa

generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

O' Donnell (1996) señaló que en ninguno de los atributos descritos por Dahl se hace mención de las instituciones formales del régimen y del gobierno, tales como el parlamentarismo o el presidencialismo, el unitarismo o el federalismo, el mayoritarismo o el consensualismo, ni de la existencia o no de una Constitución, añadió que tampoco se tomaron en cuenta temas sobre cómo y en qué grado los gobiernos son efectivos y/o responsables<sup>8</sup>, por medios diferentes a las elecciones<sup>9</sup>, frente a los ciudadanos.

En cuanto al principio rector de la democracia, O'Donnell y Schmitter (1991) señalan que este es la "ciudadanía". Lo que involucra tanto el derecho a ser tratado por otros seres humanos como igual respecto a la formulación de opiniones colectivas, como la obligación de quienes instrumentan dichas opiniones de ser accesibles y responder por igual frente a los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la obligación de respetar la legitimidad de las opiniones resultantes de la liberación entre iguales, y a los gobernantes, el derecho de actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opiniones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración.

Por su parte, Hans Kelsen, a diferencia de Dahl, tomó en cuenta a una de las instituciones de los regímenes o gobiernos para la existencia de la democracia: el parlamento. Para Kelsen (1977; 48-53), las democracias modernas dependen de si el parlamento<sup>10</sup> es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Para ello, puede valerse de la *ficción de la representación*, la cual establece que, el parlamento no es más que el lugarteniente del pueblo y esté puede exteriorizar su voluntad solamente dentro de y por el parlamento, aunque el principio parlamentario en todas las Constituciones existentes encierra en sí la condición de que los diputados no tienen que recibir de sus

---

<sup>8</sup> La responsabilidad entendida como *accountable* en inglés o rendición de cuentas por su traducción al español.

<sup>9</sup> En el siguiente capítulo se ahondará más sobre los mecanismos de rendición de cuentas no electorales, como la rendición de cuentas horizontal definida por O'Donnell.

<sup>10</sup> Hans Kelsen define al parlamentarismo como "la formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría".

electores mandatos imperativos, lo que significa que el parlamento se halla en una función jurídicamente independiente del pueblo.

El concepto de democracia se encuentra íntimamente ligado con el de la representación, la cual Pitkin (1985) define como “hacer el presente de nuevo”<sup>11</sup>, es decir, hacer que las voces de los ciudadanos y sus perspectivas estén presentes al momento de hacer políticas públicas. En otras palabras, “actuar en el interés de los representados”. De igual forma, Pitkin (1985) señaló que el concepto de la representación se compone por cinco dimensiones: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva.

Esta última dimensión, la “representación como actuación sustantiva”, ejemplifica cómo puede ser considerada la relación entre los representantes y representados, ya que significa actuar en interés de los representados de una manera sensible ante ellos. Es decir, por una parte, el representante debe actuar con independencia, discreción y discernimiento. Por otra parte, el representado debe ser capaz de tener acción y juicio independiente, evitando comportarse meramente como un necesitado de cuidado por parte de sus representantes (Pitkin, 1985: 233).

Con base en lo anterior, la representación se construye a partir de la relación que se entabla entre los ciudadanos y políticos. El primero de ellos se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, lo que implica que las políticas de los representantes son sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos (Martínez, 2004: 673).

En este contexto, en las democracias representativas modernas, la cuestión de la representación no debe tener otra connotación que no sea la gobernar en beneficio del interés público. No en intereses privados, sino en los intereses de la sociedad (Prezowski, 1997). Por tanto, la democracia representativa y el parlamento sirven como vínculo entre la sociedad y quienes están en el poder (Peral, 2013:14).

---

<sup>11</sup> Originalmente en inglés es *make present again*.

Sin embargo, existe la posibilidad de que ciertos intereses de los ciudadanos no sean lo mejor para el bien común, por lo que, en este sentido, es necesario que el electorado se encuentre informado de los debates que ocurre dentro de las instituciones, para con ello, poder validar o sancionar<sup>12</sup> la toma de decisiones y con ello comprender el porqué del sentido de la toma de decisiones.

Una de las transformaciones que implicó el desarrollo de la teoría moderna de la representación fue la adopción del principio de la primacía del mandato representativo en una doble vertiente. Por un lado, la vigencia de la idea de que el representante es independiente respecto de sus electores y, en consecuencia, puede actuar en función del dictado de su conciencia. Por el otro, la virtualidad del principio de que el representante lo es de todos los electores, de toda la nación, y no únicamente de aquellos que lo han elegido o de los electores de su circunscripción (Martínez, 2004: 678).

De igual modo, la toma de decisiones puede no solo atender a voluntades, ésta implica una serie de negociaciones en las que todos los participantes defienden intereses y ceden en algunos términos para la búsqueda de un bien común. Como lo mencionó Edmund Burke (1974) en su discurso a los electores de Bristol: “El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros, debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo”.<sup>13</sup>

Sin embargo, aunque el quehacer legislativo implica negociación, en el centro de la toma de decisiones debe encontrarse el ciudadano, ya que en caso contrario podría caerse en una crisis de representación en donde los únicos intereses que son representados por los legisladores son aquellos de carácter privado e implicaría una serie de prácticas enmarcadas por la opacidad en el trabajo legislativo.

---

<sup>12</sup> La sanción puede entenderse como la intención del voto de los ciudadanos en las próximas elecciones.

<sup>13</sup> Discurso de Edmund Burke a los electores de Bristol en el que aparece nítidamente expresada la convicción de que el diputado no debe estar sujeto a mandato imperativo de los votantes. Expresa la idea moderna de “mandato libre” o representación política, en la época de quiebre del llamado “mandato imperativo”.

## 1.2 LOS PARLAMENTOS Y LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN.

Considerando que las instituciones legislativas son el núcleo esencial en cualquier sistema democrático, debido a que entre sus principales tareas se encuentran la representación de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y el legislar, entre otras<sup>14</sup>, el parlamento debe contar con la apertura necesaria que permita a los ciudadanos estar informados sobre el desempeño de sus funciones, garantizando con ello su derecho de acceso a la información, así como el derecho a participar en la toma de decisiones<sup>15</sup>.

El parlamento puede ser considerado como el principal gestor de la relación entre la élite del gobierno, los representantes y los representados. No obstante, la simple existencia de los parlamentos y su función representativa, no basta para atender plenamente las reivindicaciones sociales (Peral, 2013:13). Esto puede deberse a los intereses particulares de los partidos, resistencias al interior de los parlamentos o limitantes institucionales, lo que podría derivar en una crisis de representación. Rosenthal (1998: 4) señala que “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”.

La relación entre la representatividad y los representados ha sido constantemente cuestionada, pues al establecer la diferenciación entre el resultado de las elecciones y la composición del cuerpo electoral, se han señalado las disparidades entre voluntad de la mayoría y la voluntad de un conjunto de electores. Por un lado, el principio mayoritario potencia la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, mientras que, por el otro lado, el principio proporcional, aunque podría dificultar la gobernabilidad, puede asegurar

---

<sup>14</sup> Las actividades que se pueden considerar como más significativas de los congresos son: legislar; aprobar los ingresos y los gastos públicos, por lo general en el contexto del presupuesto nacional; ejercitar control sobre los actos, políticas y agentes del poder ejecutivo; ratificar tratados y supervisar la actividad de los órganos relativos a los tratados; debatir de temas de importancia nacional e internacional; recibir quejas y rectificar abusos; aprobar enmiendas constitucionales.

<sup>15</sup> Tal como se establece en los artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los artículos 19 y 25 del Pacto de las Naciones Unidas Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

en mayor medida la representación de los diferentes *cleavages*<sup>16</sup> de la sociedad (Linz, 1998:28). A pesar de ello, se debe considerar que, sin importar el tipo composición de los congresos, su acción fundamental, específicamente de los legisladores, es la de transmitir las diferentes opiniones de los electores, a través del debate y el control de acción del gobierno.

En este contexto, si bien, la composición de los cuerpos legislativos puede influir en el grado de representación de los congresos<sup>17</sup>, existen otras variables que influyen y en consecuencia pueden contribuir a la existencia de una crisis de representación. Por ejemplo, Simon Tormey (2015) ha identificado cuatro indicadores significativos que demuestran el contexto en que se registra la llamada crisis de representación: 1) la baja participación de los votantes, principalmente en las elecciones del congreso, en comparación con las elecciones presidenciales; 2) la disminución en la afiliación de los partidos políticos, al contrario de la creciente aparición de organizaciones de la sociedad civil no partidista, ya que los partidos han dejado de ser los articuladores exclusivos de los intereses y demandas de la sociedad; 3) la desconfianza en la clase política y en las autoridades; y 4) el desinterés generalizado en la política, frente otros asuntos que le son más atractivos.

Ante esta crisis de representación, Giddens (1996) señala que las democracias modernas se enfrentaran a una “democratización de la democracia”, lo que implica una serie de reformas constitucionales en favor de una mayor transparencia de los asuntos políticos, así como la implementación de una serie de procedimientos democráticos alternativos que incluyan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Para poder aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas, específicamente en los cuerpos legislativos, deben transformarse para contar con características que permitan crear puentes de colaboración con la ciudadanía y hacerla

---

<sup>16</sup> Lipset y Rokkan definen los *cleavages* como divisiones dicotómicas de la sociedad en bandos determinados por la posición de los individuos en la estructura social.

<sup>17</sup> La representatividad de los parlamentos democráticos depende de la composición de la asamblea que se deriva del proceso electoral y, a su vez, estos pueden influir directamente en su composición, puesto que son quienes, al legislar, establecen las reglas electorales (Beethan, 2006).

participe en la toma de decisiones. En este contexto, Beetham (2006) realiza una propuesta de las características que deben definir a los parlamentos democráticos:

1. **Representativos:** Son sociales y políticamente representativos de la diversidad de la población, así como garantes de la igualdad de oportunidades y de la protección para todos sus miembros;
2. **Transparentes:** Son abiertos a la nación a través de diversos medios y transparentes en su funcionamiento;
3. **Accesibles:** Involucran en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil;
4. **Responsables de sus actos:** Rinden cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y la integridad de su conducta;
5. **Eficaces:** Tienen una buena organización de sus actividades de conformidad con dichos valores democráticos, y el desempeño de sus funciones legislativas y de control de forma tal que respondan a las necesidades de toda la población.

Las características mencionadas, responden en buena medida a garantizar la representatividad de la voluntad popular en los parlamentos y su legitimidad, al mismo tiempo que suponen una adaptabilidad a las nuevas demandas de democratización. Por lo anterior, los parlamentos se han visto orillados a transformarse en instituciones que cada vez permitan en mayor medida la participación de la ciudadanía y la transparencia de sus procesos, lo que ha llevado a una nueva forma de trabajo que pone en el centro de la toma de decisiones a los ciudadanos.

Por lo anterior, la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, funcionan como controles para asegurar que los representantes están tomando decisiones con base en el bien común y el interés de su electorado sin anteponer sus intereses privados. En las democracias representativas las instituciones deben ser transparentes, abiertas al debate público y contar con mecanismos que le permitan a la ciudadanía tener incidencia directa en la toma de decisiones, esto permitirá legitimar el trabajo que desempeñan.

### **1.3 LA IMPORTANCIA DEL PARLAMENTO ABIERTO EN LAS DEMOCRACIAS MODERNAS.**

El parlamento representativo tiene una doble tarea que, con la ayuda de un modelo parlamentario abierto, puede cumplir. La primera es la representación, es decir, hacer

presentes en la toma de decisiones a los ciudadanos, para ello es necesario que se creen nuevos canales de comunicación con la ayuda de las nuevas tecnologías de la información que permitan a los representantes estar en contacto permanente con los ciudadanos con el fin de mejorar la responsabilidad de los primeros con respecto de los segundos. (Aranda 2017: 22)

La segunda tarea es la legitimación de la actividad parlamentaria. Para que este proceso no se convierta en un mero protocolo para cumplir con los requisitos constitucionales, se debe garantizar, por un lado, que el parlamento siga contando con la necesaria autonomía del resto de los poderes, pero también de los nuevos poderes o poderes facticos que pueden influir en la toma de decisiones y dejar en mero trámite a la función parlamentaria (Aranda 2017: 22)

Como se ha mencionado, los parlamentos han perdido la confianza lo que ha afectado el grado de participación de la ciudadanía, al mismo tiempo que ha generado una apatía por los asuntos públicos. Es decir, los parlamentos han dejado de ser el genuino productor de leyes y, por diversas razones, la ciudadanía no lo interpreta como el lugar donde se representa su voluntad (Peral, 2013:13).

La legitimidad solo puede asegurarse con la participación de los ciudadanos que se consideren parte de un proyecto común. Las demandas de los ciudadanos deben validarse, ya que no se puede excluir la posibilidad de otorgarles participación, visibilidad o transparencia en el ejercicio del poder (Bobbio, 1986). A medida que los órganos representativos se acerquen a la sociedad, la participación será mayor y se creará un sentido de pertenencia. Además, se potenciará la comunicación y una ciudadanía informada, que se involucrará en lo público y en su gestión, lo que también redundará en mayor transparencia (Peral, 2013:16).

La democracia representativa demanda que continuamente existan formas alternativas de participación que se adecuen a las demandas de los ciudadanos, las cuales no pueden ceñirse únicamente a las elecciones periódicas. Por ello, la sociedad civil, con ayuda del desarrollo tecnológico, ha propuesto al parlamento abierto como un notable ejemplo de intervención ciudadana en la democracia, el cual busca crear puentes de colaboración entre la ciudadanía y los legisladores, contrarrestar la crisis de representación, involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones e incentivar una rendición de cuentas efectiva.

La publicidad de las actividades legislativas contribuye de manera significativa al fortalecimiento de la democracia representativa. Sobre esto, Bentham (1991) delineó, algunas de las aportaciones prácticas de la publicidad parlamentaria: 1) la publicidad tiene un enorme valor para la pedagogía política; mediante la publicidad parlamentaria las ideas y los proyectos buenos se difunden y penetran en la sociedad, mientras que los prejuicios y los engaños pueden ser combatidos y aniquilados; 2) la publicidad es el mejor instrumento para combatir la corrupción y la arbitrariedad, el poder se siente observado y limitado por el ojo público; 3) la publicidad contribuye a romper, en parte, la distancia que separa en los sistemas representativos al representante y los representados, de manera que esta forma se contribuye a que los ciudadanos puedan interiorizar las medidas legislativas como propias y 4) la publicidad contribuye al buen funcionamiento del sistema electoral.

Ante ello, las sociedades de la información y las nuevas tecnologías pueden ofrecer buenas oportunidades e instrumentos para la apertura de los congresos (Aranda: 35). Por su parte Rosanvallon (2015:245) menciona que, para la existencia de un buen gobierno, dichos instrumentos deben articularse en torno a tres grandes líneas de actuación: 1) presentación de una contabilidad, 2) justificación de los actos realizados o decisiones tomadas, y 3) evaluación de las políticas implementadas.

El parlamento abierto busca establecer una nueva relación entre los representantes y los representados en términos de colaboración, rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información. Esta nueva relación se ve definida por la importancia de poner al ciudadano en el centro de la toma de decisiones y hacerlos partícipes en todo el proceso de deliberación.

Es decir, el parlamento abierto es un mecanismo de interacción entre los ciudadanos y los representantes, el cual se define por ser esa relación en la que la asamblea representativa se ve caracterizada por la apertura de sus procedimientos internos a la sociedad civil, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de las funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentaria (Puente y Luna, 2018).

Un parlamento abierto efectivo permite profesionalizar a las legislaturas, ya que evitará que el comportamiento de sus integrantes se encuentre definido por los intereses políticos de

sus partidos o sujeto al liderazgo del ejecutivo, pues supone un proceso de deliberación expuesto al escrutinio público en donde la toma de decisiones se realiza de forma conjunta con diversos sectores de la sociedad, trayendo beneficios directos al fortalecimiento de la democracia y la representatividad.

## **CAPÍTULO II. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS PARA ENTENDER AL PARLAMENTO ABIERTO**

En este capítulo se realizará una revisión del concepto de parlamento abierto, comenzando con la revisión de conceptos clave como lo son el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y transparencia, fijando especial atención en el desarrollo de éstos en el poder legislativo. Una vez que estos sean definidos, se pasará al parlamento abierto, discutiendo sus diversas concepciones, alcances y la evolución que ha tenido en los últimos años, así como los elementos necesarios para que la apertura parlamentaria se realice.

### **2.1 Derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.**

La calidad de un régimen democrático no solo debe medirse en relación con la ejecución de elecciones libres y competitivas, pues si bien, al inicio de la vida democrática de un país, esa es la principal garantía que deben de tener los ciudadanos, la vida democrática no debe de minimizarse a un simple ejercicio electoral, puesto que es la misma vida democrática la que contribuye a la generación de nuevas demandas (Peschard, 2012). Asimismo, las instituciones deben de adaptarse a las nuevas exigencias para darles respuesta, un ejemplo de ello es la generación de leyes en materia de acceso a la información, transparencia y la rendición de cuentas, los cuales se han convertido en conceptos intrínsecos a las democracias. La necesidad de crear instituciones y leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas forma parte del mismo fortalecimiento de la vida democrática.

Por otro lado, las transformaciones tecnológicas, la desconfianza en la veracidad de la información proveniente de las instituciones gubernamentales y la modernidad misma que ha llevado a la conformación de sociedades del conocimiento<sup>18</sup>, son factores que alimentan la exigencia de respuestas que permitan entender lo que está sucediendo alrededor de la

---

<sup>18</sup> Un elemento central de las sociedades del conocimiento es la “capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano”. Para la construcción de estas sociedades, dos desafíos planteados por la revolución de la información cobran relevancia: el acceso a la información para todos y el futuro de la libertad de expresión. Para más información revisar: <https://cutt.ly/vbLINbt>

ciudadanía, especialmente, sobre aquellas cuestiones que tienen un impacto directo en la esfera pública.

Estas nuevas formas de interacción de la ciudadanía no solo se tratan de la exigencia de información, sino de la garantía de ciertos derechos y libertades que permitan al ciudadano ejercer una toma de decisiones plena, otorgándole herramientas que le permitan conocer a fondo los panoramas a los que se enfrenta, convirtiendo al derecho de acceso a la información en un factor fundamental que se encuentra acompañado de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

En el caso del derecho de acceso a la información, este permite que exista un acceso universal de los individuos dentro de las democracias, pues constituye un derecho fundamental que, a diferencia de la transparencia, tiene su sustento en tratados internacionales en materia de derechos humanos y no se limita a ser una política pública implementada por temporalidades o intereses políticos, sino que se basa en lo establecido dentro de la Constitución para poder realizarse.

En este contexto, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* establece en su artículo 19 que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”<sup>19</sup>

Mientras, que, por su parte, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* menciona en su artículo 13.1 que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Para mayor referencia revisar *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>20</sup> Para mayor referencia revisar *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

En cuanto al caso de la transparencia, el flujo de información es inverso al del derecho de acceso a la información. En materia de transparencia, es el Estado quien debe publicar la información y, con base en las obligaciones a las que está sujeto, debe poner de forma pública la información<sup>21</sup>. Mientras que, a diferencia de la transparencia, el derecho de acceso a la información se trata de una acción proactiva de los ciudadanos, quienes, en sus propios términos, formulan requerimientos de información a través de solicitudes de acceso a la información, sin importar si está se encuentra o no publicada.

Siguiendo con el concepto de transparencia, sin bien, este por si solo remite a la idea de salir de la opacidad o dar luz a algo, en el caso del ejercicio del gobierno no es diferente. Se habla de transparencia cuando hacemos referencia a la disponibilidad de toda aquella información generada por el gobierno y los servidores públicos, la cual debe de seguir el principio de máxima publicidad<sup>22</sup> haciéndose pública en su gran mayoría y restringiéndose la confidencialidad para solo aquella información que de manera justificada represente un riesgo para las personas o instituciones involucradas.

Asimismo, la transparencia implica que las instituciones y organizaciones gubernamentales pongan a disposición de las personas documentos e información que dé cuenta de su acciones y decisiones, las cuales resultan ser de interés público dado que los ciudadanos encomiendan a las autoridades la administración del gobierno. (Peschard, 2012)

En este contexto, Transparencia Internacional<sup>23</sup> define a la transparencia como “un principio que permite a aquellos que son afectados por las decisiones administrativas, por las transacciones comerciales o el trabajo caritativo, no solo conocer los hechos y cifras

---

<sup>21</sup> La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece las obligaciones con las que deben de cumplir los sujetos obligados (instituciones públicas) en materia de información pública, para ello se implementó la Plataforma Nacional de Transparencia en la cual, con basé en las obligaciones establecidas, se sube en formatos determinados, la información establecida en la ley. Recuperado el 20 de diciembre de 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

<sup>22</sup> La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información establece que el principio de máxima publicidad se refiere a que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. Recuperado el 20 de diciembre de 2020: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

<sup>23</sup> Transparencia internacional es una organización global de la sociedad civil líder en la lucha contra la corrupción. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 <https://www.transparency.org>

básicas, sino también conocer los mecanismos y procesos. Es deber de los funcionarios, gerentes y administradores actuar de manera visible, predecible y comprensible”.

Por su parte, el Banco Mundial<sup>24</sup> la define como “el flujo creciente de información económica, social y política, accesible a todos los interesados”. Mientras que el Fondo Monetario Internacional<sup>25</sup> reconoce que la transparencia es “el entorno en el cual los objetivos de las políticas, sus marcos legales, institucionales y económicos, así como las decisiones y las razones que las motivaron, la información y datos son proporcionados al público de una manera entendible y oportuna”.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que transparencia no significa solamente poner a disposición toda la información generada. Para que el ejercicio realmente se lleve a cabo y tenga un impacto, es necesario que la información sea de calidad, se encuentre sistematizada en formatos sencillos que permitan su consulta y sea publicada de manera oportuna<sup>26</sup>.

Ejemplo de lo descrito es la Encuesta Nacional de Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales (2016), la cual muestra la importancia en la calidad de la información, puesto que los índices de confianza con relación a la información que ofrece el gobierno mexicano son bajos. Según datos de la encuesta, esta situación se aprecia

---

<sup>24</sup> El Banco Mundial es una asociación mundial única: las cinco instituciones que lo integran trabajan para reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo. Recuperado el 21 de diciembre de 2020 : <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>

<sup>25</sup> El Fondo Monetario Internacional es una organización financiera internacional. Recuperado el 21 de diciembre de 2020: <https://www.imf.org/es/home>

<sup>26</sup> Una propuesta de categorización que contribuye a la sistematización son los tipos de transparencia que pueden existir. El INAI propone tres categorías de transparencia las cuales resultan de suma utilidad:

- Transparencia Reactiva: Se refiere a los procedimientos de acceso a la información y a los recursos de revisión que propician la entrega de la información solicitada.
- Transparencia Activa: Es la publicación de información por parte de los sujetos obligados, sin que medie solicitud expresa.
- Transparencia Proactiva: Es comprendida como el conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados, en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley.

sobre todo en aquellos temas que se encuentran relacionados con los salarios de los funcionarios (57.5% de desconfianza), con el resultado de las elecciones (55.2% de desconfianza) y con la utilización de recursos públicos por el gobierno (49.3% de desconfianza).

Por ello, la transparencia tiene que ser un eslabón de una cadena de procedimientos que, de forma articulada, pueda servir para impulsar, el siguiente concepto que abordaremos, la rendición de cuentas, pues estas deben de enlazarse para prevenir prácticas ilícitas y ambas deben tener como horizonte la prevención y erradicación de la corrupción gubernamental (Peschard, 2017: 252).

Para comenzar a entender la rendición de cuentas se debe considerar que tiene su origen en el concepto de *accountability*<sup>27</sup> el cual hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Asimismo, el concepto de *accountability* tiene distintas vertientes, esta puede ser legal o política. La vertiente legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Lo anterior, mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos. Asimismo, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

La vertiente política se refiere, en cambio, a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente relacionada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*). En general, se sostiene que las elecciones son la institución central para llevar adelante este tipo de control. (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

---

<sup>27</sup> El concepto *Accountability* no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable.

En este contexto, es importante señalar que los conceptos de *accountability* y rendición de cuentas pueden tener diferencias debido a que no existe una traducción textual de este concepto al español. El concepto *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, mientras que el concepto de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario o de una concesión generosa del soberano que rinde cuenta por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Asimismo, el concepto *accountability* incluye a las dos partes involucradas (a los que rinden cuentas y a los que exigen). Sin embargo, al intentar incluir todo eso en un solo concepto en español se complicaría el lenguaje, por lo cual se utiliza al concepto de rendición de cuentas como equivalente al de *accountability* (Schendler, 2004).

Por su parte, Guillermo O'Donnell (1997) realiza una categorización al concepto de rendición de cuentas dividiéndolo en: vertical y horizontal.

Por un lado, la rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos (O'Donnell, 1997:143).

Por el otro lado, la rendición de cuentas vertical hace referencia a cómo utilizando las elecciones se puede recompensar o castigar a los representantes a través del voto. Son acciones que se realizan individualmente o de manera organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación. No está claro hasta qué punto este tipo de rendición de cuentas es positivo, pues existen diversos factores como la temporalidad, la volatilidad de los votantes, o el sistema de partidos, entre otros, que pueden influir en la efectividad de su aplicación (O'Donnell, 1997: 144).

