

PARLAMENTO ABIERTO: EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES DE APERTURA INSTITUCIONAL PARA EL PRIMER CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Lisandro M. Devoto
Coordinador



Pleno Info CDMX (2019)

Julio César Bonilla Gutiérrez.

Comisionado Presidente.

Arístides Rodrigo Guerrero García.

Comisionado Ciudadano.

Elsa Bibiana Peralta Hernández.

Comisionada Ciudadana.

María del Carmen Nava Polina.

Comisionada Ciudadana.

Marina Alicia San Martín Reboloso.

Comisionada Ciudadana.

#ConocimientoAbierto | Este estudio externo forma parte de las actividades que componen el Plan Estratégico para el desarrollo de la agenda de Estado Abierto y que orienta la gestión de la Comisionada Ciudadana del Info CDMX, María del Carmen Nava Polina, para el periodo 2019-2025.

Agradecimientos especiales a Khemvirg Puente Martínez.

Estudio #1 | 2019.

**PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE
-DISTRIBUCIÓN GRATUITA-**

Ciudad de México, mayo de 2023.

Índice

Presentación.....	9
Introducción.....	12
1. <i>Transparencia y acceso a la información en los debates sobre la Ley General de Archivos</i>	19
2. <i>La transparencia de la función presupuestaria del Congreso de la Ciudad de México</i>	33
3. <i>Sistema de comisiones: actividades e informes</i>	68
4. <i>Las dificultades en el estudio de las élites legislativas locales en México: experiencias sobre el acceso a la información de los y las congresistas</i>	91
5. <i>Gestoría ciudadana en un Parlamento Abierto. Una convocatoria al Congreso de la Ciudad de México</i>	112
6. <i>Cómo abrir la caja negra: el Parlamento Abierto y los órganos de gobierno</i>	126
7. <i>Fiscalización, transparencia proactiva y control social para la Ciudad de México</i>	140
8. <i>La Cámara de Diputados en su tránsito al Parlamento Abierto. Experiencias desde la plataforma Buró Parlamentario</i>	167

9. <i>Difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Alcances y límites a través de esquemas de parlamento abierto.....</i>	189
10. <i>Prácticas de apertura en los grupos parlamentarios: avances y pendientes.....</i>	227
11. <i>Información de las autoras y los autores</i>	251

PARLAMENTO ABIERTO: EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES DE APERTURA INSTITUCIONAL PARA EL PRIMER CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Lisandro M. Devoto
Coordinador

Estudio #1 | 2019



Presentación

Un Parlamento Abierto fomenta la **transparencia y la rendición de cuentas**, permitiendo a todas las personas conocer en detalle las actividades, decisiones y recursos empleados por sus representantes. Esta mayor apertura promueve la **integridad y la prevención de conflictos de interés**, lo que conduce a una gestión pública más eficiente y a la reducción de la corrupción.

La instrumentalización de la apertura institucional en el ámbito legislativo también requiere abrir las posibilidades de incidencia de las personas en las decisiones públicas a través de la **participación y la cocreación**. Ello implica un diálogo constante y constructivo, que permita ajustar y mejorar las acciones legislativas de acuerdo con las expectativas y necesidades que manifieste la sociedad y, por lo tanto, realmente contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas.

Otro elemento necesario para alcanzar la apertura institucional es cambiar la forma en la que se comunican decisiones. Mediante un **lenguaje claro, sencillo y accesible** las personas pueden revisar, comprender y aprovechar la información y documentación producida por las instituciones.

Además, esto es esencial para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030**, ya que una institución parlamentaria transparente, participativa y que rinda cuentas es precisa para abordar de manera efectiva los retos sociales, económicos y ambientales, y así construir un futuro más equitativo y sostenible para todas y todos.

Este libro, coordinado por Lisandro Devoto, muestra los alcances de la agenda de apertura en el Congreso de la Ciudad de México, así como sus retos y oportunidades. Aunque todavía queda mucho camino por recorrer, desde el equipo de Estado Abierto del INFO CDMX confiamos en que este material contribuya en mostrar una ruta de acción para continuar con los esfuerzos de alcanzar un Parlamento Abierto.

María del Carmen Nava Polina.

Comisionada Ciudadana del Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales
y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Introducción

En un contexto general de abierta y generalizada desconfianza en las instituciones básicas de las democracias representativas, los Congresos no son una excepción. Tanto las legisladoras y los legisladores como los partidos políticos que los impulsan son evaluados negativamente por la ciudadanía, tanto en México como en América Latina, y así lo reflejan los principales ejercicios demoscópicos realizados en la región para conocer las percepciones en torno al funcionamiento de los sistemas democráticos, entre los que destacan el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas. Es en este marco en que surge la discusión en torno a un Estado abierto, que comienza con el ejecutivo (gobierno abierto) y luego se traslada a los poderes legislativo (parlamento abierto) y judicial (justicia abierta).

Este texto aborda particularmente los procesos en torno al Poder Legislativo y, por consecuencia, a la implementación de la agenda de Parlamento Abierto. En primer lugar, resulta central identificar a qué hace referencia el concepto de Parlamento Abierto. Se trata de un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las

actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).

Es importante diferenciar entre la simple idea de un parlamento transparente y uno abierto. La primera es solamente una condición para alcanzar lo segundo. Un parlamento abierto no solo es transparente sino que permite y promueve que los ciudadanos puedan participar en sus actividades y que sus deliberaciones estén abiertas al público (al cual no se le obstaculiza el acceso presencial o remoto). Es decir, es una institución que no solamente cumple con sus obligaciones legales de publicidad de información, sino que está abierta al escrutinio público y propicia la interacción representantes-representados a través de diversos medios que son facilitados por la propia institución parlamentaria. La legislatura es entonces una promotora del intercambio con la sociedad pues uno de sus propósitos es atender las demandas de la sociedad. En el caso del parlamento abierto no se trata solamente de que los legisladores escuchen o atiendan a la sociedad, a las organizaciones o a individuos interesados, sino que la construcción de las decisiones se legitima no solo porque son aprobadas por legisladores electos democráticamente sino porque son el resultado de un trabajo colaborativo en el que participa activa y directamente la ciudadanía, y no solamente a través de sus representantes.

En los últimos años se han generado importantes avances en la agenda de transparencia legislativa y parlamento abierto, tanto en México como en la región, que permiten dar atento seguimiento a distintos indicadores vinculados con las principales dimensiones propias de un proceso de apertura parlamentaria. Esfuerzos como los del *Índice de Transparencia Legislativa en América Latina*, generado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, o el *Explorador de Datos Abiertos Legislativos*, impulsado por el National Democratic Institute (NDI) y KoHoVolit.eu, y los generados desde ParlAméricas, establecen parámetros regionales

de seguimiento a esta temática. En el ámbito nacional, por otro lado, destacan los *Diagnósticos de Parlamento Abierto en México* generados en 2015 y en 2017 por la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), conformada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, y los estudios realizados por el *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto* que llevan adelante la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Parlamento.

Deben destacarse, también, los esfuerzos realizados por organizaciones de la sociedad civil y congresos locales en algunas entidades de la república, como son los casos de Guanajuato, Nuevo León o la misma Ciudad de México, que han avanzado a partir de la generación de indicadores, normalmente apoyados en alguno o algunos de los estudios mencionados en el párrafo anterior. Los avances producidos en los últimos años en los órganos legislativos de las entidades federativas pueden verse en los *Diagnósticos* de la APA y en los estudios del Observatorio UNAM-INAI, donde también se exponen los pendientes en esta agenda y se identifican posibles áreas de oportunidad.

En la Ciudad de México hace tiempo que el Poder Legislativo intenta encausar acciones con miras a alcanzar un Parlamento Abierto. Ya en el año 2013, la por entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) asumía formalmente “el compromiso de convertirse en el primer Parlamento Abierto de la República Mexicana”, en palabras de Manuel Granados Covarrubias, quien fungía como Presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF. Estas primeras intenciones quedaron confirmadas al plasmarse en la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada y promulgada a inicios de 2017, que en su artículo 29, apartado A, inciso 4, establece que “El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado”.

En el segundo capítulo José Said Sánchez Martínez propone conocer el nivel de transparencia sobre la función presupuestaria del Congreso de la Ciudad de México en perspectiva comparada. Para ello, crea un indicador para medir la facilidad en el procedimiento para acceder a los documentos esenciales del proceso presupuestario en las páginas web de los congresos estatales: iniciativa del Ejecutivo, dictamen y decreto del presupuesto de egresos. A partir del este ejercicio analítico, el autor detecta y selecciona un conjunto de buenas prácticas que puedan servir de referente y ser adoptadas en el Congreso de la Ciudad de México. Por su parte, en el capítulo cuatro, Carlos Zúñiga Trejo aborda el sistema de comisiones asumiendo que se han complejizado las funciones de los parlamentos en los sistemas políticos, y con ello han aumentado las necesidades de información por parte de la ciudadanía. En esta línea, argumenta que las comisiones son tanto la unidad principal de trabajo legislativo como el elemento central para garantizar el correcto funcionamiento y consolidación del modelo de Parlamento Abierto. Esta premisa se ilustra con la experiencia de la Cámara de Diputados del Congreso federal mexicano, misma que permite señalar las áreas de oportunidad y recomendaciones para consolidar el modelo de Parlamento Abierto en el Primer Congreso de la Ciudad de México.

En el quinto capítulo, Sarah Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo describen las experiencias de investigación sobre las élites legislativas locales en México y las dificultades en el acceso a la información sobre los perfiles, formación y trayectorias políticas y sociales, así como el desempeño legislativo de los y las congresistas. A partir del análisis realizado, identifican áreas de oportunidad específicas que puedan ser tenidas en cuenta para mejorar el modelo de Parlamento Abierto del Congreso de la Ciudad de México. En el capítulo seis, Omar Báez Caballero aborda el tema de la gestión ciudadana en un Parlamento Abierto. El autor reconoce la atención de peticiones, quejas o demandas ciudadanas directas (individuales o colectivas) como una de las funciones representativas del poder legislativo y sus integrantes, aunque señala que la gestoría ciudadana en

las democracias actuales es una tarea legislativa difusa y cuestionada a menudo por fomentar una relación de tipo clientelar entre legisladores, partidos y sectores sociales necesitados. Finalmente, enmarca la reflexión a partir de la más reciente reforma institucional a la Ciudad de México, de pretensiones fundacionales, que compele a su primer Congreso para avanzar decididamente sobre los principios de Parlamento Abierto, es decir, conocer mejor las labores del órgano legislativo y sus integrantes y, sobre todo, reforzar los lazos representativos y el progreso democrático en el funcionamiento del órgano legislativo.

Fernando Dworak, en el capítulo siete, reflexiona en torno a los órganos de gobierno de los congresos como una “caja negra”, en la que no se sabe qué sucede ni cómo se toman las decisiones, y cuyo funcionamiento debe comenzar por transparentarse si se busca trabajar en clave de Parlamento Abierto. El autor expone que, si bien los órganos de gobierno suelen pasar desapercibidos, es en estas instancias donde se toman decisiones respecto a la información que se publica a través de los portales de transparencia; lo cual los hace el primer blanco para presionar en el perfeccionamiento de políticas de parlamento abierto. Encuentra en la baja institucionalización de los congresos en México uno de los principales obstáculos para la consolidación de parlamentos abiertos y, aunque reconoce que es imposible transparentar todo cuanto se decide en estas “cajas negras”, es conveniente al menos contar con actas y ejercicio de gastos. Finalmente, presenta algunas sugerencias de los insumos que deben proveer tanto la Mesa Directiva como la Junta de Coordinación Política para avanzar en la línea con la apertura y la transparencia.

En el capítulo nueve, Fabiola Navarro Luna se interesa en la relación entre fiscalización de los recursos presupuestales que emplea el gobierno, publicidad de esta información y rendición de cuentas, como herramientas de prevención, control y sanción de actos de corrupción vinculados al manejo indebido de recursos públicos. La autora afirma que no es suficiente que las entidades de fiscalización hagan

bien su trabajo porque éste por sí mismo no cambia las prácticas institucionales ni previene nuevos actos ilícitos. El poder de la fiscalización se potencia con la transparencia de la información y es la combinación de ambas la que sirve al escrutinio, la rendición de cuentas, el control social y la prevención, ya que mientras la opacidad alimenta la corrupción la publicidad la inhibe y previene nuevos actos. Aunque no se hace una evaluación de la Auditoría Superior de la Ciudad de México ni del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, el texto revisa la ampliación de sus facultades en materia de responsabilidades administrativas y la relación: fiscalización-publicidad de información-datos abiertos, en el trabajo proactivo de este órgano en el marco de las nuevas leyes y la estrategia anticorrupción iniciada en mayo de 2015.

Sergio Bárcena Juárez, en el capítulo diez, describe la evolución de la legislatura hacia un parlamento abierto a partir de un análisis histórico-institucional de los distintos códigos normativos que han regulado los procesos internos de la Cámara de Diputados y su relación con la ciudadanía en el siglo XX. El texto muestra cómo la evolución democrática del sistema político mexicano ha transformado las normas y prácticas del congreso para hacerlo (al menos formalmente) un espacio de mayor apertura en términos de participación e información ciudadana. Asimismo, desde la experiencia en la conformación de un portal digital de acceso a información, *Buró Parlamentario*, se comenta en el capítulo sobre la existencia de aspectos funcionales (vinculados particularmente al tema de accesibilidad de información) que ameritan ser repensados en aras de construir una institucionalidad parlamentaria de apertura, participación ciudadana y transparencia en la Cámara de Diputados. En el capítulo 11, Jason Alexis Camacho Pérez analiza la incidencia de los esquemas de parlamento abierto en la difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia en las actividades del Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México, con el fin de identificar áreas de oportunidad y aprendizaje institucional que puedan estar sujetas a mejora para consolidar el modelo de parlamento abierto. El autor entiende que los procesos de

reformas en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y apertura gubernamental han modificado de manera notoria el contexto en el que se desarrolla la democracia en México, con el fin de modificar los patrones de interacción entre representantes políticos y ciudadanos, y esto toma particular importancia en los congresos.

En el capítulo final, Lisandro Devoto analiza las prácticas de apertura de los Grupos Parlamentarios en los congresos mexicanos, tanto en el ámbito federal como estatal. Con información comparada de los 32 congresos locales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, identifica en qué situación se encuentran los Grupos Parlamentarios en materia de transparencia, acceso a la información, e interacción con la sociedad. El estudio se centra en cuatro aspectos: 1) información de los Grupos Parlamentarios; 2) información de los integrantes de los Grupos Parlamentarios; 3) asistencia y votaciones (en Pleno y comisiones); y 4) redes sociales. Complementa el estudio comparado con el análisis puntual de los GP en el Senado de la República en la LXIV Legislatura, que presentan importantes avances. Concluye presentando áreas de oportunidad y recomendaciones dirigidas a mejorar las prácticas de los GP en clave de Parlamento Abierto.

Las aportaciones presentadas en este texto permiten analizar distintas experiencias en diversos Congresos, a partir del análisis de casos o desde una perspectiva comparada, que consideramos serán de suma utilidad para los trabajos que el Congreso de la Ciudad de México se propone emprender en materia de Parlamento Abierto.

Karla Espinoza Motte

1. Transparencia y acceso a la información en los debates sobre la Ley General de Archivos.

Transparencia y acceso a la información en los debates sobre la ley general de archivos.

Karla Espinoza Motte

Introducción

El 17 de noviembre de 2016 y con un atraso de más de un año y medio, en respuesta al mandato elevado al Congreso de la Unión en febrero del 2014 para expedir una ley que estableciera una organización homogénea de los archivos de la nación,¹ se presentó en el Senado de la República el proyecto de decreto para expedir la Ley General de Archivos, con autoría de las senadoras Cristina Díaz Salazar, Laura Rojas y los senadores Héctor Larios Córdova y Zoé Robledo.

El objeto de la iniciativa fue establecer una serie de principios y bases generales para la organización y conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o

¹ Además de mandar la expedición de las leyes de transparencia y de protección de datos personales. *Diario Oficial de la Federación*, --- febrero de 2014.



sindicato cuyo funcionamiento estuviese financiado por recursos públicos o con autoridad a los niveles federal o local.

Asimismo, se planteó como una serie de normas para determinar las bases de organización de un Sistema Nacional de Archivos, cuya labor estaría enfocada en el fomento, resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural y técnica de la nación.

Además, planteó la creación de un Sistema Institucional de Archivos, que concentraría los registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental. En este sistema, a su vez, estarían integradas las áreas de correspondencia, archivo de trámite, área de unidad, archivo de concentración y archivo histórico.

Con la publicación de esta norma, perdería vigencia la Ley Federal de Archivos, expedida en febrero de 2012, otorgando un marco normativo más amplio que incluía a todos los niveles de la federación. La trascendencia de la normatividad, por su alcance e instauración de una metodología de la selección, resguardo, clasificación y consulta; tendría una incidencia importante para la archivística y la investigación histórica, por lo que especialistas de todo el país tuvieron una discusión prolífica y activa acerca de la misma.

La iniciativa fue analizada por especialistas en la disciplina histórica y en archivonomía, y algunos de sus postulados fueron objeto de críticas que transcurrieron tanto en espacios de difusión académica y medios de comunicación, como en el propio Senado de la República, que emprendió una serie de mesas de trabajo y audiencias públicas con el objeto de discutir y recibir las propuestas que podrían mejorar la iniciativa de ley.



Desde su presentación en septiembre de 2016, hasta su aprobación por la cámara de origen en diciembre del siguiente año, se alentó la discusión colectiva de la norma. Si bien no se planteó formalmente un proceso institucional de Parlamento Abierto, la experiencia fue interesante, puesto que se dio oportunidad de expresar diversos puntos de vista en el Senado, y la propia comunidad académica alentó la incidencia en el tema, mediante comunicados y diversas estrategias que relatamos en el presente artículo.

Consideramos que el proceso de incidencia de la comunidad académica en el proceso de discusión de la norma dentro de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, fue exitosa, puesto que se logró la modificación de algunos puntos que en su momento se consideraron sensibles para el desarrollo de la investigación científica, siendo el más relevante, el de la transparencia y la protección de datos personales. Algunas de las discusiones intentaron poner sobre la mesa, el problema que la protección de datos personales podría representar no sólo para el proceso de investigación académica, sino para la posibilidad de conocer y adjudicar responsabilidades ante acontecimientos sensibles de la historia reciente de México, tales como el proceso denominado guerra sucia.

Sin embargo, aunque uno de los temas más visiblemente polémicos podría ser precisamente el de las responsabilidades históricas del Estado mexicano, la polémica fue mucho más amplia en temporalidad y acontecimientos. A través de la narración de este proceso de discusión, buscamos trazar tanto el itinerario de las reflexiones y conceptos vertidos en el proceso de discusión, como los conceptos, con el objetivo de realizar un balance de la incidencia de la comunidad académica en el trabajo parlamentario.

² Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Ley_General_Archivos_rubricas.pdf.



Contexto

El 17 de septiembre de 2016, sesión en la que se presentó ante el pleno del Senado de la República el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos² la Senadora Cristina Díaz, quien presentó la iniciativa, comentó que esta nueva legislación garantizaría el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, que permitiría avanzar hacia un modelo de gestión documental que otorgaría a los ciudadanos herramientas para a la toma de decisiones.

En este tenor, se colocó a esta nueva ley como el elemento que dotaría a la ciudadanía de los elementos para ejercer la vigilancia eficaz y creación de un vínculo de confianza entre ciudadanía y gobernantes. Bajo estos principios, la ley sería una herramienta fundamental para consolidar los procesos de transparencia y rendición de cuentas. Una de sus principales virtudes, por lo tanto, sería la posibilidad de conservar la documentación de la nación y el patrimonio documental, a través de una administración eficiente que sensibilizaría a los sectores institucionales sobre la cultura archivística³.

Desde la presentación de la ley, la transparencia y sus implicaciones para al democracia, se colocaron como elementos centrales de la Ley General de Archivos, con una retórica que parecía tener los ojos puestos más en el presente y en el futuro que en la investigación sobre el pasado. La ley, más allá de las implicaciones para la administración pública y las posibilidades de conocer con veracidad el transcurso de la administración pública a partir de su entrada en vigor, tendría una incidencia fundamental para la actividad académica en el área histórica, lo cual detonó la discusión académica, primero en espacios mediáticos que, posteriormente, derivó en la celebración de una sesión de audiencias públicas en el recinto de la Cámara Alta.

³ Versión estenográfica de la sesión del 17 de noviembre de 2016 del Senado de la República.



Desarrollo del tema

En la segunda quincena de octubre de 2016, se emitió un comunicado en el que un nutrido grupo de historiadoras e historiadores solicitaban los cambios a la iniciativa. Se solicitó, a través de un exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las comisiones dictaminadoras de la LXIII Legislatura, publicada el 20 de octubre en el portal H-México del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tres principales puntos:

1. Que la especialidad técnica fuese un elemento principal del sistema nacional de archivos, encargado de construir los lineamientos nacionales en la materia. La profesionalización de la disciplina archivística debía incluirse para consolidar las disposiciones, lineamientos y diseño de herramientas de consulta, que facilitarían el acceso a la información para investigadores y ciudadanía en general.
2. Un aumento al presupuesto que diera la posibilidad al Archivo General de la Nación de cumplir con sus labores sustantivas.
3. Que los archivos históricos deberían de contar con el carácter público y su acervo no podría ser considerado confidencial ni reservado.⁴
4. El 20 de octubre de 2016, el historiador Felipe Ávila, miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Históricas, expuso uno de los elementos centrales de las observaciones a la iniciativa de la LGA: "Preocupa, por lo mismo, que en la Ley General de Protección de Datos Personales no se incluya que

⁴ Exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las comisiones dictaminadoras de la LXIII Legislatura, disponible en: <http://www.h-mexico.unam.mx/node/18497>.



los archivos históricos son fuente de acceso público y que, por eso mismo, debe garantizarse la consulta abierta e irrestricta de los documentos que ellos resguardan, aunque contengan datos personales, pues son justamente estos los que les otorgan su mayor valor como fuentes históricas.”⁵

5. La posibilidad de dar el carácter de confidenciales o reservados a algunos documentos ya trasladados a los archivos históricos, se trazó como un obstáculo a la construcción futura de una “memoria histórica plural, crítica y abierta.”⁶

Días después, el mismo autor hizo pública, a través del Boletín del Comité Mexicano de Ciencias Históricas una carta enviada al senador Alejandro Encinas bajo el título “¿Archivos en riesgo?”, en donde explícitamente solicitaba la inclusión a la ley de un párrafo que estableciera que: “Los documentos contenidos en documentos históricos son públicos y de interés general y no podrán ser clasificados como reservados ni confidenciales, por lo que el acceso a ellos se efectuará conforme al procedimiento que establezcan los propios archivos para su conservación, garantizando y facilitando la consulta”.⁷

Aceptando el principio de que algunos documentos contienen información sensible o confidencial y que por lo tanto su resguardo y clasificación es justificadamente reservada, se exponía que aquellos documentos que ya hubiesen sido trasladados a los archivos históricos, debían estar abiertos a la investigación a petición de las y

⁵ “Por una nueva Ley General de Archivos”, en *Nexos*, 20 de octubre de 2016. Disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7865>.

⁶ *Ibid.*

⁷ Alfredo Ávila Rueda, “¿Archivos en riesgo?. Carta enviada a la Comisión del Senado que revisa la Ley de Archivos”, Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas, septiembre-octubre de 2016, p. 2. Disponible en: https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/boleti_n_420.



los historiadores. El argumento de que un documento que ya estaba resguardado en un repositorio histórico podría ser negada para la investigación, con el argumento de contener información personal e incluso de otra índole, como los que presentaban información de decisiones de Estado de temas que arbitrariamente se habrían considerado confidenciales, como de temas diplomáticos, por ejemplo.

La experiencia en los procesos de investigación a través de los archivos históricos, se utilizó para ejemplificar los obstáculos existentes hasta ese momento para la producción académica. También las implicaciones políticas de esta reiterada situación fueron objeto de los análisis y argumentos en favor de una revisión del proyecto de decreto que, además, estaba en el proceso de dictaminación al mismo tiempo que otra ley fundamental en la materia, la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*.

La Dra. Aurora Gómez Galvarriato, investigadora de El Colegio de México, abundó en el tema explicando el retroceso que podría significar esa LGA para la investigación histórica. La historiadora puso énfasis en que la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, que estaba en proceso de dictaminación en la Cámara de Diputados habiendo ya sido aprobada en la de Senadores, establecía restricciones temporales para el acceso a los documentos reservados, convirtiendo a la confidencialidad en uno de los instrumentos para limitar el acceso a la información pero con “la apariencia de apertura”.⁸

Se explicó que los datos personales son fundamentales para la investigación histórica, pues son justo éstos los que dotan de valor histórico a un documento, con lo que su protección indefinida no sólo limita el proceso de investigación sino

⁸ Aurora Gómez Galvarriato, “Sin derecho a la memoria. La obstrucción de las fuentes históricas por el abuso de la protección de datos personales”, Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas, septiembre-octubre de 2016. Disponible en: https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/boleti_n_420.



que implicaría un límite a la función enunciada como fundamental desde que se presentó la iniciativa, acerca de la contribución de la información de los archivos a la democracia y la transparencia.