Preuzzotti y Smulovitz (2002) identifican otra vertiente de la rendición de cuentas vertical, la cual va más allá de los mecanismos verticales que se han centrado únicamente en las elecciones, siendo esta la *accountability* social<sup>28</sup>, que es un mecanismo de control no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de

---

<sup>28</sup> Para más información sobre la *accountability* social revisar el texto "Accountability social:La otra cara del control" de Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. Recuperado el 26 de diciembre de 2020 de <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>

asociaciones y movimientos ciudadanos, así como en acciones mediáticas. Su objetivo es monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control. Asimismo, este mecanismo puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos.

La rendición de cuentas busca eliminar la prevalencia de los intereses privados sobre los públicos, a través de la creación de mecanismos que permitan la supervisión de todas las acciones realizadas por los servidores públicos para que, en caso de cometer en algún acto ilícito, estos sean sancionados. Estas sanciones pueden darse por la vía legal o a través de la opinión pública (costos reputaciones *accountability* social), y por medio de la vigilancia de los ciudadanos a través del voto (*accountability* vertical).

Es importante destacar que, si bien, puede existir transparencia sin la necesidad de un mecanismo de rendición de cuentas, es necesario que, para que esta última tenga efectos, existan mecanismos de la primera, pues la información es el principal insumo para la exigencia de justicia. Es decir, la transparencia resulta ser una condición necesaria, más no suficiente, para la rendición de cuentas.

Por ejemplo, en el caso particular de la rendición de cuentas vertical, los ciudadanos necesitan contar con la información suficiente sobre los candidatos y servidores públicos que se encuentran en cargos de elección, pues sin ella su legitimidad se ve sesgada y el ejercicio democrático del voto pierde su propósito. En este contexto, Schedler (2004) señala que la rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. Asimismo, señala la existencia de una rendición de cuentas societal<sup>29</sup> que se base en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios. (Schedler, 2004).

Aunado a lo anterior, no sólo se debe proveer al ciudadano de información, sino de igual manera deben existir un apartado legal e instituciones que garanticen la aplicación de

---

<sup>29</sup> La rendición de cuentas societal puede ser entendida como la *accountability* social.

sanciones en caso de presentarse violaciones, tanto al marco legal, como a alguno de los derechos de los ciudadanos, garantizándose con ello la efectividad del voto.

Se debe de contar con un sistema legal fuerte, el cual se encuentre enmarcado dentro de la existencia de una red de instituciones que equilibren a los poderes, se vigilen entre sí y cuenten con facultades de sanción o con algún tipo de institución como los tribunales para efectuar las sanciones. Para O'Donnell, las dos principales direcciones en las que puede violarse la rendición de cuentas horizontal son las siguientes (O'Donnell, 1997: 161):

- 1) La usurpación: la intromisión ilícita de un organismo en la autoridad particular de otro.
- 2) La corrupción: las ventajas ilícitas que un funcionario público obtiene para sí mismo y/o para sus asociados de cualquier tipo.

La usurpación es a la que debe de prestarse mayor atención, pues es la encargada de inhibir la autonomía de las instituciones y, por ende, su acción como autoridad legal. Asimismo, evita la creación de nuevas instituciones de procuración de justicia en materia de corrupción.

Por otro lado, el verdadero ejercicio de rendición de cuentas se encuentra también en la prevención. Para ello, la toma de decisiones debe de ser un proceso abierto, justificando su porqué de la toma de decisiones, abriendo canales que permitan la participación ciudadana durante el proceso, así como hacer todas las etapas del proceso algo observable por los medios de comunicación y los ciudadanos. El proceso debe de culminar con la publicación de los resultados.

Para Merino y López Ayllón (2010), una política de rendición de cuentas debe de ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además, una política que esencialmente ha de tener una vocación pública (y no meramente burocrática) (Merino y López, 2010).

Para estos autores, la rendición de cuentas supone tres eslabones: 1) la información pública, 2) las cuentas públicas y 3) las responsabilidades. El primer eslabón, la información

pública, supone que las decisiones y actuaciones de las autoridades estén documentadas, sean accesibles para las instancias fiscalizadoras y para el público en general.<sup>30</sup> El segundo eslabón, las cuentas públicas, se refiere a los registros de ingresos y gastos gubernamentales que concentran su origen, sus cálculos y evaluaciones para la orientación de los recursos y los procedimientos utilizados para ejercerlos. El desarrollo de las cuentas públicas implica diseñar y aplicar ciertos mecanismos para que sea posible realizar lo que se persigue con mayor eficiencia posible y a menor costo. Por último, el tercer eslabón, las responsabilidades, se refiere a que para los servidores públicos éstas deben de estar determinadas con precisión en las leyes y reglamentos que regulan la administración pública para que pueda definirse con claridad en quién cayó la decisión tomada. Es necesario que estos tres eslabones se entrelacen entre sí para lograr un análisis integral del desempeño del gobierno y en consecuencia tener una rendición de cuentas efectiva (Peschard, 2017).

De este modo, la rendición de cuentas se enmarca dentro del ejercicio democrático, como la exigencia a quienes se encuentran ostentando cargos de autoridad a que realicen una toma de decisiones, anteponiendo los intereses públicos sobre los privados, al mismo tiempo que se incentiva el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, convirtiéndolos en los principales agentes de vigilancia, al mismo tiempo que se les otorgan las herramientas necesarias para vigilar y participar en la toma de decisiones.

## **2.2 LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA.**

Actualmente, existe mayor interés por parte de la sociedad civil por monitorear el desempeño de los gobiernos, por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>31</sup> es el marco inicial en el que se consolidó el interés por hacer más transparente el ejercicio público y,

---

<sup>30</sup> Este eslabón comprende dos actores: 1) al servidor público que elabora o resguarda la información y 2) al que puede obtenerla para sus propios fines o si es autoridad, para los que tenga encomendados.

<sup>31</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa internacional cuyo objetivo es impulsar los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación a través de la adopción de compromisos construidos en conjunto entre los gobiernos y la sociedad en Planes de Acción Nacionales bienales. Se lanzó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los 8 gobiernos fundadores (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos) aprobaron la Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron sus Planes de Acción Nacionales. Actualmente, la integran 79 países y 20 gobiernos subnacionales, los cuales han realizado más de 3,100 compromisos para que sus gobiernos sean más abiertos y responsables.

con ello, contribuir a una rendición de cuentas eficiente. Este ejercicio mostró la importancia y los beneficios de abrir las instituciones, por lo que la ciudadanía, de igual manera ha buscado trasladarlo al ámbito legislativo con el fin de conocer cómo es el desempeño de sus miembros.

Tanto la publicidad como la apertura de los órganos legislativos contribuyen de manera positiva al control parlamentario, así como al fortalecimiento de la democracia representativa. Sin embargo, a pesar de sus beneficios y virtudes, la consolidación de la publicidad o transparencia legislativa no ha sido sencilla. En un principio, la publicidad parlamentaria consistía en que los diputados tuvieran acceso a la información, a la que seguía la posibilidad de que estos pudieran poner su mirada sobre el Gobierno y su actividad, y de esta forma se facilitará el control. Ahora lo que se requiere es que la información accesible y comprensible esté a disposición de todos, que los ciudadanos puedan mirar al parlamento y el trabajo de sus parlamentarios y, por supuesto, conozcan la acción del Gobierno (Aranda, 2017: 29).

Los órganos legislativos, ante la exigencia de la ciudadanía por conocer sus actividades, han tenido que valerse de nuevos mecanismos que les permita transparentar sus acciones, entre ellas el uso de las nuevas tecnologías de la información, las cuales permiten un acercamiento más expedito con la sociedad civil. Aunado a la creación de estos nuevos mecanismos, por mi parte, considero que los siguientes aspectos deben considerarse dentro de la transparencia legislativa: 1) se debe mostrar la información relativa al parlamento y sus responsabilidades, desde borradores de proyectos, procesos de deliberación, cabildeo de los miembros del parlamento, hasta decisiones acordadas en las reuniones; 2) es necesario que la información se encuentre disponible, de manera oportuna, para su consulta y que los procedimientos de acceso sean sencillos e inclusivos para el ciudadano, y 3) deben existir las bases legales que permitan a los ciudadanos obtener la información.

En cuanto a la rendición de cuentas, el poder legislativo se encuentra sujeto a los dos tipos, ya mencionados, que estableció O'Donnell: vertical y horizontal. El primer tipo (vertical) se ejerce de manera electoral a través del voto y, de manera social,<sup>32</sup> a través de los medios

---

<sup>32</sup> Haciendo referencia al *accountability* social.

de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil organizada. Por su parte, el segundo tipo (horizontal) tiene lugar a través del balance entre los tres poderes de la Unión, y a través de la asignación de facultades fiscalizadoras a órganos constitucionales y agencias semiautónomas (Puente, 2017).

Asimismo, la rendición de cuentas impacta de diversas maneras al poder legislativo. Por ejemplo, desde el ámbito político, los legisladores pueden obtener beneficios a través de ésta, pues funciona para crear capital político dentro y fuera del partido que representan. Es decir, al obtener la legitimación democrática, las posibilidades de ser reelegido por el mismo partido y por los ciudadanos aumenta.

Con relación al ámbito legal, los beneficios también son amplios, pues que al tener toda la información abierta se evitan posibles problemas de corrupción, desviación de recursos, o conflictos de interés.

Por último, en el ámbito de lo social, genera prácticas anticorrupción. Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas funcionan como un incentivo que da confianza a los ciudadanos y por lo tanto reproducen los mismos comportamientos (Power, 2013).

En este contexto, la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria<sup>33</sup> realizada por OpeningParliament.org provee las bases mediante las cuales se puede establecer un diálogo entre las organizaciones de la sociedad civil y los parlamentos para promover la transparencia, la rendición de cuentas e incentivar a la participación ciudadana. Acciones cuyo propósito es generar mayor confianza en la labor legislativa. El siguiente cuadro esquematiza cuáles son las acciones tanto generales, como particulares, que la Declaración sugiere para la realización de este ejercicio:

---

<sup>33</sup> OpeningParliament.org es una iniciativa colaborativa entre el Instituto Nacional Demócrata, Sunlight Foundation y la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, con el apoyo de Open Society Foundation y Omidyar Network. OpeningParliament.org y la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria son resultados de una conferencia, que tuvo lugar del 30 de abril al 2 de mayo de 2012. Esta conferencia reunió a organizaciones que monitorean el parlamento, de 38 países de todo el mundo para facilitar la discusión de las estrategias internacionales para mejorar el acceso a la información parlamentaria utilizable, así como el intercambio de buenas prácticas en la promoción de la transparencia parlamentaria y en la supervisión de la actuación parlamentaria. El encuentro contó con el apoyo de los socios anteriores, así como el National Endowment for Democracy, el Instituto del Banco Mundial y la Embajada de México en los Estados Unidos. Recuperado el 26 de diciembre de 2020: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

Cuadro 1. Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria

Promover una Cultura de Transparencia	Transparentar la información parlamentaria	Facilitar el acceso a la información parlamentaria	Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propiedad pública de la información parlamentaria.</li> <li>2. Promover la cultura de la transparencia a través de la legislación.</li> <li>3. Promover la cultura de la transparencia a través de la supervisión.</li> <li>4. Promover la educación cívica.</li> <li>5. Involucrar a los ciudadanos y a la sociedad civil.</li> <li>6. Garantizar una sociedad civil independiente.</li> <li>7. Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz.</li> <li>8. Intercambiar buenas prácticas.</li> <li>9. Garantizar el recurso legal.</li> <li>10. Proporcionar información completa.</li> <li>11. Proporcionar información de forma oportuna.</li> <li>12. Asegurar la exactitud de la información.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Adoptar políticas de transparencia parlamentaria.</li> <li>14. Proporcionar información sobre las funciones parlamentarias.</li> <li>15. Proporcionar información sobre los miembros del Parlamento.</li> <li>16. Proporcionar información sobre el personal del Parlamento y de la administración parlamentaria.</li> <li>17. Informar a los ciudadanos con respecto a la agenda parlamentaria.</li> <li>18. Informar e involucrar a los ciudadanos en un proyecto de ley.</li> <li>19. Publicar los registros de los trabajos de las comisiones legislativas.</li> <li>20. Grabación de votos parlamentarios.</li> <li>21. Publicar actas de las deliberaciones plenarias.</li> <li>22. Publicar informes realizados o proveídos al Parlamento.</li> <li>23. Proporcionar información del presupuesto.</li> <li>24. Revelar activos y asegurar la integridad de miembros</li> <li>25. Divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta ética.</li> <li>26. Proporcionar acceso a la información histórica.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales.</li> <li>28. Asegurar el acceso físico al Parlamento.</li> <li>29. Garantizar el acceso de los medios de comunicación.</li> <li>30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda</li> <li>31. Garantizar la accesibilidad en todo el país.</li> <li>32. Utilizar un lenguaje sencillo.</li> <li>33. Uso de varios idiomas nacionales o de trabajo.</li> <li>34. Garantizar el libre acceso.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>35. Suministrar información en formatos abiertos y estructurados.</li> <li>36. Garantizar el uso tecnológico.</li> <li>37. Garantizar la privacidad ciudadana.</li> <li>38. Utilizando formatos no propietarios y Software Open-Source.</li> <li>39. Facilitar la descarga de información para su reutilización.</li> <li>40. El mantenimiento de las páginas web parlamentarias-</li> <li>41. Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables.</li> <li>42. Hiperenlaces de información relacionada.</li> <li>43. Habilitar el uso de los servicios de alerta.</li> <li>44. Facilitar la comunicación bidireccional.</li> </ol>

Cuadro 1. Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”. Fuente: Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. Disponible en: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

A pesar de la exigencia de una rendición de cuentas tanto horizontal como vertical, y de los esfuerzos por crear y establecer canales de comunicación y participación entre los legisladores y la ciudadanía, la apertura parlamentaria se encuentra aún se encuentra en proceso de consolidación en las cámaras del poder legislativo mexicano, por lo que para evitar que se reduzca a un ejercicio de voluntades han desarrollado mecanismos para institucionalizar la apertura legislativa, ejemplo de ello lo es la creación de un comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados<sup>34</sup> entre otros.

### **2.3 EL CONCEPTO DE PARLAMENTO ABIERTO**

El parlamento abierto surge debido a la crisis de representación y desconfianza que existe en torno a los procesos legislativos, los cuales suelen encontrarse alejados de la ciudadanía. Esto puede deberse a diversos factores como lo son: el nulo conocimiento por parte de los ciudadanos sobre la labor legislativa, la corrupción, la falta de transparencia y el desconocimiento o inexistencia de mecanismos de acceso a la información y participación, lo que ha ocasionado la antipatía de los ciudadanos, así como su poca participación en la toma de decisiones.

La crisis de representación protagonizada por los legisladores y los ciudadanos es la clave para entender la necesidad de implementar mecanismos de apertura como lo es el parlamento abierto. Pues la manera en la que los ciudadanos se identifican e interactúan con sus representantes se ha tergiversado o, en algunos casos, es inexistente. Esto puede deberse, en parte, a que los legisladores actúan de forma congruente con los intereses de sus partidos, o conforme a los intereses de aquéllos que les permitieron llegar al cargo de representación, los cuales no suelen estar asociados con los intereses de la ciudadanía que los eligió, por lo que las decisiones suelen estar lejanas de las necesidades ciudadanas y no involucran procesos deliberativos.

---

<sup>34</sup> Para más información sobre el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana revisar el boletín No, 1247 de la Cámara de Diputados. Recuperado el 26 de diciembre de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/12/1247-Camara-de-Diputados-crea-su-Comite-de-Parlamento-Abierto-y-Participacion-Ciudadana>

Siguiendo la definición de representación política que propone Pitkin, (1985) “actuar en el interés de los representados”, los legisladores tendrían que ceñirse a la defensa de los intereses de sus electores. Sin embargo, esta idea puede ser reductiva, pues como se mencionó con anterioridad, dentro de la labor legislativa convergen diversos intereses y no todos responden a los deseos o aspiraciones de los ciudadanos. Entre ellos también se encuentran los de actores fácticos como lo son empresas, partidos políticos, sindicatos, grupos de la sociedad civil, entre otros.

En este contexto, la representación debe entenderse más allá de una relación bilateral entre dos actores representantes y representados (A y B), donde se tenga presente que, su principal propósito, debe ser buscar el “bien común”, donde se ofrezca un equilibrio entre la satisfacción de los intereses, la reducción de afectaciones que puedan ocasionar las decisiones tomadas y sobre todo la justificación de esas decisiones. Es decir, necesario que los procesos se abran al escrutinio público, que se permita la participación de los ciudadanos y expertos, y se demuestre por qué se legisló de cierta manera. Es decir, se deben de justificar todas las decisiones (Puente, 2017).

Ante las crisis de representación y confianza, el parlamento abierto se perfila como una iniciativa para erradicar las barreras que, con el paso del tiempo, se han construido entre el congreso y los ciudadanos. Al mismo tiempo que propone una serie de canales de apertura, comunicación y participación.

El concepto de parlamento abierto se encuentra en constante evolución. Una de sus definiciones iniciales fue “la combinación de una forma de trabajo de las asambleas representativas y el desarrollo de ciertos atributos institucionales de las mismas” (Puente, 2017). Sin embargo, con el paso del tiempo, ha logrado evolucionar de tal manera que abarca distintos aspectos de la vida parlamentaria, con el fin de construir estándares de intercambio de experiencias y buenas prácticas. Esta iniciativa permite que todo lo que ocurra dentro de los Congresos sea observado y llevado al escrutinio de los ciudadanos, proporcionándole los mecanismos y herramientas necesarias para interactuar con sus legisladores, innovando constantemente en la manera en la que se presenta la información y partiendo del principio de máxima publicidad.

Khemvirg Puente (2017) propone que los tres pilares sobre los que se construye el parlamento abierto son “1) una política de transparencia y rendición de cuentas de legisladores en lo individual, de la legislatura (mediante sus órganos técnicos) y sus órganos colectivos (comisiones, órganos de gobierno, grupos parlamentarios) durante todo el proceso parlamentario y no solo durante el procedimiento legislativo; 2) la participación y colaboración de la sociedad como un requisito indispensable e insoslayable de la aprobación de medidas y decisiones en cualquiera de las dimensiones de desempeño de la actividad del Congreso, para ello se desarrollan nuevos instrumentos de colaboración presencial y virtual que incorporen los puntos de vista de aquellos interesados; 3) la ética parlamentaria es reconocida como la vía indeclinable para el ejercicio de la actividad representativa en todas las esferas de desempeño, en el cumplimiento de sus responsabilidades y en el alcance de sus decisiones. Estos tres principios configuran las características definitorias de un parlamento abierto, accesible y responsable.”

Por otro lado, las Asociaciones Civiles han aportado en gran medida a la definición del concepto. La Red Latinoamericana por la Transparencia<sup>35</sup>, por ejemplo, propone que el parlamento abierto debe de ser tratado desde cuatro dimensiones:

- 1. Marco Normativo.** Este tema hace referencia a todo el aparato jurídico-normativo sobre el cual se construye el parlamento abierto; pues para que éste exista, necesita leyes y normas que le permitan regular las prácticas institucionales de quienes laboran en el congreso, ya sean legisladores o trabajadores. Asimismo, este tema permite establecer sanciones en caso de que exista un distanciamiento entre la práctica y lo que establece el aparato jurídico.

Por otro lado, un elemento que ha tomado importancia durante los últimos años es la implementación de un código de ética parlamentario, uno que obligue al legislador a cumplir con los estándares de transparencia y apertura necesarios para la rendición de cuentas efectiva.

---

<sup>35</sup> La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa Promueve activamente la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad en los congresos de la región latinoamericana. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://www.transparencialegislativa.org>

**2. Legislativo.** En el Congreso debe existir transparencia y publicidad de todas las tareas y actos que desempeñen. En el caso del proceso legislativo, debe existir difusión sobre todo lo que sucedió dentro, de principio a fin (el trabajo en comisiones, los debates, las votaciones, la información de los legisladores que intervinieron, etc.). Para ello, se puede hacer uso de los recursos tecnológicos, ya sean sitios web, datos abiertos y redes sociales.

**3. Control anticorrupción.** Este tema deviene en consecuencia de los dos anteriores, pues la máxima publicidad de las acciones desarrolladas en los congresos permitirá a los ciudadanos comenzar a conocer lo que sucede en las reuniones de las comisiones y se vislumbrarán los intereses de los legisladores y los partidos políticos que representan, sobre todo en el tema del presupuesto que les es asignado y la manera en la que ellos lo ejercen.

**4. Participación ciudadana.** Uno de los principales propósitos de la apertura parlamentaria es que exista una interacción bidireccional entre los ciudadanos y los legisladores. Actualmente existen más espacios para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones, mediante una relación colaborativa en la construcción de iniciativas y leyes.

En el caso de México, Transparencia Mexicana<sup>36</sup> y Arena Ciudadana<sup>37</sup> propusieron diez principios de parlamento abierto que facilitan la comprensión del concepto de parlamento abierto y los mecanismos que contribuyen a su implementación. Estos principios son los siguientes<sup>38</sup>:

---

<sup>36</sup> Transparencia Mexicana es una organización de la sociedad civil dedicada al control de la corrupción en México. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://www.tm.org.mx/objetivos/>

<sup>37</sup> Arena Ciudadana es un Think & Do Tank que busca fortalecer la participación ciudadana en México y empoderar al ciudadano a través de la tecnología. Recuperado el 27 de diciembre de: [https://www.facebook.com/pg/ArenaCiudadana/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/ArenaCiudadana/about/?ref=page_internal)

<sup>38</sup> Los principios pueden ser consultados en el libro la Ciudad de México. Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento Abierto. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://es.scribd.com/document/224094903/La-Ciudad-de-Mexico-Hacia-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania-Parlamento-Abierto>

1. Los parlamentos abiertos se someten a un marco legal que garantice el cumplimiento del principio de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Publican de manera proactiva la mayor cantidad de información asimilable para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publican el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentaria y de las sesiones plenarias, en formatos abiertos.
4. Garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
6. Los parlamentos abiertos, adicionalmente, publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas una declaración patrimonial y de intereses de los legisladores.
7. Cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8. Aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.
10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abiertas en otros poderes del Estado y órdenes de gobierno, asegurándose de que todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.

De igual manera, la Alianza para el Parlamento Abierto<sup>39</sup>, firmada por el Senado de la República, el 22 de septiembre de 2014, que tiene como antecedente a la Alianza para el Gobierno Abierto, establece en uno de sus 10 ejes la apertura del poder legislativo. Y tomando en cuenta el papel activo que ha tenido la sociedad civil organizada, así como el compromiso adquirido por el Comité de Garantía de Transparencia y Acceso a la

---

<sup>39</sup> La Alianza para el parlamento abierto es un espacio de encuentro de organizaciones de la sociedad civil, el Órgano Garante de Acceso a la Información y Protección de Datos y las instituciones legislativas, cuyo objetivo es lograr que los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto. Recuperado el 5 de diciembre de 2020. <http://www.parlamentoabierto.mx>

Información<sup>40</sup>, propone una nueva relación entre los ciudadanos y los legisladores, promoviendo que el congreso sea receptivo e innovador en la manera en la que se comunican con la población a través del cumplimiento de 10 principios, los cuales se basan en la “Declaración sobre transparencia Parlamentaria”, la cual se abordó anteriormente. Los principios son los siguientes:

- 1. Derecho a la Información:** Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
- 2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas:** Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
- 3. Información parlamentaria:** Publican y difunden 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: 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.
- 4. Información presupuestal y administrativa:** Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

---

<sup>40</sup> Órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Senadores.

- 5. Información sobre legisladores y servidores públicos:** Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.
- 6. Información histórica:** Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.
- 7. Datos abiertos y no propietario:** Presenta la información con características de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.
- 8. Accesibilidad y difusión:** Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.
- 9. Conflictos de interés:** Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.
- 10. Legislan a favor del gobierno abierto:** Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Con el compromiso de estos principios, la Alianza busca responder a la necesidad de hacer más transparente el trabajo legislativo y permitir que los ciudadanos tengan una participación estable y duradera, así como fungir como un puente de comunicación con cuerpo legislativo en donde la comunicación sea bidireccional. Entre las metas que se propone alcanzar la Alianza, a través de la promoción de sus principios, es que los 34

cuerpos legislativos (los 32 de las entidades federativas y las 2 Cámaras del Congreso General), cuenten con compromisos avances claros en materia de transparencia parlamentaria.

Por su parte, el ParlAmericas<sup>41</sup> define al parlamento abierto como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y probidad parlamentarias”.

Para finalizar, una de las últimas y más completas definiciones sobre “parlamento abierto”, fue la propuesta en el “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto”, en donde se define como “la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones” (Puente y Luna 2018). En esta definición, se le da un papel relevante al ciudadano, pues lo coloca en el centro de la toma de decisiones y le brinda un papel activo en el desarrollo de éstas. De igual manera, otro punto relevante de ese informe es que establece las cuatro dimensiones por las que se compone el parlamento abierto: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentarias.

En este contexto, se tiene que el concepto de parlamento abierto abarca diversas vertientes que van de lo normativo, a lo administrativo, pasando por la participación ciudadana, hasta a los mecanismos de monitoreo, transparencia y rendición de cuentas. Es decir, definirlo de una sola manera puede resultar limitante para todos los temas que abarca.

---

<sup>41</sup> ParlAmericas es una institución compuesta por 35 legislaturas nacionales de Norte, Centro y Sudamérica y el Caribe que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano, facilita el intercambio de buenas prácticas parlamentarias y promueve el diálogo político cooperativo, transversaliza la igualdad de género abogando por el empoderamiento político de las mujeres y aplicando una perspectiva de género en la labor legislativa, impulsa parlamentos abiertos potenciando los principios de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y ética y probidad, promueve políticas y acciones legislativas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático y trabaja por el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza a través del acompañamiento de procesos electorales. Recuperado el 28 de diciembre de 2020 de: <https://www.parlAmericas.org/es/about.aspx> y <https://parlAmericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>

Sin embargo, todas estas propuestas ayudan a la revisión, monitoreo y evaluación de la apertura de todas aquellas actividades que intervienen en el proceso legislativo y su administración.

#### **2.4 LA APERTURA PARLAMENTARIA.**

Para la implementación del parlamento abierto es necesario trabajar en ciertos aspectos que, si bien pueden ser considerados como secundarios, son necesarios para abrir los parlamentos y para combatir la opacidad en los procesos legislativos, entre los que pueden mencionarse los siguientes (Secchi 2013: 36):

- **La costumbre:** Uno de los principales desafíos es cambiar aquellos comportamientos o actitudes que ya se encuentran institucionalizados, pues llevan reproduciéndose por largos periodos, y aunque no se encuentren bajo un marco jurídico, marcan la pauta sobre las acciones que realizan los legisladores y trabajadores de los congresos.
- **Los procedimientos obsoletos:** Es necesario dejar atrás la manera en la que se realizaban los trámites burocráticos para dar paso al uso de las tecnologías. Se debe trabajar en la “despapelización”, dando prioridad a la digitalización de los archivos históricos, y generando plataformas de datos abiertos y portales de transparencia, que permitan al ciudadano hacer uso de esa información, así como reproducirla.
- **Capas geológicas de los parlamentos:** Se debe realizar una renovación a la estructura orgánica de los congresos, la cual se adapte a las nuevas demandas, institucionalizando los distintos modelos de dinamismo y participación que la apertura requiere, al mismo tiempo que rompa con las actitudes y prácticas derivadas de la costumbre.
- **Los legisladores y autoridades parlamentarias conservadoras:** La adaptación de los legisladores y autoridades a las nuevas prácticas que propone el parlamento abierto es uno de los puntos de mayor relevancia, pues estos deben de adaptar su mentalidad a los tiempos recientes para poder responder a las demandas de los

representados. Es decir, son ellos los que deben de acoplarse a los ciudadanos, no los ciudadanos a ellos. Asimismo, el cambio debe de darse en todos los legisladores y en todas las legislaturas próximas, pues no puede reducirse a un ejercicio de voluntades en el cual en una legislatura las autoridades estuvieron de acuerdo con los cambios para la apertura y a la siguiente el acuerdo sea inexistente.

- **La politización de la administración de los parlamentos:** Cuando los titulares de su administración cambian, es normal observar que la repartición estratégica de los recursos también lo hace, puesto que el partido que tiene la mayoría, o se encuentra desempeñando un cargo en la titularidad de los órganos de gobierno en las Cámaras, suele repartir los recursos conforme a sus intereses y de manera discrecional. Por ende, es necesario implementar normas claras para evitar las malas prácticas administrativas.
- **El parlamento cerrado:** Los parlamentos deben abrirse a la participación ciudadana. Deben evitar caer en la lógica de que solo los que se encuentran desempeñando el cargo de legislador pueden tomar decisiones, evitando cualquier tipo de participación de los ciudadanos. El parlamento abierto propone justo lo contrario, incentiva la creación de canales de comunicación dando voz a los intereses de la ciudadanía, y procurando ser en todo momento transparente.

Asimismo, es deseable que los legisladores cuenten con un código de ética que regule sus acciones dentro del congreso, siempre guiados por los principios de integridad, objetividad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, liderazgo y teniendo como único interés el cumplimiento de sus responsabilidades como representantes.

Por ejemplo, el Senado de la República con el propósito de contribuir al mejor desempeño de las funciones que tiene encomendadas y al logro de los objetivos institucionales estableció un código de Ética y conducta<sup>42</sup> que establece las estrategias que permitan a la institución cumplir con sus objetivos y administrar los

---

<sup>42</sup> Código de Ética y Conducta de las y los Servidores Públicos Administrativos del Senado de la República. Recuperado el 28 de diciembre de 2020 de: [https://www.senado.gob.mx/hoy/codigo\\_etica/codigo\\_etica.php](https://www.senado.gob.mx/hoy/codigo_etica/codigo_etica.php)

recursos públicos de que disponga, con criterios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, en los términos que mandata el artículo 134<sup>43</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual manera, uno de los factores más importantes para abrir los cuerpos legislativos es la información, como Madison (1882) lo menciona: “un gobierno, sin información o medios para obtenerla, no es más que un prólogo a una farsa o una tragedia; o quizá ambos. El conocimiento gobernará para siempre la ignorancia y un pueblo que pretende ser su propio gobernante, debe de armarse asimismo con el poder que el conocimiento le brinda”.<sup>44</sup>

Los sistemas de información tienen una doble función, la primera es ayudar a los legisladores a realizar una toma de decisiones con bases sólidas, lo cual, posteriormente, le ayudará a justificar la razón de éstas y por ende coadyuvará a una rendición de cuentas efectiva. La segunda función es promover la participación ciudadana, así como otorgar al ciudadano las herramientas necesarias para tomar una decisión razonada.

## **2.5 ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA APERTURA DEL PARLAMENTO.**

Para que el parlamento abierto pueda cumplir con las expectativas que se propone, es necesario que cuente con ciertos elementos que garanticen la veracidad de la información sobre sus actividades; asimismo, que garanticen la participación de los ciudadanos en su toma de decisiones y su accesibilidad ingresar al Congreso físicamente y a su información al público. Con base a la revisión realizada a las definiciones de parlamento abierto, sus pilares y principios, esta investigación propone los siguientes elementos:

---

<sup>43</sup> El artículo 134 establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

<sup>44</sup> En “Epilogue: Security the Republic” Madison menciona la importancia del conocimiento y la educación de los ciudadanos para el buen ejercicio de sus derechos. Recuperado el 28 de diciembre de 2020: <https://eprints.ucm.es/28645/1/T35824.pdf>

- **Calidad de la información:** Uno de los problemas que trae consigo la generación de información por parte del gobierno es su veracidad. La calidad de la información es parte fundamental del funcionamiento del parlamento abierto. Sería un tanto ingenuo, a mi juicio, pensar que las iniciativas y marcos jurídicos que se han implementado para hacer de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, bastan para que la calidad de la información cumpla con los altos estándares deseados. Por ello, la pluralidad en las diversas fuentes de información es necesaria. Dentro de los congresos deben existir espacios de expresión para todos sus integrantes, dejando que las mismas oposiciones que existen en el congreso cuestionen qué tan fidedigna es la información que se da a conocer a los ciudadanos.

La pluralidad de la integración del parlamento permite que exista un vínculo con la ciudadanía, pues al conocer todas las versiones de la información, no se dará lugar a sospechas y desconfianza sobre la procedencia de ésta. Asimismo, esta pluralidad ayudará a que la formulación de las políticas públicas sea más democrática, puesto que no existirá solo una voz durante la deliberación, sino que propiciará la apertura de los canales de comunicación, donde varias voces tendrán la oportunidad de deliberar sobre si deben o no ser implementadas.

Este ejercicio ayudará de manera importante al combate a la corrupción, pues al encontrarse varios actores, ya sea legisladores, partidos políticos o miembros de la asociación civil, vigilando la aprobación e implementación de estas políticas públicas, la probabilidad de que exista algún desvío de recursos para otros intereses que no sean los propios de la política pública a implementarse, como la existencia de prácticas clientelares, será menor.

Asimismo, la información debe encontrarse alojada en formatos amigables, donde se articule de acuerdo con los intereses de la sociedad y no por algún tipo de organigrama rígido. La información necesita ser consultada de manera sencilla, de tal manera que genere prácticas nuevas y continuas de consulta y solicitud.

Por otro lado, la calidad de la información también depende de las demandas de la ciudadanía. Esto es con base en las preguntas formuladas, dependerá la respuesta a lo solicitado. Esto potencia una comunicación que se sustente en un diálogo entre las instituciones, los representantes y los representados.

- **La apertura de las sesiones:** Para que un parlamento tenga una rendición de cuentas efectiva es necesario abrir las sesiones al público en general, pues estas son la parte medular del trabajo legislativo. Son el espacio donde se consolidan las decisiones y en el cual los legisladores realizan la principal forma de representación política a través de la votación de las iniciativas y de otras funciones parlamentarias. Las sesiones deben cumplir con los siguientes puntos (Power, 2013):

- **Publicidad de la información y accesibilidad:** El Parlamento debe cumplir con el principio de máxima publicidad, poniendo a disposición de la sociedad toda la información relativa al trabajo legislativo; tales como bases de datos, eventos, minutas, documentos, actas, etc. Estas deben ser reproducidas y utilizadas por los ciudadanos de manera libre, restringiéndose solo aquella que con forme a la normatividad se catalogue como restringida.

- **Uso de la información:** la información de las sesiones debe ser utilizada de manera íntegra por todos los usuarios, tanto por los legisladores como por los ciudadanos, sin hacer uso indebido para fines propios o de grupos de interés.

- **Consultas públicas:** Son oportunidades que garantizan a los ciudadanos el derecho de participar en las sesiones, así como para emitir sus opiniones para que la toma de decisiones se base en ellas. Esta dinámica crea diálogos entre los representantes y representados, lo cual aumenta el nivel de aceptación y legitimación de las políticas generadas en las sesiones.

- **Comunicación en masas:** Se debe comunicar a toda la población, sin excepción alguna, todo lo que sucede en el parlamento. Con ello se estimula una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

- **Regulación del cabildeo:** El cabildeo debe encontrarse regulado por los códigos de ética y código de conducta del parlamento. Asimismo, quienes realicen esta

actividad deben encontrarse dentro de un padrón de registro que contenga el sector al que representan y las actividades que realizan.

Aunado a lo anterior, las reuniones que realicen los cabilderos con los legisladores o grupos parlamentarios deben ser abiertas y deberán dar a los ciudadanos acceso a los reportes, acuerdos, actas y documentos que hayan tenido lugar en las reuniones.

- **El parlamento y la tecnología:** La evolución tecnológica ha impactado en todos los niveles de vida del ser humano, sin ser excepción la democracia. El progreso tecnológico ha traído consigo cambios importantes en la manera en la que se relacionan los ciudadanos con sus representantes y las instituciones. La innovación tecnológica condiciona las interacciones entre los distintos actores y por ende la actividad parlamentaria.

A partir del siglo XX, la innovación tecnológica ha permeado los asuntos públicos y como consecuencia, a la labor parlamentaria. En un principio, esta labor consistía en un modelo cerrado en el cual la comunicación se daba de manera horizontal, donde solo algunos medios podían tener acceso a la información proveniente del parlamento, información que era otorgada por él, por lo cual, se encontraba, en ocasiones manipulada en beneficio de ciertos actores o grupos políticos.

Con el tiempo la manera en la que el parlamento interactuaba con los ciudadanos fue evolucionando, pues la era digital permitía nuevas dinámicas de comunicación, las cuales fueron desde la transmisión por televisión de las sesiones hasta los portales en internet. Para entender de mejor manera la evolución de la configuración tecnológica de los parlamentos, pueden señalarse tres etapas (Rubio, 2014: 37-47):

**Primera:** La digitalización del parlamento comienza con el uso del correo electrónico, foros de participación, creación de sitios web y canales televisivos exclusivos del parlamento, teniendo un tipo de comunicación vertical, sin ningún tipo de apertura para el diálogo con los ciudadanos.

**Segunda:** Durante los primeros años del 2000, se comienzan a utilizar otro tipo de herramientas tecnológicas, tales como los blogs. En esta etapa, los legisladores se replantean su papel dentro de la era digital y al mismo tiempo la ciudadanía

comienza a demandar mayor información sobre el quehacer legislativo. Por lo que comienza a existir mayor apertura en el parlamento hacia los medios de comunicación, pero sin posibilidad de retroalimentación. La información solo iba de los representantes a los ciudadanos.

**Tercera:** Con la llegada del “Gobierno Abierto” (por los motivos y razones expuestas anteriormente) en el año 2009, el tipo de comunicación existente entre los legisladores y ciudadanos se pone en cuestión, realizándose un balance donde la principal referencia debe de ser la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Es a partir de esta etapa que se abren canales de comunicación de manera horizontal, buscando un rebote continuo de preguntas y respuestas entre los ciudadanos y los legisladores.

- **La arquitectura del parlamento:** Los esfuerzos para consolidar la apertura parlamentaria han sido diversos. En el centro del debate sobre este tema se ha encontrado siempre la representación, las tecnologías de información, la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, se ha olvidado un elemento importante para la apertura: el acceso físico que tienen los ciudadanos a los recintos parlamentarios. Por lo cual, es necesario realizar una revisión a su arquitectura y realizar las modificaciones necesarias para ello.

Los parlamentos suelen parecer fortalezas a las cuales los ciudadanos no pueden acceder de manera libre. Para acceder a visitarlo hay, por lo general, todo un protocolo que dificulta su entrada. Sin embargo, no puede hablarse de un parlamento abierto cuando los ciudadanos no pueden acceder de manera personal. Si bien existen diversos mecanismos como las redes sociales o los canales parlamentarios que muestran en su mayoría (principalmente las sesiones) lo que sucede dentro de él, es una paradoja que los ciudadanos tengan acceso restringido a sus instalaciones.

En palabras de Puente (2017: 15) “los grandes muros que se construyen para aislar al legislador del pueblo al que representa, las barricadas infranqueables que impiden a los ciudadanos acercarse a los recintos parlamentarios y los aparatosos cuerpos de seguridad que frenan el acceso a cualquier interesado en contactar a su representante”.

El parlamento es y debe de ser considerado un espacio público. Si bien algunos fueron construidos durante ciertos momentos históricos de incertidumbre o violencia en los que era necesario que su arquitectura y seguridad fuera reforzada, éste se tiene que adaptar a los nuevos tiempos, donde la transparencia, tanto horizontal como vertical, se demuestre a través de sus muros, sin embargo, esto no quiere decir que se borre su historia patrimonial, sino, por el contrario, significa dar conciencia de la evolución que ha tenido el propio parlamento y los avances que ha traído consigo la democracia.

Como se revisó en este apartado, el parlamento abierto consta de distintos esfuerzos para funcionar, los cuales van desde el tipo de información y cómo se publica, hasta su parte arquitectónica; los esfuerzos por hacerlo una realidad han sido varios, tanto en el ámbito internacional con la iniciativa [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org)<sup>45</sup>, hasta a nivel nacional, como es el caso de México con la implementación de la Alianza para el Parlamento Abierto.

Estos esfuerzos se deben a la importancia que tienen dentro de las democracias modernas, pues suponen un nuevo modelo de representatividad en donde los ciudadanos se convierten en los actores estratégicos y los legisladores se retroalimentan de las opiniones y necesidades de los primeros.

---

<sup>45</sup> Foro destinado a ayudar a conectar las organizaciones cívicas del mundo que participan en la supervisión, el apoyo y la apertura de los parlamentos y las instituciones legislativas de los países que forman parte de esta. También sirve como el hogar de la Declaración sobre la apertura parlamentaria.

### **CAPÍTULO III. EL DESARROLLO DE LA APERTURA PARLAMENTARIA EN MÉXICO.**

Dentro de esta investigación es necesario hacer un recuento de cómo ha sido la evolución del congreso mexicano en cuanto a apertura y transparencia. Es decir, cuáles son los hechos y factores que han llevado a su apertura como una necesidad para la consolidación democrática. Este capítulo se dividirá en cuatro apartados. En los primeros dos, se hablará acerca de las reformas antecedentes para la apertura parlamentaria, así como su marco jurídico. En el tercero, se hablará sobre los antecedentes políticos que contribuyeron a la apertura parlamentaria y, por último, se revisará el papel que la sociedad civil ha tenido en el desarrollo del parlamento abierto y el impacto que han tenido los casos de corrupción como uno de los principales motivos para que exista esta apertura parlamentaria.

#### **3.1 REFORMAS ANTECEDENTES PARA LA APERTURA PARLAMENTARIA Y DESARROLLO DEL MARCO JURÍDICO.**

La historia del Congreso mexicano está llena de cambios y reformas, las cuales han sido encausadas a cambiar su forma de administración y organización. Éstas han promovido una apertura para que los ciudadanos tengan injerencia en el proceso legislativo. A continuación, se realiza una cronología de las reformas que sirvieron como antecedentes a la apertura legislativa:

- **Reforma de 1933 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Se prohíbe la reelección.**

El 29 de abril de 1933, la Constitución fue reformada. Uno de sus principales cambios fue al artículo 59, su propósito fue prohibir la reelección inmediata de los legisladores, la cual, antes de ese año, no se encontraba prohibida ni limitada. Esta decisión tuvo consecuencias graves para la vida democrática del congreso, pues sus beneficios fueron para el partido oficial, ya que, en conjunto con la falta de pluralidad para la designación de candidatos, se disminuyó la injerencia que tenían los partidos opositores. Como señala Fernando Dworak, “La no reelección consecutiva de legisladores obedeció entonces a un intento de la élite

política revolucionaria por centralizar un poder que, desde la independencia, se encontraba disperso entre innumerables grupos locales” (Dworak, 1998).

La no reelección fue un instrumento de disciplina partidista. Fortaleció el liderazgo del partido oficial de la época, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) -el cual actualmente Partido Revolucionario Institucional (PRI)-. Pues con la no reelección se lograba disminuir con la fortaleza que algunos partidos locales comenzaban a tener gracias a la reelección de sus legisladores en el congreso. Asimismo, se permitió que los escaños legislativos fueran rotados entre los militantes del partido y, que al terminar estos con su periodo como legislador, también existiera una rotación de cargos políticos que obedecían más a la consolidación de una carrera que beneficiara al partido, que al beneficio de las bases ciudadanas por las que llegaron al cargo representativo parlamentario.

- **La reforma política de 1963: creación de los diputados de partido.**

Debido a la falta de pluralidad que existía dentro del congreso mexicano en el año 1963, por iniciativa del Presidente de la República, Adolfo López Mateos, quien consideraba que “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir” (Delgado, 1999: 122), el artículo 54 constitucional fue reformado, lo que dejó atrás el sistema electoral mayoritario “puro”, dando paso a la institucionalización de los diputados de partido. Al considerarse que el sistema democrático debía apelar a la pluralidad y el respeto a las minorías, la reforma al artículo 54 establecía que los partidos minoritarios podían tener hasta 20 curules. Para ello, era necesario que el partido cumpliera con un porcentaje del 2.5 por ciento de la votación nacional a favor para poder obtener 5 diputados. Y por cada medio por ciento más que se obtuviera, tenían derecho a un diputado más, hasta llegar al límite de 20 diputados.

Este sistema posteriormente fue cambiado por la representación proporcional con la reforma política de 1997. Sin embargo, es importante para esta investigación hablar sobre la implementación de los diputados de partido, ya que esto significó uno de los primeros pasos para la apertura del congreso que permitió a la oposición comenzar a tener presencia parlamentaria.

La importancia de esta reforma radica en que fue la primera vez que se realizó un intento de permitir la representación de las minorías en el congreso. Esto permitió abrir la puerta a la posibilidad de la existencia de un congreso con pluralidad y, por lo tanto, con una oposición, la cual posteriormente abrió al congreso en otros aspectos, como con la creación de una gaceta y el canal del congreso, tal como se mencionará en los siguientes apartados.

- **Reforma constitucional de 1977: El derecho a la información.**

En la reforma de 1977 se realizó un cambio sustancial al artículo 6º constitucional, pues le fue adicionada la oración “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Adición normativa que cambiaría en adelante la manera en la que el gobierno se comunica e interactúa con la ciudadanía.

El debate que se llevó a cabo en torno a esta reforma consistió en las diferencias que existen entre la libertad de expresión como una garantía individual y el derecho a la información como una garantía social de los receptores de la información (Carpizo, 1979). Asimismo, se enfatizó la obligación que tiene el Estado de difundir, publicar y garantizar el pluralismo ideológico de la sociedad, siendo que la información proveniente de ese pluralismo debía ser clara, oportuna y veraz.

En este sentido, el derecho de acceso a la información es una garantía social que influye en la modelación de la opinión pública, y presupone un grado aceptable de cultura general, de educación política y de posibilidades de consulta y comprobación de las fuentes emisoras. Una de las principales justificaciones que tuvieron las cámaras para aprobar el derecho a la información es la relación que existe entre éste y la democracia, relación opuesta a la existente en una dictadura en donde la información no es un derecho sino se encuentra manipulada y controlada por el Estado (Carpizo, 1979).

Por lo anterior, el derecho de acceso a la información se erige como un pilar de la democracia mexicana, el cual incentiva a mejorar la cultura política e interés de los ciudadanos por los asuntos públicos que posibilitan realizar una adecuada toma de decisiones.

Durante los primeros años, del ejercicio del derecho a la información este no pudo ser explotado al máximo, debido a los altos niveles de analfabetismo y a la falta de pluralidad a

consecuencia de la existencia de un partido oficial que controlaba los medios de comunicación en beneficio del Estado. En palabras de Jorge Carpizo:

“La mayoría de los canales de televisión, de las estaciones de radio y de la prensa escrita pertenecen a esos intereses. Las amenazas a la libertad no consisten sólo en el impedimento de emitir un voto sino el impedimento de la formación de una conciencia libre. En nuestras sociedades contemporáneas es más peligrosa la opresión interior que la opresión exterior. Abrir más los canales de la información masiva del Estado y a los grupos intermedios es quizá favorecer más a la democracia que abrir el registro a más partidos de oposición, aunque lo primero sin lo segundo carecería de expresión concreta, y agudizaría aún más las tensiones sociales” (Carpizo, 1979: 48).

Las dificultades por las que ha atravesado el derecho a la información son diversas. En su mayoría, se debió a la falta de precisión para delimitar sus alcances, contenidos y formas de aplicación. La ambigüedad del enunciado final del artículo 6º que señala que: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, no explica por sí solo cuál es ese derecho y cómo es que el Estado va a garantizarlo. Esto ha traído consigo una serie de debates sobre sus atribuciones. Ahora bien, aunado a estas discusiones, la precisión de los alcances del derecho de acceso a la información puede delimitarse gracias a normas internacionales (López-Ayllón, 2000: 160), las cuales son fundamentales para la reformulación de la libertad de expresión y, por ende, de este derecho. Entre estas principales normas se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13. 1) de 1969 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.2) de 1966. Estas normas establecen lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Estos dos instrumentos jurídicos ayudan a dar claridad sobre las atribuciones del derecho a la información, el cual se erige a través del derecho fundamental de la libertad de expresión, siendo una garantía social que provee a los ciudadanos de las herramientas necesarias para

no solo expresar sus opiniones con libertad, sino para recibir, buscar y difundir cualquier tipo de información.

Un elemento importante que ha surgido en los últimos años, es el uso de tecnologías de la información. El régimen jurídico debe adaptarse a estas nuevas formas de comunicación y propiciar la existencia de diversos mecanismos que incentiven a la transparencia y a la rendición de cuentas, pues la tecnología tiende a rebasar los reglamentos ya establecidos. Por ello, la coherencia entre lo que ofrecen las nuevas tecnologías y el régimen jurídico debe ser continua. Las posibilidades que ofrecen las primeras permiten que constantemente se generen nuevos canales de comunicación o se mejoren los anteriores, entre los representantes y los representados, pues es la pluralidad de mecanismos lo que da fuerza al derecho a la información.

### **3.2 EL DESARROLLO DEL MARCO JURÍDICO Y LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA.**

En los apartados anteriores se ha hablado acerca de las reformas que han contribuido a la apertura legislativa; sin embargo, es importante señalar que estos cambios han venido acompañados de transformaciones jurídicas encargadas de dar validez a los cambios logrados. Al mismo tiempo, generar sanciones para quienes no cumplan con lo estipulado. A continuación, se hará un recuento de cómo es que se ha ido desarrollando en México el marco jurídico en materia de transparencia y, sobre todo, cómo es que éste ha impactado en el funcionamiento del Poder Legislativo.

- **Reforma constitucional 1999-2000: modificación a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Para comenzar, debe señalarse el desarrollo del marco jurídico que tuvo lugar en el periodo que va de 1999 al 2000, periodo relevante por las reformas realizadas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución, en adelante) y la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que dio paso a la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Esta reforma de 1999-2000 dio paso a la creación de todo un sistema encargado de vigilar el quehacer de las instituciones públicas. No bastaba con la existencia de instrumentos jurídicos que garantizaran el derecho a la información, sino que era necesaria la vigilancia de los recursos públicos y su sanción en caso de que existiera algún tipo de delito. Para lograrlo se creó todo un aparato administrativo, como unidades de enlace, ventanillas de transparencia y sistemas accesibles para las solicitudes de información. Asimismo, se buscó que cada uno de los servidores públicos que formaron parte de este proceso cumplieran con un perfil adecuado para desempeñar las tareas que le competen.