La Dra. Gómez Galvarriato elaboró peticiones concretas para ser incorporadas a la LGA:

- 1.** Que se estableciera que todo archivo histórico es de acceso público y sus documentos no podrían considerarse reservados ni confidenciales.
- 2.** El proceso de valoración documental debe ser realizado por un comité multidisciplinario que necesariamente incluya por lo menos a un historiador, preferentemente especialista en la materia de que traten los documentos.
- 3.** Que los documentos públicos que hayan sido reservados en términos de la ley de transparencia debían ser considerados de valor histórico.
- 4.** Los documentos de valor histórico en archivos de concentración deben trasladarse a los archivos históricos al transcurrir el plazo de 30 años y en caso de que sus datos, para ese momento, continuaran considerándose sensibles, debían someterse a una prueba de interés público a cargo del INAI y dado el caso, no podrían exceder un plazo de 70 años para ser trasladados a un archivo histórico.
- 5.** La inclusión de un artículo transitorio donde se señale que todos los documentos que estaban en archivos históricos al momento de la promulgación de la ley, debían considerarse documentos históricos.

Las propuestas de la Dra. Gómez Galvarriato fueron muy valiosas en el desarrollo del debate subsiguiente, pues brindaron un marco concreto para abordar las pro-



blemáticas detectadas y avanzar en la necesaria correlación entre la protección a los datos personales y la investigación histórica.

Además de los elementos meramente técnicos sobre la definición de los archivos en la LGA, también intervinieron disertaciones sobre la dimensión política del acceso a la información histórica y la construcción de la memoria. En el artículo de la Dra. Soledad Loaeza, publicado el 17 de noviembre de 2016 en *La Jornada* la investigadora de El Colegio de México abordó la relación entre la conservación documental con las versiones sobre el pasado y su utilización política, por el establecimiento de un criterio ambiguo como la protección de datos personales que, sin una consideración concreta sobre su significado y utilización, podría derivar en interpretaciones que en lugar de facilitar la información y transparencia, la obstaculizarían:

“No me quiero imaginar todo lo que cabe en el paquete de los datos personales, una prevención que suena a protección, pero ¿de quién? ¿Del PRI, de los priístas? Es demasiado tarde: con o sin archivos la sentencia ha sido dictada.”⁹

El profesor de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey, Carlos Elizondo Mayer, explicó que “una ley de datos personales como la que está por aprobarse impediría en el futuro realizar cualquier investigación vinculada a los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa. Todos tienen nombre y apellido. Si una ley así se hubiera aprobado en Alemania no sabríamos nada sobre las víctimas del nazismo. Ni en México tendríamos la menor idea de cómo se llevó a cabo la conspiración de Querétaro previa a la insurrección de Miguel Hidalgo de 1810, pues esa información se encuentra en expedientes procesales llenos de datos personales.”¹⁰

⁹ Soledad Loaeza, “Un archivo sin historia”, 17 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/11/17/opinion/021a1pol>.

¹⁰ Carlos Elizondo, “El fin de la Historia”, *Excélsior*, 17 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2016/11/17/1128729>.



Al menos una decena de columnas de opinión entre noviembre y diciembre,¹¹ nutrieron el debate público sobre los archivos y una de las propuestas más reiterativas para paliar los problemas que se avizoraban y buscaban fueran resarcidos en el proceso de dictaminación, fue la inclusión de historiadoras en historiadores, así como profesionales de la archivonomía en el proceso.

El 28 de diciembre de 2018 se celebraron las audiencias públicas, convocadas por la presidenta de la Comisión de Gobernación, senadora Cristina Díaz Salazar. La senadora Laura Rojas Hernández, una de las senadoras que presentaron la iniciativa, recalcó que la audiencia escucharía las propuestas que ya se habían comenzado a verter ante la opinión pública.¹²

En una entrevista concedida a *El Economista* publicada el 6 de diciembre, la senadora Laura Rojas comentó que la iniciativa era un punto de partida para iniciar la discusión. También explicó que “En lo que se refiere a la iniciativa, no hay consenso pleno en su contenido y eso lo hemos dicho públicamente; sin embargo teníamos dos años de atraso precisamente por falta de consenso, entonces la decisión de presentar esta iniciativa fue precisamente porque si no había una iniciativa clara, simplemente no se podía iniciar la discusión formal sobre el tema ni el proceso legislativo para atender una ley”.¹³

Al cierre del periodo ordinario, la iniciativa había sido profusamente discutida mediante diversas vías, siendo la institucional mediante las audiencias públicas, la materia de mayor influencia para la modificación de la norma. Por su parte la

¹¹ COLUMNAS.

¹² AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE DICTAMINACIÓN DE LEY GENERAL DE ARCHIVOS <https://www.youtube.com/watch?v=OoIDqui0hJI>.

¹³ “El compromiso es con el acceso a la información”, Suplemento “Los Políticos” de *El Economista*, 6 de diciembre de 2016, p. 4, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/politicos061216.pdf>.



comunidad académica continuó con una serie de debates y discusiones, de forma paralela al proceso legislativo. Se realizaron foros abiertos en diversas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Asociación Mexicana de Archivos y Bibliotecas Privados, la Red Nacional de Archivos de Instituciones de Educación Superior y el Comité Mexicano de Ciencias Históricas (CMCH), entre otros.

Asimismo, se organizaron una serie de mesas de trabajo para la modificación de la iniciativa, en las que participaron asociaciones como la Red por la Rendición de Cuentas, la Academia Mexicana de la Historia y el Comité Mexicano de Ciencias Históricas. Las Mesas de trabajo abordaron cada uno de los artículos en donde se buscó atender los intereses académicos propios de las historiadoras e historiadores, con los elementos técnicos aporte de especialistas en materia de archivonomía y repositorios documentales.

Conclusiones

La inclusión de la comunidad académica en la búsqueda de mecanismos y normas a través de los cuales la transparencia, rendición de cuentas y protección de datos personales no significara un obstáculo para la investigación y, consecuentemente, el acceso a la verdad por parte de la ciudadanía, resultó fundamental y a decir de algunas de las personas que participaron en el proceso, satisfactorio.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos fue aprobado con 92 votos a favor; cero en contra y cero abstenciones el 13 de diciembre de 2017 por el Senado de la República.

Además de mandar la expedición de las leyes de transparencia y de protección de datos personales. Diario Oficial de la Federación, --- febrero de 2014.



Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2016-11-17-1/assets/documentos/Inic_Ley_General_Archivos_rubricas.pdf.

Versión estenográfica de la sesión del 17 de noviembre de 2016 del Senado de la República.

Exhorto dirigido a senadoras y senadores de la Mesa Directiva, de la Junta de Coordinación Política y de las comisiones dictaminadoras de la LXIII Legislatura, disponible en <http://www.h-mexico.unam.mx/node/18497>.



Referencias

Arista, Lidia, "El compromiso es con el acceso a la información", Suplemento "Los Políticos" de El Economista, 6 de diciembre de 2016, p. 4, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/12/politicos061216.pdf>.

Ávila Rueda, Alfredo, "¿Archivos en riesgo?. Carta enviada a la Comisión del Senado que revisa la Ley de Archivos", Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas, septiembre-octubre de 2016, p. 2. Disponible en: https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/boleti__n_420.

Ávila Rueda, Alfredo, "Por una nueva Ley General de Archivos", en Nexos, 20 de octubre de 2016. Disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=7865>.

"Audiencias públicas en el marco del proceso de dictaminación de Ley General de Archivos", disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OoIDqui0hJl>.

Elizondo, Carlos, "El fin de la Historia", Excélsior, 17 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/carlos-elizondo-mayer-serra/2016/11/17/1128729>.

Gómez Galvarriato, Aurora, "Sin derecho a la memoria. La obstrucción de las fuentes históricas por el abuso de la protección de datos personales", Boletín 420 del Comité Mexicano de Ciencias Históricas, septiembre-octubre de 2016, Disponible en: https://issuu.com/boletinhistoriacmch/docs/boleti__n_420.

Loaeza, Soledad, "Un archivo sin historia", 17 de noviembre de 2016, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/11/17/opinion/021a1pol>.

José Said Sánchez Martínez

2. La transparencia de la función presupuestaria del Congreso de la Ciudad de México.

La transparencia de la función presupuestaria del Congreso de la Ciudad de México.

José Said Sánchez Martínez

Introducción

El presupuesto de egresos es un plan en el que se establecen las prioridades de gasto del gobierno. En su elaboración participan el poder Ejecutivo y el poder Legislativo. El primero tiene la facultad para diseñarlo y presentarlo al Legislativo; éste, por su parte, tiene la facultad para analizar, aprobar y, en su caso modificarlo. Una vez aprobado, el Ejecutivo lo publica y lo ejecuta. Después de su ejecución, el poder Legislativo, por medio de la entidad de fiscalización respectiva, se encarga de su revisión. Imaginemos que un ciudadano quiere saber qué plan había presentado el gobernador, qué cambios hizo el congreso, y cuál fue el presupuesto finalmente aprobado por este órgano. ¿Qué tendría que hacer el ciudadano? En teoría, esta persona podría ingresar a la página web de su congreso para consultar esa información y responder sus dudas. Pero, ¿qué tan cierto es esto?, ¿qué información es la que está disponible?, ¿cuáles son las características del procedimiento para consultar los documentos respectivos?

Este capítulo se enfoca en la transparencia del poder Legislativo, específicamente de su función presupuestaria. En efecto, el poder Legislativo tiene funciones im-



portantes en el proceso presupuestario que también deben ser transparentes. En tal sentido, el primer objetivo de este capítulo es medir el nivel de transparencia de la función presupuestaria de los congresos estatales, destacando la facilidad para encontrar y acceder a los documentos esenciales: iniciativa, dictamen y decreto del presupuesto de egresos aprobado por el congreso. Para ello, en vez de establecer un modelo ideal que se pueda tomar como referente, se analizará lo que ocurre actualmente en los congresos estatales. A partir de lo anterior, el segundo objetivo es detectar las mejores prácticas para que puedan ser implementadas en la página web del congreso de la Ciudad de México (y de otros congresos que presenten rezagos), y con ello dotar al ciudadano de instrumentos sencillos y útiles para que pueda estar informado sobre las decisiones que se toman en el órgano legislativo de su entidad.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se describe el procedimiento para medir el grado de transparencia del proceso presupuestario en los congresos estatales. En la segunda sección se hace la descripción de los resultados. La tercera sección destaca las mejores prácticas para que puedan ser implementadas en la página web del congreso de la Ciudad de México. Finalmente, se cierra con una sección de reflexiones.

Midiendo la transparencia del proceso presupuestario

Una de las dimensiones del Parlamento Abierto es la transparencia, la cual evalúa la disponibilidad de la información sobre las decisiones tomadas en la legislatura a lo largo del proceso respectivo (Puente y Luna, 2018). Este capítulo se enfoca en la transparencia de una de las funciones del poder Legislativo, a saber, la función presupuestaria, la cual consiste en sus facultades de discusión y aprobación del presupuesto de egresos. Hay que recordar que el proceso presupuestario consiste



en cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control (Nacif, 2005). En este proceso participan los poderes Ejecutivo y Legislativo: el primero diseñando y ejecutando el gasto; y el segundo aprobándolo y fiscalizándolo. Aquí nos enfocamos en una parte de la función presupuestaria del poder Legislativo, a saber, la relacionada con su discusión y aprobación.

Para analizar la transparencia de la función presupuestaria de los congresos estatales, nos enfocamos en la facilidad para acceder a tres documentos relacionados con la discusión y aprobación del presupuesto de egresos: la iniciativa del presupuesto de egresos; el dictamen correspondiente; y el decreto aprobado por el congreso. Para ello, se analizarán las características del procedimiento que debe realizar un ciudadano en la página web de su respectivo congreso. En la tabla 1 se muestran las direcciones de las direcciones web de los congresos estatales. La revisión de las páginas web para este estudio se hizo entre el 11 y el 29 de noviembre de 2019.

Tabla 1. Dirección de las páginas web de los congresos estatales.

Estado	Dirección de la página web del congreso estatal
Aguascalientes	https://congresoags.gob.mx
Baja California	https://www.congresobc.gob.mx
Baja California Sur	https://www.cbcs.gob.mx/
Campeche	https://www.congresocam.gob.mx/
Coahuila	http://congresocoahuila.gob.mx/portal/



Estado	Dirección de la página web del congreso estatal
Colima	http://www.congresocol.gob.mx/
Chiapas	https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/
Chihuahua	https://www.congresochoihuahua.gob.mx/
Ciudad de México	https://www.congresocdmx.gob.mx/
Durango	http://congresodurango.gob.mx/
Guanajuato	https://www.congresogto.gob.mx/
Guerrero	http://congresogro.gob.mx/62/inicio/
Hidalgo	http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/
Jalisco	https://www.congresojal.gob.mx/
México	http://www.cddiputados.gob.mx/
Michoacán	http://congresomich.gob.mx/
Morelos	http://congresomorelos.gob.mx/
Nayarit	http://www.congresonayarit.mx/
Nuevo León	http://www.hcnl.gob.mx/
Oaxaca	https://www.congresooaxaca.gob.mx/



Estado	Dirección de la página web del congreso estatal
Puebla	http://www.congresopuebla.gob.mx/
Querétaro	http://legislaturaqueretaro.gob.mx/
Quintana Roo	https://www.congresoqroo.gob.mx/
San Luis Potosí	http://congresosanluis.gob.mx/
Sinaloa	http://www.congresosinaloa.gob.mx/
Sonora	http://www.congresoson.gob.mx/
Tabasco	https://congresotabasco.gob.mx/
Tamaulipas	http://www.congresotamaulipas.gob.mx/
Tlaxcala	https://congresodetlaxcala.gob.mx/
Veracruz	http://www.legisver.gob.mx/
Yucatán	http://www.congresoyucatan.gob.mx/
Zacatecas	https://www.congresozac.gob.mx/63/inicio

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los congresos estatales.

Para medir la transparencia y la facilidad para encontrar y acceder a los documentos del proceso presupuestario, se propone el índice de transparencia presupuestaria (itp).



El *itp* se compone por tres dimensiones y sus valores se derivan a partir de su promedio.¹⁴ En este sentido, la fórmula es la siguiente:

$$itp = \frac{Ini + Dict + Dec}{3}$$

En donde *Ini* es la dimensión de las iniciativas, *Dict* es la dimensión de los dictámenes, y *Dec* es la dimensión de los decretos. Como se observa, se trata de un promedio que adquiere valores de 0 a 1, un mayor valor significa una mayor transparencia y facilidad para encontrar y acceder a tales documentos. A continuación se describe cada dimensión, sus indicadores y los respectivos valores. Para delimitar el estudio temporalmente, sólo se considera el proceso para encontrar y acceder a los documentos del presupuesto de egresos más reciente, es decir, el del año 2019. Por lo tanto, el índice no da cuenta de la transparencia y facilidad para acceder a los documentos relacionados con presupuestos anteriores.

Dimensión Iniciativa

Como el nombre lo indica, esta dimensión hace referencia a la facilidad del procedimiento para encontrar y acceder a la iniciativa del presupuesto de egresos que es entregada por el Ejecutivo al congreso. Su valor se obtienen a partir del promedio del puntaje de sus indicadores, que son tres. El primer indicador considera si la sección de iniciativas está en el menú principal, en una de sus opciones o en

¹⁴ Otros índices más amplios que también analizan las páginas web de los congresos han sido elaborados por CIDE-COMAIP (2010, 2014), Nacif, Díaz y Egren (2007), y Puente (2011).



algún menú secundario.¹⁵ Si lo anterior ocurre, se da el valor de 1; si existe pero no funciona, se da el valor de 0.5; y si no existe se da el valor de cero. Es preciso decir que si no se cumple con este criterio (valores de 0 y 0.5), en automático los dos indicadores siguientes adquieren el valor de cero. Si se cumple con este indicador (valor de 1), se continúa con el análisis. El segundo indicador verifica si existe algún motor de búsqueda para encontrar la iniciativa relacionada con el presupuesto. Esta herramienta es muy útil debido a la gran cantidad de temas que se presentan como iniciativas. Los valores son los siguientes: si no hay motor de búsqueda, el valor es de cero; si hay pero no arroja el resultado deseado (por ejemplo, al escribir “presupuesto de egresos” u otras palabras clave), se da un valor de 0.5; y si existe y arroja el resultado deseado se da el valor de 1. Una vez encontrado el documento de la iniciativa del presupuesto de egresos (con o sin el motor de búsqueda), debe ser posible su consulta o descarga (sea en formato Word o PDF). En este sentido, el tercer indicador puede adquirir los siguientes valores: cero si no es posible su consulta o descarga; y un valor de 1 si ocurre lo contrario. La fórmula de esta dimensión es:

$$Ini = \frac{\sum_{i=1}^3 I}{3}$$

La dimensión *Ini* adquiere valores de 0 a 1, a mayor valor significa que es más fácil encontrar y acceder a la iniciativa del presupuesto de egresos.

¹⁵ Por ejemplo, el menú principal de la página web del congreso de Aguascalientes contienen 5 opciones: LIXV Legislatura, H. Congreso del Estado, Prensa, Agenda Legislativa, y Transparencia. En este caso, es en la opción de Agenda Legislativa en donde se ubican las Iniciativas.



Dimensión Dictamen

Esta dimensión se refiere a la facilidad para encontrar y acceder al dictamen que hace la comisión respectiva sobre la iniciativa de presupuesto de egresos. Se trata de un promedio obtenido a partir de la suma de los valores de los cuatro indicadores que lo componen. Los primeros tres indicadores son los mismos que en la dimensión anterior. Es decir, debe existir una opción en el menú principal que lleve a los dictámenes, estar dentro del propio menú principal o en algún menú secundario. También se considera la existencia y funcionamiento de un motor de búsqueda para hallar el dictamen respectivo. Una vez encontrado, se observa si es posible descargar o acceder al documento. Finalmente, se examina si es posible conocer la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora (ya sea dentro del dictamen o en otra modalidad); se da el valor de 1 si lo tiene, de lo contrario se da un valor de cero. La fórmula de esta dimensión es la siguiente:

$$Dict = \frac{\sum_{i=1}^4 Di}{4}$$

Los valores que puede obtener van de 0 a 1, un mayor valor significa que hay más facilidad para encontrar y acceder el documento del dictamen del presupuesto de egresos.

Dimensión Decreto

Finalmente, la tercera dimensión se enfoca en la facilidad para encontrar y acceder al decreto aprobado por el congreso. Se trata de un promedio obtenido a partir de la suma de sus cuatro indicadores. Al igual que en las dos dimensiones anteriores,



se identifica si una de las opciones del menú lleva a los decretos, si estos están en el menú principal o en algún menú secundario. También se consideran los indicadores sobre el motor de búsqueda y de acceso al documento. Los valores son los mismos que en las dimensiones anteriores. Adicionalmente, se observa si el documento contiene el resultado de la votación general en el pleno sobre el decreto o si es posible su consulta: se da el valor de 1 si lo tiene, de lo contrario se da un valor de cero. La fórmula de esta dimensión es:

$$Dec = \frac{\sum_{i=1}^4 De}{4}$$

La dimensión *Dec* toma valores de 0 a 1, un mayor valor significa mayor facilidad para encontrar y acceder al decreto del presupuesto de egresos. Como ya se indicó, a partir de estas dimensiones se obtienen los valores del itp, que consiste en un promedio basado en las tres dimensiones, y toma valores entre 0 y 1. A medida que aumentan los valores, significa que hay mayor facilidad para encontrar y acceder a los documentos relacionados con el proceso presupuestario en sus fases de discusión y aprobación.

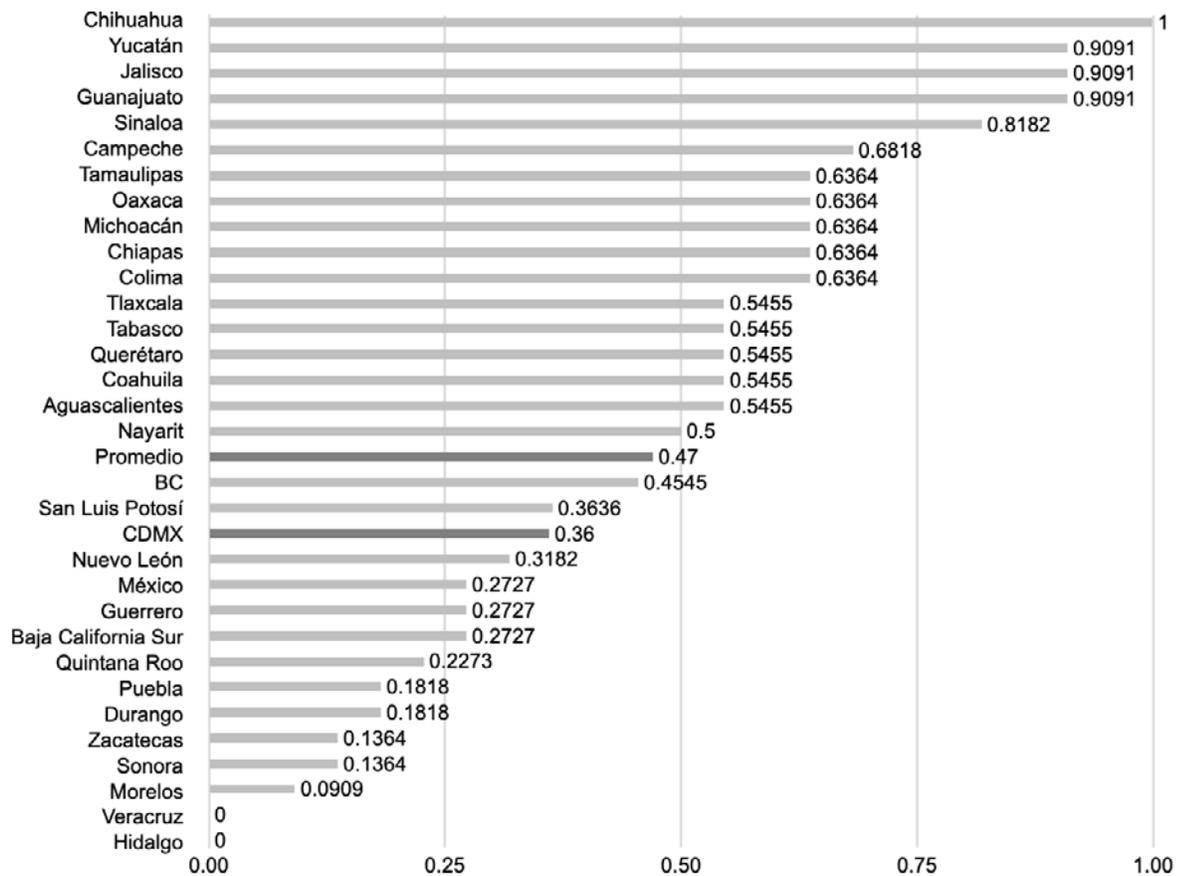
Análisis de los resultados

En esta sección se describen los resultados para el itp, y posteriormente se describen los resultados de las tres dimensiones que lo componen. En la gráfica 1 se exponen los valores del itp. El promedio general del índice fue de 0.47. Por un lado, destaca el congreso de Chihuahua, el cual cumplió con todos los indicadores establecidos. Le siguieron los congresos de Yucatán, Jalisco y Guanajuato, todos



ellos con un valor de 0.91. En el extremo opuesto, destacaron los congresos de Hidalgo y Veracruz, con valores de cero. Esto se explica porque en ambos casos no hubo opciones para las iniciativas, los dictámenes y los decretos. Como se aprecia, el congreso de la Ciudad de México tuvo un valor de 0.36, por debajo del promedio, esto quiere decir que hay varios elementos que se pueden mejorar. A continuación, se hará la descripción de los resultados por cada dimensión.

Gráfica 1. Valores del índice de transparencia presupuestaria.



Fuente: elaboración propia con base en las páginas web de los congresos estatales.