- **Promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.**

El 11 de junio de 2002, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Ésta trajo consigo una serie de cambios sustanciales que beneficiaron la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el Estado mexicano. Entre sus principales aportes destacaron la creación de un organismo de la Administración Pública Federal que, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, estuviera encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades. Este organismo llevó por nombre “Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)”; asimismo, se creó un marco jurídico y procedimental para que los ciudadanos solicitaran información y estableció quiénes debían de ser los “sujetos obligados”. (2002, LFTAIPG1)

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue el primer paso importante en la construcción de un sistema de transparencia y rendición de cuentas eficaces, pues muestra las prioridades que el gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales se puede incidir, así como la forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos, lo cual es de vital importancia para entender la lógica que hay detrás de las políticas públicas y la responsabilidad de los servidores públicos (Cepeda, 2004: 70).

- **Reforma constitucional de 2007: reforma al artículo 6º constitucional.**

La reforma constitucional de 2007 surge como respuesta ante la problemática que representaba la heterogeneidad de la legislación en materia de acceso a la información que existía en ese momento, por lo que, derivado de una serie de reuniones a nivel nacional auspiciada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, un grupo de gobernadores<sup>46</sup> presentó ante el Congreso de la unión un documento conocido como la “Iniciativa Chihuahua”<sup>47</sup>. Esta iniciativa proponía adicionar el artículo 6º constitucional para clarificar las bases y criterios mínimos del derecho de acceso a la información. (López Ayllón, 2016).

Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión y en junio de 2007 se adicionó un párrafo al artículo 6º constitucional, en el cual se establecían las principios y bases del derecho de acceso a la información. A la letra se agregó lo siguiente:

“Artículo 6o. ...

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

---

<sup>46</sup> Los gobernadores correspondían a los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y Distrito Federal.

<sup>47</sup> La “Iniciativa Chihuahua” puede consultarse en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/ModificacionArt6.pdf>

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”

Esta reforma permitió delinear los principios básicos del derecho de acceso a la información, de la siguiente manera (López Ayllón, 2016):

- a)** El derecho a la información es un derecho humano fundamental y es universal.
- b)** El proceso para acceder a la información debe ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo.
- c)** Este derecho debe estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo existan bajo riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información.
- d)** La información de los Poderes de la Unión, de órganos constitucionales autónomos, de tribunales administrativos federales y de cualquier otro órgano federal es pública y debe ser accesible para la sociedad, salvo que en los términos de la propia ley se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que amerita clasificarse como reservada o confidencial.

Esta reforma permitió que el acceso a la información sea considerado como “un derecho colectivo o una garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorregulación personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia

directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>48</sup>

- **Reforma constitucional de 2014: El INAI y el Sistema Nacional de Transparencia.**

Siguiendo con el recorrido histórico, en la reforma del 2014 se establecieron una serie de cambios que enriquecieron y fortalecieron las políticas sobre transparencia y rendición de cuentas, asimismo, se introdujo un nuevo elemento importante que es el combate a la corrupción. Entre sus principales cambios se encuentran el otorgamiento de autonomía plena al Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual cambia su nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y se establece que se conformará por 7 comisionados nombrados por el Senado de la República y contará con un Consejo Consultivo. Asimismo, se promulgó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la cual establece como sujetos obligados a los sindicatos, partidos políticos y cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos, y se estableció la creación del Sistema Nacional de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como la Plataforma Nacional de Transparencia.

“El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Esta instancia se encuentra integrada por los organismos garantes locales de las entidades federativas con el objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de

---

<sup>48</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo determinó en la tesis de jurisprudencia: P./J. 54/2008. Disponible en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, pag.743.

acceso a la información y de protección de datos personales, promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos dos derechos en todo el territorio nacional.”<sup>49</sup>

Por su parte, la Plataforma Nacional de Transparencia es el medio electrónico mediante el cual los sujetos obligados cumplen con las obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es un portal diseñado para que los ciudadanos consulten la información que por ley deben poner a tu disposición todas las instituciones públicas del país, a nivel federal, estatal y municipal.

### **3.3 ANTECEDENTES POLÍTICOS QUE CONTRIBUYERON A LA APERTURA PARLAMENTARIA.**

La apertura parlamentaria no es solo producto de la evolución del marco jurídico. Los elementos más importantes para que se creara son la presencia de una oposición activa en el Congreso, la existencia de la sociedad civil y la implementación de mecanismos anticorrupción que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. En este apartado se revisarán cuáles han sido las contribuciones que la oposición ha traído a la apertura parlamentaria; de igual modo, se analizará la importancia de la sociedad civil en el desarrollo del parlamento abierto y el impacto que han tenido los escándalos de corrupción como detonantes de la necesidad de transparentar lo que sucede en el congreso mexicano.

- **Las contribuciones de la oposición a la apertura: La Gaceta Parlamentaria y el Canal del Congreso.**

El año de 1997 significó un quiebre en el *status quo* de la política mexicana. La vida democrática del país tuvo un cambio de viraje debido a que la hegemonía del partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional, se vio afectada ya que, por primera vez, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, al obtener la mayoría relativa con 239 curules, equivalentes al 47.8% de los 500 lugares existentes dentro de la Cámara. Por

---

<sup>49</sup> Para más información sobre el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales revisar: <http://www.snt.org.mx/>

su parte, el Partido Acción Nacional obtuvo un total de 121 curules, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 125, el Partido Verde Ecologista de México 6, el Partido del Trabajo 7 e independientes 2.

El país atravesó por su primera experiencia de gobierno dividido<sup>50</sup>, trayendo consigo una serie de cambios importantes dentro del congreso, pues el sistema de partidos se hizo más competitivo y, por ende, el juego político se hizo más plural, generando debates y deliberaciones más intensas. Este nuevo juego político benefició a la apertura de la legislatura, pues como se enunció en el primer capítulo, muchos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas son generados en muchas ocasiones por la misma oposición. Ejemplo de ello son los siguientes mecanismos:

### **1) Creación de la Gaceta parlamentaria y el Diario de Debates**

Una de las primeras consecuencias que trajo consigo la apertura a la oposición, fue la creación de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La importancia de contar con una Gaceta Parlamentaria radica en que “es uno de los principales órganos de difusión de las Cámaras del Congreso, utilizado para dar a conocer las iniciativas dictámenes, convocatorias, comunicaciones y en general, los estatutos de interés que serán abordados en las sesiones de la Cámara”<sup>51</sup>, permitiendo a la ciudadanía tener una fuente de información fidedigna del trabajo parlamentario a través de su versión impresa y por medios electrónicos.

Por su parte, el Diario de Debates es el medio oficial en el cual se publica la fecha y el lugar de la sesión que se llevó a cabo, el nombre de quien sea el encargado de presidirla, el sumario, copia fiel del acta de la sesión anterior, así como la versión estenográfica de la misma. Es importante destacar que, en ambas cámaras, entre

---

<sup>50</sup> El concepto de gobierno dividido hace refiere a la situación política que se desarrolla en un régimen político con división de poderes donde el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido distinto al que ostenta la mayoría de los miembros que integran el Poder Legislativo.

<sup>51</sup> Definición obtenida del Sistema de información Legislativa. Recuperado el 30 de mayo de 2020 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=109>

la realización de una sesión y la publicación de la edición impresa del Diario de los Debates, no deberán transcurrir más de cinco días<sup>52</sup>.

Asimismo, el Diario de Debates se diferencia de la Gaceta parlamentaria debido a que tiene efectos jurídicos y fuerza probatoria plena, según lo estipulado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos<sup>53</sup>.

## **2) El Canal del Congreso**

La creación del Canal del Congreso es uno de productos más importantes que brindó la apertura parlamentaria, pues trajo consigo una serie de beneficios para la vida democrática del país, permitiéndole a los ciudadanos involucrarse en los asuntos parlamentarios e instaurar nuevas redes de comunicación entre los representantes y representados. En su origen el canal fue promovido por las fuerzas opositoras como un mecanismo de resistencia frente al partido hegemónico y su alto poder discrecional sobre los medios que comunicación. Sus transmisiones comenzaron en el año 2000 y, posteriormente, en señal abierta en el área metropolitana de la Ciudad de México en el mes de agosto de 2015.

Entre los beneficios potenciales se encuentran, el aumento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y sus legisladores, el reforzamiento de la cultura política, el incremento de medios de comunicación televisivos y la ampliación de los mecanismos de transparencia para informar sobre las decisiones que se toman dentro del congreso. Lo que brinda los elementos necesarios para una efectiva rendición de cuentas en donde los medios de comunicación son de gran importancia en la vida democrática de los países.

El Canal del Congreso, cuenta con varios elementos que lo refuerzan como un órgano que permite la pluralidad. El primero es la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Órgano

---

<sup>52</sup> Definición obtenida del Sistema de Información Legislativa. Recuperado el 9 de agosto de 2020 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=75>

<sup>53</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 29 de diciembre de 2020: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_080519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_080519.pdf)

responsable de conducir las actividades del canal. Se encuentra compuesto por tres miembros de la Cámara de Diputados y tres miembros de la Cámara de Senadores.

El segundo elemento es el Consejo Consultivo, órgano plural de representación social, conformado por once ciudadanos, de amplio y reconocido prestigio profesional, en el campo de los medios de comunicación. Sus atribuciones, según lo establecido el artículo 27 del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, son coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Canal; sugerir mecanismos que vinculen a la sociedad con el Canal; fungir como órgano de consulta hacia sectores público, social y privado; promover la libertad, pluralidad, corresponsabilidad, calidad y rigor profesional en el desarrollo general del Canal; presentar a la Comisión las sugerencias de la sociedad en materia de programación; y contribuir a consolidar sistemas de evaluación del desarrollo del Canal. La importancia de este Consejo Consultivo radica en su conformación, pues al estar compuesto por once consejeros ciudadanos, permite la creación de canales de comunicación entre la ciudadanía, el canal y los asuntos parlamentarios, contribuyendo con ello al aumento de la confianza en las instituciones y los legisladores.

Por último, el canal se ha enfrentado al reto que simbolizan los avances tecnológicos en los medios de comunicación: ha logrado obtener ciertas victorias en la materia, como su página web, la cual cuenta con una serie de apartados que le permiten al ciudadano tener acceso a diversos contenidos, los cuales van desde un acervo de videos de las sesiones, foros, y otras actividades legislativas, hasta contenidos innovadores que buscan atraer a diferentes sectores de la ciudadanía a sumarse a su audiencia. Entre estos se encuentran programas infantiles, cápsulas de conocimiento, foros de discusión, noticieros entre otros. Asimismo, el uso de redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *Instagram* también ha contribuido al aumento de audiencia e información, puesto que a través de estas redes sociales el canal da a conocer sus contenidos. Es importante destacar que su este sitio web cuenta con un portal de transparencia, el cual contiene las políticas de transparencia, la normatividad, el directorio, el organigrama, las remuneraciones, el programa anual de trabajo, las guías de usuario, las adquisiciones, los informes de actividades y las solicitudes de información.

Con lo anterior, puede decirse que el Canal del Congreso se ha consagrado como uno de los medios de comunicación institucionales más importantes, el cual busca informar a la ciudadanía lo que sucede dentro del congreso; sin embargo, debe decirse que no cuenta con mecanismos eficientes de participación ciudadana, si bien la página web cuenta con un buzón electrónico para quejas y sugerencias para la ciudadanía, no se han desarrollado mecanismos que le permitan a su audiencia incidir en los contenidos del canal, ni tiene espacios en los cuales la ciudadanía puedan expresar sus opiniones. Es por ello, que, si bien se han tenido avances significativos en materia de televisión legislativa y, por ende, en materia de transparencia y rendición de cuentas, aún falta un largo camino por recorrer específicamente en el tema de participación ciudadana.

### **3.4 EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL IMPACTO DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL DESARROLLO DEL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO.**

Entender la iniciativa del parlamento abierto sin hablar acerca del papel que ha tenido la sociedad civil en su desarrollo, es imposible. Esta iniciativa es producto de la unión de distintas organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo, mismas que buscan el fortalecimiento de la democracia a través de la participación de los ciudadanos en los procesos deliberativos de toma de decisiones.

La crisis de representación por la que atraviesan los gobiernos, la falta de inclusión, los pocos espacios de participación ciudadana y los escándalos de corrupción, han llevado a que la sociedad civil se organice para exigir mecanismos de incidencia en los procesos legislativos. Este ha sido un fenómeno a nivel mundial. Ejemplo de ello, es la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y la Alianza para el Parlamento Abierto en México*, ya mencionadas en el capítulo anterior, cuyo propósito es llamar a las organizaciones de la sociedad civil a monitorear a los parlamentos y compartir experiencias sobre apertura parlamentaria.

Tal como se refirió en el capítulo primero de esta investigación, el parlamento abierto abarca distintos aspectos del poder legislativo. En el caso particular de México, uno de los principales aspectos es la crisis de la representación es el distanciamiento que existe entre los representantes y representados, pues los ciudadanos no tienen conocimiento acerca de

cuáles son las labores de los legisladores, ni del funcionamiento del congreso. Según datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política “Los mexicanos vistos por sí mismos”<sup>54</sup> de los ciudadanos encuestados estos son los porcentajes de aquellos que son capaces de identificar correctamente las funciones de los diputados y senadores:

<b>Porcentaje de ciudadanos capaces de identificar correctamente las funciones de los diputados y senadores</b>				
	<b>Aprobar los gastos del gobierno</b>	<b>Hacer las leyes</b>	<b>Aprobar los impuestos</b>	<b>Aprobar los tratados Internacionales</b>
<b>Diputados</b>	23.7	34.9	24.5	9.8
<b>Senadores</b>	24.1	17.0	20.0	8.6

Cuadro 2. “Porcentajes de ciudadanos que son capaces de identificar correctamente las funciones de los diputados y senadores”. Fuente: la encuesta nacional de cultura política “Los mexicanos vistos por sí mismos”. Disponible en <https://cutt.ly/mbzzazz>

Por otro lado, uno de los principales motivos que ha llevado a la ciudadanía a organizarse en torno a la apertura parlamentaria, son los escándalos de corrupción que han ocurrido durante los últimos años. Uno de los más representativos es el de “Los moches”, los cuáles constituyen, aproximadamente, un porcentaje de entre el diez y el treinta por ciento de una partida presupuestal<sup>55</sup> asignada a los diputados locales, proveniente de fondos para obras de pavimentación, cultura e infraestructura deportiva. Generalmente, y de acuerdo a algunas evidencias, dicho porcentaje es devuelto a los diputados debido a que éstos lo establecen como condicionante para otorgar los recursos a los municipios que representan. En el caso de tratarse de una obra pública, por ejemplo, el monto presupuestal es otorgado

<sup>54</sup> Encuesta Nacional de Cultura Política “Los mexicanos vistos por sí mismos” Recuperada el 29 de diciembre de 2020: <http://www.losmexicanos.unam.mx/culturapolitica/libro/html5forpc.html?page=80&bbv=0&pcode=>

<sup>55</sup> La partida presupuestaria utilizada por los diputados locales en la operación de “los moches” provenía anteriormente del “Fondo de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa para municipios y demarcaciones territoriales”, contenido dentro del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económica, en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), disponible en Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef\\_2013/PEF\\_2013\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf)  
Disposiciones para la aplicación de los recursos del Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y calendario de distribución para el Ejercicio Fiscal 2013. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288044&fecha=15%2F02%2F2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288044&fecha=15%2F02%2F2013)

mediante la condicionante de que dicha obra sea asignada a una constructora vinculada con los actores responsables de la partida<sup>56</sup>.

Los escándalos de corrupción como este son los que han llamado a las organizaciones de la sociedad civil a exigir transparencia, espacios de participación y monitoreo, lo que ha fortalecido la democracia del país.

Para entender el propósito de implementar un parlamento abierto, es necesario realizar una revisión a la relación que existe entre democracia y corrupción. Dentro de este tema, debe preguntarse si la corrupción es algo intrínseco a la democracia y cómo puede la democracia acabar con la corrupción. La corrupción puede ser entendida como el mal comportamiento de la política o como el abuso del cargo para ganancia privada (Warren, 2005: 113).

El primer paso para combatir la corrupción es entender que ésta es secreta, y que es justo lo que complica su exterminio, pues los ciudadanos, al no tener información sobre lo que sucede en la arena política, en donde se entremezclan diversos intereses, no pueden realizar acciones para detenerla. Por ello, tienden a descansar su confianza en instituciones que les adviertan sobre la confiabilidad e imparcialidad de los procesos a través de los cuales son gobernados. Sin embargo, en un contexto como el mexicano, en el cual la carencia de confianza en las instituciones es una constante y, por ende, no existe certeza sobre la manera en que los representantes toman las decisiones, es necesario implementar nuevos mecanismos de vigilancia que permitan a los ciudadanos ser los agentes fiscalizadores.

Según datos del Barómetro de las Américas<sup>57</sup> en 2019 el congreso contó con un 52.6% de confianza, asimismo el 49.8% de los encuestados percibe que la corrupción entre los

---

<sup>56</sup> La Cronología de los hechos puede ser consultada en las siguientes notas periodísticas:

De León A.M., (2014, 18 de marzo). Exhiben a Villarreal por nuevos moches. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2018 de: <http://www.reforma.com>

Escalante, José David, (2015,15 de septiembre). Eliminan fondos de moche. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2018 de: <http://www.reforma.com>

Salazar Claudia, (2015, 14 de noviembre). Apadrinan a alcaldes con fondo moche. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2018 de: <http://www.reforma.com>

<sup>57</sup> El Barómetro de las Américas es una encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, la cual mide los valores y comportamientos democráticos de en el continente americano usando muestras probabilísticas nacionales de la población adulta en edad de votar. Recuperado el 29 de diciembre de 2020: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2018-19\\_Mexico\\_Country\\_Report\\_V5\\_W\\_05.13.20.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2018-19_Mexico_Country_Report_V5_W_05.13.20.pdf)

funcionarios está muy generalizada, el 22.7% que está algo generalizada, el 19.9% que esta poco generalizada y solo el 7.5% de la muestra piensa que la corrupción está nada generalizada. Es este tenor que las reformas anticorrupción y las iniciativas para la transparencia y la rendición de cuentas cobran relevancia.

El segundo paso es entender la relación de representación que existe entre los ciudadanos y los gobernantes, pues la corrupción suele ser producto del ejercicio del poder. Es por lo anterior que se debe de reforzar la relación implementando ciertos mecanismos que minimicen los efectos de una relación de representación fallida. Por ejemplo, leyes que regulen el conflicto de interés, comisiones de vigilancia conformadas por miembros de la sociedad civil y autoridades gubernamentales, regulación al financiamiento de los procesos electorales, comités de ética, entre otros.

Siguiendo la misma línea que el párrafo anterior, se debe tener cuidado en entender a la representación solamente como el cumplimiento de las promesas que se hicieron en campaña. Es decir, debe mirarse desde un punto de vista prospectivo, donde “los partidos y los candidatos presentan propuestas de políticas durante las elecciones y explican de qué manera estas propuestas podrían afectar el bienestar de los ciudadanos. Por su parte, los ciudadanos decidirán qué propuestas quieren que sean llevadas a cabo y cual gobierno lo debe hacer” y desde un sentido retrospectivo en donde “las elecciones sirven para llamar a cuentas a los gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas” (Przeworski, 1997: 14).

Aunado a lo anterior, desde la visión de Pitkin se debe entender “que los representados carecen de una voluntad clara sobre la mayor parte de los asuntos, y que el deber de los representantes es hacer lo que es mejor para ellos, no lo que ellos quieran” (Przeworski, 1997: 19). Es en este sentido, que la deliberación cobra importancia, pues esto quiere decir que las decisiones se realizan tomando en cuenta todos los escenarios posibles, previendo las consecuencias tanto positivas como negativas, pero principalmente incluyendo en el proceso a todos aquellos que pudieran resultar afectados. La toma de decisiones no implica solamente atender a voluntades, esta implica una serie de negociaciones en las que todos los participantes defienden intereses y ceden en algunos términos para la búsqueda de un bien común. De esta manera, la representación no solo se reduce a un proceso de dos formas: prospectiva y retrospectiva, sino que en medio de estas encuentra a la deliberación para ayudarla a cumplir con sus propósitos.

En este contexto, es importante entender que la corrupción comienza en la exclusión. Si durante el proceso no se tomaron en cuenta todas implicaciones de las acciones, entonces la representación falla, puesto que ésta reside principalmente en la confianza de los ciudadanos: confían en que las decisiones de sus representantes protegerán sus intereses o que, por lo menos, éstas no les causarán afectaciones.

Como se revisó en este capítulo, la apertura parlamentaria ha sido producto de un largo camino político en el cual diversos grupos de la sociedad han intervenido para su existencia, los cuales van desde legisladores hasta la sociedad civil organizada. Sin embargo, debe decirse que también es producto del mal comportamiento de quienes han ejercido los cargos públicos representativos, ya que los actos de corrupción como el desvío de recursos y el conflicto de interés han llevado a los mismos ciudadanos a organizarse para exigir transparencia, rendición de cuentas y apertura.

En este sentido, la relevancia que ha tenido la sociedad civil como principal monitora de lo que sucede en los congresos ha contribuido a que, actualmente, se realicen diversos ejercicios de medición al parlamento. Estos ejercicios de medición son los que ayudan a evidenciar aquellas áreas propensas a actos de corrupción. Entre las mediciones que más han contribuido al fortalecimiento de la democracia se encuentran aquellas que evalúan al parlamento abierto y que, además, ponen en evidencia aquellos rezagos en los que se debe fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Sin embargo, a pesar de que la iniciativa de parlamento abierto ha cobrado relevancia en los últimos años, son las mismas dimensiones las que han definido su significado. Por lo cual es importante realizar un análisis a la manera en la que es medido, para con ello, ver cuáles son los aspectos en los que se han tenido avances, así como cuáles las áreas de oportunidad existentes.

## CAPÍTULO IV. ¿CÓMO MEDIR EL PARLAMENTO ABIERTO?

En este capítulo se realizará un análisis de cinco diferentes tipos de mediciones de transparencia legislativa y apertura que se le han realizado a la Cámara de Diputados. Lo anterior, a fin de conocer las diferentes perspectivas desde las cuales se ha medido el parlamento abierto en México; describir los puntos en los que coinciden y las diferencias que tiene, esto a fin de conocer cuáles son las prácticas que son consideradas como parlamento abierto.

En el primer apartado, se realizará una revisión a la metodología de cada una de las siguientes mediciones: 1) la evaluación realizada por la Alianza para el Parlamento Abierto, llamada “Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México” 2) la medición realizada por Tomislav Lendo y Jorge Resina en “Parlamento Abierto; un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”; 3) la “Métrica del Gobierno Abierto” desarrollada por el CIDE para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); 4) el “Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria”, realizado por Khemvirg Puente; y 5 ) el “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México” desarrollado por Khemvirg Puente e Issa Luna Pla, de la UNAM, en coordinación con el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI).

Mediciones	
Nombre	Realizadores
Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México	Alianza para el Parlamento Abierto
Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México	Tomislav Lendo y Jorge Resina
Métrica del Gobierno Abierto	Desarrollada por el CIDE para el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Mediciones	
Nombre	Realizadores
Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria	Khemvirg Puente
Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México	Desarrollado por Khemvirg Puente e Issa Luna Pla, para el INAI

Cuadro 3. "Mediciones". Fuente: "Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México", disponible en: <https://cutt.ly/8bEMst4>; "Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México", disponible en: <https://cutt.ly/ebE1MbJ>; "Métrica de Gobierno Abierto (2017) INAI y CIDE disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>; "Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria" disponible en: <https://bit.ly/2WuatUs>; "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

De este modo, se realizará un análisis a cada una de las metodologías de las mediciones, las variables que utilizan y su forma de evaluación.

En el segundo apartado se hablará acerca de las diferencias y coincidencias de las mediciones; se mencionará las variables y las formas de evaluación que comparten todas las mediciones y los puntos en que se diferencian.

En el último apartado se realizará un análisis a los resultados arrojados en el apartado anterior sobre los indicadores y las metodologías de las mediciones. Se discutirán que rubros de las metodologías resultan relevantes para la medición de la apertura de los parlamentos y, derivado del análisis de sus indicadores, se realizará una aproximación a lo que es parlamento abierto y cuáles son las prácticas que los componen.

#### **4.1 DISTINTAS MANERAS EN LAS QUE SE PUEDE MEDIR EL PARLAMENTO ABIERTO: REVISIÓN A 5 EVALUACIONES REALIZADAS AL CONGRESO MEXICANO.**

El parlamento abierto puede medirse de distintas maneras. Desde que esta iniciativa comenzó a nivel internacional, diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos e instituciones han llevado a cabo estudios de investigación para medir la apertura de los congresos. En el caso de esta investigación, se revisarán cinco mediciones que se han

realizado en materia de apertura legislativa y parlamento abierto en México. A continuación, se revisa cada uno de ellos.

#### 4.1.1 DIAGNÓSTICO SOBRE PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO.

El Diagnóstico de Parlamento Abierto en México de 2015<sup>58</sup>, elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto, fue realizado por doce organizaciones de la sociedad civil<sup>59</sup>. Para el diseño de la metodología, se usó el análisis de la “Declaración sobre Transparencia Parlamentaria” y los diez Principios de Parlamento Abierto. A partir de cada Principio se generaron una serie de 95 variables para su medición.

Al concluir la estructura se procedió a levantar 3,570 datos, asignando un valor de 0 (cero) si la institución legislativa no cumplía con la variable y de 1 (uno) en caso afirmativo. La principal fuente de datos fueron las páginas web de la institución legislativa, el marco jurídico y en algunos casos se verificó *in situ*.