Dimensión Iniciativas

En la gráfica 2 se exponen los valores obtenidos de la dimensión sobre las iniciativas del presupuesto de egresos. El promedio para esta dimensión fue de 0.59. Por un lado se ubican aquellos estados que cumplieron con los valores de los tres indicadores: Yucatán, Sinaloa, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, Colima y Aguascalientes. Lo que se observó en estos casos fue lo siguiente. Por ejemplo, la página web del congreso de Aguascalientes cuenta con una barra de menú con cinco opciones: LXIV Legislatura; H. Congreso del Estado; Prensa; Agenda Legislativa; y Transparencia. Al elegir la opción de Agenda Legislativa, se despliega una barra de subopciones en donde se ubican las iniciativas. Después de elegirla, aparece el motor de búsqueda, en donde basta con escribir “presupuesto 2019” para encontrar la iniciativa respectiva. Finalmente, se escoge el icono para descargar el documento. En la página web del congreso de Sinaloa se observó que debajo del menú principal aparece otra barra con el título de Actividad Legislativa, en donde se ubica la opción de Iniciativas. Después de escogerla, se dirige al usuario a una página secundaria, la cual cuenta con un motor de búsqueda. Al escribir “presupuesto” se obtiene el documento, el cual se puede descargar para su consulta. En Jalisco, en la barra de menú principal hay que seleccionar la opción de Trabajo Legislativo y posteriormente la opción INFOLEJ (Información Legislativa del Estado de Jalisco), en donde se encuentra el motor de búsqueda. Aunque en este motor hay diversas opciones (Legislatura, número de sesión, comisión de estudio, tipo de documento, estado, entre otras), basta con escribir la palabra “presupuesto” para encontrar la iniciativa respectiva, cuyo documento se puede descargar.

Hubo otros casos en los que no se contó con un motor de búsqueda o que, a pesar de tenerlo, no funcionaba. Por ejemplo, en Campeche, después de seleccionar en la barra de menú la opción de Actividades legislativas, aparecen diversas subopciones, entre las cuales se encuentran las iniciativas. Después de elegirla, aparece



el motor de búsqueda y la lista de las iniciativas. Sin embargo, al escribir palabras como “presupuesto” o “presupuesto 2019”, no se obtienen ningún resultado. En consecuencia, el ciudadano debe buscar en la lista de las iniciativas, las cuales se identifican por un código¹⁶ y no por la temática o contenido, lo cual hace más complicado el proceso. En Nayarit también hay motor de búsqueda, sin embargo, no se encontró la iniciativa del presupuesto de egresos. A diferencia de Campeche, aquí la lista de iniciativas sí hace una descripción del tema o contenido.

En contraste, los congresos con la peor valoración fueron los de Durango, Guerrero, Hidalgo, Veracruz y Zacatecas, en donde no se detectó una opción sobre las iniciativas. ¿Qué sucede en estados casos? En Durango, el menú principal cuenta con las siguientes opciones: Nosotros; Trabajo Legislativo; Transparencia; Canal Legislativo; y Regístrate. En Trabajo Legislativo, de las diez subopciones que despliega, ninguna es sobre las iniciativas. En la opción Transparencia se puede encontrar la subopción de Parlamento abierto, sin embargo, no funciona. En Guerrero, a pesar de contar con diversas opciones (Órganos de gobierno; Congreso; Sesiones; Órganos de difusión; Accesos directos), no se encontró una sección para las iniciativas. En Hidalgo, la página web también cuenta con diversas opciones e iconos. Por ejemplo, su barra de menú contiene las opciones de: LXIV Legislatura; Trabajo Legislativo; Biblioteca Legislativa; Transparencia; Conoce al Congreso; Contraloría Interna; Contacto Ciudadano; y Agenda Legislativa. Sin embargo, en ninguna se puede encontrar una que dirija al usuario a las iniciativas.

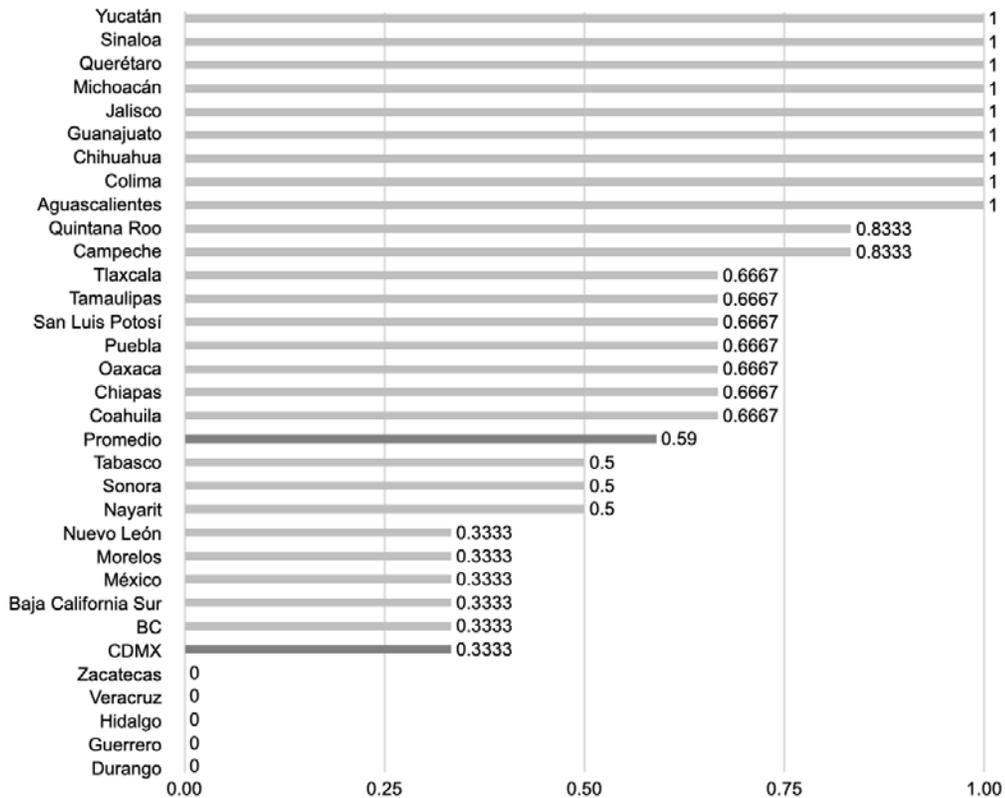
Como se observa en la gráfica 1, el valor obtenido por el congreso de la Ciudad de México está por debajo de promedio, con sólo 0.33. Al entrar a la página se observó que la barra de menú tiene las siguientes opciones: Inicio; Congreso; Comisiones; Parlamentarios; Leyes; Ciudadanía; Comunicación; y Transparencia. Las iniciativas se encuentran dentro de la opción Leyes. Una vez seleccionadas, se envía a la sección

¹⁶ Por ejemplo: INICIATIVA_328LXIII1119; INICIATIVA_325LXIII1119; INICIATIVA_324LXIII1119, etcétera.



respectiva, en donde no hay motor de búsqueda. Aquí hay que elegir el icono “Leer más”, y luego dar click en la opción señalada para descargar las iniciativas. Una vez hecho esto, se descargan la lista de iniciativas en un formato Excel. Se trata de una base con diversos aspectos relacionados con las iniciativas (ejercicio; fecha de inicio del periodo del que se informa; fecha de término del periodo que se informa; número de legislatura; duración de la legislatura; año legislativo; periodo de sesiones; fecha de inicio del periodo de sesiones; etcétera), lo cual hace difícil la búsqueda. En esta base no se encontró la iniciativa del presupuesto de egresos para el año 2019.

Gráfica 2. Valores de la dimensión Iniciativas.



Fuente: elaboración propia con base en las páginas web de los congresos estatales.



Dimensión Dictámenes

En la dimensión relacionada con los dictámenes es en donde se identifican mayores rezagos. El valor promedio fue de 0.33, menor al de la dimensión anterior. Como se observa en la gráfica 3, en 14 estados se registró un valor de cero. Esto quiere decir que en sus páginas web no hay una sección que indique al usuario que allí encontrará los dictámenes. En Zacatecas, el menú principal cuenta con las opciones de Inicio; LXIII Legislatura; Sesiones; Trabajo Parlamentario; y Transparencia. En la opción de Trabajo Parlamentario sólo están las subopciones de la Gaceta Parlamentaria y del Diario de los Debates. En el lado derecho de la página principal aparece un menú secundario con la opción de Sistema de Información Legislativa. Al entrar en ella, se debe elegir una legislatura (LXIII, LXII y LXI), después de hacerlo, sólo aparecen opciones para los Decretos, Acuerdos, y Resoluciones. En Baja California Sur, la barra de menú tiene las opciones de Junta de Gobierno; Trabajos Legislativos; Transparencia Legislativa; Unidad de Evaluación y Control; Organización; y Contáctanos. Aunque dentro de la opción de Trabajos Legislativos se identifica la subopción de Dictámenes, esta no funciona. En Querétaro, la opción de Servicios Parlamentarios que se encuentra en el menú principal, sólo indica las subopciones de Gacetas Legislativas; Iniciativas; y Proyectos Aprobados. Al final de la página principal, se encuentra la opción de Consulta, la cual contiene las subopciones de Leyes; Códigos; Leyes Orgánicas; Diario de Debates; Archivo de Video; entre otros, pero no alguna relacionada con los dictámenes.

En contraste, se identificaron tres congresos que cumplieron con los cuatro indicadores de esta dimensión: Yucatán, Guanajuato y Chihuahua. En la página web del congreso de Yucatán, debajo del menú principal se encuentra la opción de Gaceta Parlamentaria. Una vez que se le da click, se despliega una página secundaria en donde se encuentra, entre otros, el icono de dictámenes. Después de elegirlo, se despliega el listado de los dictámenes, en donde se cuenta con un motor de búsqueda, el cual arroja el resultado deseado. Además, el documento se



puede descargar en formato PDF. Al final del dictamen se encuentra la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora, cuyo formato tiene la fotografía del legislador, su firma y el sentido del voto.

En Guanajuato, en el menú principal se encuentra la opción de Trabajo Legislativo, en donde se ubica la subopción de Dictámenes. Al darle click, envía al usuario a la página secundaria de los Dictámenes, la cual cuenta con un motor de búsqueda. Después de escribir la palabra "Presupuesto 2019", se localiza el documento deseado, el cual se puede descargar. Al igual que en Yucatán, el dictamen cuenta con los votos de los integrantes de la comisión dictaminadora, aunque sin la fotografía de los legisladores.

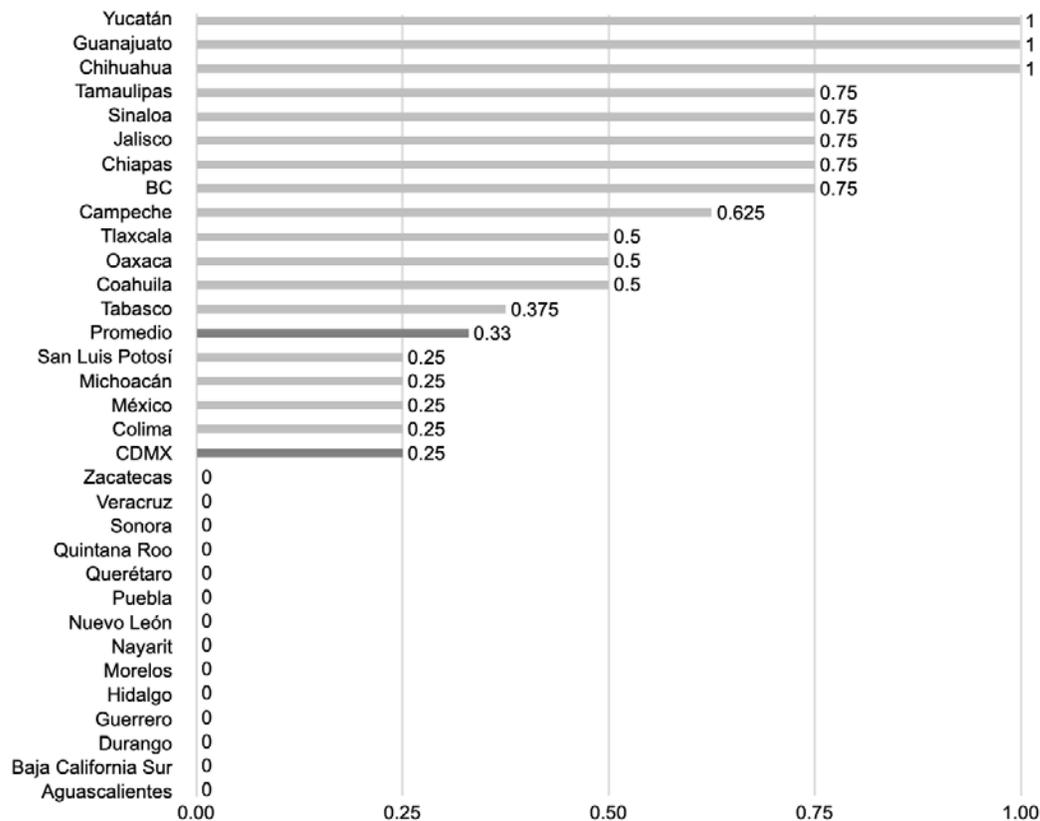
En la página web del congreso de Chihuahua, en el menú principal se ubica la opción de Biblioteca. Al seleccionarla, se envía al usuario a una página secundaria en donde se encuentra la opción de Dictámenes. Aunque tiene dos motores de búsqueda, sólo el segundo (denominado Buscador) es el que arroja la lista de resultados, entre los cuales hay que elegir el correspondiente para el presupuesto de egresos del año 2019. Aunque en el documento del dictamen no contiene la votación de la comisión, en la lista de resultados aparece la votación, junto con el nombre de los integrantes y el sentido del voto.

En la gráfica 3 se observa que el congreso de la Ciudad de México tuvo un valor de 0.25, por debajo del promedio. Cuando se ingresa a su página web, en la barra de menú principal se encuentra la opción de Transparencia, dentro de la cual está la subopción de Transparencia proactiva. Una vez que se le da click, se despliega una página secundaria en donde se ubica la opción Dictámenes a Decreto, divididos en los del primer periodo, segundo periodo y primer periodo extraordinario de sesiones. Aunque dentro del documento del primer periodo se hace referencia al dictamen del presupuesto de egresos para el año 2019, no cuenta con una opción para descargarlo, es decir, no se puede acceder a él. ¿Cómo encontrar el docu-



mento? Una forma alternativa, aunque no sencilla, es por medio del Diario de los Debates, el cual se ubica dentro de la opción Parlamentarios del menú principal (sin embargo, este procedimiento implica conocer el día en que se presentó el dictamen respectivo). Al escoger la opción Diario de Debates, se abre una página secundaria en donde se muestran los diarios por fecha. Si el usuario conoce las fechas del proceso presupuestario, entonces podría delimitar su búsqueda a los diarios del mes de diciembre¹⁷. Dentro del diario se encuentra el dictamen respectivo.

Gráfica 3. Valores de la dimensión Dictámenes.



Fuente: elaboración propia con base en las páginas web de los congresos estatales.



Dimensión Decretos

En la gráfica 4 se exponen los valores de la dimensión sobre los decretos. En este caso, el promedio fue de 0.51. Las páginas web con los mejores puntajes fueron las de Nayarit, Jalisco y Chihuahua. En la página web del congreso de Nayarit, su menú principal contiene la opción Qué hacemos, dentro de la cual hay que elegir Proceso Legislativo, y posteriormente, Leyes y Decretos. Hecho lo anterior, se envía a una página secundaria en donde se encuentra el motor de búsqueda. Una vez encontrado el decreto, este se puede descargar y consultar. Además, en la lista de resultados se cuenta con la opción para acceder a la votación, un documento que contiene el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto. En Jalisco, en la barra de menú se encuentra la opción Trabajo Legislativo, en ella hay que escoger la subopción INFOLEJ, la cual envía a una página secundaria en donde se ubica el motor de búsqueda. Después de escribir la palabra “presupuesto”, se despliega el resultado con las diversas fases del proceso legislativo. Además, cuenta con un icono dentro del cual se puede consultar el resultado de la votación del decreto, con el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto. En el congreso de Chihuahua, en el menú principal se ubica la opción de Biblioteca, una vez seleccionada, se envía al usuario a una página secundaria, en donde hay que escoger la opción de Decretos. También se cuenta con un motor de búsqueda, y se puede acceder al documento. Al mostrar los resultados, también se ofrece información sobre la votación, junto con el nombre de los legisladores y el sentido del voto.

En contraste con estos casos, se encuentran los congresos de Veracruz, Sonora, Quintana Roo, Puebla, Morelos e Hidalgo. Por ejemplo, en Morelos, la pá-

17 Hay que recordar que el Ejecutivo de la Ciudad de México debe entregar la iniciativa de presupuesto de egresos a más tardar el 30 de noviembre, y el congreso debe aprobarla a más tardar el 20 de diciembre. Cuando inicia un nuevo periodo constitucional de gobierno, las fechas respectivas son 20 y 27 de diciembre.



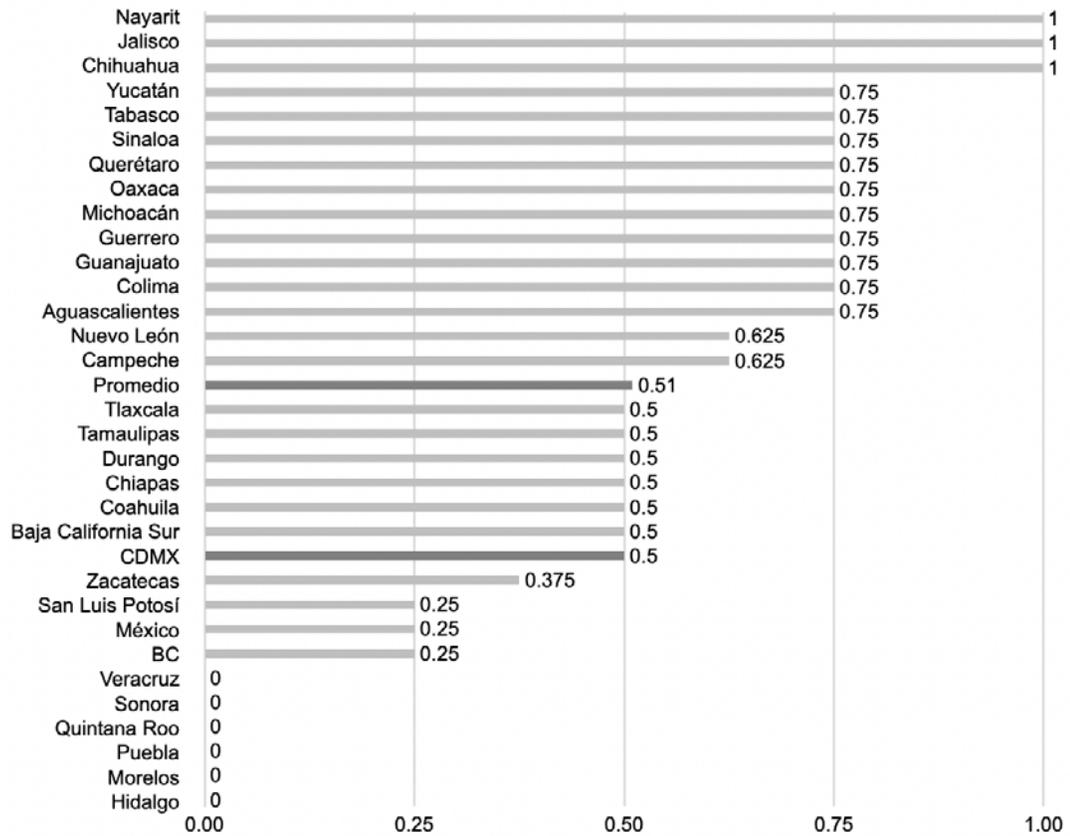
gina web muestra un menú principal con las opciones Inicio; Poder Legislativo; Diputados; Comunicación Social; Transparencia; y Contacto. En ninguna de ellas hay opciones secundarias que hagan referencia a los decretos. Debajo del menú principal se ubica un menú secundario con las opciones de Comisiones; Transparencia; Prensa; Leyes; e Iniciativas, sin embargo, no funcionan. La página web del congreso de Quintana Roo contiene, en su menú principal, la opción de Documentos Legislativos; una vez seleccionada, se muestran las opciones de Sesiones; Iniciativas; Acuerdos; y Decretos y declaratorias. No obstante, no se encontró el decreto correspondiente al presupuesto de 2019. Esto se debe a que sólo se cuenta con información para la XVI Legislatura, la cual inició su periodo en septiembre de 2019. En Puebla, dentro de la opción de Legislación, tampoco se detectó alguna subopción que haga referencia a los decretos.

En la gráfica 4 se observa que la página web del congreso de la Ciudad de México obtuvo una puntuación de 0.5, ligeramente por debajo del promedio. Aquí se observó lo siguiente. En el menú principal hay que escoger la opción Parlamentarios, en donde se encuentra la subopción Decretos. Se envía al usuario a una página secundaria, en donde hay que dar click al botón Decretos. Una vez hecho esto, se despliega una lista con los decretos, en donde no se cuenta con un motor de búsqueda. Los títulos de estos documentos hacen referencia a su fecha, por lo tanto, el usuario tiene que acceder a cada uno para conocer su contenido.¹⁸

¹⁸ Por ejemplo DECRETO_DICTAMEN_47_27_28_12_2018.pdf, DECRETO_DICTAMEN_47_28_28_12_2018.pdf, DECRETO_DICTAMEN_47_29_28.



Gráfica 4. Valores de la dimensión Decretos.



Fuente: elaboración propia con base en las páginas web de los congresos estatales.

Mejores prácticas y recomendaciones para el congreso de la Ciudad de México

Los resultados anteriores muestran de manera clara que existen diferencias entre los congresos con relación a la facilidad para encontrar y acceder a los documentos



relacionados con la función presupuestaria del poder Legislativo. En términos comparados, el congreso de la Ciudad de México no resultó bien evaluado: en términos del itp, tuvo un valor por debajo del promedio. En consecuencia, en esta sección se destacan las mejoras prácticas detectadas para que sean implementadas en el congreso de la Ciudad de México y, por supuesto, en otros congresos con rezagos. Conviene aquí resaltar uno de los argumentos a favor de los estados federales, es decir, en donde existen dos o más niveles de gobierno con cierto grado de autonomía constitucional. Gracias a esta autonomía, los gobiernos federal y estatal pueden diseñar e implementar diversas políticas públicas sobre un mismo tema (Oates, 1999). Esto permite que haya un aprendizaje horizontal y vertical entre los gobiernos de un mismo nivel o entre el gobierno federal y el estatal, es decir, que se vayan replicando las mejores políticas y abandonando las peores. En tal sentido, las siguientes secciones destacan las mejores prácticas detectadas en otros congresos para que sean adoptadas no sólo por el congreso de la Ciudad de México, sino también por aquellos que mostraron rezagos en el ITP.

Proceso para acceder a la iniciativa del presupuesto

En la evaluación de la dimensión de iniciativas, nueve congresos obtuvieron el máximo puntaje. El aspecto que comparten es que hay una sección claramente identificable para las iniciativas. Las variaciones se presentan de la siguiente forma. Por ejemplo, en el congreso de Yucatán, hay que seleccionar primero la opción de Gaceta Parlamentaria para encontrar la sección de iniciativas. En Sinaloa, debajo del menú principal se muestra un menú secundario que contiene las Iniciativas, los Dictámenes y los Decretos, entre otros documentos. En Querétaro, aunque las iniciativas no están en un menú secundario como en Sinaloa, se pueden detectar fácilmente en la opción de Servicios Parlamentarios. En Aguascalientes, dentro del menú principal, en la opción de Agenda Legislativa, también se encuentra la subopción de las iniciativas. Como se puede notar, la buena práctica consiste en



ofrecer al usuario una forma fácil para encontrar la opción de las iniciativas. En las siguientes imágenes se muestran los ejemplos señalados.

Imagen 1. Iniciativas en página web del congreso de Sinaloa.



Fuente: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>.

Imagen 2. Iniciativas en página web del congreso de Querétaro.



Fuente: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/>.

Imagen 3. Iniciativas en página web del congreso de Aguascalientes.

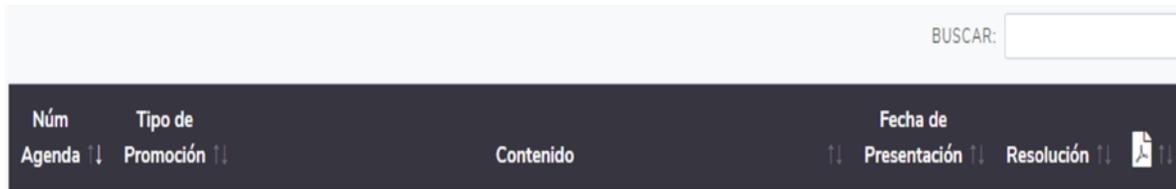


Fuente: <https://congresoags.gob.mx>.



Una vez que se ha encontrado la opción de las iniciativas, la segunda buena práctica consiste en ofrecer al usuario la herramienta de motor de búsqueda, ya que gracias a ella se pueden filtrar los documentos para encontrar la iniciativa de interés. Además, hay que asegurar que al escribir las palabras clave, se arroje el documento deseado. En las imágenes se muestran los motores de búsqueda para las iniciativas disponibles en algunos congresos.

Imagen 4. Motor de búsqueda para iniciativas en el congreso de Aguascalientes.



Fuente: <https://congresoags.gob.mx>.

Imagen 5. Motor de búsqueda para iniciativas en el congreso de Chihuahua.



Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>



Imagen 6. Motor de búsqueda para iniciativas en el congreso de Sinaloa.



Fuente: <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>.

En el caso de la Ciudad de México, aunque la sub-opción de iniciativas se encuentra fácilmente dentro de la opción de Leyes (imagen 7), al seleccionarla envía a una página secundaria que no cuenta con motor de búsqueda (imagen 8). Al dar *click* en el botón “Leer más”, se descarga un documento en formato Excel en donde se enlistan las iniciativas. La recomendación concreta es sustituir este proceso e implementar en su lugar un motor de búsqueda funcional, es decir, en el que al escribir una palabra clave (por ejemplo, “presupuesto”), se encuentre la iniciativa respectiva y que se pueda descargar para su consulta.

Imagen 7. Iniciativas en página web del congreso de la Ciudad de México.



Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.



Imagen 8. Iniciativas sin motor de búsqueda, Congreso Ciudad de México.



Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Proceso para acceder al dictamen del presupuesto

Las mejores prácticas en esta dimensión consisten en una identificación fácil de los dictámenes, en contar con un motor de búsqueda que permita encontrar el documento respectivo, en consultar el documento, y en consultar la votación de los integrantes de la comisión dictaminadora. Con relación al primer aspecto, se pueden mencionar los siguientes ejemplos. En Yucatán, después de seleccionar la opción de Gaceta Parlamentaria, se encuentra la subopción de los Dictámenes; en Guanajuato, los dictámenes se encuentran en la opción de Trabajo Legislativo; y en Chihuahua se ubican en la opción de Biblioteca.

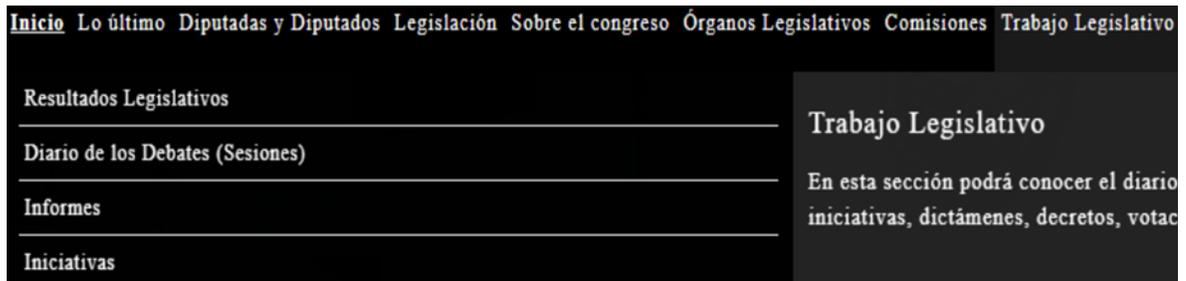
Imagen 9. Dictámenes en la página web del congreso de Yucatán.



Fuente: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>.



Imagen 10. Dictámenes en la página web del congreso de Guanajuato.



Fuente: <https://www.congresogto.gob.mx/>.

Imagen 11. Dictámenes en la página web del congreso de Chihuahua.



Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Al igual que en el caso de las iniciativas, es importante contar con un motor de búsqueda que funcione y arroje el resultado deseado. La siguiente práctica deseable es que se pueda conocer la votación de la comisión dictaminadora. En este sentido, entre aquellos congresos que cumplieron con este indicador se detectaron varias modalidades. Por ejemplo, en algunos casos, al final del documento del dictamen se encontraron los resultados de la votación, junto con el nombre, fotografía y el sentido del voto de los legisladores integrantes de la comisión. En otros, aunque la votación no estaba dentro del dictamen, en la lista de los dictámenes se mostraban el dato respectivo. Este fue el caso del congreso de Chihuahua (imagen 12), en donde junto al resultado para acceder al documento, se detalla el resultado de



la votación de la comisión dictaminadora, con los nombres de los legisladores, el partido al que pertenecen y el sentido de su voto.

Imagen 12. Votación de la comisión dictaminadora del congreso de Chihuahua.

Dictamen

LXVI - I Año - I PO. Se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2019.

Se turnó a: Comisión

Comisión: Programación, Presupuesto y Hacienda Pública

Número (Comisión): DCPHP/06/2018

Aprobación en comisión: 19 diciembre 2018

Votación en Comisión: Mayoría

3 votos a favor: Alejandro Gloria González (PVEM), Rocio Guadalupe Sarmiento Rufino (MC), Jesús Alberto Valenciano García (PAN)

1voto en contra: Miguel Ángel Colunga Martínez (MORENA)

Descargas: Dictamen Dictamen

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.

Como se mencionó anteriormente, en el caso del congreso de la Ciudad de México, para encontrar la sección de dictámenes hay que escoger la opción de Transparencia en el menú principal, y después seleccionar la subopción de Transparencia proactiva. Hecho lo anterior, se envía al usuario a una página secundaria en donde, entre otros documentos, se encuentran los dictámenes. Sin embargo, no hay un motor de búsqueda, y no existe la posibilidad de consultar los documentos (imagen 13). La opción de descarga consiste sólo en un documento Excel en donde se muestran diversos dictámenes, sin que se pueda consultar el documento respectivo. En consecuencia, la recomendación concreta es ubicar la sección de Dictámenes junto con la sección de Iniciativas (la cual actualmente está en la opción de Leyes del menú principal), e instalar la herramienta del motor de búsqueda, junto con



la posibilidad de descargar el documento y contar con la votación de la comisión dictaminadora (similar a lo que hace Chihuahua).

Imagen 13. Sección de dictámenes en el congreso de la Ciudad de México.

Dictámenes a Decreto

Dictámenes a decreto 1er período ordinario

DESCARGAR

Dictámenes a decreto 2do período ordinario

DESCARGAR

Dictámenes a decreto 1er período extraordinario

DESCARGAR

Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Proceso para acceder al decreto del presupuesto

Finalmente, mencionamos las buenas prácticas para acceder del documento del decreto del presupuesto de egresos. De forma similar al proceso anterior, aquí las buenas prácticas se enfocan en identificar de manera fácil la sección de los decretos, en contar con un motor de búsqueda, en acceder al documento y en conocer la votación sobre el decreto. Hay variaciones al respecto. La más común es que los Decretos se encuentren en alguna de las opciones del menú principal. Por ejemplo, en el congreso de Oaxaca se ubican dentro de la opción de Trabajo Legislativo; y en Colima están en la opción de Actividad Legislativa. Otra modalidad es encontrarlos en un menú secundario dentro de la página principal. Esto ocurrió en los congresos como el de Guerrero y Nayarit.

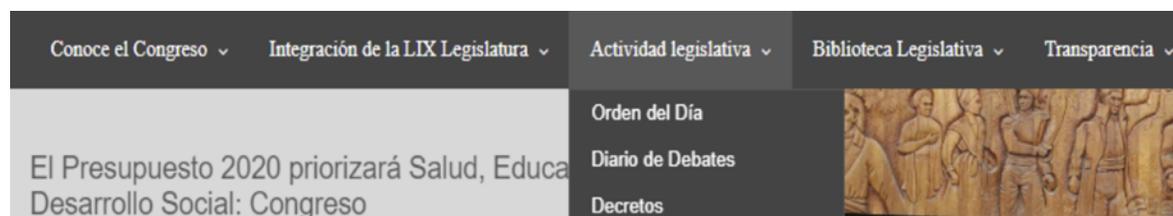


Imagen 14. Decretos en la página web del congreso de Oaxaca.



Fuente: <https://www.congresooaxaca.gob.mx/>

Imagen 15. Decretos en la página web del congreso de Colima.



Fuente: <http://www.congresocol.gob.mx/>

Imagen 16. Decretos en la página web del congreso de Guerrero.



Fuente: <http://congresogro.gob.mx/62/inicio/>



Imagen 17. Decretos en la página web del congreso de Nayarit.



Fuente: <http://www.congresonayarit.mx/>.

En concordancia con las secciones anteriores, el proceso para consultar los decretos también debe contar el motor de búsqueda, la posibilidad de acceder al documento, y los resultados de la votación en el pleno. En las imágenes 18 y 19 se muestran los casos de Chihuahua y Nayarit. Asimismo, es importante que el usuario pueda conocer el resultado de la votación del decreto. Como se observa en la imagen 19, entre los detalles del resultado de la búsqueda se encuentra la opción de la votación. Una vez encontrado el documento, se da click en la opción de votación y se muestra el resultado, junto con el nombre de los legisladores, su partido político y el sentido del voto. En Chihuahua, una vez que el motor de búsqueda arroja los resultados, se observa que éstos detallan la votación, tanto en lo general como en lo particular (imagen 20). Por cuestiones de espacio, sólo se observa la votación en lo general.

Imagen 18. Motor de búsqueda del congreso de Chihuahua.



Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.



Imagen 19. Motor de búsqueda del congreso de Nayarit.

Buscar:

No. [▲]	Origen	Fecha Pres.	Legislatura	Año	Periodo	Descripción	Iniciativa	Dictamen	Tipo	Resol.	Fecha Resol.	Votación	Public.
------------------	--------	-------------	-------------	-----	---------	-------------	------------	----------	------	--------	--------------	----------	---------

Fuente: <http://www.congresonayarit.mx/>.

Imagen 20. Detalles del decreto de presupuesto de egresos. congreso de Chihuahua.

Decreto 260/18

LXVI - I Año - I PO. Se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua, para el Ejercicio Fiscal 2019.

Descargas: [Decreto](#) [Decreto](#) [Tomo 1](#) [Tomo 2](#) [Publicación](#)

Sentido de la Resolución: Aprobado

Votación: Mayoría

En lo general:

21 votos a favor, emitidos por las y los diputados: Rubén Aguilar Jiménez (P.T.), Luis Alberto Aguilar Lozoya (P.A.N.), Fernando Álvarez Monje (P.A.N.), Georgina Alejandra Bujanda Ríos (P.A.N.), Anna Elizabeth Chávez Mata (P.R.I.), René Frías Bencomo (P.N.A.), Blanca Gámez Gutiérrez (P.A.N.), Alejandro Gloria González (P.V.E.M.), Carmen Rocío González Alonso (P.A.N.), Miguel Francisco La Torre Sáenz (P.A.N.), Obed Lara Chávez (P.E.S.), Patricia Gloria Jurado Alonso (P.A.N.), Misael Máynez Cano (P.E.S.), Amelia Deyanira Ozaeta Díaz (P.T.), Lorenzo Arturo Parga Amado (M.C.), Rocio Guadalupe Sarmiento Rufino (M.C.), Jorge Carlos Soto Prieto (P.A.N.), Marisela Terrazas Muñoz (P.A.N.), Jesús Alberto Valenciano García (P.A.N.), Jesús Velázquez Rodríguez (P.R.I.) y Jesús Villarreal Macías (P.A.N.).

11 votos en contra de las y los legisladores: Omar Bazán Flores (P.R.I.), Benjamín Carrera Chávez (MORENA), Francisco Humberto Chávez Herrera (MORENA), Miguel Ángel Colunga Martínez (MORENA), Gustavo De la Rosa Hickerson (MORENA), Ana Carmen Estrada García (MORENA), Rosa Isela Gaytán Díaz (P.R.I.), Janet Francis Mendoza Berber (MORENA), Leticia Ochoa Martínez (MORENA), Marisela Sáenz Moriel (P.E.S.) y Lourdes Beatriz Valle Armendáriz (MORENA).

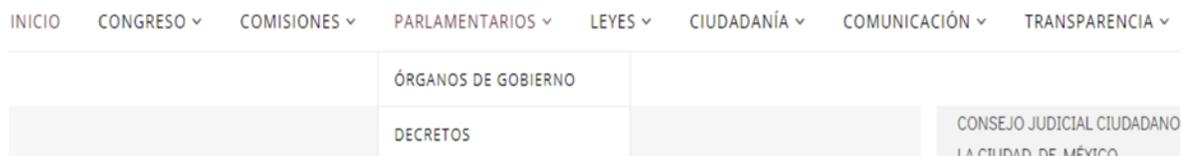
1 (uno) no registrado, de la Diputada Martha Josefina Lemus Gurrola (P.E.S.).

Fuente: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/>.



En el congreso de la Ciudad de México, los decretos se encuentran en la opción de Parlamentarios del menú principal (imagen 21). Al escoger la sub-opción Decretos se envía al usuario a una página secundaria, la cual no cuenta con un motor de búsqueda (imagen 22). Al dar *click* en el título Decretos (imagen 23), sólo se despliega una lista con los decretos, en los cuales hay que buscar el respectivo para el presupuesto de egresos. Como se observa en la imagen 23, los decretos se identifican por su fecha, no por el tema o contenido. Las recomendaciones sobre la búsqueda de los decretos es establecer el motor de búsqueda (como en Chihuahua y Nayarit). Igualmente, acompañar lo anterior con los resultados de la votación en el pleno, tanto en lo general como en lo particular, mostrar el nombre de los legisladores, su partido y el sentido del voto.

Imagen 21. Ubicación de los decretos en el menú principal, congreso de la Ciudad de México.



Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

Imagen 22. Página secundaria de la sub-opción Decretos, congreso de la Ciudad de México.



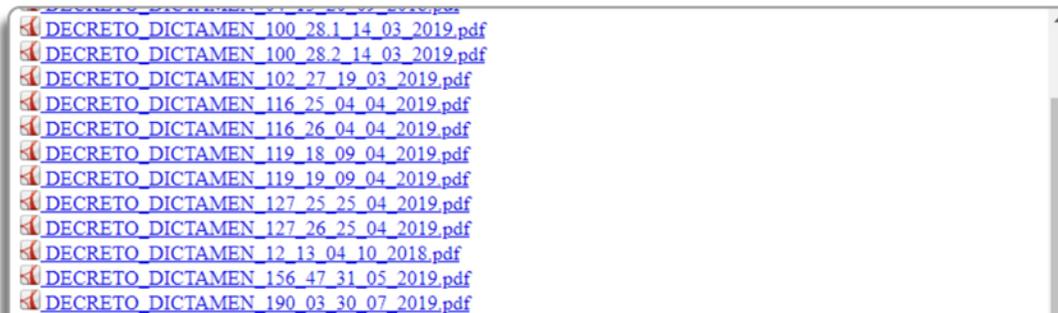
Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.



**Imagen 23. Resultados de la opción Decretos,
congreso de la Ciudad de México.**

Decretos

20 agosto, 2019



Fuente: <https://www.congresocdmx.gob.mx/>.

En suma, lo anterior muestra que la información de la página web del congreso de la Ciudad de México tiene muchas áreas de oportunidad, al menos con respecto a la transparencia de la función presupuestaria. Sintetizando las recomendaciones, las iniciativas, dictámenes y decretos aprobados por el congreso deben tener una sección identificable y clara dentro del menú principal o en una de sus opciones. Por ejemplo, podría integrarse en la opción de Leyes o Parlamentarios (que ya existen), o en una nueva opción (que podría llamarse Trabajo Parlamentario, Actividad Legislativa, Agenda Legislativa, etcétera). Hay que evitar que estén dispersas entre varias opciones. La segunda recomendación es implementar la herramienta del motor de búsqueda para los tres documentos, y asegurarse de que arroje el resultado deseado al escribir las palabras clave. Una vez encontrado, se debe ofrecer al ciudadano la opción de descargar el documento para su consulta. Finalmente, en el caso de los dictámenes y los decretos, procurar que se pueda consultar el resultado de la votación, junto con el nombre del legislador, su fotografía, el partido



al que pertenece y el sentido del voto. Estas recomendaciones también se pueden aplicar para otros temas diferentes a la función presupuestaria. En consecuencia, se mejoraría de manera sustantiva la transparencia y facilidad para acceder a los documentos relacionados con las funciones del poder Legislativo.

Reflexiones

A más de 15 años de que se publicó la primera ley federal sobre transparencia y acceso a la información, así como las respectivas leyes estatales, aún se detectan diferencias a nivel estatal. En el tema de la transparencia de la función presupuestaria, la evidencia que se mostró en este capítulo da cuenta de que las páginas web de los congresos estatales ofrecen herramientas diferentes a los ciudadanos para encontrar los documentos esenciales. Insistimos en que no sólo es importante que la información esté disponible, sino también que esta pueda ser encontrada con cierto grado de facilidad.

Los resultados también muestran que es posible implementar procedimientos sencillos y claros para que los ciudadanos puedan estar informados sobre las decisiones que se toman al interior del poder Legislativo en materia presupuestaria. En tal sentido, el congreso de la Ciudad de México puede retomar e implementar las mejores prácticas detectadas en otros congresos para aumentar su transparencia y facilidad para que el ciudadano pueda acceder a los documentos relacionados con la función presupuestaria. Se trata de una tarea factible y sencilla, que ya está siendo implementada en otros congresos.



Bibliografía

CIDE-COMAIP (2010). *Métrica de la Transparencia 2010*. Ciudad de México: CIDE-COMAIP.

CIDE-COMAIP (2014). *Métrica de la Transparencia 2014*. Ciudad de México: CIDE-COMAIP.

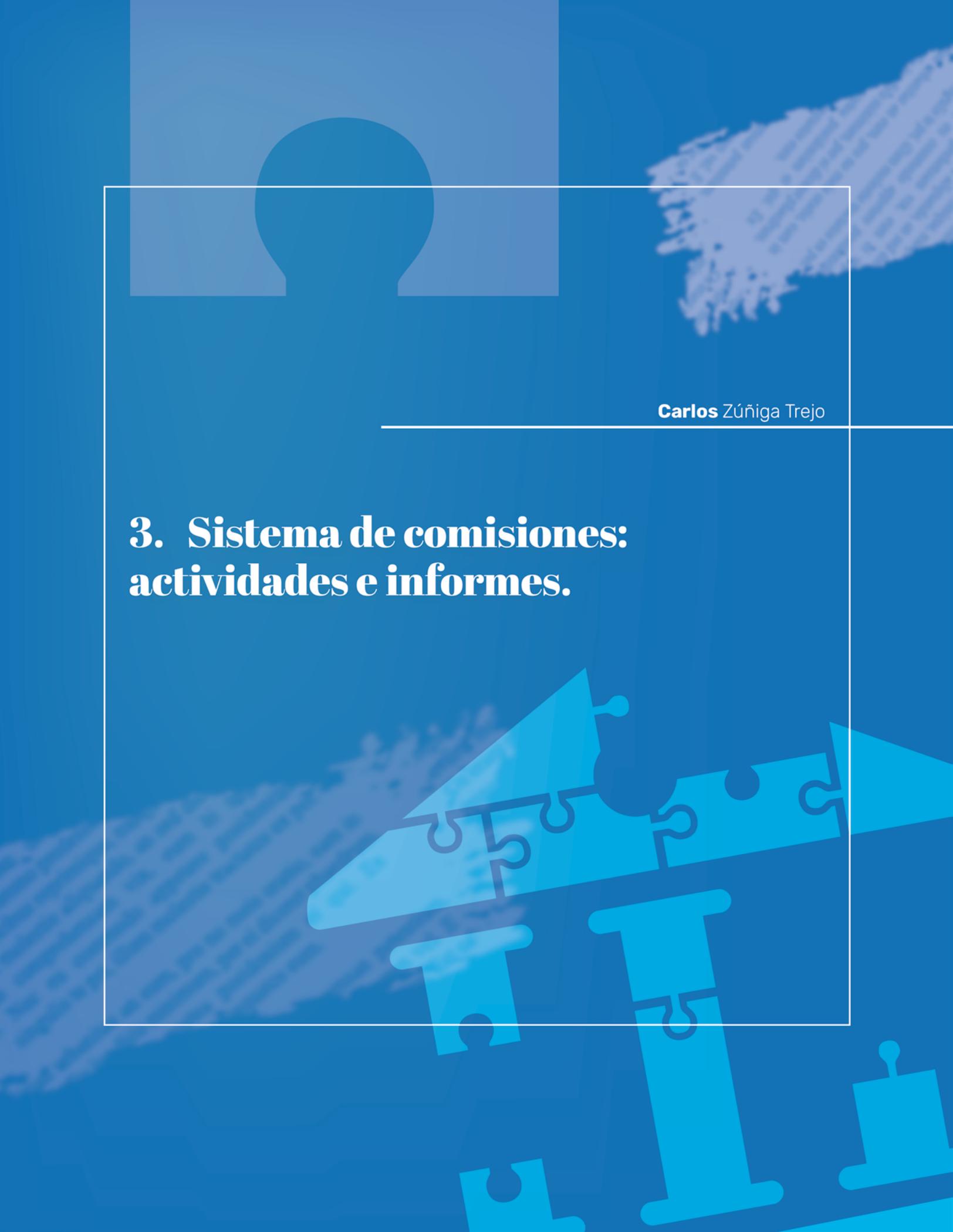
Nacif, B. (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra.

Nacif, B., Hernández, D., & Egren, J. (2007). Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México. Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Puente, K. (2011). La transparencia legislativas local en México. En L. Martí (coord.), *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información* (pp. 159-189). México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información-Arana Editores.

Puente, K., & Luna, I. (2018). *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Transparencia y Apertura de la Cámara de Diputados de México*. México: UNAM-INAI.



Carlos Zúñiga Trejo

3. Sistema de comisiones: actividades e informes.

Sistema de comisiones: actividades e informes.

Carlos Zúñiga Trejo

Introducción

Los parlamentos son por naturaleza conflictivos. Están diseñados para construir acuerdos y tomar decisiones colegiadas por medio de la confrontación y debate político de las fuerzas partidistas que los componen. Por ello, no debe sorprender a nadie la desconfianza e incertidumbre que generan entre la ciudadanía. No obstante, esta aprensión que sienten las personas hacia sus representantes, que en buena medida es inevitable, también constituye un peligro potencial para la democracia.

La idea de un Parlamento Abierto surge precisamente de la preocupación por la baja popularidad de las instituciones parlamentarias, y se fundamentan en dos nociones centrales: la difusión del trabajo legislativo y la participación del ciudadano en los procesos políticos. En México, no obstante, la construcción del modelo de Parlamento Abierto es una asignatura pendiente, especialmente a nivel estatal, lo que impide la comprensión integral de la labor parlamentaria y la interiorización de los valores de la democracia representativa (Puente, 2016). Su correcta implementación significaría una reconstrucción de la relación entre representantes



y representados y un refuerzo sustantivo al comportamiento democrático. Por supuesto, no se trata de una solución definitiva a todos los problemas que aquejan a los Congresos modernos, sino más bien de un principio para su renovación (Luna Pla, 2018).

En este texto se exponen brevemente los elementos para analizar el modelo de Parlamento Abierto en los sistemas de comisiones. Se enfatiza el imprescindible rol de las comisiones en el correcto funcionamiento del Poder Legislativo y se argumenta que gran parte del éxito del modelo recae en su desempeño y en como informan a la ciudadanía de él. Para ello se examina la experiencia de la Cámara de Diputados durante la LXII Legislatura, señalando las áreas de oportunidad y recomendaciones que pueden ayudar a la consolidación del modelo de Parlamento Abierto en el Primer Congreso de la Ciudad de México.

Contexto: Congresos modernos y comisiones modernas

Tradicionalmente los Congresos contaban con una sola función central, la de legislar, lo cual hacía de la comunicación entre representantes y representados una tarea intrascendente. Si bien el esquema de representación basado en el contractualismo no omitía el interés legítimo de los ciudadanos por conocer los asuntos públicos, daba por satisfecha esta demanda por la naturaleza misma de la relación entre los legisladores y su distrito electoral. En otras palabras, para los criterios de la época, era más que suficiente que el legislador fuese a su distrito e informase a sus votantes sobre su accionar y sobre aquello que había sido votado en la Asamblea.

Aunque el deber moral de los legisladores de informar al electorado poco ha cambiado a lo largo de la historia, sí lo han hecho las funciones y diseño de los parla-



mentos, y con ello, las necesidades de información de la ciudadanía. Hoy en día, las funciones del Poder Legislativo no se limitan a hacer leyes, también incluyen labores de decisión y regulación de políticas públicas, de control del Ejecutivo y equilibrio con el Poder Judicial, de especialización y enlace y, por supuesto, de transparencia y administración interna (Zúñiga, 2018). La adición de estas y otras nuevas funciones parlamentarias delinea los principios o características que definen a un parlamento moderno, el cual debe ser:

- **Representativo:** Debe representar social y políticamente la diversidad de la población, asegurando la equidad y derechos de todos los grupos sociales.
- **Transparente:** Abierto a la población y transparente en su funcionamiento.
- **Accesible:** Debe involucrar activamente a la ciudadanía, incluyendo a las asociaciones y movimientos de la sociedad civil.
- **Responsable:** Rinde cuentas al electorado del desempeño de sus funciones y garantiza actuar con integridad y ética, tanto individual como colectivamente.
- **Eficaz:** Cumple con una buena organización interna de conformidad con los valores democráticos y desempeña sus funciones cerciorándose de responder a las necesidades de toda la población.
- **Profesional:** Se asegura de contar con personal profesional altamente especializado que apoye en el trabajo legislativo; tiene mecanismos institucionales que privilegian la pericia y experiencia de sus miembros e incentivan la socialización del conocimiento entre ellos. (Beetham, 2005:7; Puente, 2016).