Las variables utilizadas son las siguientes:

“Variables empleadas en el Diagnostico sobre Parlamento Abierto en México”	
Principios	Variables
<b>1. Derecho a la Información</b>	1.1 La institución legislativa es sujeto obligado de la Ley de Acceso a la Información Correspondiente. 1.2 Cuenta con procedimientos para que las personas hagan solicitudes de información. 1.3 Cuenta con mecanismos para que las personas hagan solicitudes de información (Ejemplo. Infomex). 1.4 La institución legislativa cuenta con una oficina para atender a las personas en temas de acceso a la información (“unidad de enlace”). 1.5 La dirección de la “oficina de enlace” para atender a las personas en temas de acceso a la información se publica en el sitio web de la institución legislativa.
<b>2. Participación Ciudadana y Rendición de cuentas</b>	2.1 Registro en la página web de las votaciones en el pleno y las comisiones. 2.2 Registro de asistencia de las y los legisladores en las sesiones del pleno. 2.3 Registro de asistencia de las y los legisladores en las sesiones de comisiones. 2.4 Los y las legisladoras presentan un informe anual de actividades. 2.5 Existen mecanismos de contacto directo con los representados de su distrito y/o entidad federativa (oficina de enlace, módulo itinerante, y/o reuniones con la comunidad).

<sup>58</sup> Posteriormente, en el año de 2017, se realizó una nueva edición del diagnóstico.

<sup>59</sup> Las organizaciones que participaron son: Borde Político, CONSORCIO para el diálogo parlamentario y la equidad, Fundar, Gesoc A.C., Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., Impacto Legislativo, SocialTic, Sonora Ciudadana A.C., Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

<b>“Variables empleadas en el Diagnostico sobre Parlamento Abierto en México”</b>	
<b>Principios</b>	<b>Variables</b>
	<p>2.6 Se pone a disposición del ciudadano una plataforma web con mecanismos de interacción a dos vías en tiempo real entre los ciudadanos y el Congreso. (Ejemplo. E-Democracia).</p> <p>2.7 La página web permite identificar al legislador con una herramienta a partir del código postal y/o selección electoral.</p> <p>2.8 Existe un teléfono de contacto para interacción entre ciudadanos y legisladores.</p> <p>2.9 Existen mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo además de la iniciativa ciudadana.</p> <p>2.10 Existen mecanismos de participación ciudadana en temas de presupuesto (Ejemplo. Presupuesto participativo).</p> <p>2.11 Está regulada la figura de consulta popular.</p> <p>2.12 Está regulada la figura de iniciativa ciudadana.</p>
<b>3. Información Parlamentaria</b>	<p>3.1 Se informa de forma sencilla y explícita sobre las funciones de la institución legislativa.</p> <p>3.2 Se explica el proceso legislativo.</p> <p>3.3 Listado completo de las y los representantes.</p> <p>3.4 la institución legislativa pública en su propia página de internet al menos dos cuentas oficiales de redes sociales.</p> <p>3.5 La institución legislativa difunde el orden del día en su página web y los documentos están vinculados.</p> <p>3.6 La institución legislativa difunde sus actividades diarias a través de redes sociales.</p> <p>3.7 Sección dedicada a la explicación de las funciones de los órganos de gobierno (mesa directiva y/o comisión de gobierno y/o conferencia).</p> <p>3.8 Listado de los miembros de cada uno de los órganos de gobierno (comisión de gobierno, junta de gobierno, mesa directiva, conferencia).</p> <p>3.9 Listado de las comisiones ordinarias, comisiones especiales y comités.</p> <p>3.10 Explicación sobre las funciones de las unidades administrativas de la institución legislativa, de acuerdo con su normatividad.</p> <p>3.11 Organigrama de la estructura de las unidades administrativas de la institución legislativa.</p> <p>3.12 La legislatura cuenta con un motor de búsqueda en su página web, que se acota a la información de la institución legislativa.</p> <p>3.13 Publica el número y/o el periodo de legislatura.</p> <p>3.14 Publica una lista de todos los documentos que recibe en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>3.15 Publica listas de asistencia actualizadas.</p> <p>3.16 Las listas de votaciones son públicas y están actualizadas.</p> <p>3.17 Pública las Convocatorias de las Comisiones.</p> <p>3.18 Pública el listado de leyes vigentes.</p> <p>3.19 Versión estenográfica de los debates en las comisiones.</p> <p>3.20 Versión estenográfica de los debates del pleno.</p> <p>3.21 Los diarios de debates y/o las versiones estenográficas están disponibles en la página web al menos 24 horas de celebrada la sesión.</p>
<b>Información presupuestal y administrativa</b>	<p>4.1 Presupuesto del congreso: aprobado y ejercido.</p> <p>4.2 Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos de gobierno de la cámara.</p> <p>4.3 Presupuesto aprobado y ejercido de los órganos administrativos.</p> <p>4.4 Presupuesto aprobado y ejercido de las comisiones.</p> <p>4.5 Presupuesto aprobado y ejercido desagregado en centros de estudios.</p> <p>4.6 Presupuesto aprobado y ejercido de comités o unidades similares.</p> <p>4.7 Presupuesto aprobado y ejercido por grupo parlamentario.</p>

<b>“Variables empleadas en el Diagnostico sobre Parlamento Abierto en México”</b>	
<b>Principios</b>	<b>Variables</b>
	<p>4.8 Presupuesto aprobado y ejercido como legislador.</p> <p>4.9 Publicación en la página web de informes trimestrales de ejecución del gasto.</p> <p>4.10 Publicación de los resultados de las auditorías contables y financieras concluidas, tanto internas como externas.</p> <p>4.11 Publicación de contrataciones públicas (licitaciones públicas, invitación a cuando menos tres, adjudicaciones directas).</p> <p>4.12 Publicación de contratación de asesorías y/o consultorías y/o estudios de investigación, ya sea personas físicas o morales.</p>
<b>5. Información sobre Legisladores y Servidores Públicos</b>	<p>5.1 La ficha con el perfil del legislador contiene nombre completo.</p> <p>5.2 La ficha con el perfil del legislador muestra fotografía.</p> <p>5.3 La ficha con el perfil del legislador contiene grupo parlamentario del que forma parte.</p> <p>5.4 La ficha con el perfil del legislador contiene el grupo parlamentario del que forma parte.</p> <p>5.5 La ficha con el perfil del legislador tiene correo electrónico para contactarlo.</p> <p>5.6 La ficha con el perfil del legislador tiene redes sociales para contactarlo.</p> <p>5.7 La ficha con el perfil del legislador tiene ubicación de oficina en el recinto legislativo para contactarlo.</p> <p>5.8 La ficha con el perfil del legislador contiene las iniciativas y demás productos legislativos presentados.</p> <p>5.9 La ficha con el perfil del legislador contiene las asistencias al pleno.</p> <p>5.10 La ficha con el perfil del legislador contiene las asistencias a comisiones.</p> <p>5.11 La ficha con el perfil del legislador contiene el CV.</p> <p>5.12 La ficha con el perfil del legislador contiene los informes anuales y de actividades.</p> <p>5.13 La ficha con el perfil del legislador contiene los informes de viajes y comisiones.</p> <p>5.14 Versión pública de la declaración patrimonial de la o el legislador.</p> <p>5.15 Versión pública de las declaraciones patrimoniales de la o el conyugue.</p> <p>5.16 Versión pública de la declaración de intereses de la o el legislador es de dominio público.</p> <p>5.17 Versión pública de la declaración de intereses del conyugue y/o los dependientes es de dominio público.</p>
<b>6. Información Histórica</b>	<p>6.1 Tiene una página con información de al menos la legislatura pasada.</p>
<b>7. Datos Abiertos y No Propietarios</b>	<p>7.1 El listado de representados es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.</p> <p>7.2 El listado histórico de representantes de al menos las dos legislaturas inmediatas anteriores, es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.</p> <p>7.3 Se publica una base de datos de los asesores parlamentarios y consultores, de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.</p> <p>7.4 Se publica una base de datos de las comisiones y/o comités de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario</p> <p>7.5 Se publica una base de datos de las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.</p> <p>7.6 Se publica una base de datos del registro de votaciones de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.</p> <p>7.7 Se publica una base de datos del registro de asistencia de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.</p>

<b>“Variables empleadas en el Diagnostico sobre Parlamento Abierto en México”</b>	
<b>Principios</b>	<b>Variables</b>
	<p>7.8 Se publica una base de datos de las versiones estenográficas de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario.</p> <p>7.9 SE publica una base de datos del presupuesto de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario.</p> <p>7.10 Presentan la información de manera que se pueda descargar de forma masiva (bulk download).</p> <p>7.11 Utilización de software público. Características de software que favorece el software libre y público.</p>
<b>8. Accesibilidad y Difusión</b>	<p>8.1 La página del congreso contiene la dirección de las oficinas y el teléfono.</p> <p>8.2 Acceso físico a las sesiones de pleno.</p> <p>8.3 Acceso físico a las sesiones de comisiones.</p> <p>8.4 Transmisión de las sesiones del pleno.</p> <p>8.5 Transmisión de las sesiones de comisiones.</p> <p>8.6 Archivo digital en video y/o video de las sesiones del pleno y/o las comisiones.</p>
<b>9. Conflicto de interés</b>	<p>9.1 Existe alguna disposición que regule al cabildeo o los encuentros reuniones de legisladores con personas, empresas y grupos de interés, para limitar la discrecionalidad de las actividades de cabildeo, o existen normas ad hoc y esta norma obliga a llevar un registro con nombres, fechas, asuntos y acuerdos; así como llevar un registro de todos los documentos que reciben las y los legisladores y esos registros son públicos.</p> <p>9.2 Se publica el registro de actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos y existe un registro de los documentos que reciben los legisladores.</p> <p>9.3 Existe una disposición que establece la obligación del legislador de presentar una declaración de intereses al inicio de la legislatura.</p> <p>9.4 Existe un registro público actualizado de las declaraciones de interés realizadas por los legisladores y legisladoras de la legislatura en curso.</p> <p>9.5 Existe alguna disposición que establece la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tengan un potencial conflicto de interés.</p> <p>9.6 Se publica la lista de los casos de conflicto de interés surgidos en la legislatura y presentados ante la Mesa Directiva.</p> <p>9.7 Existe un Código de Ética y/o Conducta para los funcionarios y legisladores de la institución legislativa.</p>
<b>10. Legislan a favor del Gobierno Abierto</b>	<p>10.1 La Institución legisla a favor de la agenda de Parlamento Abierto.</p> <p>10.2 La institución legisla en materia de Gobierno Abierto en los Poderes Ejecutivo y Judicial.</p> <p>10.3 La institución legislativa promueve la agenda de Gobierno y Parlamento Abierto en los ámbitos estatal y municipal de gobierno.</p>

Cuadro 4. “Variables empleadas en el Diagnostico Sobre Parlamento Abierto En México”. Fuente: “Diagnóstico del Parlamento Abierto en México”: <https://cutt.ly/8bEMst4>

#### 4.1.2 PARLAMENTO ABIERTO: UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CONGRESOS DE CHILE, ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO.

El estudio realizado por Tomislav Lendo y Jorge Resina (2016), es producto de una Estancia de Investigación en la Dirección General de Análisis Legislativo en el área de Seguimiento y Sistematización del Trabajo Parlamentario del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

En este estudio se comparan los congresos bicamerales de Chile, España, Estados Unidos y México desde la Perspectiva del Parlamento. La metodología de esta medición se compone de cien indicadores, agrupados en seis campos en donde algunos de ellos también se dividieron en subcategorías. Los campos son: 1) Información sobre el Parlamento, 2) Información sobre los Parlamentarios, 3) Difusión del Trabajo Parlamentario, 4) Transparencia, 5) Acceso a la Información y 6) Participación y Comunicación. Los indicadores tienen un valor binario (sí/no) según la característica esté o no presente en el congreso o parlamento que se evalúa, es decir, entre más abierto sea el parlamento, mayor es el número de respuestas “sí” y viceversa; en cuanto mayor sea el número de respuestas “no”, menor será la apertura parlamentaria. La información evaluada fue obtenida de la página web de cada parlamento.

Las variables utilizadas son las siguientes:

Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México			
Campos	Categorías	Subcategorías	Indicadores
I. Información sobre el Parlamento	<b>Normativa</b>		
			1. Leyes
			2. Reglamentos
			3. Acuerdos normativos
	<b>Funcionamiento</b>		
			4. Competencias
			5. Periodo de sesiones
			6. Actividad
	<b>Composición</b>		
		Miembros electos	7. Grupos Parlamentarios
			8. Parlamentarios
	Órganos de Gobierno del Parlamento	9. Integrantes	
		10. Facultades	
		11. Acuerdos	

Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México						
Campos	Categorías	Subcategorías	Indicadores			
		Comisiones legislativas	12. Integrantes			
			13. Facultades			
			14. Acuerdos			
		Grupos de trabajo	15. Integrantes			
			16. Facultades			
			17. Acuerdos			
		Comisión permanente	18. Integrantes			
			19. Facultades			
			20. Acuerdos			
		Órganos fiscalizadores	21. Integrantes			
			22. Facultades			
			23. Acuerdos			
		Personal del Parlamento y Administración del Parlamento	24. Estructura del personal administrativo			
			25. Estructura del personal de asistencia y asesoramiento			
26. Oferta de Empleo Público						
<b>Presupuesto</b>						
			27. Ingresos y Gastos Desglosados			
			28. Licitaciones y contratos			
			29. Subvenciones y/o becas			
			30. Inventario (inmuebles, vehículos, bienes muebles)			
II. Información sobre los parlamentarios	<b>Datos Personales</b>					
				31. Currículum Vitae		
				32. Distrito al que pertenece		
				33. Partido al que pertenece/afiliación política		
	<b>Actividad Parlamentaria</b>					
		Roles en el Parlamento			34. Comisiones en las que participa	
					35. Posición en la comisión	
		Posiciones Políticas				36. Votaciones
						37. Participaciones
	<b>Fiscalización</b>					
		Declaraciones			39. Declaración patrimonial	
					40. Declaración de intereses	
		Rendición de cuentas				41. Viajes y gastos
						42. Reuniones
III. Difusión del Trabajo Parlamentario	<b>Canales de Difusión</b>					
				43. Gaceta Parlamentaria		
				44. Canal de Televisión		
				45. Emisora de Radio		
				46. Newsletter y/o Sistemas de alerta		
				47. Notas y/o Boletines de Prensa		
				48. Transmisión en Vivo		
				49. Actualización de la Información		

Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México			
Campos	Categorías	Subcategorías	Indicadores
			50. Uso de Idiomas Oficiales del Estado
	<b>Agenda Parlamentaria</b>		
			51. Calendario de Sesiones
			52. Orden del día
			53. Calendario de Audiencias en Comisión
			54. Agenda de actividades
	<b>Deliberaciones Abiertas</b>		
			55. Información Previa al Debate
			56. Informes solicitados o presentados en el Parlamento
			57. Actas Plenos
			58. Actas comisiones.
			59. Registro de Debates
			60. Documentos Utilizados
			61. Votaciones
<b>Accountability</b>			
		62. Presupuestos generales del Estado	
		63. Monitoreo	
<b>IV. Transparencia</b>	<b>Transparencia Parlamentaria</b>		
			64. Normativa Transparencia
			65. Página transparencia
		Listados	66. Grupos
			67. Empresas
			68. Lobbies
	<b>Ética</b>		
			69. Código ético
			70. Código de Conducta
	<b>Anti-corrupción</b>		
		71. Normativa sobre la corrupción	
		72. Conflictos de interés	
	Mecanismos	73. Para detectar	
		74. Para castigar	
<b>V. Acceso a la Información</b>	<b>Accesibilidad</b>		
		Accesibilidad del sitio	75. Motores de Búsqueda
			76. Mapa del sitio
	<b>Acceso</b>		
		Solicitud de Información	77. Mecanismos de Solicitud de Información
		Acceso a datos parlamentarios	78. Open Data
			79. Open Access
			80. Open Source
	Nivel de usabilidad de la información	81. Información descargable	
		82. Nivel Reutilizable-XML	
		83. Infografías	

Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México			
Campos	Categorías	Subcategorías	Indicadores
		Visualización de datos	84. Hiperenlaces
			85. Estadísticas
			86. Indicadores
		Acceso a la información	87. Acceso a biblioteca parlamentaria
			88. Información parlamentaria
			89. Acceso a bases de datos
VI. Participación y comunicación	Participación	Mecanismos de participación	90. Interfaz de usuario
			91. Iniciativa ciudadana
	92. Debate		
	93. Codecisión		
	94. Modalidades de participación etapa pre-legislativa		
	95. Referéndum		
	Acceso a los Representantes y Comunicación Bidireccional	Canales de Comunicación	96. Correo electrónico
			97. Teléfono
	98. Posibilidad de visita		
	99. Redes Sociales		
100. Blogs			

Cuadro 5. "Indicadores del estudio Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México". Fuente: "Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México". Disponible en: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>

#### 4.1.3 MÉTRICA DEL GOBIERNO ABIERTO.

Es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), en 2017, 2018 y 2019 para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

La metodología empleada en la Métrica del Gobierno Abierto se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, y de dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano.

Dimensiones utilizadas en la Métrica del Gobierno Abierto		
	Transparencia	Participación ciudadana
Perspectiva del gobierno	¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿De qué calidad es dicha información?	¿Mediante qué formas pueden los ciudadanos incidir en la toma de decisiones públicas?
Perspectiva ciudadana	¿Qué tan factible es que un ciudadano obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones?	¿Qué posibilidad tienen los ciudadanos para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?

Cuadro 6. "Dimensiones utilizadas en la Métrica del Gobierno Abierto". Fuente "Métrica del Gobierno Abierto". Disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>

El índice general es el índice de Gobierno Abierto (GA), que es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno desde la perspectiva gubernamental (GAg) y de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana (GAc). A su vez, cada uno de estos subíndices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana.

El subíndice de Gag parte de la medición de la transparencia y la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental (TG y PG, respectivamente), mientras que el de GAc lo hace desde la perspectiva ciudadana (TC y PC, respectivamente). Lo anterior se expresa en las siguientes fórmulas:

$$GA = \frac{GAg + GAc}{2}$$

$$GAg = \frac{TG+PG}{2} \quad \text{y} \quad GAc = \frac{TC+PC}{2}$$

Las variables de los subíndices son las siguientes:

Variables y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto		
Nombre del índice	Método de cálculo	Variables
Índice de Gobierno Abierto	$GA = \frac{GA_g + GA_c}{2}$	GA <sub>g</sub> - Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental. GA <sub>c</sub> - Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana.
Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva gubernamental	$GA_g = \frac{TG + PG}{2}$	TG- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno. PG- Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno.
Subíndice de Gobierno Abierto desde la perspectiva ciudadana	$GA_c = \frac{TC + PC}{2}$	TC- Subíndice de Transparencia. PC- Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana.
Subíndice de Transparencia	$T = \frac{TG + TC}{2}$	TG- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno. TC- Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del ciudadano.
Subíndice de Transparencia desde la perspectiva del gobierno	$T = AI(.5) + TR(.2) + TP(.2) + DA(.1)$	AI- Acceso a la información, medido a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si el proceso se lleva a cabo en tiempo y forma. TR- Transparencia reactiva, medida a través de la revisión de los portales de obligaciones de transparencia o los sitios web de los sujetos obligados, para identificar si la información que se presenta cuenta con ciertos atributos establecidos en la Ley General de Transparencia (como la publicación de toda la información pública de oficio, en un lenguaje ciudadano, entre otros). TP- Transparencia proactiva, medida a través de la revisión de los portales web de los sujetos obligados, para identificar si en éstos existe información adicional a la información pública de oficio y si se encuentra dirigida a una audiencia específica (transparencia focalizada). DA- Datos abiertos, mediante la revisión de los portales de obligaciones de transparencia o los sitios web de los sujetos obligados, a fin de determinar si la información que liberan cuenta con algunos de los criterios que establece la Ley General de Transparencia para considerar a los datos abiertos.

Variables y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto		
Nombre del índice	Método de cálculo	Variables
Subíndice de Transparencia desde la percepción ciudadana	$TC = \frac{Disp + Clar + Comp + Cel}{2}$	<p>Disp- Información disponible, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si la información solicitada se entrega al ciudadano.</p> <p>Clar- Información clara, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si la información solicitada se entrega en un lenguaje claro.</p> <p>Comp- Información complet, la cual se mide a través de solicitudes de información mediante un proceso de usuario simulado, en donde se evalúa si el sujeto obligado entrega toda la información solicitada.</p> <p>Cel- Velocidad de respuesta a la solicitud de información, enviada mediante un proceso de usuario simulado.</p>
Subíndice de Participación	$P = \frac{PG + PC}{2}$	<p>PG- Subíndice Participación desde la perspectiva del gobierno</p> <p>PC- Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana.</p>
Subíndice de Participación desde la perspectiva del gobierno	$PG = Mec(.2) + Act(.1) + Fun(.3) + Form(.1) + Seg(.3)$	<p>Mec- Existencia de mecanismos de participación, identificados a través de la revisión de la normalidad sobre participación ciudadana que el sujeto obligado declara que le es aplicable, misma que se obtiene mediante una solicitud de información.</p> <p>Act- Tipo de actores que se involucran en el mecanismo de participación, para determinar si son invitados por el gobierno o si la participación ocurre a iniciativa de los ciudadanos. Esto se observa a partir de la regulación que el propio sujeto obligado envía en respuesta a la solicitud de información.</p> <p>Fun- Evidencia de que al menos uno de los mecanismos de participación está en funcionamiento, lo cual se determina a partir de la revisión de minutas o listas de asistencia, obtenidas mediante una solicitud de información.</p> <p>Form- Formato de la participación, medido a partir de la revisión de las minutas enviadas por el sujeto obligado en respuesta a las solicitudes de información, en donde se identifica si la participación es informativa, consultiva o deliberativa.</p> <p>Seg- Seguimiento acuerdos, opiniones o decisiones, medido a través de cualquier documento que envía el sujeto obligado como respuesta a una solicitud de información, que</p>

Variables y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto		
Nombre del índice	Método de cálculo	Variables
		evidencie el seguimiento a los acuerdos, opiniones o decisiones que hayan resultado de los mecanismos de participación ciudadana en funcionamiento.
Subíndice de Participación desde la perspectiva ciudadana	$PC = \text{Met}(.2) + \text{Recep} (.3) + \text{Act} (.3) + \text{Cel} (.2)$	<p>Met- La existencia de algún método de contacto para el envío de una propuesta política, medido a partir de la revisión de los portales institucionales de los sujetos obligados, o de la búsqueda de un medio de contacto vía buscador de internet (Bing).</p> <p>Recep- Acuse de recepción de la propuesta de política, ya sea vía telefónica o por correo electrónico.</p> <p>Act- Activación de un mecanismo, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica. Se considera que un mecanismo se activa cuando el sujeto obligado otorgó una cita al ciudadano para discutir la propuesta.</p> <p>Cel- Velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta a la propuesta del ciudadano, ya sea mediante correo electrónico o vía telefónica.</p>

Cuadro 7. "Variables y subíndices de la Métrica de Gobierno Abierto". Fuente: "Métrica del Gobierno Abierto". Disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>

#### 4.1.4 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA.

El Índice de Transparencia Legislativa y Accesibilidad a la Información Parlamentaria<sup>60</sup> realizado en 2018 por Khemvirg Puente, mide comparativamente la apertura y accesibilidad a las actividades de las legislaturas. Este índice se compone por 10 variables integradas por 106 indicadores. El número de indicadores varía en cada una de las variables. Se evaluó la información en un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa. Aquellas legislaturas que obtienen un valor de 1 no significa que sean un ejemplo de transparencia legislativa, sino que cuenta con la información mínima necesaria para evaluar el desempeño de sus representantes.

<sup>60</sup> El Índice de Transparencia Legislativa y Accesibilidad a la Información Parlamentaria se encuentra dentro del Libro: "Transparencia legislativa y Parlamento abierto", editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM febrero de 2018.

Las variables utilizadas para la medición son las siguientes:

<b>Indicadores del Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria</b>	
<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
<b>1. Información general</b>	1.1. Integración de la legislatura
	1.2. Integración de comisiones
	1.3. Gaceta Parlamentaria
	1.4. Diario de debates
	1.5. Ley orgánica y reglamento interno
	1.6. Orden del día de las sesiones
	1.7. Constitución de la República
	1.8. Funciones y/o facultades del Congreso
	1.9. Etapas del procedimiento legislativo
	1.10. Estadísticas de la actual legislatura (número y porcentajes de iniciativas presentadas, aprobadas, pendientes, etcétera)
	1.11. Breve historia de la Cámara de Diputados
	1.12. Comunicados y boletines de prensa
	1.13. Guía del edificio del Congreso (fotos del Pleno y salones)
	1.14. Diagrama o gráfica de cómo están sentados (repartición de curules) en el Pleno
	1.15. Nombre y currículum del secretario general, oficial mayor o secretario de servicios parlamentarios
	1.16. Diagrama de la estructura administrativa de la legislatura (direcciones y departamentos)
	1.17. Información para visitantes (horarios, requisitos, visitas guiadas, etcétera)
	1.18. Información para el acceso a los archivos históricos y biblioteca de la legislatura
	1.19. Vínculo a las leyes vigentes
<b>2. Sistema electoral y de partidos</b>	2.1. Explicación sobre el mecanismo de elección de los diputados (sistema electoral), número de distritos, requisitos para ser electo diputado, etcétera)
	2.2. Resultados de la elección previa por distrito
	2.3. Integración y estructura de los grupos parlamentarios (nombre del coordinador y de los coordinadores, donde haya)
	2.4. Edad, género profesión de todos los legisladores
	2.5. Texto de la ley o código electoral
	2.6. Páginas o micrositos de los grupos parlamentarios
<b>3. Procedimiento legislativo</b>	3.1. Esquema gráfico que explique las etapas del procedimiento legislativo
	3.2. Agenda legislativa o temas en discusión por la legislatura en el actual o más reciente periodo de sesiones
	3.3 Base de datos con buscador de los decretos aprobados por la actual legislatura
	3.4. Estatus de las iniciativas presentadas en la actual legislatura (aprobada, publicada, pendiente en comisiones, etcétera), con especificación de tema, título, indicador de origen, fecha de presentación, etcétera)
	3.5. Base de datos de los dictámenes de las comisiones.
	3.6. Base de datos de las votaciones del Pleno (sentido del voto de cada diputado en cada decreto)

<b>Indicadores del Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria</b>	
<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
	3.7. Versiones estenográficas de las comparecencias de funcionarios
	3.8. Decretos, reformas y leyes aprobadas en al menos dos legislaturas previas
	3.9. Apartado especial con información detallada del presupuesto y leyes de ingresos
	3.10 Versiones estenográficas de los debates del Pleno de la actual legislatura
	3.11 Acceso a comunicaciones del Ejecutivo dirigidas al Legislativo y viceversa, o a las preguntas parlamentarias
	3.12. Glosario de Términos parlamentarios
	3.13. Tecnología para la transmisión de las sesiones del Pleno en vivo (audio y video) por Internet
	3.14. Archivo histórico en audio y video de sesiones de la actual legislatura
<b>4. Órganos de Dirección</b>	4.1. Biografía o reseña curricular del presidente de la Cámara
	4.2. Descripción de poderes y facultades de la mesa directiva del Congreso
	4.3. Nombres y datos de los vicepresidentes y secretarios de la mesa directiva
	4.4. Integración del órgano de dirección del Congreso (junta de coordinación política, gran comisión o comisión de gobierno, etcétera)
	4.5. Agenda de reuniones y actividades del órgano de gobierno (mesa directiva y/o junta de coordinación)
	4.6. Discursos y participaciones relevantes del presidente del Congreso
	4.7. Listado de anteriores presidentes del Congreso
	4.8. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente del Congreso
<b>5. Legisladores</b>	5.1. Listado de todos los miembros de la legislatura, que señale su distrito o circunscripción, partido político y comisiones a las que pertenece
	5.2. Páginas personales o microsítios de cada diputado
	5.3. Listado de miembros agrupados por partido político
	5.4. Listado de miembros por tipo de elección (mayoría o representación)
	5.5. Teléfono, correo electrónico y domicilio de oficina de cada diputado
	5.6. Lista de integrantes de legislaturas anteriores
	5.7. Biografía o resumen curricular con fotografía de los diputados
	5.8. Vínculo (link) a las participaciones de cada diputado
	5.9. Sentido del voto individual de cada diputado en las votaciones de decretos del Pleno
	5.10 Salario y otros apoyos económicos que reciben los legisladores
<b>6. Órganos legislativos internos</b>	6.1. Microsítios de la totalidad de comisiones
	6.2. Listado de miembros de la comisión
	6.3. Actas de sesiones de comisión
	6.4. Registro de asistencias a sesiones de comisión
	6.5. Listado de servidores públicos y empleados asignados a las comisiones
	6.6. Nombre y currículum del secretario técnico
	6.7. Presupuesto (o techo presupuestal) de la comisión
	6.8. Informes de la comisión presentados al Pleno o a los órganos de gobierno

Indicadores del Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria	
Variables	Indicadores
	6.9. Programa de trabajo de la comisión
	6.10. Página de comentarios o correo electrónico para comunicarse con el presidente de la comisión
	6.11. Agenda de actividades de las comisiones
7. Transparencia administrativa (en la página de transparencia)	7.1. Directorio de servidores públicos
	7.2. Perfil de puestos
	7.3. Remuneración mensual de servidores públicos
	7.4. Gastos, viáticos, representación y alimentación
	7.5. Relación de bienes a nombre del Congreso
	7.6. Domicilio e integración del comité de transparencia
	7.7. Dictámenes de la cuenta pública
	7.8. convenios y contratos
	7.9. Resultados de auditorías internas
	7.10. Micrositio de la contraloría interna
	7.11. Información de proveedor, contratista, montos y plazos de entrega
	7.12. Domicilio, teléfonos, horarios y correo electrónico de la oficina de acceso a la información
	7.13. Informes de transparencia
8. Publicaciones	8.1. Listado de publicaciones del Congreso
	8.2. Información sobre cómo pueden obtenerse electrónicamente las publicaciones (versión pdf)
	8.3. Servicio de compra o solicitud de publicaciones del Congreso
9. Micrositio del órgano de fiscalización	9.1. Estructura orgánica y directorio
	9.2. Síntesis curricular del auditor o contador mayor
	9.3. Marco normativo
	9.4. Auditorías concluidas
	9.5. Remuneración mensual de servidores públicos
	9.6. Dictámenes de la cuenta pública
10. Retroalimentación, diseño e instrumentos alcanzados	10.1. Vínculos (links) a los poderes Ejecutivo y Judicial
	10.2. Vínculos a otras legislaturas estatales
	10.3. Herramienta de comentarios al webmaster sobre el sitio
	10.4. Suscripción a algún boletín informativo
	10.5. Foros de discusión abiertos
	10.6. Encuestas de opinión
	10.7. Información de contacto con diputados accesible
	10.8. Opiniones en otros idiomas (lenguas nativas o en inglés)
	10.9. Sección de novedades
	10.10. Sección de EAQ o preguntas más comunes
	10.11. Keyword index o índice por palabras clave
	10.12. Anuncio o página de vacantes para empleos en el Poder Legislativo
	10.13. Mapa del sitio
	10.14. Opción de text only versión
	10.15. No se requiere de ningún software
	10.16. Opciones para discapacitados visuales

Cuadro 8. "Indicadores del índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria". Fuente: "índice de transparencia y accesibilidad a la información parlamentaria". Disponible en: <https://bit.ly/2Wuatus>

#### 4.1.5 OBSERVATORIO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO.

El Observatorio de Trasporencia Legislativa y Parlamento Abierto aplicado a la Cámara de Diputados en 2017 es un estudio coordinado y financiado por el INAI en colaboración con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

La metodología implementada en el Observatorio de Trasporencia Legislativa y Parlamento Abierto aplicado a la Cámara de Diputados en 2017 se realizó a partir de una perspectiva cualitativa. En la primera etapa se identificaron los productos o decisiones aprobadas en el segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura, los cuales fueron identificados en cinco funciones básicas: legislativa, administrativa, de control presupuestaria y diplomacia parlamentaria.

La segunda etapa se evaluó los procesos parlamentarios a partir de cuatro dimensiones: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e integridad y responsabilidad parlamentarias, para su evaluación se construyó un índice por dimensión de estudio de un rango entre -1 y 1, donde 1 significa la presencia del total de indicadores, 0 si cumple parcialmente y -1 si hay ausencia de los indicadores.

Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto	
Funciones del Poder Legislativo	Dimensiones del Parlamento Abierto
Legislativa	Transparencia
Administrativa	Participación ciudadana
De control	Innovación en el uso de tecnologías
Presupuestaria	Integridad y responsabilidad parlamentarias
Diplomacia parlamentaria	(rendición de cuentas)

Cuadro 7. "Funciones y dimensiones del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" Disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Las variables utilizadas son los siguientes:

Función legislativa	
Dimensiones del Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Disponibilidad de la iniciativa/minuta/proposición con punto de acuerdo
	Fecha en que se presentó la iniciativa/proposición con punto de acuerdo y nombre de quien la presentó

Función legislativa	
Dimensiones del Parlamento Abierto	Variables
	Comisión(es) a la(s) que se turnó la iniciativa/minuta/proposición con punto de acuerdo
	Disponibilidad de las propuestas de modificación al proyecto de decreto elaborado por la comisión(es)
	Cuadro comparativo del texto normativo para la propuesta de modificación
	Dictamen en extenso con firmas de los integrantes de las comisiones
	Transmisión de la discusión en radio, tv o internet
	Nombre de los legisladores asistentes a la discusión
	Sentido de los votos de los legisladores
	Resultado de la votación en lo general y en lo particular
	Registro de asistencia y existencia de quórum
	Fecha de envío a la colegisladora
	En el seguimiento de la legislación aprobada se identifica la fecha de promulgación/publicación en el DOF
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley
Participación ciudadana	Reuniones de comisiones abiertas
	Foros y/o consultas públicas
	Mecanismos de participación directa o indirecta en las comparecencias
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
	Inclusión de la petición de opinión a especialistas y/o académicos en el dictamen
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del micrositio de las comisiones dictaminadoras destinado a la discusión del asunto
	Referencia al micrositio de la comisión o página web del Congreso
	Referencia o liga a datos abiertos
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Registro de votaciones en la página web
	Uso de redes sociales durante su discusión
	Videos o audios de las reuniones
Integridad y Responsabilidad Parlamentarias	Existencia de disposición o reglamento sobre ética parlamentaria
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés

Función legislativa	
Dimensiones del Parlamento Abierto	Variables
	El dictamen incluye un informe de actividades realizadas previo a su aprobación

Cuadro 9. "Función legislativa". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto"  
 Disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Función administrativa	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Designación/ratificación/nombramiento disponible
	Fecha en que se presentó la propuesta y se aprobó (o rechazó) la designación/ratificación/nombramiento
	Descripción del procedimiento para llevar a cabo la designación/ratificación/nombramiento
	Oficio del Ejecutivo Federal por el que remite la propuesta (en caso de que aplique)
	Comisión(es) u órgano de gobierno a la(s) que se turnó la propuesta
	Información remitida por los candidatos a la designación/ratificación/nombramiento
	Versión estenográfica de las comparecencias de los candidatos ante las comisiones, el Pleno o los órganos de gobierno
	Dictamen en extenso
	Metodología de evaluación y los resultados de la misma en la valoración de propuestas-candidaturas.
	Transmisión de las comparecencias de los candidatos ante las comisiones, Pleno u órganos de gobierno en radio, tv o internet
	Nombre de los legisladores asistentes al trabajo en comisiones u órganos de gobierno del procedimiento
	Sentido de los votos de los legisladores
	Resultado de la votación en lo general y en lo particular
	Registro de asistencia y existencia de quórum
	Dictamen de la comisión por el que se pronuncia sobre la elegibilidad del candidato
Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley	
Participación ciudadana	Reuniones de comisiones abiertas
	Foros y/o consultas públicas
	Mecanismo de seguimiento de actores externos a la Cámara durante el proceso (Por ejemplo, comités de acompañamiento)
	Petición de opinión a especialistas y/o académicos en el dictamen

Función administrativa	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
	Comunicaciones de la sociedad civil sobre los candidatos
	Preguntas remitidas por organizaciones de la sociedad civil a los candidatos
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del microsítio de las comisiones dictaminadoras para la discusión del asunto
	Referencia al microsítio de la comisión o página web del Congreso en el dictamen
	Referencia o liga a datos abiertos
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Se incluye el registro de votaciones en la página web
	Uso de redes sociales
Integridad y responsabilidad parlamentaria	Videos o audios de las reuniones
	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés

Cuadro 10. "Función administrativa". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto". Disponible en: <https://cutt.ly/rbe2o7y>

Función de control	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Texto completo de la comparecencia o reunión de trabajo
	Fecha y lugar en que se realizó la comparecencia o reunión de trabajo
	Fecha/antecedente/fundamento legal de solicitud de la comparecencia o reunión de trabajo
	Convocatoria pública para asistir a la comparecencia o reunión de trabajo
	Procedimiento para llevar a cabo la comparecencia o reunión de trabajo
	Nombre y Grupo Parlamentario de los legisladores que inscribieron posicionamiento para hacer uso de la palabra
	Nombre de las comisiones presentes
	Se presenta documento con la propuesta de preguntas parlamentarias por Grupo Parlamentario
	Versión estenográfica de la comparecencia
	Transmisión de la comparecencia en radio, tv o internet
	Registro de asistencia y existencia de quórum

Función de control	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley
	Documentos de evaluación de los avances presupuestales, programas de gobierno, informes de gobierno y del Plan Nacional de Desarrollo.
Participación ciudadana	Comparecencia pública
	Petición de opinión a especialistas y/o académicos
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil
	Presencia de organizaciones de la sociedad civil, especialistas y académicos en la comparecencia
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
	Mecanismos de participación directa o indirecta en las comparecencias
	Intervenciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil en la comparecencia
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del micrositio de las comisiones con información derivada de la comparecencia
	Referencia al micrositio de la comisión o página web del Congreso
	Uso de redes sociales para participar directa o indirectamente en la comparecencia
	Videos o audios de la comparecencia
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Medio para el envío de preguntas de los ciudadanos
Integridad y responsabilidad parlamentarias	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés

Cuadro 11. "Función de control". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" Disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Función presupuestaria	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Documento remitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que incluye los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; los escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; y la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Función presupuestaria	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	Documento remitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que incluye la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos, para informarle sobre los avances físicos y financieros de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo
	Paquete económico con los Criterios Generales de Política Económica, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada; la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y el proyecto de Presupuesto de Egresos
	Fecha en que se presentó la iniciativa
	Fecha de turno a las comisiones correspondientes (Comisión de Hacienda y Crédito Público, Ley de Ingresos)
	Transmisión de la discusión en radio y/o tv (Ley de Ingresos)
	Propuestas de modificación al proyecto de decreto, remitidas por los grupos parlamentarios (Ley de Ingresos)
	Registro de asistencia y existencia de quórum (Ley de Ingresos)
	Nombre de los legisladores asistentes a la discusión (Ley de Ingresos)
	Sentido de los votos de los legisladores (Ley de Ingresos)
	Resultado de la votación en lo general y en lo particular (Ley de Ingresos)
	Fecha de envío a la legisladora (Ley de Ingresos)
	Fecha de promulgación/publicación en el DOF (Ley de Ingresos)
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley (Ley de Ingresos)
	Fecha en que se presentó la iniciativa (Presupuesto de Egresos)
	Fecha de turno a las comisiones correspondientes (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Presupuesto de Egresos)

Función presupuestaria	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	Transmisión de la discusión en radio, tv o internet (Presupuesto de Egresos)
	Nombre de los legisladores asistentes a la discusión (Presupuesto de Egresos)
	Propuestas de modificación al proyecto de decreto, remitidas por los grupos parlamentarios o los legisladores en lo individual (Presupuesto de Egresos)
	Sentido de los votos de los legisladores (Presupuesto de Egresos)
	Resultado de la votación en lo general y en lo particular (Presupuesto de Egresos)
	Registro de asistencia y existencia de quórum (Presupuesto de Egresos)
	Fecha de promulgación/publicación en el DOF (Presupuesto de Egresos)
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley (Presupuesto de Egresos)
Participación ciudadana	Reuniones de comisiones abiertas (Comisión de Hacienda y Crédito Público, Ley de Ingresos)
	Foros y/o consultas públicas (Ley de Ingresos)
	Mecanismos de participación directa o indirecta en las comparecencias (Ley de Ingresos)
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
	Inclusión de petición de opinión a especialistas y/o académicos en el dictamen (Ley de Ingresos)
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil (Ley de Ingresos)
	Reuniones de comisiones abiertas (Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Presupuesto de Egresos)
	Foros y/o consultas públicas (Presupuesto de Egresos)
	Mecanismos de participación directa o indirecta en las comparecencias (Presupuesto de Egresos)
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
Inclusión de la petición de opinión a especialistas y/o académicos en el dictamen (Presupuesto de Egresos)	
Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil (Presupuesto de Egresos)	
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del miscrositio de las comisiones dictaminadoras destinado a la discusión del asunto

Función presupuestaria	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	(Comisión de Hacienda y Crédito Público, Ley de Ingresos)
	Referencia al micrositio de la comisión o página web del Congreso (Ley de Ingresos)
	Referencia o liga a datos abiertos (Ley de Ingresos)
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Registro de votaciones en la página web (Ley de Ingresos)
	Uso de redes sociales (Ley de Ingresos)
	Videos o audios de las reuniones (Ley de Ingresos)
	Espacio del micrositio de las comisiones dictaminadoras destinado a la discusión del asunto (Comisión de Presupuesto, Presupuesto de Egresos)
	Referencia al dictamen en el micrositio de la comisión o página web del Congreso (Presupuesto de Egresos)
	Referencia o liga a datos abiertos (Presupuesto de Egresos)
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Registro de votaciones en la página web (Presupuesto de Egresos)
	Uso de redes sociales (Presupuesto de Egresos)
	Videos o audios de las reuniones (Presupuesto de Egresos)
Integridad y responsabilidad parlamentarias	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria (Ley de Ingresos)
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés (Ley de Ingresos)
	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria (Presupuesto de Egresos)
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés (Presupuesto de Egresos)

Cuadro 12. "Función presupuestaria". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto". Disponible en: <https://Cutt.Ly/Rbe2o7y>

Función diplomática parlamentaria	
Dimensiones del Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Texto completo de la actividad
	Fecha en de la actividad/reunión/evento y objetivo del mismo
	Comisión(es) responsable de la actividad/reunión/evento

Función diplomática parlamentaria	
Dimensiones del Parlamento Abierto	Variables
	Transmisión de la actividad/reunión/evento en radio, tv o internet
	Nombre de los legisladores asistentes
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley
Participación ciudadana	Actividad/reunión/evento abierta
	Foros y/o consultas públicas
	Mecanismos de participación directa o indirecta en las comparecencias
	Talleres o reuniones fuera del espacio formal de las comisiones
	Petición de opinión a especialistas y/o académicos
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del micrositio de las comisiones para la discusión del asunto
	Referencia o liga a datos abiertos
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Uso de redes sociales
	Videos o audios de las reuniones
Integridad y responsabilidad parlamentarias	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés
	Informe de actividades de legisladores u órganos participantes en la actividad de diplomacia parlamentaria

Cuadro 13. "Función diplomática parlamentaria". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" Disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Función jurisdiccional	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
Transparencia	Solicitud/procedimiento disponible en línea
	Fecha en que se presentó la solicitud
	Proceso para llevar a cabo el procedimiento
	Expediente completo del procedimiento de sustanciación (Subcomisión de Examen Previo)
	Documento con la resolución del procedimiento
	Información adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la Ley
Participación ciudadana	Participan actores externos

Función jurisdiccional	
Dimensiones de Parlamento Abierto	Variables
	Consideraciones de académicos, especialistas y organizaciones de la sociedad civil
Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales	Espacio del miscrositio de las comisiones (Jurisdiccional y/o de Justicia) para el asunto
	Uso de redes sociales
	Utilización de datos abiertos como práctica innovadora
	Videos o audios de las reuniones
Integridad y responsabilidad parlamentarias	Disposición o reglamento sobre ética parlamentaria
	Disposición que establezca la obligación del legislador de excusarse de participar en procesos parlamentarios en los que tenga un potencial conflicto de interés
	Hay un informe público de la comisión jurisdiccional

Cuadro 14. "Función jurisdiccional". Fuente: "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" Disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Después de la exposición de cada una de las metodologías, en el siguiente apartado se procederá a hablar acerca de las coincidencias y diferencias que presentan cada una de las mediciones, tanto en su metodología como en sus variables. Con ello, se conocerá si existen diferencias en los resultados que arrojan a partir de la manera en la que se realizaron las mediciones.

## 4.2 COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS DE LAS DISTINTAS FORMAS DE MEDICIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO.

Tal como se describió anteriormente, la apertura del congreso ha sido medida de distintas maneras, por lo cual en este apartado se analizan algunas de las diferencias y coincidencias que tienen cada una de las mediciones. Se abordará la metodología y las variables que fueron utilizadas en cada una de las mismas, lo que permitirá conocer los distintos puntos a través de los cuales el parlamento abierto es entendido y por lo tanto la manera en la que ha sido implementado en el congreso mexicano.

### 4.2.1 ANÁLISIS DE LAS METODOLOGÍAS: COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS.

Uno de los puntos importantes de las mediciones son las metodologías implementadas por cada una de ellas pues, aunque estas son diferentes entre sí, es importante destacar que en algunos puntos coinciden o existe una similitud sobre la manera en la que fueron

evaluadas las variables e indicadores. En el siguiente cuadro se mencionarán en qué consisten los tipos de metodología de dichas mediciones:

<b>Tipos de metodologías</b>		
<b>Medición</b>	<b>Forma en la que se realizó la medición</b>	<b>No. de variables utilizadas</b>
Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México	Se le asignó un valor de 0 (cero) si la institución legislativa no cumplía con la variable y 1(uno) en caso de que la institución legislativa cumpla con la variable. Los datos fueron agregados a una sola matriz y se realizó una suma de variables por cada principio.	95 variables agrupadas en 10 principios.
Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México	Los indicadores tienen un valor binario (si/no) según la característica esté o no presente, es decir entre más abierto sea el parlamento, mayor es el número de respuestas “Sí” y viceversa, en cuanto mayor sea el número de respuestas “no”, menor será la apertura parlamentaria.	100 indicadores agrupados en 6 campos.
Métrica del Gobierno Abierto	La metodología empleada en la Métrica del Gobierno Abierto se compone de dos dimensiones: transparencia y participación ciudadana, y de dos perspectivas: la del gobierno y la del ciudadano. El índice general es el índice de Gobierno Abierto (GA), que es el resultado del promedio de los subíndices de gobierno desde la perspectiva gubernamental (GAg) y de gobierno abierto desde la perspectiva ciudadana (GAc). A su vez, cada uno de estos subíndices resulta del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana. Los subíndices se conforman por distintas variables, las cuales son operacionalizados para dar el resultado de dichos subíndices.	17 variables que al operacionalizarlas dan como resultado 8 subíndices y estos a su vez al operacionalizarlos dan como resultado el índice de Gobierno Abierto.
Índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria	Se evaluó la información en un rango entre 0 y 1, donde 1 es el índice básico de accesibilidad, mientras que 0 representa el tipo ideal de la opacidad legislativa.	10 variables integradas por 106 indicadores
Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto	Se evaluaron los 509 procesos parlamentarios del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura (2015-2018) a partir de cuatro dimensiones: transparencia, participación ciudadana, innovación en el uso de tecnologías e	120 variables agrupadas de la siguiente manera: 25 en la función legislativa, 30 en la

Tipos de metodologías		
Medición	Forma en la que se realizó la medición	No. de variables utilizadas
	integridad y responsabilidad parlamentarias, para su evaluación se construyó un índice por dimensión de estudio de un rango entre -1 y 1, donde 1 significa la presencia del total de indicadores, 0 si cumple parcialmente y -1 si hay ausencia de los indicadores.	función administrativa, 25 en la función de control, 23 en la función presupuestaria y 17 en la función de diplomacia parlamentaria.

Cuadro 15. "Tipos de metodologías". Fuente: "Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México", disponible en: <https://cutt.ly/8bEMst4>; "Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México", disponible en: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>; "Métrica de Gobierno Abierto (2017) INAI y CIDE disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>; "Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria" disponible en: <https://bit.ly/2Wuatus>; "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

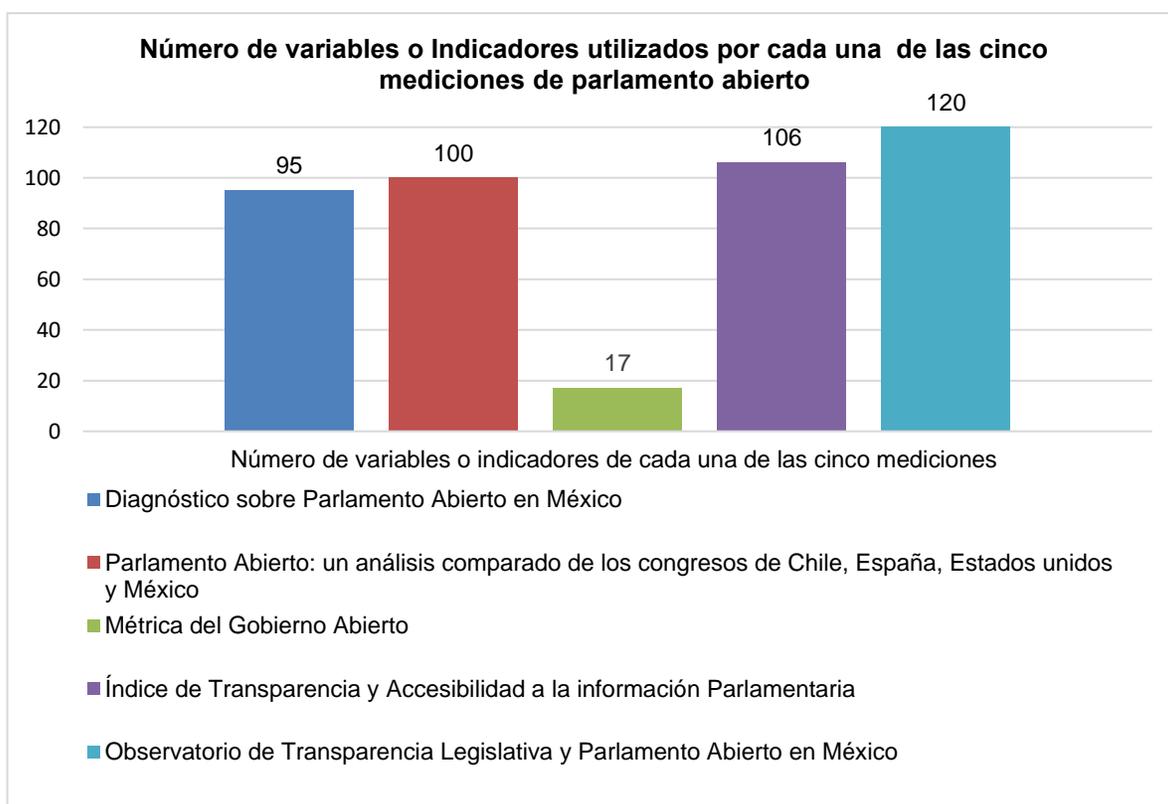
En lo que refiere a las metodologías analizadas en esta investigación, existen coincidencias y diferencias importantes que marcan notoriamente los resultados obtenidos por cada una de ellas. Si bien, en esta investigación no se hablará acerca de los resultados, si es importante mencionar cuáles son los puntos que pueden crear variaciones en los resultados obtenidos.