La creciente complejidad de los parlamentos requiere sofisticar los medios por los cuales los representantes informan a los representados sobre su trabajo. Ya no es suficiente que el legislador informe a su distrito sobre su trabajo individual. Se requiere, además de lo anterior, una estructura institucional formalizada que procese la complejidad del desempeño parlamentario e informe eficazmente de él a la opinión pública. El desafío, entonces, no sólo está en publicar información relevante, sino en que ésta sea entendible y susceptible de ser examinada y cuestionada.

La solución a este gran problema de legitimidad y apertura no hay que construirlo desde cero. Los parlamentos modernos cuentan con una estructura base que les permite integrar la creciente complejidad del trabajo legislativo y transparentarlo de una forma eficiente y oportuna: el sistema de comisiones. Es precisamente ahí en donde deben realizarse las reformas más significativas para asegurar la consolidación del modelo de Parlamento Abierto, y es que la figura de la comisión constituye el nodo más importante de cualquier Congreso.

No hay una legislatura democrática sin comisiones, por tanto, tampoco hay un Parlamento Abierto sin comisiones transparentes. Éstas son “el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas”, ya que en esencia son “paneles especializados para la discusión y el análisis” de los insumos legislativos (Nacif, 2000: 1). Representan la unidad mínima de trabajo en donde se desarrollan buena parte de las funciones institucionales del Congreso, de ahí que todo principio de un parlamento moderno debe ser obligatoriamente un principio de las comisiones que le componen.

La construcción del modelo de Parlamento Abierto en México ha sido un proceso lento, entorpecido por los vicios del diseño institucional legislativo y que contraviene la desproporcionada fuerza de los partidos políticos. Lo anterior es especialmente cierto para la Cámara de Diputados y tiene consecuencias, no sólo en



términos de transparencia legislativa, sino también en el desempeño del sistema de comisiones (Zúñiga, 2018). No obstante, la Cámara en particular nos permite visualizar el funcionamiento legislativo de las comisiones en materia de transparencia, señalando las áreas de oportunidad que bien pueden ser aprovechadas por cualquier Congreso local.

Examinemos entonces los planes de trabajo, informes y actas de reuniones, que son los principales instrumentos de transparencia con los que cuenta una comisión. En el caso de la Cámara de Diputados, están regulados por la Ley Orgánica del Congreso General, en los artículos 39 y 45; y por el Reglamento de la Cámara de Diputados, en los artículos 157, 158, 164, 165 y 166¹⁹. Esta normativa establece, en resumen, dos mandatos: la obligatoriedad de presentar planes anuales de trabajo e informes semestrales (que incluyen un informe final de labores), y el contenido que deben tener los informes, sin especificar un formato único. En cuanto a las actas de reuniones, el Reglamento de la Cámara establece que las comisiones ordinarias deberán efectuar su aprobación, sin embargo, en ningún momento decreta su obligatoriedad, contenido o formato.

Esta normatividad es claramente insuficiente, principalmente por encomendar el éxito del modelo de Parlamento Abierto y transparencia legislativa a la buena voluntad política de los legisladores y de las comisiones. De igual forma, la reglamentación sólo cubre, de forma muy imprecisa la difusión del trabajo legislativo y en ningún momento contempla la participación del ciudadano. Es menester señalar que la intervención ciudadana no sólo es requerida en el proceso de toma de decisiones, es también crucial en la divulgación de planes e informes de trabajo.

¹⁹ Actualmente también se engloban en el marco del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sin embargo, esta normativa sólo establece los principios de la transparencia legislativa en la Cámara mas no delinea los instrumentos que son analizados en este trabajo.



Es bajo este marco analítico contextual que se estudia el desempeño de las 56 comisiones de la Cámara en la LXII Legislatura. Se decidió observar esta legislatura ya que es la última de un primer periodo presidencial en haber finalizado sus funciones, por lo cual puede evaluarse sus actividades de una forma concluyente. De esta forma, como se detallará en el siguiente apartado, se examinó la presentación de planes de trabajo, informes y actas de reuniones en términos de lo expuesto por la propia ley. Si bien ya mencionamos que es imperfecta y deficiente, tiene la cualidad de ser el producto de una decisión colegiada, por lo cual, incumplirla es un reflejo de incoherencia y menosprecio político.

Actividades e informes: la Cámara de Diputados en la LXII Legislatura

Dos dimensiones del modelo de Parlamento Abierto convergen en la difusión de planes de trabajo, informes y actas de reuniones; la de transparentar la información parlamentaria y la de facilitar el acceso a la información y la participación bidireccional del trabajo legislativo. La primera de ellas refiere precisamente al cumplimiento de la ley en cuanto a las obligaciones en materia de transparencia, mientras que la segunda alude a la apertura de múltiples canales que permitan difundir e involucrar a la ciudadanía en las actividades de las comisiones.

Observar si las comisiones cumplieron con la presentación de planes e informes, así como si reportaron oportunamente sus reuniones por medio de actas de las sesiones, permite evaluar la proactividad de los legisladores para cumplir con los principios de Parlamento Abierto. Especialmente si consideramos que la obligatoriedad expresa en la ley no está secundada por una consecuencia administrativa o jurídica. Por lo tanto, la difusión de la información es, en principio, una acción de responsabilidad moral y, por lo mismo, significa la apertura de un conducto que permite el acceso de la ciudadanía a temas particulares de la agenda legislativa.



Para examinar estas dimensiones se elaboraron dos indicadores que van de cero a uno. El primero mide el cumplimiento de la norma respecto a la presentación de los tres planes anuales y los seis informes de labores que contempla la ley. El segundo indicador mide la proactividad y responsabilidad de las comisiones en la elaboración y presentación oportuna de las actas de las reuniones que llevó a cabo durante la legislatura. Ambos, conjugados, ofrecen una visión general del desempeño en materia de transparencia legislativa de cada comisión de la Cámara de Diputados.

Para el primer indicador, denominado *Presentación de planes e informes*, una comisión consigue la máxima calificación (1.000) si presentó todos los planes de trabajo e informes semestrales que exige la normatividad. Obtiene la mínima valoración si no presentó ningún plan e informe de labores. Mientras, el segundo indicador, *Actas de reuniones*, es el cociente del número de actas publicadas entre el total de reuniones celebradas, por lo que todas las calificaciones caerán entre cero y uno. Finalmente, el resultado de observar ambos indicadores brinda una valoración general de las actividades de las comisiones en materia de transparencia legislativa.

Aunque la presentación de los indicadores se realiza de forma separada, es importante reconocer que, en la práctica, ambos son parte de una única función legislativa. Esta función general sugiere que una comisión tiene un mejor desempeño y es más influyente en la medida en que transparente sus actividades. Debido a que podrá así recibir mayor retroalimentación de su entorno al mismo tiempo que incrementa su efecto sobre él.

No hay duda de que la transparencia legislativa va más allá de las comisiones, ya que se trata de una actividad sistemática, generalizada e institucionalizada; sin embargo, debido a que es en las comisiones en donde la mayor parte del trabajo de la legislatura se lleva a cabo, transparentar sus actividades significa develar



el proceso de construcción de las políticas del Estado. En este sentido, transparentar las actividades de las comisiones de hecho las fortalece, pues modifica el comportamiento de los representantes, quienes tienden a actuar positivamente ante la vigilancia continuada de la ciudadanía.

El anterior supuesto surge de una intuición teórica relativamente moderna: la transparencia permite y facilita el monitoreo del legislador (y por tanto de la comisión y de la Legislatura) por parte de los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, mitigando la búsqueda de intereses personalistas y promoviendo decisiones con beneficios colectivos (Snyder y Ting, 2005; Carey, 2012). Se evidencian dos puntos con esta premisa. Primero, si asumimos que la transparencia mitiga la personalización de la política, entonces dificulta la apropiación de una comisión por parte de sus miembros, en favor de un parlamento ciudadano. Asimismo, en segundo lugar, la apertura impediría la apropiación partidista de las comisiones, ya que las bancadas no podrían tomar decisiones bajo la protección de la secrecía que ofrecen las negociaciones entre las élites legislativas. En este sentido, si bien la transparencia no elimina los espacios para la negociación a puerta cerrada, si condiciona su alcance debido a la vigilancia contante de la opinión pública, misma que legitimará o no las decisiones de una legislatura.

Presentación de planes e informes

Aunque es complicado evaluar qué tan abierta es una comisión, existen ciertas prácticas que permiten medir su nivel de accesibilidad. La publicación de planes de trabajo anuales y de informes semestrales, son una de ellas. Por un lado, es importante señalar que su publicación oportuna permite construir una memoria institucional que deje evidencia de las actividades de la comisión y conforme un conjunto de experiencias colectivas al cual puedan acudir ciudadanos y miembros



de legislaturas posteriores. Por otro lado, la publicación de informes y planes de trabajo fomenta la participación y la rendición de cuentas, lo que en sí mismo eleva la confiabilidad y apoyo en la Legislatura.

Asimismo, la publicidad de planes e informes facilita la profesionalización legislativa, principalmente en sistemas sin reelección inmediata, como lo es el caso aquí estudiado, ya que permite darles seguimiento a los asuntos más relevantes trabajados durante legislaturas anteriores. También, su publicación posibilita un acercamiento más adecuado con los actores externos a la comisión (sean gobierno o sociedad civil), pues les ofrece información de los temas, posturas y decisiones de los legisladores de las comisiones. En este mismo sentido la difusión de informes y planes permite evaluar y justificar la existencia de cada una de las comisiones, ya que no mostrar productos de su trabajo debería ser una justificación suficiente para debatir en el pleno la mantención de una comisión en cada legislatura. Finalmente, la divulgación desincentiva la personalización de la política en favor de decisiones con beneficios colectivos, pues los dictámenes de las comisiones, así como los juicios de los legisladores están permanentemente a examen de la opinión pública.

Por estas razones la presentación de planes e informes resulta una actividad relevante por sí misma para la evaluación del desempeño de cada comisión en función de los principios del modelo de Parlamento Abierto. En el caso de la Cámara de Diputados, como ya se mencionó más arriba en el texto, la Ley Orgánica del Congreso obliga a las comisiones a presentar un programa anual de trabajo, rendir un informe semestral de actividades y sesionar cuando menos una vez al mes. Al no estar obligadas las comisiones a presentar dichos documentos, dado que no hay una sanción administrativa o jurídica, este indicador termina midiendo no sólo el cumplimiento de la normativa, sino también la actitud proactiva en materia de transparencia por parte de las comisiones. Así, aquellas comisiones que dispongan entregar los documentos que establece la ley dan muestra de un



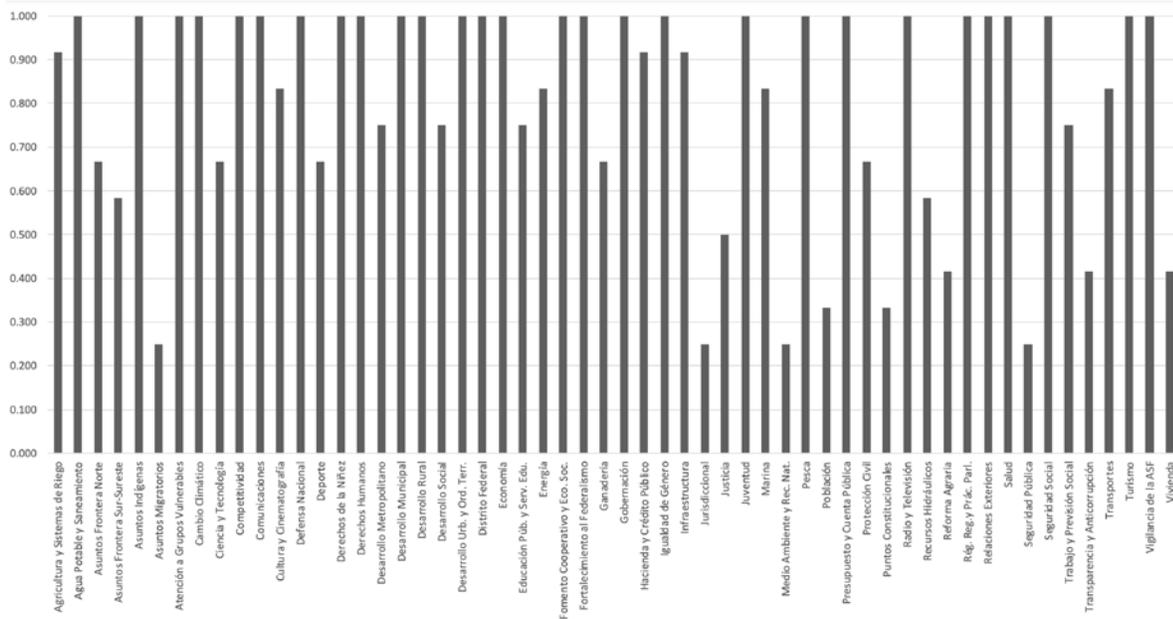
interés genuino por informar de sus labores. Así, la máxima calificación en este indicador se obtiene si la comisión presentó los tres planes y los seis informes que pide la normatividad.

Como muestra el gráfico siguiente, la presentación de planes e informes conforme lo establecido en la ley es una actividad fragmentada en la Cámara. Sólo la mitad de las comisiones presentaron todos los planes e informes que la normativa les indica, mientras que la otra mitad faltó a uno o más de estos documentos. La ventaja de presentar los datos de esta forma es que nos muestra no sólo qué comisiones cumplieron cabalmente con la reglamentación, sino también, cuales fueron más constantes a lo largo de los tres años de la legislatura.

Se debe señalar que todas las comisiones presentaron por lo menos un plan de trabajo, no así en los informes, en dónde la comisión de Población no presentó informe alguno y 14 comisiones presentaron 3 o menos. Este indicador puede ser fácilmente malinterpretado, debido a que da la impresión de que se puede ser más o menos transparente. La realidad es que, en estricto sentido, sólo las comisiones que presentaron todos los documentos son transparentes, el resto fallan en presentar información y crear canales por los cuales grupos de la sociedad civil puedan acercarse al trabajo parlamentario.



Gráfica 1. Presentación de planes e informes.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta parlamentaria y Reporte Legislativo, Número Seis, Integrallia.

A pesar de lo anterior, matizar la medición permite detectar la inconsistencia de la publicación de actividades por parte de las comisiones. La irregularidad en sí misma no tiene una explicación satisfactoria, y aunque resulta más sencillo juzgar dicotómicamente, se trata de un fenómeno recurrente y que obliga a cuestionarnos su razón. Es prudente sugerir que, al no existir sanción ni una cultura de transparencia interiorizada por parte de los legisladores, la presentación de planes e informes de trabajo es visto más como un requisito burocrático que como un medio de legitimación y empoderamiento ciudadano. Al final, ya sea por discrecionalidad de la comisión, por desacuerdos en su interior, mala organización, falta de recursos o mala administración, predomina la opacidad en la Cámara.



Hay un punto que no se puede detallar con la pertinencia necesaria en este análisis, y es que sólo se consideró la presentación de planes e informes, y en ningún momento se evaluó su calidad. Y aunque este es un debate que amerita otro trabajo aparte, es necesario reflexionar brevemente sobre ello. Y es que, durante la revisión de informes de labores, requerida para la elaboración del presente indicador, se evidenció que las comisiones se limitaban a mostrar la información que les exige la ley. Lo anterior en detrimento de la calidad y accesibilidad de la información. Si bien es verdad que el contenido se adecuaba a la ambigüedad de la normativa, este era deficiente, confuso e irrelevante. Esto es un claro reflejo de lo que ya mencionamos anteriormente, las comisiones consideran las acciones de transparencia un simple requisito burocrático.

Aunque se encontraron algunos pocos informes bien detallados y en un formato accesible, la realidad es que en general se trata de documentos poco manejables y con información superficial. La falta de un formato único y de un consenso abierto y democrático sobre el contenido de los informes hace que en términos prácticos sea imposible para un ciudadano no especializado involucrarse en la vida política del Congreso. Estas carencias, debe advertirse, no sólo son producto de la desidia de las comisiones, sino también de la falta de reglamentación sobre las características de formato y por la displicencia de los lineamientos que establece la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que, en principio, es el órgano encargado de determinar el contenido de los informes. De hecho, se puede notar la falta de interés de la Cámara por la calidad de los informes en tanto debe referirse al acuerdo del 11 de octubre de 2015 de la LIX Legislatura para encontrar los criterios sobre la elaboración de planes e informes. Está de más decir que dichos criterios son anticuados y no responden a las necesidades de información ni de la ciudadanía ni de la academia.



Actas y reuniones

Un parte esencial del funcionamiento legislativo es la “legitimidad manifiesta”, la cual consiste en la reunión regular e ininterrumpida del Congreso que produce entre las fuerzas políticas un sentido más amplio y profundo del derecho moral a gobernar (Packenham, 1990 [1970]: 87). En otras palabras, parte de la legitimidad legislativa se construye mediante la instalación y realización de reuniones de trabajo, por las cuales los partidos, por medio de la asistencia de sus miembros, demuestran el compromiso con las normas del juego, y por ello, con los resultados obtenidos del proceso de toma de decisiones.

En este sentido, es gracias a las actas de reuniones que publican las comisiones que se deja constancia de su trabajo y es a partir de ellas que la ciudadanía puede vincularse con el proceso legislativo. En esencia, si una comisión no se reúne, simplemente carece de legitimidad social y poder político, sin mencionar que incumple gravemente su mandato de representar a la sociedad en asuntos de interés público. En contraste, reunirse y publicar actas, fortalece el peso de sus decisiones en tanto que facilita la obtención de apoyos por parte de actores externos a la comisión. Lo anterior es una forma técnica de decir que una decisión es más legítima y fuerte entre más actores hayan participado en su elaboración y la apoyen públicamente.

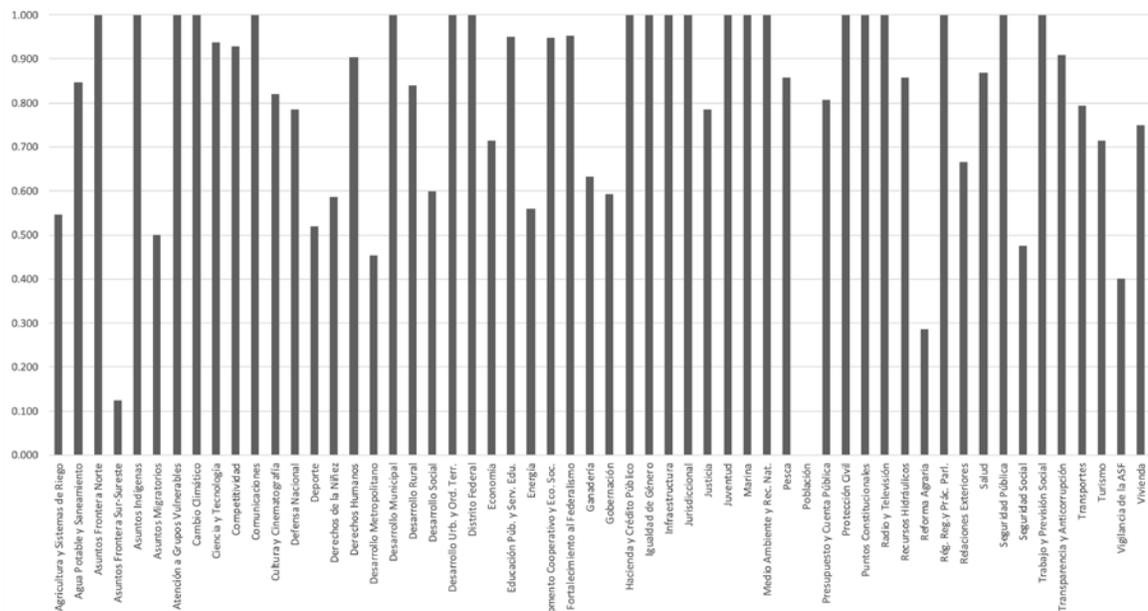
En la práctica a cada comisión se le ofrece apoyo técnico para sus labores burocráticas. La asistencia técnica y administrativa incluye la elaboración y publicación de actas por sesión. En teoría, una comisión debería tener un acta por cada reunión efectuada, incluyendo reuniones de trabajo, comparecencias, sesiones de voto y cualquier otro tipo de junta que se haga en nombre de la comisión. Aunque la norma establece que las comisiones deben reunirse al menos una vez por mes, valorar su trabajo únicamente por el cumplimiento de esta reglamentación impediría observar y comparar la intensidad del trabajo de cada comisión. Si bien no hay razón para



que una comisión se reúna menos de lo indicado por la ley, es indiscutible que hay comisiones cuya exigencia interna requiere que sesione más del mínimo establecido.

Por estos motivos, el número de actas publicadas es, en principio, un buen indicador, no sólo del compromiso de la comisión con la norma, sino también de la cantidad de trabajo que ésta transparenta. Es prudente señalar que la realización de actas es una formalidad burocrática y no una exigencia jurídica. Por supuesto, al igual que con los planes e informes de trabajo, sería prudente reforzar esta herramienta de difusión para consolidar la transparencia del trabajo en comisiones. Dicho lo anterior, recuérdese que este indicador observa el número de actas presentadas entre el total de reuniones celebradas a lo largo de la legislatura, haciendo que la unidad signifique que una comisión presentó tantas actas como reuniones celebradas.

Gráfica 2. Actas y reuniones.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria y del Reporte Legislativo, Número Seis, Integralia (2012-2015).



En el gráfico anterior se observa el desempeño de las comisiones en la difusión y publicación de actas de sesiones. Asimismo, permite además evaluar la legitimidad manifiesta de las comisiones, es decir, la pertinencia de su existencia según su intensidad de trabajo efectivo. El resultado es que más de un tercio de las comisiones que integraron la LXII Legislatura cumplieron con presentar tantas actas como reuniones celebradas, el resto de las comisiones faltan en reportar la totalidad de sus sesiones.

En general el indicador es bastante alto, ya que 35 comisiones están por arriba del promedio (0.802). Aun así, el número de comisiones por debajo del promedio sigue siendo de poco más de un tercio del total de las comisiones que formaron parte de la Cámara durante la LXII Legislatura. El indicador muestra que sigue predominando la opacidad parcial o total de las comisiones, no ya por aquellas que no presentan el total de las actas, sino particularmente por aquellas que simplemente se desconoce la razón de su existencia si no hay registro de sus sesiones de trabajo. El argumento que sostiene esta preocupación es un principio básico: para que una comisión alcance un correcto desempeño debe en un inicio existir, de otra forma es un hueco enorme de transparencia burocrática, presupuestal y democrática.

La falta de información impide el vínculo entre la comisión y actores externos relevantes. La ausencia de actas que expongan el trabajo legislativo imposibilita el acceso y la intervención de la sociedad civil, la cual no cuenta con instrumento alguno para valorar el proceso legislativo, ni para determinar cuál es el mejor espacio de participación. Es por ello por lo que la presentación y seguimiento de actas se vuelve fundamental para la consolidación del modelo de Parlamento Abierto, ya que es la forma más simple mediante la cual una comisión da a conocer sus labores y se vincula con el grueso de la ciudadanía.

Ambos indicadores revelan una doble carencia en materia de transparencia legislativa. Por un lado, las mediciones dejan ver la falta de cumplimiento normativo por



parte de las comisiones y la nula calidad y homogeneidad de los planes, informes de trabajo y actas de reuniones. Por otro lado, una carencia que no se ve reflejada en las mediciones anteriores, pero que sin embargo forma parte de las dificultades de acceso a los documentos analizados, es la deficiencia de los micrositos de las comisiones. Debe señalarse que no existe normativa alguna que regule el diseño de los micrositos, ni mucho menos su contenido, lo que hace de estos espacios áreas de oportunidad inigualables para acercarse a la ciudadanía y transparentar el trabajo parlamentario. En el presente análisis se omitieron, precisamente porque no existe punto de referencia para valorar los micrositos. Son, en pocas palabras, zonas abandonadas a la discrecionalidad de cada comisión.