El primer punto es el relativo a que cuatro, de las cinco mediciones, miden al congreso de forma genérica, sin profundizar en alguno de los aspectos que evalúan. Como si se tratara de una evaluación en lo general y no en lo particular. Mientras que sólo una de las mediciones se centró en el desarrollo de los procesos parlamentarios, lo que realiza un contraste con relación a las otras mediciones; pues además de hacerlo de manera específica en los procesos legislativos, la evaluación fue a través de las diferentes funciones legislativas que tiene el parlamento. Esta diferencia logró evidenciar que la apertura parlamentaria no se encuentra institucionalizada y depende de las voluntades políticas de los legisladores y funcionarios públicos que laboran en la institución.

El segundo punto tiene que ver con los temas y aspectos que fueron evaluados. Si bien, posteriormente, se realizará una revisión a los temas en los que coinciden las cinco formas de medición, es importante mencionar que existieron algunos muy específicos que se evaluaron solo en alguna de las mediciones, lo cual produce diferencias en la manera en la que se propone que el parlamento abierto debe desarrollarse en los congresos. Lo anterior

muestra que aún no hay una definición completa de lo que es y lo que no es parlamento abierto. Pues si bien es cierto que no existe una definición definitiva, sí existen ciertas condiciones que son necesarias para su existencia.

El tercer punto hace referencia al número de variables e indicadores utilizados por cada medición: aunque el número que usan no es igual. La diferencia en cantidad en cuatro de ellas no es amplia, por lo que, en general, particularmente manejan un número aproximado de variables e indicadores en sus evaluaciones. Comparar el número de variables no pretende mostrar que alguna sea mejor que otras, sí permite conocer que algunas mediciones toman en cuenta, temas más específicos. El siguiente cuadro muestra la cantidad de indicadores implementados por las cinco mediciones.



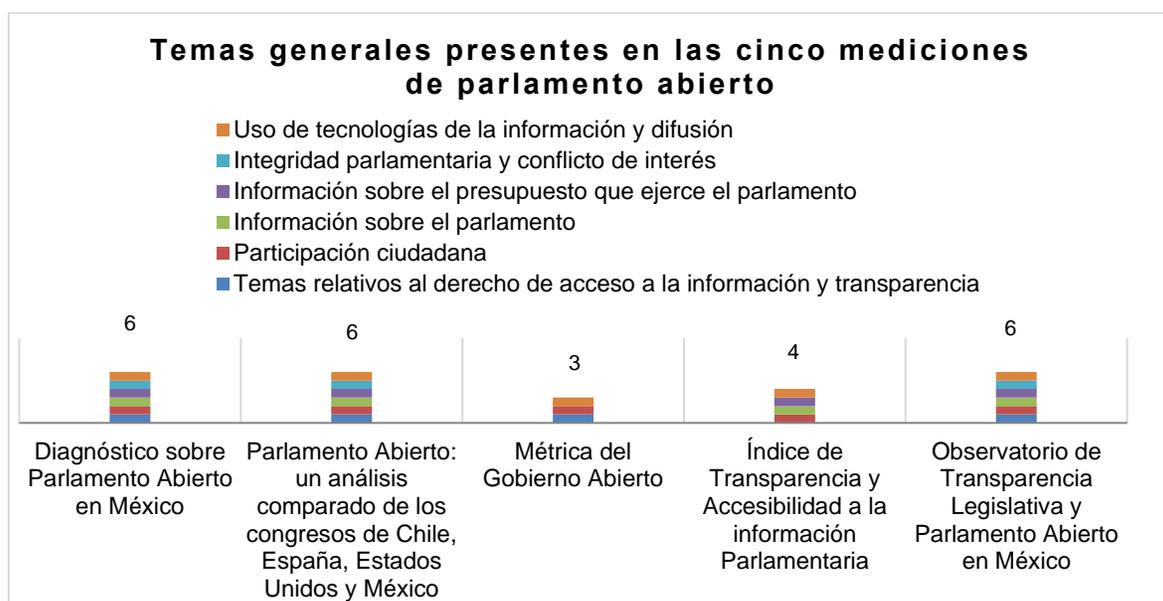
Gráfica 1. “Número de variables o indicadores utilizados por cada una de las cinco mediciones de parlamento abierto”. Fuentes: “Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México”, disponible en: <https://cutt.ly/8bEMst4>; “Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”, disponible en: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>; “Métrica de Gobierno Abierto (2017) INAI y CIDE disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>; “Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria” disponible en: <https://bit.ly/2Wuatus>; “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto” disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Con relación a las coincidencias temáticas específicas existentes entre las variables, en la revisión realizada a cada una de ellas se encontraron seis temas que pueden ser considerados como transversales, debido a que están presentes en, por lo menos tres de las cinco mediciones. Estas mencionan en el siguiente cuadro:

<b>Coincidencias temáticas de las mediciones</b>	
<b>Tema</b>	<b>Mediciones que coinciden</b>
Temas relativos al derecho de acceso a la información y transparencia	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Métrica del Gobierno Abierto.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Participación ciudadana	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Métrica del Gobierno Abierto.
	Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Información sobre el parlamento y su funcionamiento	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Integridad parlamentaria y conflicto de interés	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.
Uso de tecnologías de la información y difusión	Diagnóstico sobre Parlamento Abierto en México.
	Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México.
	Métrica del Gobierno Abierto
	Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria.
	Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en México.

Cuadro 16. "Coincidencias temáticas de las mediciones". Fuente: "Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México", disponible en: <https://cutt.ly/8bEMst4>; "Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México", disponible en: <https://cutt.ly/ebE1Mbj>; "Métrica de Gobierno Abierto (2017) INAI y CIDE" disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>; "Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria" disponible en: <https://bit.ly/2Wuatus>; "Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto" disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

Es importante destacar que, aunque todas las mediciones se encuentran enmarcadas en la temática de transparencia, sólo dos de las temáticas específicas mencionadas en el cuadro anterior, se encuentran presentes en las cinco mediciones. Estos son: participación ciudadana y uso de tecnologías de la información y difusión. Asimismo, se destaca que, aunque estos temas coinciden en todas las mediciones, éstos no han sido tratados de la misma manera, pues cada una de las mediciones tiene un número diferente de indicadores para evaluar cada uno de los temas. En la siguiente gráfica se puede apreciar el número de indicadores que cada una de las mediciones utiliza para medir los temas transversales:



Gráfica 2. “Temas generales presentes en las cinco mediciones de parlamento abierto”. Fuente: “Diagnóstico sobre el Parlamento Abierto en México”, disponible en: <https://cutt.ly/8bEMst4>; “Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México”, disponible en: <https://cutt.ly/ebE1MbJ>; “Métrica de Gobierno Abierto (2017) INAI y CIDE disponible en: <https://cutt.ly/cbE0UvS>; “Índice de Transparencia y Accesibilidad a la información Parlamentaria” disponible en: <https://bit.ly/2Wuatus>; “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto” disponible en: <https://cutt.ly/RbE2o7y>

- **Derecho de acceso a la información y transparencia.**

Sobre los temas relativos al derecho de acceso a la información y transparencia, cuatro de las cinco mediciones, tienen indicadores que midan este tema. El hecho de que este tipo de indicadores no esté presente dentro de todas las mediciones puede explicarse debido a que el índice de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto tiene un enfoque de transparencia proactiva más que de transparencia activa, lo cual puede resultar bastante acertado dado que la Cámara de Diputados y el Senado de la

República han obtenido calificaciones del 100% en el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, lo que no necesariamente significa que sean parlamentos abiertos, pues la iniciativa de parlamento abierto va más allá de un ejercicio de la publicidad de la información, buscando que crear canales de participación y comunicación bidireccional con la ciudadanía y que esta tenga un rol importante en la toma de decisiones.

- **Participación ciudadana.**

Por su parte, el tema de participación ciudadana resulta ser al que todas las mediciones toman en cuenta en su metodología, ya que en cinco de ellas lo miden, lo que muestra que el tema más importante para medir la apertura de los parlamentos es precisamente el nivel de participación ciudadana que existe en ellos. Es decir, el tema de participación ciudadana puede considerarse como uno de los temas centrales en el desarrollo de la apertura parlamentaria, por lo que se puede considerar que el parlamento abierto no podría existir sin mecanismos de participación ciudadana.

Esto puede explicarse debido a que el parlamento abierto busca poner en el centro de la toma de decisiones a la ciudadanía y para ello es necesario que existan canales de comunicación bidireccional que permitan a la ciudadanía contribuir con sus puntos de vista, propuestas e intereses en las discusiones para la toma de decisiones.

- **Información sobre el parlamento.**

En cuanto al tema de Información sobre el parlamento y su funcionamiento, cuatro de las cinco mediciones lo toman en cuenta. La Métrica del Gobierno Abierto es la única medición que no toma en cuenta esta temática dentro de sus variables, ya que no profundiza en el funcionamiento de la Cámara de Diputados, pues se enfoca en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tiene como sujeto obligado, así como en mecanismos de transparencia activa y aborda de manera superficial temas de transparencia proactiva. Inclusive, al ser un estudio cuyo fin es determinar el nivel de gobierno abierto de manera nacional, estudia una buena cantidad de sujetos

obligados, sin profundizar en las características y funcionamientos específicos de cada uno de ellos.

Por su parte, las cuatro métricas que abordan esta temática cuentan con variables relativas a información sobre el congreso mexicano y su funcionamiento. Por ejemplo: la métrica del “Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México” tiene variables sobre la normativa que regula el funcionamiento del parlamento, sus competencias, los órganos de gobierno con los que cuenta, las comisiones legislativas, entre otras.

Que las mediciones tomen en cuenta, en sus variables, la información del parlamento y su funcionamiento, permite valorar de manera específica la apertura de ciertos aspectos del congreso, lo que aporta a la generación de recomendaciones que sean claras y concretas. Por ejemplo, mejorar ciertos aspectos del marco normativo y estatuto orgánico para la generación de mecanismos de apertura que contribuyan a la transparencia y la participación ciudadana.

- **Información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento.**

En lo referente a la información sobre el presupuesto que ejerce el parlamento, cuatro de las cinco mediciones toman este tema en cuenta. Este caso resulta similar al anterior, siendo la Métrica del Gobierno Abierto la única que no toma en cuenta en esta temática en sus variables, pues debido a las características mencionadas en el párrafo anterior, no se consideró este tema como parte de su estudio.

Si bien, esta temática no se encuentra presente en las cinco mediciones revisadas, considero que debe de tomarse en cuenta como uno de los puntos fundamentales para la existencia de un parlamento abierto, ya que el interés de la ciudadanía por conocer cómo se asigna y se ejerce el presupuesto, aunado a un marco normativo en materia de anticorrupción y las obligaciones de transparencia específicas que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, colocan a este tema como uno de los que cuenta con mayor interés por parte de la opinión pública.

- **Integridad parlamentaria y conflicto de interés.**

En relación con el tema de integridad parlamentaria y al conflicto de interés, resulta interesante que sólo tres de cinco mediciones lo tomen en cuenta en sus estudios. En el caso de la Métrica de Gobierno Abierto no se toma en cuenta la existencia de códigos de ética o información sobre el posible conflicto de interés de los servidores públicos. Por su parte, el índice de Transparencia y Accesibilidad a la Información Parlamentaria, si bien toma en cuenta el perfil de puestos que deben tener los servidores públicos, así como sus remuneraciones, los cuales pueden ser temas que se encuentre relacionados con el conflicto de interés, no toma en cuenta esta variable como tal.

- **Uso de tecnologías de la información y difusión.**

Por último, en relación con el tema de uso de tecnologías de la información y difusión, cuatro de las cinco mediciones la toman en cuenta. Por lo que puede ser considerado como uno de los temas centrales de la iniciativa del parlamento abierto; sin embargo, es importante destacar que, en el caso de la Métrica de Gobierno Abierto, solo se habla de los datos abiertos, sin tomar en cuenta el grado de la difusión de la información de manera proactiva en redes sociales o algún otro medio no obligatorio.

Como se evidencia en los párrafos anteriores, hay dos puntos nodales cuando se trata de la medición del parlamento abierto: el primero de ellos es la participación ciudadana. El segundo es el uso de tecnologías de la información, el cuál si bien no es considerado un fin del parlamento abierto, su implementación permite que las directrices del parlamento abierto como la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana puedan llevarse a cabo. Por ejemplo, para facilitar el acceso a la información y la transparencia, las instituciones utilizan sus páginas web, redes sociales y plataformas que permitan la comunicación bidireccional con la ciudadanía y la consulta de información pública.

La presencia de variables e indicadores relativos a la participación ciudadana como al uso de tecnologías de la información en las cinco mediciones dan muestra de su importancia para que exista un parlamento abierto. Es decir, son elementos mínimos

con los que deben de contar un parlamento para que pueda ser considerado como abierto. Sin embargo, los demás elementos evaluados por las distintas metodologías en algunos casos pueden ser muy particulares y resultan ser de interés para esta investigación, pues algunos de ellos presuponen un nivel de desarrollo de apertura bastante alto, que si bien el congreso mexicano aún no ha alcanzado, permite conocer en qué punto se encuentra y cuáles son las debilidades en las que debe trabajar con mayor empeño para lograr un trabajo legislativo transparente y con altos niveles de participación ciudadana.

En las metodologías revisadas existen dos casos que son interesantes, particularmente por a la manera en la que se operacionalizó el proceso de evaluación e interpretación de los resultados. El primero de ellos es la Métrica del Gobierno Abierto. El primer punto que lo distingue de los demás es que mide el grado de apertura a través de la creación de subíndices, los cuales son construidos a través de dos perspectivas: la ciudadana y la del gobierno. Lo importante de este punto es distinguir que ninguna otra de las mediciones toma en cuenta la perspectiva del gobierno, es decir en este caso se evalúa la disposición que tiene el gobierno de publicar la información y, por el otro lado, el nivel de accesibilidad e incidencia que tienen los ciudadanos con respecto a esa información, mientras que en las demás mediciones sólo se toma en cuenta la perspectiva ciudadana.

El segundo punto interesante de esta medición es la manera en la que se operacionalizó la evolución, ya que consta de dos subíndices importantes: el de transparencia y el de participación, los cuales, a su vez, dan como resultado el índice de gobierno abierto. Si bien esta evaluación es innovadora debido a que incluye las dos perspectivas anteriormente mencionadas, al final toma como relevantes dos aspectos, la transparencia y la participación, los cuales son aspectos importantes para la existencia de un parlamento abierto. Sin embargo, no abordó algunos aspectos como lo son el tema de la integridad parlamentaria y el conflicto de interés.

El segundo caso que resulta importante revisar es el del “Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto”, que mide al parlamento más allá de sus funciones administrativas o burocráticas, éste también mide el quehacer legislativo desde sus cuatro funciones, lo que permite conocer si existen diferencias entre las funciones, lo que hace más desagregado el análisis para poder conocer el grado de apertura parlamentaria del

congreso. Por otro lado, es importante señalar que es la única medición que habla de la existencia de cuatro dimensiones de parlamento abierto, sale de lo tradicional del concepto, al contrario de la Métrica del Gobierno Abierto, esta medición si toma en cuenta los aspectos del uso de tecnologías de la información e innovación en el uso de tecnologías, así como el tema de la integridad y responsabilidad parlamentarias (rendición de cuentas).

Otro punto que resulta importante destacar en el Observatorio, es que permite ver que el proceso de apertura puede no ser progresivo, ni se da en todos los niveles, éste depende de muchos actores y situaciones, tanto internas, como externas, para que tome lugar, así como de las voluntades de los actores políticos. Es decir, la apertura también parece ser un mecanismo discrecional, pues depende de los intereses de los actores que convergen más que de la existencia de legislaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas. Por ello, la importancia de contar con un parlamento abierto que permita contrarrestar la discrecionalidad, la opacidad y los conflictos de interés que pudieran existir en torno a la toma de decisiones.

#### **4.3 ¿QUÉ MIDE EL PARLAMENTO ABIERTO?**

Cuando se hace referencia al término de parlamento abierto este puede resultar un concepto difícil de comprender. Algunos pueden entenderlo como un mecanismo de transparencia; otros, desde la perspectiva de la participación ciudadana; otros, como una forma de comunicación bidireccional, como una forma de control a los sueldos y gastos de los legisladores o, simplemente, como una forma de ingreso a los recintos legislativos. Ninguna de estas concepciones es errónea, todas y cada una de ellas representan aspectos relevantes del parlamento abierto, ya que nos ayudan a definirlo y a realizar acciones concretas para su existencia, lo que a su vez permite conocer que decisiones o acciones van en contra de la existencia de un parlamento abierto.

En las cinco mediciones revisadas en esta investigación, los aspectos que evalúan son similares. Sin embargo, algunos de ellos se encuentran establecidos como obligaciones de transparencia en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Particularmente, en sus artículos 70 y 72, si bien contribuye a la apertura legislativa, resulta un tanto erróneo pensar que ha sido resultado de la iniciativa de parlamento abierto. La

principal tarea del parlamento abierto no debe ser el enfoque en aquello que ya se encuentra regulado, sino pugnar por la apertura de aquello que es difícil de reglamentar. Es decir, el parlamento abierto debe llegar a aquellas prácticas legislativas que, durante años, se han encontrado en la opacidad. Asimismo, no debe encasillarse en mecanismos de evaluación cerrados donde sólo se analice si se cumple o no con ciertos puntos. Es decir, no se puede reducir a un simple “sí” o “no”. Debe evaluarse el fondo y el impacto de estos mecanismos. Un ejemplo claro de esto es la participación ciudadana, la cual no puede reducirse a si existen o no mecanismos en la materia. La verdadera cuestión se encuentra en el nivel de impacto que tienen los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, es decir, que las opiniones e intereses de los expertos y de la ciudadanía no solo sean consultados, sino se tomen en cuenta, evitando que los mecanismos de participación ciudadana sean reducidos a simple simulaciones.

En las cinco mediciones revisadas existen ciertos problemas de reducción de los aspectos evaluados. En algunos casos pareciera como una especie de *check-list* con la cual se cumple o no se cumple, lo cual, puede evidenciar la existencia de cierto grado de apertura, al momento de contrastarlo con la realidad, los resultados no coincidirán y la percepción de la opacidad continuará siendo alto, esto se debe a que la existencia de cierto grado de apertura no implica su inexistencia. Por lo que se debe de intentar transitar hacia un modelo donde la mayoría de las decisiones se realicen por medio de mecanismos de parlamento abierto.

Es por ello, que la iniciativa de parlamento abierto debe encontrarse en constante evolución y fijar su atención no solo en los procesos administrativos, sino debe impactar sobre todo en los procesos deliberativos, en los cuales convergen distintos intereses para garantizar su transparencia y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

#### **4.4 ¿CUÁLES SON LOS RETOS DEL PARLAMENTO ABIERTO?**

Tal como se habló en los apartados anteriores, la iniciativa de parlamento abierto ya es una realidad y las mediciones han permitido conocer sus alcances y arrojar distintos resultados sobre las áreas de oportunidad en las que se debe de trabajar para su institucionalización. Cada una de las cinco mediciones determinó lo que es y lo que no es parlamento abierto. La gran mayoría de ellas tomaron en cuenta aspectos que pueden ser evaluados dada la

evidencia que existe. Por ejemplo, la publicación de la información, la publicación de salarios y el presupuesto, incluso la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Todas y cada una de ellas cuentan con evidencia empírica que permite comprobar su existencia o inexistencia. Sin embargo, existen otros aspectos para los que no existen formas de evaluación empírica o tangibles que nos permitan comprobar su existencia. Un ejemplo de ello es el cabildeo, el cual no se encuentra completamente regulado y en ciertas ocasiones, se realiza a puerta cerrada, por lo que no se puede tener conocimiento de las discusiones que se llevan a cabo en su desarrollo, lo que impide conocer los motivos que fundamentan la toma de decisiones.

El Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto, realiza un acercamiento importante a aquellos aspectos que no se encuentran catalogados como una obligación de transparencia. Es decir, que no son obligatorios para el congreso. Esto lo hace en primera instancia al enfocarse en evaluar los procesos, más que a la institución, por lo que, tal como se mencionó anteriormente, la apertura tiene que ver con una serie de voluntades políticas, lo cual abre la puerta al reto al que se enfrenta la iniciativa de parlamento abierto, la cual engloba diversos aspectos como el cumplimiento de obligaciones de transparencia y mecanismos de transparencia proactiva, para que exista apertura tanto en los procesos de toma de decisiones como el funcionamiento del parlamento, con el fin de evitar que estos se conviertan en “una caja negra”, en la cual no se tiene certeza de lo que sucede.

A través de las iniciativas de gobierno abierto, parlamento abierto y con la promulgación de las leyes y lineamientos de transparencia, se ha logrado comenzar a transitar hacia una mayor apertura y participación ciudadana. Sin embargo, hay aspectos en los cuales no se han consolidado los mecanismos para la apertura. La gran mayoría de las formas de medición que existen en torno a la apertura del parlamento pueden tener dificultades para medir el cabildeo en torno a la toma de decisiones: ¿qué pasa en medio de la presentación de la iniciativa hasta su aprobación?; ¿por qué hay cambios en los sentidos de la votación?; ¿cómo se gasta el presupuesto de las partidas discrecionales?, son preguntas que aún no pueden ser contestadas por completo. Si bien, el parlamento abierto ha comenzado a contribuir, a través de las consultas a expertos y la sociedad civil, en algunas ocasiones no se tiene certeza de que este ejercicio tenga un impacto directo en la toma de decisiones o sea una simulación.

El reto del parlamento abierto es transparentar lo que pasa en el proceso de toma de decisiones, principalmente en lo relacionado con el legislador. En las mediciones revisadas en esta investigación se puede ver que no se le da un peso al trabajo del legislador, más allá de sus declaraciones patrimoniales y remuneraciones. Por lo cual, es necesario comenzar a pensar en mecanismos de control que creen contrapesos a los intereses de los legisladores y su trabajo, por ejemplo, no buscar maneras de transparentar todas aquellas prácticas de cabildeo de las cuales no se tiene certeza.

Es cierto que es difícil medir y transparentar todo aquello que sucede afuera de las reuniones de las comisiones y sesiones del pleno, el reto se encuentra en buscar la manera en la que se pueda medir el trabajo del legislador y su toma de decisiones. En este contexto, algunos legisladores son cada vez más conscientes del impacto positivo que tienen las redes sociales y a través de ellas muestran el trabajo que realizan, lo cuál puede ser considerado como un avance para poder medir y conocer su trabajo.

Por ello, el parlamento abierto propone la creación de nuevos mecanismos de vigilancia de aquello que sucede fuera de las sesiones y comisiones. Para ello, se debe realizar un análisis a profundidad, en el proceso legislativo, desde que la iniciativa es presentada hasta que es aprobada en el pleno, inclusive, desde que se gestó y conocer quiénes están detrás de ella. Un punto importante para esto es dar seguimiento cercano al trabajo de los legisladores; crear mecanismos de trabajo coordinado con las comisiones, más allá de foros o consultas. Esto es, que se permita la existencia de un acompañamiento público y permanente durante todo el proceso, pues en el Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto se hace notar que no existe registro completo de la participación ciudadana en los procesos legislativos. Los videos, minutas o documentos relativos de los foros, audiencias públicas o consultas en muchas ocasiones no son publicados.

## **CONCLUSIONES**

El parlamento abierto es relativamente nuevo. Sin embargo, cada vez ha encontrado mayor relevancia en los gobiernos democráticos, donde la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en los pilares más importantes para su desarrollo. Lo anterior, debido a que el parlamento abierto funciona como una respuesta para enfrentar a la crisis de representación existente y a los bajos niveles de confiabilidad en las instituciones legislativas por parte de los ciudadanos.

La medición del parlamento abierto permite conocer los avances y las áreas de oportunidad que tienen los congresos para mejorar, lo que permite que tanto los congresos como la ciudadanía puedan trabajar en conjunto para mejorar o implementar nuevos mecanismos que contribuyan a la apertura parlamentaria.