Reflexiones finales: Aprendizajes y áreas de oportunidad para consolidar un Parlamento Abierto

El proceso de recolección de información, elaboración y aplicación de los indicadores sobre *Presentación de planes e informes* y *Actas y reuniones* de las comisiones de la Cámara de Diputados reveló consigo áreas de oportunidad y aprendizajes que van más allá de lo expuesto por dichas mediciones. Si bien durante la exposición de los resultados ya se han presentado distintas reflexiones sobre el papel de las comisiones en la construcción de un Parlamento Abierto, resulta imprescindible resumir en este apartado las lecciones sobre transparencia legislativa que surgieron del proceso de investigación.

Es importante señalar que, aunque se estudió el Poder Legislativo a nivel federal, tanto las mediciones como las enseñanzas que deja el análisis pueden ser aplicadas a cualquier Congreso local o nacional. Dicho lo anterior, podemos rescatar las siguientes reflexiones y áreas de oportunidad para la consolidación del modelo de Parlamento Abierto en la Ciudad de México:



- **Primero:** Los indicadores dejaron ver que la publicación de información por parte de los legisladores en comisiones es considerada un simple requisito burocrático y no un principio democrático. Los legisladores no parecen entender los beneficios personales y colectivos que genera la transparencia legislativa. Este problema político cultural es comprensible, dado que el diseño institucional enfatiza los costes de no actuar con transparencia, mientras que las ganancias, principalmente enunciadas desde la academia, se enfocan en la idoneidad abstracta del modelo de Parlamento Abierto. En este sentido, es importante demostrar también cuáles son las utilidades políticas que tiene la transparencia para los legisladores, de tal forma que no lo consideren un requisito administrativo, sino una inversión individual que beneficia a todos.
- **Segundo:** La uniformidad en la presentación y difusión de la información parlamentaria resulta provechosa. Sistematizar los contenidos, unificar el orden y presentación de la información y homologar los formatos en las que ésta se encuentra disponible al público facilita el análisis y evaluación de las tareas legislativas por parte de académicos, organizaciones civiles y, sobre todo, ciudadanos individuales. En la práctica, la uniformidad de los contenidos y formatos en que se presentan los datos implica la reducción de la curva de aprendizaje requerida para la comprensión de la información.
- **Tercero:** Si bien es ideal que todas las comisiones presenten en sus actas e informes contenidos similares en formatos compartidos, es aún más deseable que dichos contenidos sean concertados con participación expresa de la ciudadanía. En otras palabras, aunque es cierto que nadie está mejor capacitado para informar del trabajo en comisiones que los propios legisladores; también es verdad que nadie sabe mejor lo que desea saber del trabajo legislativo que la propia ciudadanía organizada.



- **Cuarto:** La reglamentación es fundamental para el resguardo del Parlamento Abierto, como también lo son las sanciones a la omisión de la norma. En este sentido, una nueva normativa interna en materia de transparencia legislativa debe contemplar todos los instrumentos posibles de difusión parlamentaria, esto incluye, portales como los microsítios y redes sociales. Si el Congreso no integra los medios de comunicación más usados por la ciudadanía, no cabe duda de que su alcance en cuanto a transparencia legislativa estará seriamente restringido.
- **Quinto:** Un aspecto que no pudo observarse fue el caso de las comparecencias. Ya que durante la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados sólo se registraron cuatro comparecencias en comisiones. Esto no quiere decir que no existan sesiones con actores gubernamentales, sino que éstas se dan bajo la figura de “reuniones de trabajo”. Lo anterior ocurre debido a que la figura de comparecencia resulta amenazante y no genera un entorno de comunicación constructiva entre legisladores y actores de gobierno. De ello se concluye que se requiere revisar las figuras jurídicas mediante las cuales las comisiones consiguen información relevante, de tal forma que se adapten a las condiciones y necesidades de ellas.
- **Sexto:** El cabildeo es una actividad intensa y cotidiana en los Congresos. Generalmente se asocia al secretismo y al conflicto de intereses. Sin embargo, el cabildeo no es necesariamente negativo para una Asamblea, aunque, sí requiere de correctos mecanismos de control para evitar que constituya una intromisión al proceso legislativo. Por ello, es urgente y necesario que los legislativos modernos cuenten tanto con padrones de cabilderos como con instrumentos que registren su participación en el procedimiento legislativo. En otras palabras, es imperioso que los informes y actas de reuniones cuenten con información completa y relevante de los actores externos que participan en las acti-



vidades de las comisiones. Actualmente, ninguna de estas herramientas contempla esa información.

- **Séptimo:** El modelo de Parlamento Abierto requiere de un diseño institucional que acompañe y asegure la participación organizada de la ciudadanía. No es suficiente con informar correctamente, ni es pertinente esperar pasivamente la asistencia ciudadana. Es necesario que, desde el Congreso, y específicamente desde las comisiones, se coordinen consejos ciudadanos para una participación permanente e integrada a las actividades y funciones de las comisiones. De esta forma no sólo las comisiones ganarán legitimidad y fuerza en sus decisiones, sino que también serán el nodo central de una red creciente de especialistas, organizaciones civiles y grupos de interés, de la cual podrán obtener información relevante y ordenada.

En definitiva, en el mundo moderno más que nunca en la historia la información es poder y el Estado, por medio del Congreso, que es por definición la institución más cercana a las personas, debe asegurarse que la ciudadanía controle ese poder. El Parlamento Abierto es una forma renovada de apertura legislativa que basado en la discusión pública y el contraste de argumentos e ideas (Schmitt, 1988) permite a la ciudadanía ejercer el poder de la información de manera responsable, eficiente y organizada. Por ello es importante tomar con seriedad las reflexiones sobre transparencia legislativa, ya que no sólo es emblema de un parlamento moderno, sino que también es una herramienta por medio de la cual defender la democracia contemporánea.



Recomendaciones

A continuación, se ofrecen recomendaciones puntuales para la construcción y consolidación del modelo de Parlamento Abierto en el primer Congreso de la Ciudad de México:

- 1.** Acordar un formato único de registro y presentación de planes, informes y actas para todas las comisiones.
- 2.** Llevar a cabo foros entre legisladores, especialistas y organizaciones de la sociedad civil para determinar conjuntamente los contenidos de los informes de labores y actas de sesiones de las comisiones.
- 3.** Establecer un padrón de cabilderos anual (que incluya como mínimo: nombre; organizaciones a las que se representa; temas de interés; y legisladores o comisiones en las que esté interesado en repercutir).
- 4.** Acompañar las actas de reuniones con un registro de asistencia de personas externas a las comisiones que participan en las sesiones de trabajo.
- 5.** Impulsar consejos ciudadanos que acompañen el trabajo de cada comisión. Estos no sólo podrán reforzar y canalizar información especializada para las comisiones, sino que también permitirá retroalimentar los planes e informes de trabajo que éstas presenten.
- 6.** Crear micrositios para cada comisión, con una organización única de la información y en donde se encuentren disponibles en un formato accesible (PDF y Word) todos los documentos generados por las comisiones, priorizando la información sobre los integrantes, iniciativas, dictámenes, votaciones,

estenografías y actas de las sesiones, planes de trabajo, informes de labores, proposiciones y acuerdos de la comisión.

7. Mostrar en tiempo real el estatus de las propuestas legislativas en las que trabaja cada comisión, facilitando así el seguimiento y participación de la ciudadanía.

Estas recomendaciones, pensadas específicamente para el Congreso de la Ciudad de México, pueden ayudar a la consolidación del modelo de Parlamento Abierto a nivel local. Su aplicación incentivará un parlamento más dinámico, mismo que representará un beneficio tanto para representantes como para representados.



Referencias

Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno: Una Guía de Buenas Prácticas*, Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Carey, J. M. (2012). *Transparency and Legislative Behavior*, Universidad de Salamanca, Instituto Iberoamérica, Documentos de Trabajo 12/2012.

Luna Pla, I. (2018) Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar (1-22). En Luna Pla, I.; Puente, K. y Flores, I. (Coord.), *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Nacif, B. (2000). *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México: CIDE, Documento de trabajo No. 116.

Packenhams, R. (1990) [1970]. Legislatures and political development (81-96). En Norton, P., *Legislatures*, Oxford University Press.

Puente, K. (2016) La Transparencia Legislativa en México, Instituto Belisario Domínguez, DGAL. (Recuperado de <https://bit.ly/37VicTP>).

Schmitt, Carlo (1988), *The Crisis of the Parliamentary Democracy*, Cambridge: MIT Press.

Snyder, J. M. y Ting, M. (2005). *Why Roll Call? A Model of Position Taking in Legislative Voting and Elections*, *Journal of Law, Economics and Organization*, 21(1): 153-178.

Zúñiga, C. (2018). La influencia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados, *Revista Buen Gobierno*, No. 24, Enero-Junio.

Sarah Patricia Cerna Villagra // **Juan Mario** Solís Delgado

4. Las dificultades en el estudio de las élites legislativas locales en México: experiencias sobre el acceso a la información de los y las congresistas.

Las dificultades en el estudio de las élites legislativas locales en México: experiencias sobre el acceso a la información de los y las congresistas.

Sarah Patricia Cerna Villagra²⁰

Juan Mario Solís Delgadillo²¹

Introducción

Los estudios sobre élites locales en México son de reciente data. Si bien es cierto que a finales de la década de 1980 comenzaron las investigaciones sobre el Congreso federal, la misma suerte no alcanzó a los congresos locales, en parte debido a la hegemonía partidista que permaneció hasta la alternancia del año 2000. Es por ello que, principalmente, se habla de cambios y transformaciones en los congresos locales a partir del proceso de alternancia política a nivel federal de aquel año y su consecuente impacto en la política a nivel local, en la primera década del siglo XXI. Como bien lo refieren Patrón y Camacho (2017: 25) “hablar sobre las instituciones legislativas locales en México es una empresa difícil todavía de extraer con exactitud debido a todas las falencias de información e inconsistencias entre éstas y su desempeño”.

²⁰ Catedrática CONACyT adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

²¹ Profesor Investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT.

El trabajo sobre “Elites parlamentarias locales en México” coordinado por Montaña y Patrón (2014) advierte que entre los principales obstáculos de estudiar y analizar a las y los congresistas se encuentran: 1) la resistencia para ser entrevistados; 2) la escasez de información sistematizada de manera uniforme y; 3) el desconocimiento respecto a la importancia de colaborar en las investigaciones académicas que permitan conocer el funcionamiento legislativo y a las élites parlamentarias en los congresos locales. Solís *et al.*, (2017:92) sostienen que buena parte de los inconvenientes que hacen azaroso el estudio de las élites locales mexicanas se debe a la escasa profesionalización de las y los congresistas que los convierten en actores poco accesibles y poco permeables. Para estos autores existe, por tanto, un doble estándar entre la política nacional (más profesional y abierta) y la política local (menos profesional y más hermética).

Aunque cabe señalar que en este trabajo solamente se abordará la problemática referida a las dificultades en el acceso a la información sobre los y las congresistas y no aquella relacionada con los estudios de corte cualitativo o mixto que utilizan técnicas de relevamiento de datos como entrevistas o encuestas a las y los parlamentarios locales, la experiencia de los autores de este trabajo sirve para dar cuenta de las dificultades en el acceso a la información de calidad sobre las y los congresistas en México y con ello, poder identificar áreas de oportunidad y establecer recomendaciones para el ejercicio del Parlamento Abierto del Congreso de la Ciudad de México.

En esta investigación se considera relevante mejorar los mecanismos de acceso a la información relacionada con los y las congresistas porque guardan relación con el principio del Parlamento Abierto que señala la necesidad de “resguardar y publicar información detallada sobre legisladores y servidores públicos incluidas la declaración patrimonial y de intereses”.

La información detallada sobre legisladores y servidores públicos permite a la ciudadanía, la sociedad civil organizada y la academia contar con datos relevantes



para la toma de decisiones, la rendición de cuentas, la *accountability* vertical y la elaboración de diagnósticos sobre las capacidades, desempeño y falencias de los congresos locales y las elites parlamentarias a nivel subnacional.

Para ubicarnos en el objeto de la investigación necesitamos antes que nada precisar lo que hemos de entender por Parlamento Abierto. Para ello nos basamos en la definición propuesta por Puente y Luna (2019:29) quienes indican que este debe entenderse como:

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

Estos autores también sostienen que, desde el enfoque de representación democrática, a través de las prácticas de Parlamento Abierto, se requiere la existencia de cuatro dimensiones que en su interacción permiten configurar “el escenario en donde la apertura se hace posible y resulta significativa tanto para el trabajo parlamentario como para la ciudadanía que presenta demandas a sus representantes” (Puente y Luna, 2019: 31). Por consiguiente, estos autores establecen que esas cuatro dimensiones son: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) innovación en el uso de tecnologías; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias.

Contexto

La presente investigación se encuadra dentro de las investigaciones legislativas al nivel de los Congresos locales realizadas por los autores del presente trabajo en los años 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 y 2018.

Par comprender el contexto legislativo en el cual se inserta este trabajo cabe señalar el Informe del Diagnóstico de Parlamento Abierto en México (2017) de la Alianza para el Parlamento Abierto que ha presentado un estudio detallado del cumplimiento de los diez principios del Parlamento Abierto por parte de los 32 Congresos estatales y del Congreso de la Unión como un seguimiento del análisis que había realizado en el año 2014 en su primer diagnóstico de evaluación de Parlamento Abierto en el país. En cuanto a su metodología, el Diagnóstico ha construido las siguientes variables de medición de los diez principios del Parlamento Abierto: 1) derecho a la información; 2) participación ciudadana y rendición de cuentas; 3) información parlamentaria; 4) información presupuestal y administrativa; 5) información sobre legisladores y legisladoras; 6) información histórica; 7) datos abiertos y software libre; 8) accesibilidad y difusión; 9) conflictos de interés y; 10) legislación a favor del gobierno abierto. Este segundo diagnóstico ha construido una base de 3.298 datos para el análisis de las 97 variables que contempla sobre indicadores de Parlamento Abierto de las 32 legislaturas y del Congreso federal.

En cuanto a los resultados referidos a la dimensión analizada en este trabajo (de transparencia de la información parlamentaria en su contenido sobre calidad de las y los congresistas), el diagnóstico señala que este principio registró 39% de cumplimiento, lo que lo sitúa en un nivel muy insatisfactorio en una escala que va de 0 a 100 por ciento de cumplimiento²². Esto pone de manifiesto el bajísimo nivel

²² La escala comprende los siguientes niveles: del 0% al 20% se considera que no cumple con el criterio; del 21% al 40% se considera que tiene un nivel muy insatisfactorio; del 41% al 60% se considera que tiene un nivel insatisfactorio; del 61% al 80% que tiene un nivel satisfactorio y del 81% al 100% se considera que tiene un nivel muy satisfactorio (Diagnóstico de Parlamento Abierto en México, 2017: 16)



de cumplimiento del principio de información sobre legisladores y legisladoras en los congresos locales y en el Congreso de la Unión. El Diagnóstico de Parlamento Abierto (2017) señala que este principio busca la publicación de “información veraz, oportuna y exhaustiva que respalde la trayectoria y actividad de sus integrantes durante el ejercicio de sus funciones”, lo que en México se ha logrado de manera muy insatisfactoria en el año 2017.

La información relacionada con los y las congresistas es relevante porque permite dar cumplimiento a las “demandas ciudadanas de transparencia y rendición de cuentas de difusión de información, pues inhiben la corrupción, el enriquecimiento ilícito y el conflicto de interés” (Diagnóstico de Parlamento Abierto (2017)). En este sentido, la evaluación realizada en dicho diagnóstico revela que los indicadores sobre la información de calidad de los y las congresistas se dividen por categorías distintas según el indicador estudiado, desde el nivel más bajo de no cumple con el criterio con una puntuación de 0 a 20 por ciento, hasta el nivel más alto de muy satisfactorio cuando cumple entre 81 y 100 por ciento de los criterios (como se señala en la escala explicada en la nota a pie de página).

Los indicadores que menos se han cumplido en este principio de transparencia de la información sobre las y los congresistas son: 1) la versión pública respecto a las declaraciones de interés con cero por ciento de cumplimiento; 2) la versión pública de la declaración de intereses de los cónyuges y/o de los dependientes también con cero por ciento de cumplimiento; y 3) la versión pública respecto a las declaraciones patrimoniales de los cónyuges con cero por ciento de cumplimiento. En el siguiente nivel de cumplimiento encontramos, por ejemplo: 1) las fichas de las y los legisladores que contiene información sobre viajes y comisiones con 2.94% de cumplimiento; 2) las fichas que contienen información sobre asistencias a comisiones y la versión pública de las declaraciones patrimoniales de las y los legisladores con 8.82 % de cumplimiento; y 3) las fichas de las y los legisladores

que contienen sus informes anuales de actividades con 17.65% de cumplimiento (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017: 23).

En una categoría intermedia considerada como muy insatisfactoria se encuentran los siguientes indicadores: 1) las fichas de las y los legisladores que tienen redes sociales, así como aquellas que recogen las asistencias al pleno con 20.59% de cumplimiento; 2) las fichas de las y los legisladores que muestra una ubicación de la oficina en el recinto legislativo con 29.41% de cumplimiento y; 3) el indicador sobre las fichas de los y las legisladores que dan cuenta de las iniciativas y proyectos legislativos presentados con 35.29% de cumplimiento (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017: 23). Mientras que el indicador sobre la información respecto a los comités que integra el legislador o legisladora obtiene 52.64% de cumplimiento y con ello, alcanza un nivel insatisfactorio todavía.

Finalmente, sobre la evaluación general respecto a Parlamento Abierto en México en 2017, queda señalar los indicadores que han tenido mejores resultados, entre los cuales se encuentran: 1) la ficha del legislador cuenta con el cv del mismo con 61.76% de cumplimiento; 2) la ficha del legislador cuenta con correo electrónico con 70.59% de cumplimiento; 3) la ficha del legislador contiene las comisiones que integra. Todos estos indicadores cumplen con un nivel considerado satisfactorio. Mientras que solo los indicadores sobre las fichas de los legisladores que evalúan que las mismas contengan nombre completo, grupo parlamentario al que pertenece y fotografía alcanzan un nivel de muy satisfactorio.

Todos los indicadores y sus resultados detallados de manera exhaustiva en la evaluación citada respecto al principio de calidad en la información de legisladores y legisladoras en los 32 congresos locales y al Congreso de la Unión en México nos revela que, en términos generales, hay varias áreas de oportunidad donde podría mejorar y consolidarse un modelo de Parlamento Abierto en el Congreso de la Ciudad de México, lo cual se desarrollará en otro apartado más adelante en esta investigación.



Desarrollo

Experiencia en estudios legislativos sobre élites locales y federales

Quienes escribimos este capítulo hemos trabajado por casi una década en diferentes proyectos relacionados con el estudio de las élites parlamentarias desde distintos enfoques y niveles. En todos y cada uno de los casos hemos recogido apuntes muy variados sobre las vicisitudes que implican los estudios legislativos por cuanto resulta difícil llegar directamente a las y los legisladores, por la asimetría de sus conocimientos sobre el oficio que desempeñan y/o por las actitudes en ocasiones defensivas que tienen al ser cuestionados sobre temáticas de orden personal que son útiles para el trabajo de investigación sobre congresistas y su desempeño.

Desde 2013, por ejemplo, hemos participado entre tres olas de relevamiento de entrevistas del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca dirigido por el profesor Manuel Alcántara en México y Paraguay (2013, 2014 y 2018). Del mismo modo, formamos parte de la Red de Investigación sobre Élités Parlamentarias Mexicanas (RELIPAMEX) creada en 2013 y dentro de la cual llevamos a cabo el relevamiento de entrevistas con legisladoras y legisladores de LX legislatura del estado de San Luis Potosí (2012-2015). Y, por otro lado, participamos en la Red de Estudios sobre Mujeres en Política de la Universidad de Guanajuato desde el año 2014 desde la cual hemos realizado estudios legislativos con perspectiva de género en el ámbito de los Congresos locales de México.

Con base en el cúmulo de experiencias recogidas en las diferentes incursiones en los parlamentos nacionales o locales con fines de investigación sobre las élites legislativas a continuación buscamos destacar y delinear algunas áreas de oportunidad y recomendaciones para mejorar los mecanismos de Parlamento Abierto del Congreso de la Ciudad de México.

Las experiencias previas en investigaciones legislativas sobre la información de las y los congresistas tanto a nivel nacional como local revelan que existe una suerte de opacidad legislativa, ya sea por razones de omisión deliberada en los datos solicitados a las y los parlamentarios o porque éstos presentan parcialmente la información requerida. Es por ello que en este trabajo se presentarán los principales errores en el diseño de los instrumentos de obtención y presentación de los datos de las y los congresistas, así como también las áreas que son necesarias cubrir para lograr transparencia y rendición de cuentas en el marco de un Parlamento Abierto.

Respecto a la dimensión y contenidos que se abordarán en este trabajo cabe señalar que guardan relación con los estudios sobre elites legislativas que se encargan de analizar, principalmente, los siguientes temas: 1) perfiles de la élite legislativa que incluye datos sociodemográficos como edad, sexo, formación académica, experiencia laboral y trayectoria política; 2) profesionalización política; y 3) productividad parlamentaria.

Dimensión y contenido: la transparencia de la información sobre la calidad de las y los congresistas

El presente trabajo busca describir las experiencias de investigación sobre las élites parlamentarias locales en México y las dificultades en el acceso a la información sobre los perfiles, formación académica y trayectorias profesional, política, social y/o empresarial de los y las congresistas en los parlamentos locales.

El Cuadro 1 presenta las principales dimensiones y contenidos de lo que se conoce como Parlamento Abierto que se abordan en los diferentes apartados de este material y de ellos, en este trabajo abordaremos específicamente la dimensión de transparencia de la información parlamentaria en su contenido de: 1) información de calidad sobre las y los congresistas; 2) sobre el personal parlamentario y admi-



nistrativo que labora en el Congreso; 3) los datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley; 4) las votaciones; y 5) los datos sobre conflictos de intereses y conducta ética de las y los congresistas.

Cuadro 1: Dimensiones y contenidos del Parlamento Abierto.

Dimensión	Contenidos
Transparencia de la información parlamentaria.	De acuerdo con las obligaciones comunes y específicas de transparencia señaladas en la ley, como son: las funciones del Congreso, información de calidad sobre las y los congresistas, así como del personal parlamentario y administrativo que labora en el Congreso; datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley, votaciones; sobre conflictos de interés y conducta ética; presupuesto desglosado y comparado; e información histórica.
Facilidades para el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario.	A través de múltiples canales que permitan difundir e involucrar a la ciudadanía sobre las actividades en el pleno, las comisiones legislativas, unidades administrativas, sus órganos de control y fiscalización y sus distintos comités.
Promoción de la cultura de la transparencia.	Propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.

Acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria.	Actualización permanente de la página web del Congreso que incluya herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional.
--	--

Fuente: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En el ámbito de la investigación académica sobre parlamentos, así como en otras esferas que tienen el mayor interés en dar seguimiento al desempeño de los representantes populares, la transparencia, veracidad y detalle de la información resulta de la mayor relevancia para quienes la desean o necesitan. Con independencia de los fines que cada uno de los diferentes actores persiguen sobre la información legislativa que solicitan y el uso que hagan de esta, es innegable que les asiste un derecho plenamente reconocido y que este ejercicio se ha constituido en uno de los pilares de las democracias modernas.

En el plano académico de la investigación el acceso libre y abierto de determinada información es de suma relevancia para profundizar en el estudio del comportamiento legislativo de las y los políticos en lo individual, así como en lo colectivo (partidos, comisiones o pleno). Del mismo modo, es útil para el estudio de las trayectorias políticas de las y los congresistas y, por ende, para analizar el nivel de profesionalización de la política y los políticos en contextos determinados. Esta idea extraída del trabajo de Alcántara (2012) en su famoso libro *El oficio de político*, es clave, toda vez que buena parte de los estudios de la Ciencia Política tienen en el centro, como variable dependiente, el papel y desempeño de las mujeres y hombres que se dedican a la política, indistintamente de las motivaciones que han tenido para dedicarse a ella, pero de la que reciben una remuneración por su trabajo con dinero público.



Tal vez esta parte es una de las más complejas en el entendimiento entre políticos/as y politólogos/as, porque mientras los/as primeros/as pueden llegar a interpretar los intereses académicos de aquellos/as como una intromisión excesiva sobre su ámbito privado o personal, los/as segundos/as no hemos sido, quizás, lo suficientemente claros para explicitar la utilidad científica y social de recopilar y sistematizar la información que requerimos en aras de evaluar el desempeño de la clase política y buscar mejorar la calidad de la democracia.

En las diferentes inmersiones que hemos hecho a los parlamentos, ya sean estas como parte del trabajo de campo, o bien como parte del trabajo de gabinete documental observamos que hay dos rubros sobre los cuales siempre ha existido una sostenida dificultad para obtener la información que requerimos para nuestro trabajo, y que de no poseerla perdemos variables o casos completos que limitan nuestro conocimiento o nuestra capacidad explicativa sobre los distintos fenómenos que ocurren al interior de los Congresos. Estos rubros tienen que ver con información personal o de socialización política, por un lado, y sobre desempeño político-legislativo, por el otro.

Sobre el primero de estos rubros cabe destacar que identificamos problemas de diversa índole por lo que toca a aspectos como:

- a.** Al grado académico de las y los congresistas, toda vez que existe un vacío (no sabemos si legal) que no especifica si el nivel máximo de estudios de las y los congresistas consiste en la posesión efectiva de un título o certificado, o si basta con haber llegado a determinado nivel, aunque no hayan concluido o no posean un documento oficial que acredite determinado grado.
- b.** El estado civil de las y los congresistas, ya que esta información puede resultar útil para comprender el desempeño de las trayectorias políticas

entre hombres y mujeres, así como el doble estándar que aún existe en el oficio político en función del género.

- c.** La religión que profesan las y los congresistas, ya que se trata de una variable muy útil para comprender el voto parlamentario cuando se trata de agendas coyunturales que escapan de la disciplina partidista y se aproximan más a lo que se conoce como voto de conciencia. En ese sentido, esta variable podría ser muy útil en el estudio y análisis del comportamiento legislativo en temas sensibles como: la interrupción legal del embarazo, la despenalización de la marihuana y los opioides, el matrimonio igualitario y otras agendas de expansión de derechos sociales a las minorías.
- d.** La militancia partidista, ya que en la actualidad el fenómeno del transfuguismo es más frecuente y, sin embargo, existe poca o nula información sobre los partidos en los que ha militado un congresista y los periodos en los que ha ocurrido esto. Esta información es útil por cuanto a saber la identidad partidista de las y los congresistas, así como por lo que toca a su coherencia ideológica.
- e.** Los cargos de elección popular ocupados, así como los cargos de designación desempeñados, puesto que ello permite a los investigadores sociales y a la ciudadanía en general conocer a detalle las trayectorias políticas de sus representantes y el nivel de experiencia que han acumulado no solo por los años en el servicio público, sino por los distintos niveles institucionales por los que han pasado. Esta es una dimensión clave por cuanto toca al estudio del nivel de profesionalización de la clase política.
- f.** Los cargos partidarios ejercidos, ya que esto permitiría saber la proximidad, o no, que las y los congresistas han tenido con las cúpulas partidistas,



la ascendencia que tienen de cara a la militancia o la injerencia que pudieran llegar a tener en los procesos de selección de candidaturas al interior de sus respectivos partidos políticos.

- g.** La cantidad de veces que han sido candidatos o candidatas a un cargo de elección popular y la especificación de los mismos, así como los años de sus postulaciones, ya que ello permite construir la biografía política de las y los congresistas y tener un registro de éxito o fracaso electoral.
- h.** Las agrupaciones gremiales, sectoriales o sociales a las que pertenecen o han pertenecido, toda vez que ello puede determinar y/o entender los espacios de desempeño de las y los congresistas en las diferentes comisiones de los Congresos, así como identificar posibles conflictos de interés.

Por lo que toca al desempeño parlamentario de las y los congresistas advertimos la falta de transparencia o la insuficiencia de información con relación a lo siguiente:

- a.** El registro de asistencias al trabajo de comisiones, así como a las sesiones del pleno, y en su caso, la justificación que presentan las y los congresistas para ausentarse de su trabajo.
- b.** Las percepciones económicas que las y los congresistas reciben por el trabajo que realizan como representantes populares, ya que ello podría compararse con los emolumentos de otros pares en el país y vincular si dichos ingresos contribuyen (o no) a una mayor profesionalización de las élites parlamentarias.
- c.** Los recursos económicos que están a disposición de las y los congresistas, la manera como estos son ministrados, sus rubros y destinatarios, ya que

ello puede dar cuenta de la capacidad de gestión de las y los legisladores, así como las áreas en las que incide primordialmente.

- d. Los asesores que están próximos al trabajo de las y los congresistas, ya que de esta manera podemos delinear los perfiles de quienes auxilian a las y los parlamentarios y si estas posiciones son más técnicas o de colocación de allegados políticos.
- e. Las comisiones que integran las y los congresistas y las posiciones que ocupan en las mismas, toda vez que con ello podemos delimitar los campos de *expertise* de ellos y ellas, y eventualmente identificar las áreas con posibles conflictos por su vinculación con grupos de interés.
- f. La dirección del voto de las y los congresistas cuando este se expresa de modo nominal, ya que ello permite medir el comportamiento de la clase política por cuanto toca al posicionamiento que adoptan en diversos temas, y si estos votos son congruentes con las necesidades o demandas de sus propios representados.

En relación con lo anterior, en el apartado final se presentan las áreas de oportunidad encontradas en esta investigación que permitirán consolidar un modelo de Parlamento Abierto del Congreso de la Ciudad de México.

Aprendizajes y áreas de oportunidad para el Parlamento Abierto del Congreso de la Ciudad de México

En relación con lo anterior, cabe destacar que, tras una revisión del portal del Congreso de la Ciudad de México en la sección de información sobre las diputadas y



diputados, se han encontrado los siguientes datos:

- 1.** Contacto.
- 2.** Informes.
- 3.** Iniciativas.
- 4.** Puntos de acuerdo.
- 5.** Currículum.

En el apartado de Currículum se cuenta con la siguiente información:

- Nombre completo.
- Edad.
- Nacionalidad.
- Nivel máximo de estudios.
- Áreas de conocimiento.
- Experiencia laboral.
- Cursos, talleres y diplomados.

Con la experiencia en investigación legislativa señalada anteriormente, en este trabajo se recomienda trabajar para incluir las siguientes dimensiones y datos de calidad sobre las y los congresistas de cara a mejorar el modelo de Parlamento Abierto en el Congreso de la Ciudad de México:

- Estado civil: soltero/a, casado/a, viudo/a o divorciado/a;
- Último grado de estudios concluido o trunco y la universidad donde realizó sus estudios;
- Religión que profesa;
- Para observar la trayectoria política se podrían solicitar: cargos en el partido, año de inicio de la militancia, partidos en los que ha militado, número de veces que ha contendido a cargos de elección popular y cuáles fueron esos cargos a los que postuló;
- Para observar la trayectoria social se podría incluir información respecto a las instituciones y asociaciones civiles en las que ha colaborado y los cargos que ha ocupado;
- Para observar la trayectoria académica se podrían incluir las instituciones universitarias o de investigación en las que ha laborado y cargos que ha ocupado;
- Para observar la trayectoria empresarial se podrían incluir las empresas o industrias en las que ha laborado y los cargos que ha ocupado.
- El registro de sus asistencias al trabajo de comisiones, así como de sus asistencias a las sesiones del pleno;



- Las percepciones económicas que reciben los y las legisladoras;
- Los recursos económicos que están a disposición de las y los congresistas;
- Los asesores que están disponibles al trabajo de las y los congresistas;
- La dirección del voto de las y los congresistas, es decir, si votó a favor, en contra o se abstuvo en cada proyecto de ley discutido en el pleno.

Asimismo, no se puede dejar de lado aquellos indicadores de la evaluación al Parlamento Abierto en México del año 2017 que señalan debilidades en los siguientes criterios: 1) la versión pública de las declaraciones de interés y patrimonial de los y las congresistas y de sus cónyuges; 2) informes relacionados con los viajes y comisiones que realizan los y las legisladoras durante el ejercicio legislativo; 3) informes anuales de los y las legisladoras; 4) Todo lo anterior responde a la siguiente pregunta: ¿Cuál es la importancia de la información sobre los y las congresistas? Es importante porque esta información:

- Permite conocer su trayectoria política, social, académica o empresarial.
- Permite identificar sus ámbitos de experiencia política y/o legislativa.
- Permite analizar la calidad de la representación política, específicamente, aquella relacionada con la representación descriptiva y sustantiva de grupos específicos como mujeres, indígenas, minorías sexuales, juventudes, personas con discapacidad, población afrodescendiente, entre otras.

Con relación a lo anterior, cabe apuntar que mientras la *representación descriptiva* guarda relación con el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos políticos (Martínez y Garrido, 2013: 408), la *representación sustantiva* guarda relación con la inserción de temas por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo (Cerna, 2017: 31). Pitkin (1985) denomina a la representación descriptiva como una “política de la presencia” en cuanto hace referencia a la representación formal, y con ello, a la cantidad de personas y a las características que presentan tras ser electos por la ciudadanía, en tanto sean grupos con especificidades concretas, tales como: mujeres, pueblos originarios, otras minorías étnicas, minorías sexuales. En su tipología sobre las diferentes dimensiones de la representación, Pitkin (1985) establece el concepto de *representación sustantiva* para referirse a los que los representantes “hacen en favor” de los intereses y necesidades de sus representados/as, de manera a que actúen tal y como los mismos representados lo harían (Lois y Alonso, 2017:72).

Con relación a estos dos tipos de representación cabe señalar que la información de calidad sobre los y las congresistas nos brindará datos valiosos en dos vertientes distintas. Con respecto a la *representación descriptiva*, la información de calidad sobre la élite parlamentaria nos permitirá conocer la medida en que la élite parlamentaria es un reflejo de las sociedades a las que pertenecen (datos socio-demográficos y de trayectorias, principalmente) y en cuanto a la *representación sustantiva*, este principio del Parlamento Abierto nos posibilitará indagar sobre el tipo de agendas que establecen los y las legisladoras y a qué intereses y grupos sociales responden, de cara a un análisis más profundo del tipo y calidad de la representación parlamentaria en la Ciudad de México.



Referencias

Alianza para el Parlamento Abierto (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. Disponible en: <file:///E:/Publicaciones%202019/Parlamento%20abierto/Diagnóstico-II.pdf>.

Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario (2019) "Broncos, díscolos y acaparadores: el árido transitar de las mujeres en el Congreso de San Luis Potosí". En Hernández García, Ma. Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (Coordinadores) (2019) *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Locales?* Ciudad de México: Editorial Grañén Porrúa. Pp. 89- 176.

Cerna Villagra, Sarah Patricia (2017) "La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay". Tesis doctoral. México: UNAM. Disponible en biblioteca UNAM.

Hernández García, Ma. Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (Coordinadores) (2019) *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Locales?* Ciudad de México: Editorial Grañén Porrúa.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2019) *Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto*. Ciudad de México: INAI- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Lois, M. y Alonso, A. (Coords.) (2014) *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Ediciones Akal S.A.

Martínez, María Antonia y Garrido, Antonio (2013) "Representación de Género y Calidad de la Democracia: la doble brecha en América Latina". En *Revista Debates*,

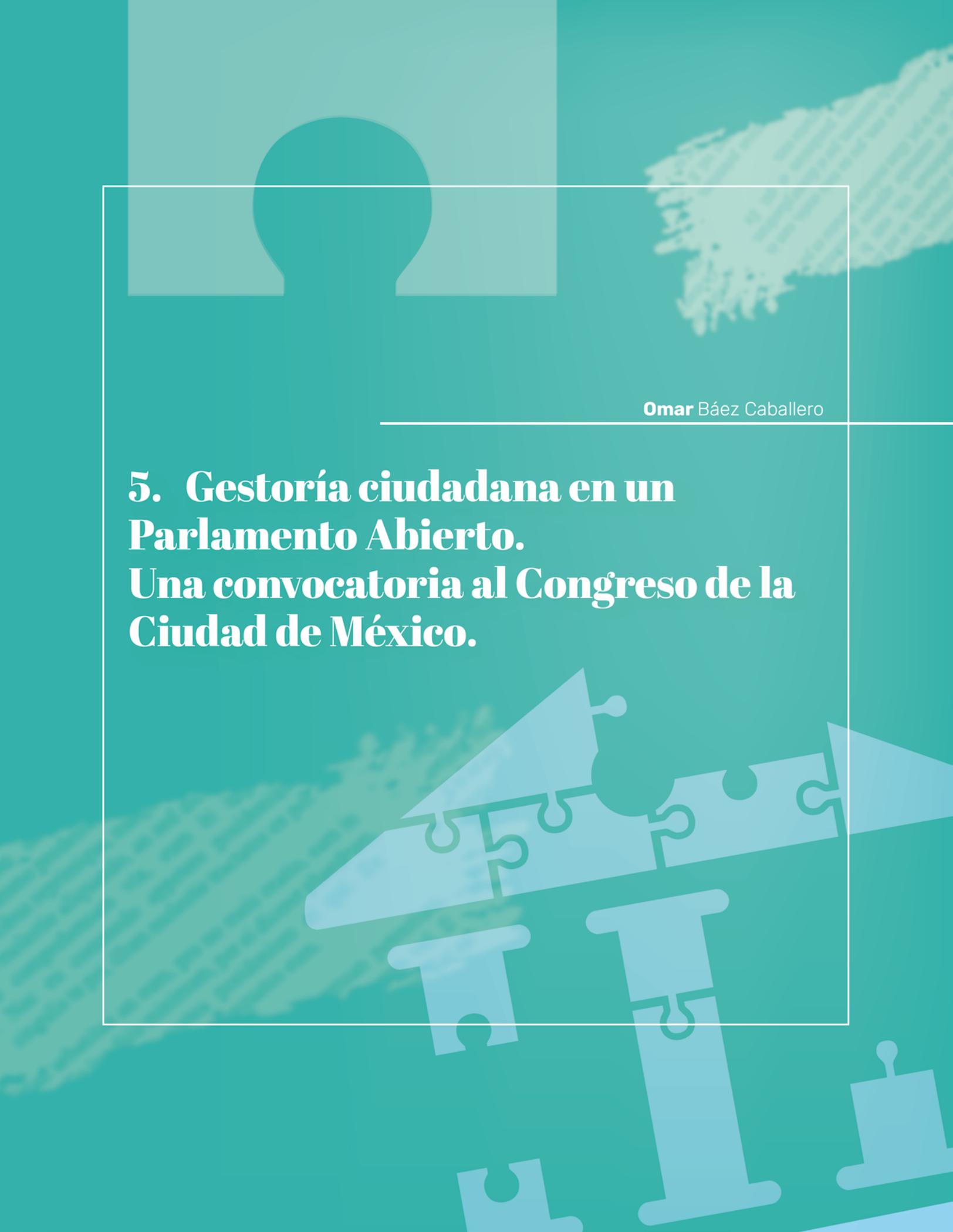
V.7, N.1, p.151-173. Ene.-abr. 2013.

Montaño Reyes, Mónica y Patrón Sánchez, Fernando (Coordinadores) (2017) *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch y Universidad de Guanajuato.

Patrón Sánchez, Fernando y Camacho García, Ma. Ofelia (2017) "Legislaturas Estatales en México. Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa". En Montaño Reyes, Mónica y Patrón Sánchez, Fernando (Coordinadores) (2017) *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch y Universidad de Guanajuato. pp. 25- 66.

Pitkin, Hannah (1985) *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Solís Delgadillo, Juan Mario; Cerna Villagra, Sarah Patricia y Torre Delgadillo, Vicente (2017) "La élite y su caparazón: la impenetrabilidad de los diputados locales de San Luis Potosí (2012- 2015)". En Montaño Reyes, Mónica y Patrón Sánchez, Fernando (Coordinadores) (2017) *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño*. Ciudad de México: Tirant Lo Blanch y Universidad de Guanajuato. pp. 91- 114.

The background is a solid teal color. In the upper left, there is a white silhouette of a lightbulb inside a square frame. In the lower half, there are several light blue puzzle pieces scattered across the page, some overlapping. A white horizontal line is positioned above the author's name.

Omar Báez Caballero

5. Gestoría ciudadana en un Parlamento Abierto.

Una convocatoria al Congreso de la Ciudad de México.

Gestoría ciudadana en un Parlamento Abierto. Una convocatoria al Congreso de la Ciudad de México.

Omar Báez Caballero

Introducción

Un Parlamento Abierto (PA) es una pretensión extendida en las democracias actuales. Alrededor del mundo, organizaciones civiles, académicos y activistas buscan que los órganos colegiados de representación política no solo encaucen el pluralismo social, sino que tengan un funcionamiento transparente, responsable, abierto al escrutinio público y la participación ciudadana. El primer Congreso de la Ciudad de México, como parte integral del renacimiento institucional operado desde 2016, está llamado a profundizar los principios de PA, no solo como una vía para conocer mejor las labores del órgano legislativo y sus integrantes, sino reforzar los lazos representativos y el progreso democrático de la capital mexicana.

Este ensayo enmarca la relevancia del PA sobre una función representativa central: la gestoría ciudadana, es decir, la atención de peticiones, quejas o demandas ciudadanas directas (individuales o colectivas) por parte del Congreso de la Ciudad de México y sus integrantes. La primera parte del trabajo enmarca teóricamente las conexiones directas entre representante y representado. La segunda parte



recorre los principales avances hacia el establecimiento de un Parlamento Abierto, tanto en términos generales como particulares de la Ciudad de México. La tercera y última parte enmarca el llamado del Congreso de la Ciudad de México hacia la profundización del PA, con énfasis en la gestoría ciudadana.

Las posibilidades de la gestoría ciudadana hecha por legisladores

Bajo los principios del gobierno representativo, los *representantes* del poder público están para atender la voluntad de sus *representados*, dar respuesta a sus solicitudes, opiniones y preferencias. Sin embargo, esta actividad de representación solo puede tener un carácter flexible y remitir a cuestiones de orden general, sin asumir una orden lineal (Manin 1995: 17). Los representantes deben considerar las exigencias de sus representados. Pero ninguna ley, reglamento o acuerdo define, norma o fija el conjunto de relaciones entre unos y otros. Más aún, los representantes, más que embajadores de un determinado sector de la sociedad, enfrentan la necesidad de encauzar aspiraciones e intereses diversos y, en lo posible, responder al bien general (Burke 1984: 312-313).

La expresión, articulación y combinación de intereses pueden generarse a través de diversos canales y medios de acceso. Desde formas indirectas de conexión entre representantes y representados, como el sufragio anclado en propuestas de campaña, hasta formas directas, como el cabildeo. La conexión directa representante-representando encuentra dos formas en el ámbito parlamentario, por un lado, un legislador que representa una elite o un grupo de interés que por medio suyo articula directa y permanentemente sus intereses, por otro lado, la gestoría como una actividad que legisladores y partidos utilizan para hacerse presentes en el territorio y ganar simpatías de parte de la ciudadanía (Valencia Escamilla 2002).



La gestoría es una actividad mediadora a cargo de los representantes para “facilitar el enlace entre las agencias de la administración pública y la ciudadanía, con el propósito de agilizar la resolución de los problemas concretos en favor de personas o grupos particulares, surgidos en el transcurso de la acción gubernativa por obstrucciones de diversa índole” (Béjar 1992: 35). Dicho de otra forma, los ciudadanos acuden al legislador con el propósito de que estos promuevan y activen ante las instancias públicas sus asuntos de todo tipo: personales, familiares, comunitarios. Por tanto, la gestoría alimenta el sentido de respuesta y compromiso de los representantes con los representados. Los primeros cuentan con capacidades de incidencia e intervención ante otros actores o instancias públicas para la resolución de los problemas de los segundos.

Los ciudadanos buscan que sus representantes encaucen sus demandas directas, que escuchen las peticiones, los problemas y traten de encontrar soluciones. Pero la gestoría ciudadana hecha tiene otra cara. Al intentar resolver las quejas, peticiones y demandas de la ciudadanía, el legislador puede aprovechar su posición para conseguir privilegios, canonjías o beneficios indebidos para ciudadanos o sectores específicos. Además, la gestoría ciudadana puede servir para alimentar una relación desigual entre representantes y representados, fomentar una relación de tipo clientelar entre legisladores, partidos y sectores sociales necesitados, a través de la entrega de dádivas y el control de acceso a servicios públicos y oficinas gubernamentales.

Aparte de beneficiar a grupos identificables en detrimento del bien general y fomentar relaciones clientelares, la gestoría ciudadana es una actividad legislativa frecuentemente impugnada. En este sentido, se considera que la actividad sustantiva de los legisladores es la formación de leyes y que la gestoría simplemente es una desviación de las funciones parlamentarias, una vez que el poder ejecutivo es el *verdadero* responsable de atender demandas, ejecutar obras y ofrecer servicios públicos a la ciudadanía (Díaz Garza 2019).



La gestoría ciudadana a cargo de los legisladores porta importantes riesgos democráticos, aunque una multiplicidad de experiencias es posible entre una expresión de compromiso (legítimo) con la ciudadanía y el beneficio (ilegítimo) hacia un grupo o sectores específicos o el cultivo de clientelas. Esta condición otorga mayor relieve a la tarea de evaluar la gestión ciudadana con base en los principios de un Parlamento Abierto.

Por otro lado, los estudios sobre los congresos locales en México han avanzado notablemente en los últimos lustros. Sin embargo, aún quedan asuntos por explorar con mayor detalle. Uno de ellos es la relación de los diputados con sus electores, particularmente en labores de gestoría (Lujambio 2010: 122-23). La gestoría ciudadana es una práctica con enorme dinamismo, dependiente no solo de usos, costumbres y tradiciones sociales, sino el régimen político, los partidos políticos y el juego electoral.

Una idea generalizada es que la hegemonía electoral del partido de la *familia revolucionaria*, notoria entre las décadas de 1930 a 1990, coaguló una débil representación entre legisladores federales y representados de los distritos uninominales. Un ejemplo institucional de esta precaria relación institucionalizada en la fantasmal Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados mexicana (Padilla, 1995, citado por Lujambio, 2010: 62). La gestoría de asuntos ciudadanos por parte de los legisladores tuvo escasa relevancia en los días de partido casi único, aunque es una materia que necesita aún mucha investigación. Tanto en el pasado como en el presente, la gestoría ciudadana representa para los legisladores mexicanos no solo una oportunidad de estrechar lazos con sus electores, sino para legitimar su encargo y generar relaciones clientelares con algunos grupos ciudadanos.



Parlamento Abierto: de lo global a lo local

La preocupación por los controles y contrapesos, la supervisión y restricción del poder, es una condición bien instalada en el *horizonte* de las democracias contemporáneas. Desde hace décadas, conceptos como gobierno abierto, parlamento o justicia transparente, se impulsan desde diferentes ámbitos. En los albores del siglo XXI, los países con representación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), colectiva e individualmente, identificaron desde los conceptos de *integridad (integrity)*, *transparencia (transparency)* y *rendición de cuentas (accountability)* como principios básicos para la administración pública.

En forma somera, se han recorrido diferentes fases o etapas en la pretensión de mejorar las prácticas democráticas al apegarse a esta suerte de *tríada de la infraestructura ética* (Armstrong 2005: 3). La primera corre de finales de los ochenta a principios de los noventa, y topa con el *tabú* de la corrupción en el servicio público, su discusión y toma de conciencia. Simbólicamente, concluye con la creación de Transparencia Internacional (1993). La segunda va de mediados de los noventa a 2003. Este es un capítulo de enorme importancia dado que la *comunidad internacional* comienza a fijar estándares nacionales e internacionales en diversas convenciones, como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (1996), la Convención contra el Soborno de la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (1997), la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la Corrupción (2003), y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Una tercera etapa se desarrolla desde principios del año 2000 y es caracterizada por la necesidad de implementar y reforzar los estándares y demás instrumentos legales y administrativos.

Uno de los aportes con mayor penetración en los últimos años es la iniciativa por un Gobierno Abierto, lanzada directamente por la administración del presidente



Barack Obama en 2011, con base en tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Según sus postulados, la creación de un Gobierno Abierto pasa por cuatro pasos:

- 1.** Publicar en Internet información gubernamental;
- 2.** Mejorar la calidad de la información ya publicada;
- 3.** Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto;
- 4.** Crear y difundir un marco para las políticas de Gobierno Abierto.

Un poder público responsable, atento a las críticas y sujeto al control de los ciudadanos y de otros entes del poder público, tal es la pretensión del Gobierno Abierto. Las prácticas del Gobierno Abierto buscan empujar la confianza pública en el gobierno y cerrar la brecha ente ciudadanos y representantes. Esta aceptación es amplia, normativa y difusa, difícil de definir y sustanciar, porque no existe un consenso sobre un comportamiento *abierto* ni sobre los estándares fijados, contextos y perspectivas políticas. En cualquier caso, un Gobierno Abierto está comprometido con el régimen democrático, los encargados de los asuntos públicos toman su responsabilidad de no solo de brindar información sino mantener un diálogo público, con una convicción a favor del interés general.

Con este mismo aliento surge la iniciativa por un Parlamento Abierto. Su punto de arranque es que un congreso democrático representa el pluralismo social y está moralmente obligado a atender la voluntad de los ciudadanos, lo cual implica seguir su propia oferta electoral, así como por dar respuesta a las solicitudes, opiniones y preferencias de los gobernados, pero de manera transparente, responsable, abierto al escrutinio y la participación de la sociedad. En calidad de institución central de la política democrática, el Parlamento –o como quiera que se le denomine a



la institución colegiada de la representación política—, debe observar medidas que permitan a la ciudadanía, a los partidos, a las organizaciones civiles y a otros entes estatales, el escrutinio, la observancia y la eventual sanción de sus labores. Un Parlamento Abierto rinde cuentas, es transparente y estimula la participación ciudadana, es decir, explica y justifica sus acciones, garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva e involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales.