El concepto de parlamento abierto se encuentra en constante desarrollo, si bien, existen ciertos aspectos fundamentales para su existencia, también existen diversas prácticas proactivas que enriquecen la apertura. Sin embargo, aún no existe un consenso en torno a lo que es o no es parlamento abierto y cuáles son sus prácticas. Esto se ve reflejado en las diversas formas de medición, tal como se mostró en el tercer capítulo de esta investigación, pues, aunque la mayoría de los indicadores utilizan las mediciones son similares, existen algunos otros que no se comparten, ejemplo de ello son la integridad parlamentaria y el conflicto de interés.

Por otro lado, existen ciertos aspectos para que se pueda hablar de parlamento abierto, pues los congresos deben cumplir con un mínimo de características que garanticen la apertura para que exista transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Este piso mínimo de características son los temas coincidentes en las cinco mediciones que se revisaron en el capítulo anterior, lo que permite entender con qué aspectos debe cumplir el congreso para que se considere como un parlamento abierto.

A su vez, es importante mencionar que las mediciones son determinantes en la delimitación de lo que es y lo que no es el parlamento abierto. Cada una de ellas, resaltó atributos para los intereses de sus propias investigaciones, por ejemplo, la Métrica del Gobierno Abierto, se distingue de las demás mediciones, porque toma en cuenta tanto la perspectiva gubernamental como la de la ciudadanía, lo que no sucede en el resto de las mediciones revisadas. El hecho de que las mediciones tengan diferencias no hace una mejor que la otra, pues tal como se mencionó anteriormente, el propósito de esta investigación no es evaluar si alguna medición es mejor que las otras, sino entender lo que es el parlamento abierto a través de ellas.

Un punto de relevancia de este trabajo de investigación es que todas las mediciones han sido aplicadas al congreso mexicano y la constante en ellas es que toman en cuenta como indicadores: 1) el acceso y publicación de la información, 2) las remuneraciones, 3) el

conflicto de interés, 4) la participación ciudadana y 5) el uso de tecnologías. Todos estos indicadores fueron evaluados de distinta manera, pero en esencia lo que miden es similar.

Por ello, se podría decir que el congreso mexicano está cumpliendo con los aspectos básicos del parlamento abierto, principalmente en los temas específicos de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, la apertura legislativa en México aún se encuentra en proceso de consolidación, por lo cual, constantemente se están originando mecanismos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas. Se han logrado avances importantes, como lo son la aprobación de la *Reforma en Materia de Transparencia (2014)* y la firma de la *Alianza para el Parlamento Abierto (2014)*, inclusive la reforma mencionada se enmarcó en un ejercicio muy importante de parlamento abierto.

Lo anterior, demuestra que los mecanismos jurídicos y técnicos existen, y que muchos de ellos ya están funcionando. Pero, por otro lado, aún no se ha logrado alcanzar una apertura parlamentaria plena. A pesar de los múltiples instrumentos existentes, siguen persistiendo rezagos importantes, los cuales no dependen directamente de la generación de condiciones, sino de una serie de factores externos, como la voluntad de los legisladores y administrativos, que con sus omisiones o faltas hacen que la labor legislativa sea opaca.

En este contexto es en donde deben de comenzar a generarse nuevas formas de medición, que se enfoquen en aquellos aspectos del congreso que nunca han sido evaluados. Tal como lo es el cabildeo, y el trabajo de los legisladores en lo individual y en conjunto.

Es primordial mencionar que la relevancia de las diversas formas de mediciones existentes radica en que éstas permiten que se conozcan cuáles son las características con las que deben de cumplir los congresos para ser considerados abiertos, esto de una manera enunciativa más no limitativa, pues el parlamento abierto supone prácticas proactivas que lo perfeccionen. Es decir, las mismas dimensiones, indicadores y variables utilizadas determinan el grado de apertura que poseen éstos. Por eso, la importancia de analizar y entender la manera en la que el parlamento abierto está siendo evaluado. Asimismo, si bien, los resultados de las mediciones no fueron revisados en esta investigación y solo se enfocó en las metodologías empleadas, el análisis de estas últimas nos dice mucho de cómo es que el parlamento abierto es entendido.

Con base en lo revisado en esta investigación, el caso del congreso mexicano resulta interesante: en México el poder legislativo ya es sujeto obligado que debe cumplir con las

obligaciones de transparencia estipuladas en el artículo 70 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los artículos 70 y 72 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es decir, el congreso por obligación ya debe cumplir con la publicación de su información. El cumplimiento de estas obligaciones es vigilado por el órgano garante, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Esta institución ha otorgado una calificación del cien por ciento de cumplimiento de las obligaciones de transparencia tanto al Senado de la República como a la Cámara de diputados. Dato relevante, debido a que, aunque son instituciones que cumplen a cabalidad con la publicación de sus obligaciones de transparencia, siguen siendo opacas ante la percepción de la ciudadanía, como se ha señalado en este trabajo.

El problema de medir al parlamento abierto con base en el cumplimiento de sus obligaciones es que se genera información con este mero propósito. Esta información es sistematizada en una plataforma que no pertenece al congreso, sino al órgano garante. Sin que existan instrucciones de cómo re-direccionar al ciudadano a la consulta de la información en donde se encuentra alojada. Lo que tiene como consecuencia que, quienes están en búsqueda de la información, puedan pensar que ésta no se encuentra disponible y, con ello, el derecho de acceso a la información se convierta en una actividad especializada de aquéllos que están familiarizados con el tema, lo que trae como consecuencia que, al no enseñar al ciudadano a utilizar las plataformas o herramientas tecnológicas existentes, el derecho universal de acceso a la información sea restringido.

Asimismo, debe decirse que el caso del congreso mexicano presenta una dualidad: por una parte, cumple a cabalidad con las obligaciones de transparencia que determina la ley; por otra, sus índices de confianza son bajos, lo que representa que la ley no es suficiente para garantizar la transparencia en los congresos. Por lo cual, la relevancia de tener un ejercicio de parlamento abierto se acrecienta cada vez más.

Lo anterior, ayuda a delimitar lo que es el parlamento abierto. Por lo menos aplicado al caso del congreso de México. Pues el cumplimiento de obligaciones de transparencia es solo un componente de apertura legislativa, por lo que no significa que, con el cumplimiento del cien por ciento de aquéllas exista un parlamento abierto en su totalidad.

De forma concreta, si bien esta investigación no propone que se deje de medir aquello que por obligación ya se encuentra publicado, sí enfatiza que debe de comenzarse a medir la manera en que esto es publicado, realizando una valoración importante a qué tan sencillo y accesible es consultar la información y si se explica al ciudadano cuáles son los pasos para seguir para su consulta. En otras palabras, no sólo se debe de medir si la información se encuentra publicada, sino la manera en la que ésta es publicada y su calidad.

Por lo que hace al tema de participación ciudadana, en cuatro de las cinco mediciones, se evalúa la existencia o inexistencia de mecanismos de transparencia, pero no se evalúa si esos mecanismos tienen un impacto en la toma de decisiones. Como un primer punto, debe decirse que sí se deben medir la existencia de estos mecanismos; sin embargo, se debe medir de igual manera su efectividad, puesto que se corre el riesgo de realizar prácticas de parlamento abierto que, en lugar de funcionar como espacios de reflexión y análisis para la toma de decisiones, se pueden convertir en espacios de propaganda o proselitismo, asimismo, no se tiene certeza de si las opiniones vertidas en dichos espacios son tomadas en cuenta en los dictámenes o aprobación de iniciativas. Pues no en todos los casos se tiene registros que prueben que estas reflexiones fueron impactadas. Por eso, es necesario que el parlamento abierto también se mida a través del análisis cualitativo de los procesos que lo componen.

Otro aspecto de relevancia, siguiendo el argumento del párrafo anterior, es que en ninguna de las mediciones revisadas en esta investigación se valora la existencia de mecanismos que enseñen al ciudadano sobre cómo debe ser la consulta de la información, la existencia de diccionarios que expliquen los términos especializados empleados, o la existencia de información explicativa sobre lo que hace el congreso y cómo funciona. Es decir, se parte de la creencia de que el ciudadano ya conoce el funcionamiento del congreso, entiende los términos empleados y conoce el funcionamiento de los procesos.

Otro de los temas que pone en la mesa esta investigación es que el parlamento abierto solo ha medido la apertura por dos vías. La primera de ellas es la entrega de la información a solicitud de los ciudadanos y, la segunda, es la publicación de la información a través de las herramientas, portales y plataformas del congreso. Es decir, hay dos vías mediante las cuales se transparenta el congreso mexicano

La primera vía fue empleada por la métrica del gobierno abierto, la cual a través de un usuario simulado realizó solicitudes de información y, con ello, evaluó sus indicadores. Mientras que las otras mediciones revisadas se enfocaron mayoritariamente a la información que se encuentra publicada. Si bien el parlamento abierto debe garantizar la existencia de ambas vías, así como transparentar su información mediante las mismas, esta investigación considera que el parlamento abierto debe medirse principalmente por aquella información que ya está puesta a disposición para su consulta, y no mediante su solicitud. Pues el parlamento abierto no debe depender de la activación de un mecanismo para poner a disposición del ciudadano la información, sino debe ser un ejercicio constante de comunicación bidireccional en el cual toda la información esté al alcance de los interesados de manera sencilla, entendible y rápida.

Aunado a lo anterior, es importante destacar que ninguna de las mediciones revisadas toma en cuenta la percepción del ciudadano con base a la experiencia que ha tenido al momento de buscar información y participar en el trabajo legislativo, sin tener conocimiento especializado sobre el funcionamiento del congreso. La métrica del gobierno abierto toma en cuenta la perspectiva ciudadana, pero realmente no se trabajó con ciudadanos sin conocimiento especializado, sino se realizó a través de los ojos de especialistas. Este punto es uno de los resultados más relevantes de esta investigación, puesto que obliga a reflexionar en torno a quién está dirigido el parlamento abierto y así, cuestionarnos si este se está implementando para involucrar a todos los sectores de la sociedad o sólo a aquellos que poseen intereses particulares en el trabajo legislativo. La cuestión es: si el parlamento abierto es para todos, por qué no comenzar a incluir en su medición la experiencia y percepción de todos los sectores de la sociedad civil.

En lo general, las mediciones de parlamento abierto han contribuido de manera importante a su existencia, pues son una forma de evidenciar cómo se realiza el trabajo legislativo y administrativo dentro de los congresos; son un mecanismo de rendición de cuentas. Las mediciones del parlamento abierto vigilan y realizan ciertas acciones fiscalizadoras en los congresos; la Alianza para el Parlamento Abierto es un ejemplo de ello: pues periódicamente evalúa los avances de apertura que ha tenido el congreso mexicano y los congresos estatales.

La publicación de los resultados de las mediciones de parlamento abierto funciona como sustitutos de instituciones impartidoras de justicia y fiscalizadoras, dado que exponen al

escrutinio público la opacidad en las actividades legislativas. Asimismo, funcionan como agentes de presión para que el congreso comience a transparentarse y abrirse cada vez más.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no debe perderse de vista que el parlamento abierto es un espacio para todos los ciudadanos y que, si bien, se ha ido avanzando en su implementación, aún falta fortalecer la inclusión de distintos sectores de la población en el trabajo legislativo, así como se debe evitar que se convierta en una estrategia de legitimación que utilicen los propios representantes para su propia agenda o intereses privados, por lo que, es en especial en este último punto, donde las mediciones deben comenzar a evaluar la efectividad del parlamento abierto en relación a los intereses de los representados y no de los representantes.

#### **REFLEXIONES PARA EL FUTURO.**

La primera reflexión a futuro que debe considerarse es abrir la discusión sobre lo que es el parlamento abierto y sus límites. Pensar en cuáles son las características con las que deben cumplir los congresos para que se pueda hablar de la existencia de un parlamento abierto, pues no existe una estandarización establecida que permita determinar cuáles acciones transparentan el trabajo legislativo y permiten la participación ciudadana. Esto, más allá de las obligaciones de transparencia existentes.

La segunda reflexión es comenzar a discutir entorno a quien está dirigido el parlamento abierto: puesto que, a pesar de ser un instrumento que acerca a la ciudadanía al trabajo parlamentario, aún continúa teniendo características que lo hacen convertirse en un instrumento de conocimiento especializado. El concepto del parlamento abierto no se encuentra dentro del imaginario cultural. La mayoría de los ciudadanos no tienen conocimiento de lo que significa parlamento y su funcionamiento. Lo cual es paradójico, dado que el parlamento precisamente, lo que busca, es hacer incluyente a los ciudadanos en los trabajos legislativos.

Derivado de lo anterior, en tercer lugar, como reflexión a futuro, se encuentra el comenzar a generar formas de medición del parlamento abierto que incluyan la perspectiva ciudadana: donde no se evalúe la existencia del parlamento abierto en los congresos, sino

se evalúen los impactos que tiene esta iniciativa en el nivel de cultura política de los ciudadanos.

Por último, la cuarta reflexión es acerca de los métodos de evaluación existentes en las mediciones del parlamento abierto: dado que muchos de ellos son de corte cuantitativo, dejando de lado a aquellos aspectos que deben de analizarse desde la perspectiva cualitativa. Las formas de medición analizadas en esta investigación le dan una calificación a la apertura existente en el congreso; sin embargo, debe considerarse la posibilidad de evaluar desde lo cualitativo las características de los parlamentos. Eso permitirá tener un mayor panorama de lo que sucede dentro de los congresos y las limitantes con las que se tiene que luchar para que exista apertura, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, esto dará paso al análisis de los aspectos del congreso que no han sido tomados en cuenta en las mediciones, tales como el cabildeo o mejor aún la calidad de la deliberación parlamentaria, aspecto significativo para medir la calidad de nuestra propia democracia.

#### **BIBLIOGRAFÍA.**

- Aranda Álvarez, Elviro (2017), Parlamento Abierto: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias. Revista Española de Derecho Constitucional, 111, Pp. 13-43.
- Barros, Alejandro (2012), "Datos abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad?" en *La promesa del Gobierno Abierto*, Hofmann Andrés, Ramírez Álvaro y Bojórquez José Antonio (coord.) InfoDF. México, Págs. 263-265.
- Beetham, David (2006) *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno*, Ginebra: Unión Interparlamentaria. Pp. 225. Recuperado el 8 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/3bS1uCM>
- Bentham, Jeremy. (1991). *Tácticas parlamentarias*. Madrid: Congreso de los Diputados. Pp. 300. Recuperado el 6 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/rbS10xG>
- Bobbio, Norberto (1986) *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, Pp. 136. Recuperado el 8 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/dbS1Q8v>

- Burke, Edmund (1774), *Discurso a los electores de Bristol*. Recuperado el 9 de diciembre de 2021: <https://cutt.ly/YbS1JIY>
- Carpizo, Jorge (1979), *La reforma política mexicana de 1977*. Cámara de Diputadas L. Legislatura. México. Recuperado el 8 de mayo de 2020. <https://cutt.ly/JbS167h>
- Cepeda, Antonio y Noriega E. Guillermo (2004) “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento” en *El Derecho a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México D.F., pág. 70. Recuperado el 10 de abril de 2020 de: <https://cutt.ly/YbS0iQF>
- Dahl Robert (1992), “La poliarquía”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ed. Ariel, Barcelona, España. Págs 77-92. Recuperado el 25 de julio de 2021 de: <https://cutt.ly/dQL0MR2>
- Dahl Robert (2004), “La democracia”, *PostData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Diciembre Recuperado el 11 de noviembre de 2020 de: <https://cutt.ly/ObS0SPw>
- Delgado, Gloria (1996), *México estructuras política, económica y social*. Ed. Pearson. México. Pp. 399.
- Dworak, Fernando y Hill, Benjamín (1998), *La reelección legislativa en México, 1812-1933*, Revista Nexos, junio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=8909>
- Giddens, Anthony (1996), *Más allá de la izquierda y la derecha*. “El Futuro de las políticas radicales”. Madrid: Cátedra. Pp. 262
- Kelsen, Hans (1934), *Esencia y Valor de la Democracia*, Ed. Labor S,A, Barcelona-Buenos Aires, Pp. 159. Recuperado el 18 de noviembre de 2020: <https://cutt.ly/CbS02sG>
- Lendo Fuentes Tomaislav y Resina de la Fuente Jorge Fernando (2016), “Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México” en *La nueva actividad legislativa*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México. Pp. 107. Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/zbS9KJp>
- Linz, J.J. (1998) “Problemas de la democracia hoy” en *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, compilado por J. Montabes, Madrid: CIS.

- López-Ayllón (2000), “El derecho a la información como derecho fundamental”, en *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*. Jorge Carpizo Carpizo y Miguel Carbonell (coords.) Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Pp. 522. Recuperado el 9 de octubre de 2021: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>
- López, Ayllón Sergio (2016) “El Congreso mexicano: ¿de la opacidad al Parlamento abierto?”, en Jacqueline Peschard, coord. *Hacia el sistema nacional de transparencia*, Ed. UNAM, pág 12. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/16.pdf>
- Luna Pla, Issa, Puente, Khemvirg y Flores, Imer B. coord. (2018) *Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto: análisis institucional y contextual*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. Pp. 266.
- Madison, James, “James Madison to W. T. Barry. 4 August 1822”, en *The Founders’ Constitution*, Epiloge: Securing the Republic, Capítulo 18, Documento 35. Recuperado el 17 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/lbS3BH4>
- Martínez, María Antonia (2004) *La representación política y la calidad de la democracia*, Revista Mexicana de Sociología, 4, Pp. 661-710.
- INAI y CIDE (2017) *Métrica de Gobierno Abierto*. Recuperado el 5 de mayo de 2020 de: <https://cutt.ly/3bJStXA>
- Naser, Alejandra (2011), *Gobierno Electrónico y Gestión Pública*. CEPAL, Santiago de Chile. Recuperado el 5 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/pbJDEHt>
- Naser, Alejandra y Concha Gastón (2012), Datos abiertos: *Un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. CEPAL, Santiago de Chile. Pág. 9. Recuperado el 5 de mayo de 2020: <https://cutt.ly/bbJDA98>
- O’ Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1991), Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Tomo 4. Paidós, Buenos Aires. Págs: 19-29 y 79-91.
- O’Donnell, Guillermo (1996), “Otra institucionalización”, *Revista Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 2, México, segundo semestre de 1996. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado el 30 de julio de 2021 de: <https://cutt.ly/BQL3cq0>

- O'Donnell, Guillermo (1997), *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Revista Nueva Sociedad No. 152, noviembre-diciembre. Pp.143-167.
- OpeningParliament.org (2012), *Declaración sobre transparencia parlamentaria*. Recuperada el 25 de junio de 2020 de: <https://cutt.ly/bbJFALe>
- Peral, Alejandro (2013), "Apertura parlamentaria. Una introducción teórica al parlamento", en Ramos Vielba Irene, Gonzalo Miguel Ángel y Eva Campos Domínguez coord. *Parlamentos Abiertos a la Sociedad. Participación y Monitorización*, Fundación ideas y Fundación Friedrich Ebert. Recuperado el 26 de junio de 2020: <https://cutt.ly/8bJFNhO>
- Peschard, Jacqueline (2012), "Del Gobierno Abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011" en *La promesa del Gobierno Abierto*, Hofmann Andrés, Ramírez Alvaro y Bojórquez José Antonio (coord.) InfoDF. México. Pp. 519
- Peschard, Jacqueline (2017), *Transparencia: promesas y desafíos en Grandes Problemas*, El Colegio de México, A.C. México.
- Pitkin, Hanna F. (1985), *El concepto de la representación*. CEC, Madrid, España. Traducción de la obra original *The concept of representation*, University of California Press. Berkeley 1967.
- Power, Greg (2013), *Handbook on parliamentary ethics and conduct a guide for parliamentarians*. The Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), Reino Unido. Pp. 42.
- Przeworski Adam (1997), Juan Manuel Ortega Sara Gordon. *Una defensa de la concepción minimalista de la democracia*. Revista Mexicana de Sociología Vol. 59, No. 3 julio - septiembre. Pp. 3-36.
- Puente Khemvirg (2017) "El parlamento abierto como asignatura pendiente de la democracia" en Centeno, Juan Carlos, Luis Efrén Ríos e Irene Spigno, coordinadores, *Gobierno abierto: un nuevo paradigma en la administración pública*, publicado por la Universidad Autónoma de Coahuila y editorial Tirant Lo Blanch, Madrid. Pp. 24.
- Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds,) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002).
- Puente, Khemvirg y Luna Pla, Issa (2018) *Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México*. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento

*Abierto*. Resumen Ejecutivo, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI). Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/jbJF56l>

- Puente, Khemvirg (2018). “Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México” en Luna Pla Issa, Puente, Khemvirg y Flores, Imer B. coordinadores, *Transparencia Legislativa y Parlamento abierto: Análisis institucional y contextual*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. Págs. 45-74. Recuperado el 6 de diciembre de 2020 de: <https://bit.ly/2Wuatus>
- Rosanvallon, Pierre (2015). *El buen Gobierno*. Buenos Aires: Manantial. Pp. 245.
- Rosenthal, Alan (1998) *The decline of representative democracy*, Nueva York: CQ Press, 1998.
- Rubio, Rafael (2014), *Parlamentos Abiertos: tecnologías para la democracia*, Cuadernos del Congreso de los Diputados, Madrid. Pp. 433
- Sandoval, Jorge (2015), *Curso de Derecho Parlamentario*. Innovación Editorial Langares México. México. Pp. 1324.
- Sartori, Giovanni, (1993) *¿Qué es la democracia?* Editorial Patria. México. Recuperado el 25 de julio de 2020. <https://cutt.ly/PbJGctR>
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, instituto Federal de Acceso a la Información, México. Recuperado el 28 de julio de 2020: <https://cutt.ly/xbJGmtt>
- Secchi, Pablo (2013), “Parlamento Abierto: Conceptos, Categorías y Enfoques”, en La Ciudad de México. *Hacia una nueva relación con la ciudadanía: Parlamento Abierto*, Eduardo Bohórquez (coord.), Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, diciembre. Pp. 27-39. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/zbJGMIL>
- Tesis de jurisprudencia: P./J. 54/2008 de la Suprema Corte de Justicia. Disponible en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p.743.
- Tormey, Simon (2015), *The end of representative politics*, Polity Press, Cambridge UK. Pp. 159. Recuperado e 6 de septiembre de 2020: <https://cutt.ly/ZbJHt08>
- Warren, Mark E. (2005), *La democracia contra la corrupción*, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, vol. XLVII, enero-marzo. Pp. 113.

### Marco normativo:

- *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/ZbJBAb6>
- *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (2014)*, Senado de la República. Recuperado el 26 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/zbJBFYt>
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/cbJBKgp>
- *Decreto de creación del IFAI*, 24 de diciembre de 2012. Recuperado el 28 de agosto de 2020 de: <https://cutt.ly/3bJBXv5>
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Recuperado el 26 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/WP6dkKw>
- *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/FbJBMAr>
- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/6bJBNAi>
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre los derechos humanos (Pacto de San José)*. Recuperado el 28 de mayo de 2020 de: <https://cutt.ly/8bJBani>
- *Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <https://cutt.ly/mbJMT3G>

### Sitios de internet:

- Arena Ciudadana es un Think & Do Tank. Recuperado el 27 de diciembre de: <https://cutt.ly/wbJNQIn>
- Boletín No, 1247 de la Cámara de Diputados. Recuperado el 26 de diciembre de: <https://cutt.ly/qbJNkJN>

- Código de Ética y Conducta de las y los Servidores Públicos Administrativos del Senado de la República. Recuperado el 28 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/3bJNFzY>
- *Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México* (2015). Recuperado el 5 de diciembre de 2020 de: <https://www.parlamentoabierto.mx>
- El Banco Mundial. Recuperado el 21 de diciembre de 2020 de: <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>
- El Barómetro de las Américas Recuperado el 29 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/BbJ1zy2>
- El Fondo Monetario Internacional. Recuperado el 21 de diciembre de 2020: <https://www.imf.org/es/home>
- Encuesta Nacional de Cultura Política “Los mexicanos vistos por sí mismos” Recuperada el 29 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/8bJMNa1>
- INEGI (2016) , *Encuesta Nacional de Acceso a la información Pública y Protección de Datos Personales 2016*. Disponible en: <https://cutt.ly/zbJ1QKO>
- Latinobarómetro (2020), *Informe 2020*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- La “Iniciativa Chihuahua”. Recuperado de: <https://cutt.ly/CbJMvNx>
- La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://www.transparencialegislativa.org>
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 29 de diciembre de 2020: <https://cutt.ly/qbJMO3w>
- Transparencia internacional. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 <https://www.transparency.org>
- ParlAmericas. Recuperado el 28 de diciembre de 2020 de: <https://cutt.ly/sbJNDgr>
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), disponible en Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Recuperado el 18 de mayo de 2020 de: <https://cutt.ly/vbJ1hyp>

- Sistema de información Legislativa. Recuperado el 30 de mayo de 2020 de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=109>
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales revisar: <http://www.snt.org.mx/>
- Transparencia Mexicana. Recuperado el 27 de diciembre de 2020: <https://www.tm.org.mx/objetivos/>

#### **Hemerografía:**

- De León A.M., (2014, 18 de marzo). Exhiben a Villarreal por nuevos moches. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2019 de: <http://www.reforma.com>
- Escalante, José David, (2015,15 de septiembre). Eliminan fondos de moche. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2019 de: <http://www.reforma.com>
- Salazar Claudia, (2015, 14 de noviembre). Apadrinan a Alcaldes con fondo moche. Reforma. Recuperado el 18 de mayo de 2019 de: <http://www.reforma.com>