En México, desde 2014 un grupo de organizaciones de la sociedad civil se ha dedicado a promover activamente el Parlamento Abierto, es decir, buscan “consolidar congresos que cumplen con estándares y demandas ciudadanas en materia de apertura parlamentaria”. El estudio más reciente presentado por dichas organizaciones refrenda un diagnóstico más o menos generalizado en los últimos años: la transparencia en los Congresos mexicanos ha permeado con lentitud (Báez 2017; Ortiz Massó et al 2011; Puente 2009, 2011; Villanueva 2012).

Las instituciones legislativas del país incumplen incluso lo más básico, que es publicar la información obligatoria por ley. Aunque, por supuesto, existen diferencias sustanciales entre congresos de las entidades. De acuerdo con el citado diagnóstico del Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto (2017: 59), el órgano legislativo de la Ciudad de México —Asamblea hasta 2018— tuvo resultados “muy satisfactorios” (100%) en los principios del derecho a la información, información histórica y legislación a favor del gobierno abierto, ya que es un poder que cumplió en su totalidad con los indicadores del derecho a la información, contaba con un archivo histórico de legislaturas anteriores y tenía una política explícita para favorecer el Gobierno Abierto en los tres poderes y ámbitos de gobierno.

Por otra parte, los resultados del órgano legislativo de la Ciudad de México fueron apenas “satisfactorios” en participación ciudadana y rendición de cuentas (62%),



ya que no hubo información suficiente acerca de la integración y toma de decisiones. Tampoco mecanismos de contacto directo o virtual con el legislador. Las evaluaciones “insatisfactorias” recayeron sobre accesibilidad y difusión (50%), ya que, si bien el órgano contaba con información sobre la ubicación del recinto legislativo, de contacto y acceso físico a sesiones del pleno, no transmitía las sesiones de comisiones. En cuanto a información parlamentaria (48%) se hizo patente la publicación de información parlamentaria relevante, a la par de algunos rezagos en la difusión de la información. En cuanto al conflicto de interés (43%) se encontró que el cabildeo y la declaración y el conflicto de interés estaban regulados, pero no se publicó un registro de casos. Los renglones con las peores notas, “muy insatisfactorio”, se obtuvieron en información presupuestal y administrativa, ya que no se publicó información desagregada del presupuesto aprobado o ejercido, aunque se encontraron informes trimestrales, auditorías y contrataciones públicas y de asesores. En cuanto a información sobre legisladores y servidores públicos (33%), las fichas de los legisladores contuvieron información general, sin detalles relevante (como declaraciones o labor legislativa). Finalmente, aunque el órgano legislativo de la Ciudad de México contó con algunas bases de datos descargables y estructuradas de múltiples variables, el resultado más bajo (27%) se dio en relación con su política de datos abiertos y software público.

Parlamento Abierto: un llamado al Congreso de la Ciudad de México

La Ciudad de México atraviesa por un renacimiento institucional. El Congreso de la Ciudad, el órgano colegiado de representación, está llamado a tomar un lugar en la vanguardia de este movimiento renovador. El progresismo de su flamante Constitución, así como los principios globales de Parlamento Abierto, ofrecen una buena *hoja de ruta* para afianzar su lugar como foro de la vida pública, guardián de la acción de gobierno, motor del cambio político.



La reforma constitucional de enero de 2016 –impulsada desde el Pacto por México y avalada por la mayoría de las fuerzas políticas representadas en los congresos federal y locales– implicó modificar una serie de artículos, fundamentalmente el 122, donde se fijan las líneas generales de la reorganización político-administrativa de la Ciudad.

La Ciudad de México dejó de ser un “distrito federal” –subordinado y condicionado a los poderes federales– para convertirse en una entidad federativa, sede de los poderes de la Unión y capital del país. Lejos de un mero *aggiornamento*, se buscó un proceso *fundacional*; no solo una nueva ingeniería institucional, sino una oportunidad para romper *inercias* jurídicas, políticas y burocráticas, ensanchar los márgenes democráticos y quebrar cotos de poder enquistados en el sistema político de la ciudad. Con enorme simbolismo, la Asamblea Constituyente se instaló el 15 de septiembre de 2016 y su tarea estuvo a tiempo para promulgar la Constitución Política de la Ciudad de México, el emblemático 5 de febrero de 2017, celebración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes del proceso constituyente, la Ciudad de México se había consolidado como una entidad de avanzada en materia de derechos y libertades civiles. Este *espíritu progresista* quedó reflejado en el primer ordenamiento constitucional de la Ciudad. Una Carta Magna vanguardista, que garantiza derechos sociales y profundiza conquistas previas en materia de interrupción legal el embarazo, equidad de género, matrimonios entre parejas del mismo sexo, el derecho a la autodeterminación personal y la eutanasia, entre otras libertades y derechos.

Las autoridades electas en julio de 2018 –Jefe de Gobierno, alcaldes y concejales para las nuevas Alcaldías de la Ciudad de México y diputados del Congreso local, antes Asamblea Legislativa–enfrentan el enorme reto de reflejar en la realidad la transformación político-institucional de la Ciudad de México. El primer Congreso



de la Ciudad de México fue instalado el 17 de septiembre de 2018, mismo día que entró en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México.

La transformación institucional se da en un entorno de desconfianza generalizada en la política y los políticos. El Congreso de la Ciudad de México, como muchos otros en el país y en el mundo, frecuentemente es señalado por su inoperancia, sino es que la irresponsabilidad o la frivolidad de sus integrantes (Martínez 2019; Rueda 2019).

Hoy más que nunca, ante el enorme reto de concretar las aspiraciones de avanzada de la reciente transformación institucional en un entorno de desconfianza ciudadana, el Congreso de la Ciudad está exigido a ser transparente y rendir cuentas. El primer Congreso de la Ciudad de México está llamado a ser parte de una nueva era para la capital. Desde hace años que es indudable la trascendencia del poder legislativo local como foro de la vida pública nacional, guardián de la acción de gobierno y motor del cambio político. Por lo mismo, hoy más que nunca sus labores deben hacerse de manera transparente, con participación ciudadana y rendición de cuentas. La Ciudad de México cuenta con una sociedad particularmente exigente y activa.

La gestoría ciudadana hecha por el Congreso de la Ciudad y sus integrantes sigue una disposición presente en los ámbitos federal y local. Su principal eje son los módulos de atención y quejas ciudadanas a cargo de los legisladores, mientras que en el sistema de comisiones del órgano legislativo se encuentra una comisión de Participación Ciudadana. Aunque el Parlamento Abierto ocupa un espacio sobresaliente en el discurso y en su presentación, en los hechos es más bien escasa la información sustantiva y útil sobre la gestoría ciudadana y otras actividades, por ejemplo, el ciudadano no tiene la posibilidad de interponer quejas o denuncias desde el portal del órgano legislativo, tampoco está disponible un registro de las



peticiones y demandas de los ciudadanos que son interpuestas directamente ante el órgano y los legisladores.

A pesar de logros indudables, el órgano legislativo de la Ciudad de México –al igual que sus similares de los ámbitos federal y local– tiene mucho por avanzar en cuanto a buenas prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, lo mismo en gestión ciudadana que en otras actividades sustantivas.



Referencias

Armstrong, E. 2005. "Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues". *New York, United Nations* (August). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN020955.pdf> (el 31 de marzo de 2012).

Báez, Omar. 2017. "El Congreso mexicano: democratización sin rendición de cuentas". En *Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto: análisis institucional y contextual*, eds. Issa Luna, Khemvirg Puente, y Imer Flores. México: IJ-UNAM.

Béjar, Luisa. 1992. "La gestoría en la actividad parlamentaria". *Cónica Legislativa* 5 (sep-nov).

Burke, Edmund. 1984. "Discurso a los electores de Bristol". En *Textos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Garza, Felipe. 2019. "Que cancelen el bono". *El Norte*.

Grupo de organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto. 2017. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. México: Fundar. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagnóstico-II.pdf>.

Lujambio, Alonso. 2010. "La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión (1964-1997)". En *Estudios Congresionales*, Mesa Directiva-Cámara de Diputados LXII Legislatura, 105-18. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf.

Manin, Bernard. 1995. "La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo". En Chicago: Universidad de Chicago, 20. <http://fadeweb.uncoma>.



[edu.ar/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/Manin Principios del gobierno representativo.pdf](http://www.legislativa.cdmx.gob.mx/edu.ar/carreras/materiasenelweb/abogacia/derecho_politico_II/biblio/unidad3/ManinPrincipiosdelgobiernorepresentativo.pdf).

Martínez, David. 2019. "Crece rezago legislativo en Congreso de la CDMX". *Reporte Índigo*. <https://www.reporteindigo.com/reporte/crece-rezago-legislativo-en-congreso-de-la-cdmx-aprobacion-nuevas-leyes/>.

Ortiz Massó, Melissa, y et al. 2011. *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Resultados para México*. México: Fundar.

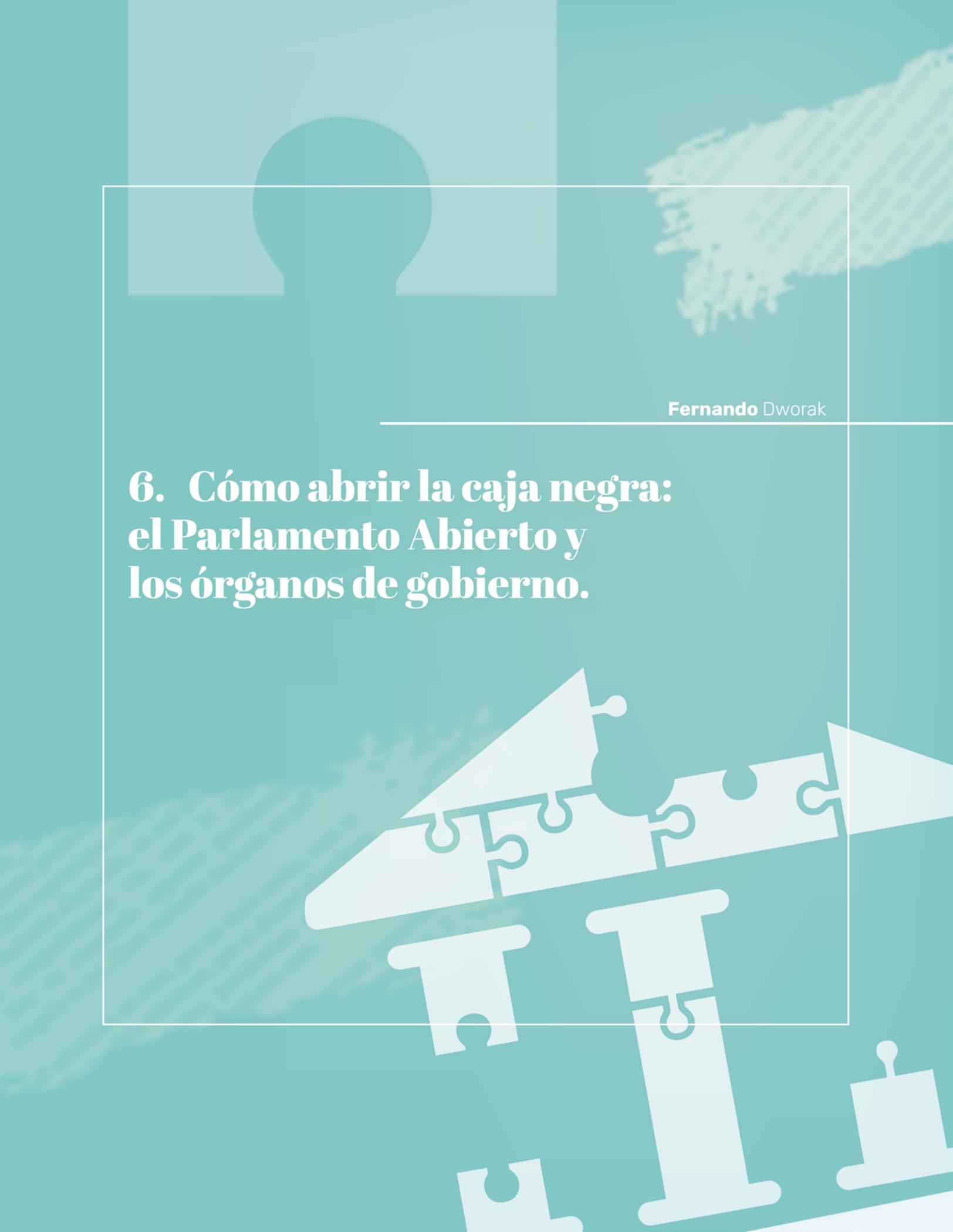
Puente, Khemvirg. 2009. 10 Ensayos para la Transparencia de la Ciudad *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

———. 2011. "La transparencia legislativa local en México". En *Temas selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, ed. Luz de Carmen Martí Capitanachi. Veracruz: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, 159–90. http://www.verivai.org.mx/varios/Libro_Transparencia.pdf.

Rueda, Adrián. 2019. "Inutiliza Morena al Congreso". *Excélsior*. <https://www.excelsior.com.mx/opinion/adrian-rueda/inutiliza-morena-el-congreso/1351231>.

Valencia Escamilla, Laura. 2002. "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria". *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 7(julio-diciembre). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5651/7382>.

Villanueva, Ernesto. 2012. "Legislativo: Transparencia y rendición de cuentas". *Revista Mexicana de Comunicación* abril-junio (129). <http://mexicanadecomunicacion.com.mx/rmc/2011/06/13/legislativo-transparencia-y-rendicion-de-cuentas/#ixzz1xsl6K4f6>.

The background is a solid teal color. In the upper left, there is a light-colored silhouette of a lightbulb inside a square frame. In the upper right, there is a white brushstroke graphic. In the lower half, there are several white puzzle pieces of various shapes, some of which are interlocked, suggesting a process of assembly or discovery.

Fernando Dworak

6. Cómo abrir la caja negra: el Parlamento Abierto y los órganos de gobierno.

Cómo abrir la caja negra: el Parlamento Abierto y los órganos de gobierno.

Fernando Dworak

Introducción

Aunque la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal se había convertido en el segundo órgano legislativo en México en comprometerse a adoptar políticas de parlamento abierto desde 2013, al día de hoy, convertida ya en el Congreso de la Ciudad de México, permanece un rezago en la materia, aun cuando estas políticas se encuentran consagradas en la Constitución Política de la Ciudad de México.

Parte de la agenda es abrir los órganos de gobierno, entendidos como las mesas directivas y las instancias de gobierno interno. Si bien suelen pasar desapercibidos ante la atención que despiertan las comisiones para el activismo y el cabildeo, es en estas instancias donde se toman decisiones respecto a la información que se publica a través de los portales de transparencia; lo cual los hace el primer blanco para presionar en el perfeccionamiento de políticas de parlamento abierto. Además, reconociendo que es imposible transparentar todo cuanto se decide en estas “cajas negras”, es conveniente al menos tener con actas y ejercicio de gastos.



El objetivo del presente texto es proveer una discusión sobre los retos para transparentar a los órganos de gobierno, entendidos como Junta de Coordinación Política y Mesa Directiva y su importancia en las políticas de parlamento abierto. En la primera parte se darán definiciones básicas sobre su significado, características y desafíos en su diseño institucional. La segunda parte hablará sobre los rezagos institucionales que enfrenta el Congreso de la Ciudad de México, comparándolo con los demás órganos legislativos en nuestro país. Posteriormente, se hablará de estos órganos en el Congreso de la Ciudad de México y desafíos particulares. Finalmente, se harán algunas recomendaciones prácticas.

Definiciones y contexto institucional

Aunque desiguales en sus atribuciones y, en el contexto de los órganos legislativos en México, capacidades decisorias, se hablará aquí de dos órganos: la Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política, por dar un nombre genérico que lo distinga de la definición general de órgano de gobierno.

Las mesas directivas responden a una necesidad concreta en todo órgano legislativo: proveer un orden en la forma que el Pleno ejerce su libertad de palabra. Es decir, la confrontación de visiones y proyectos opuestos requiere de un espacio de neutralidad que permita la conducción de las sesiones y garantice una base mínima de respeto entre las partes.

Aunque pueden llegar a tener otras atribuciones, se espera que las mesas directivas cubran ciertos objetivos básicos como dirigir de manera efectiva e imparcial los trabajos del Pleno, preservar la libertad de las deliberaciones, hacer respetar las prerrogativas de los legisladores y representar a la asamblea como órgano plural (Molina, 2004: 129-131). Incluso pueden llegar a tener atribuciones sobre áreas



que corresponden al interés de la institución en su conjunto como la biblioteca, el diario de los debates o incluso la comunicación social.

Por otra parte, la pluralidad en el Pleno también requiere de la existencia de otra instancia que coordine a los dirigentes de las bancadas; o de lo contrario, las decisiones fundamentales de operación del órgano legislativo estarían capturadas por grupos parciales que no necesariamente garantizarían la gobernabilidad interna al actuar de manera parcial. Por lo tanto, las instancias de gobierno interno representan las formas institucionales más recurridas para lograr los consensos necesarios para pasar de la pluralidad partidista a la construcción de decisiones legítimas (Cossío, 2003: 229-230).

Se puede definir a estas instancias de gobierno como aquellas donde sus miembros representan a cada grupo o representación parlamentaria. Tienen por objetivo principal coordinar las tareas políticas –aunque en ocasiones llegan a tener atribuciones legislativas y administrativas–, impulsando entendimientos y convergencias entre los miembros de la asamblea. En cuanto a su duración, es por lo general permanente, aunque la membresía puede rotar según las decisiones que tomen los grupos parlamentarios sobre sus coordinadores. La presidencia puede durar toda la legislatura en el caso de existir una bancada que tenga la mayoría, o ser rotativa si no existe esta condición (Molina, 2004: 137).

Dicho esto, revisemos dos problemas: uno que el Congreso de la Ciudad de México comparte con los demás órganos legislativos en México y el otro por su situación actual: la baja institucionalización y la existencia de gobiernos mayoritarios.

Si entendemos como a la institucionalización como la creación y persistencia de reglas, procedimientos y patrones de conducta variados que permiten la acomodación exitosa de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas dentro de una organización, vemos que los órganos legislativos en México tienen



un nivel bajo gracias a una norma que inhibe la continuidad después de una legislatura: la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores. Aunque la reforma política de 2014 restauró la posibilidad de que los diputados y senadores puedan permanecer en sus cargos si son reelectos por sus partidos y reelectos por sus votantes, el periodo de aprendizaje tomará varios años.

¿Qué implica esto en la institucionalización de los órganos legislativos? Si la no permanencia dificulta el establecimiento y mantenimiento de estructuras organizacionales estables, la institución depende de estructuras externas: los partidos. De esa forma, es más influyente la instancia de gobierno, llámese Junta de Coordinación Política, Gran Comisión o algún otro nombre similar, sobre la vida interna, a costa de la instancia que debería ser neutral y fuerte: la Mesa Directiva.²³

Es decir, una mesa directiva en un órgano legislativo institucionalizado provee una esfera de neutralidad en la lucha entre los partidos. Para desempeñar este trabajo de manera óptima, se espera que el presidente cuente con una reputación de imparcialidad o al menos que su nombramiento se encuentre lo más libre posible de la influencia de los grupos parlamentarios. Por lo tanto, se tendrán resultados distintos si este funcionario puede permanecer sólo un mes en su encargo, un periodo de sesiones, un año, toda la legislatura o podría continuar en su cargo por varios mandatos.

De manera similar, una instancia de gobierno que se limita a la atención de temas como la programación de la agenda a debatir implica que otros órganos como la mesa directiva tendrán la capacidad de comportarse con autonomía de las decisiones políticas. De lo contrario, una baja institucionalización significará que la instancia de gobierno decidirá sobre cada aspecto de la vida interna del órgano legislativo.

²³ Para una discusión más detallada, ver Dworak (2018).



La segunda particularidad es la existencia de gobiernos unificados en la Ciudad de México desde 2003, cuando era Distrito Federal. Si el partido en el gobierno controla también la mayoría en el órgano legislativo, habrá poco interés, si acaso, por modernizar las reglas, instituciones y procedimientos de la asamblea; toda vez que a ningún ejecutivo le conviene invertir en modernizar a un poder que pueda hacerle contrapeso. Estos rezagos incidirán en el desempeño general de la institución, incluida la agenda del parlamento abierto.

Los rezagos institucionales del Congreso de la Ciudad de México

Aunque se instaló en septiembre de 2018, el Congreso de la Ciudad de México hereda reglas, estructuras y procedimientos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, con ello, rezagos e inercias institucionales. De hecho, su proceso de institucionalización es comparativamente más precario que los demás órganos legislativos del país, tanto por su reciente aparición (1988, si tomamos como antecedente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) como por la existencia de gobiernos unificados desde 2003.

De acuerdo con Tenorio y Dworak (2014), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encontraba entre los órganos legislativos nacionales con mayor rezago institucional. En los temas que atañen a este ensayo, la Comisión de Gobierno tenía más atribuciones que las juntas de coordinación política de las cámaras del Congreso de la Unión, entre las que se encontraban designar o suspender provisionalmente a los titulares de la Contaduría Mayor y proponer a la Asamblea dos consejeros de la Judicatura local (87-91). Al contrario, la Mesa Directiva no sólo tenía menos atribuciones que sus contrapartes federales, sino la duración de la presidencia estaba reducida a un mes, aun cuando la mayoría de las legislaturas locales habían ampliado los mandatos de sus pares a un periodo de sesiones o hasta un año (91-99).



Tal precariedad, como se dijo arriba, incide directamente en el desempeño de la asamblea en todos los temas, incluido el Parlamento Abierto. En 2017 la Alianza para el Parlamento Abierto, organización conformada por, entre otros, Borde Político, Fundar, IMCO y Transparencia Mexicana, publicó el *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. El objetivo era medir y comparar los avances en los órganos legislativos del país a través de 10 principios: derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos y *software* libre, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y legislar a favor de Gobierno Abierto.

Para efectos del tema que nos ocupa, es de interés el principio 4, referente a la información presupuestaria y administrativa, particularmente las variables: presupuesto aprobado y ejercido por los órganos de gobierno, y publicación en la página web de informes trimestrales de ejecución del gasto del órgano legislativo, desglosado. En este rubro, el grado de cumplimiento de todos los órganos legislativos fue pobre: 5.88%.

Si se desglosan los resultados generales del principio 4, la Ciudad de México ocupa el lugar 24 de 34, con 33% de cumplimiento, colocándonos en los últimos lugares de la evaluación. Este pobre desempeño se observa en prácticamente el resto de los principios que fueron evaluados. Si las instituciones arrastran inercias y rezagos, el Congreso de la Ciudad de México tiene un reto considerable si desea avanzar realmente en la agenda del parlamento abierto en los próximos años.



El Congreso de la Ciudad de México y el parlamento abierto: retos para los órganos de gobierno

Antes de revisar la relevancia de los órganos de gobierno para las políticas de parlamento abierto, analicemos el estado de las normas en esta materia. Como ya se mencionó, el parlamento abierto fue elevado a principio normativo para el Congreso de la Ciudad de México, tal y como se lee en el numeral A del artículo 29, siendo responsabilidad tanto de la institución como de sus integrantes:

El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México reafirma el parlamento abierto como principio de actuación, definiéndose en la fracción LII del artículo 4 como: las normas y mecanismos establecidos para asegurar y promover el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión de la información parlamentaria, de manera proactiva, con la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativas; información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes; Información histórica; que presenta la información con característica de datos abiertos, aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público; regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes; y aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno.



El artículo 26 establece la duración anual de la Mesa Directiva. Entre sus atribuciones, descritas en el artículo 29, se encuentran las siguientes de interés para las políticas de parlamento abierto: presentar, al finalizar cada periodo de sesiones, un informe a la Junta sobre los trabajos realizados por el Pleno a través de la Coordinación de Servicios Parlamentarios; conocer de oficio o a petición de parte, de la responsabilidad administrativa en que incurran las y los Diputados en el desempeño de sus funciones y resolver lo conducente de conformidad a lo establecido en la ley en materia de servidores públicos; conocer y resolver, en los recesos, sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por las y los Diputados; convocar en coordinación con la Junta durante los recesos, a sesión o periodos extraordinarios por cualquier causa prevista en la presente ley y demás normatividad aplicable; cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación; determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria; elaborar el anteproyecto de la parte relativa al Reglamento del Servicio Profesional de Carrera por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; incorporar en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno las iniciativas con carácter preferente para su discusión y votación, en el caso de que la Comisión o Comisiones no formulen el dictamen respectivo dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales; llevar el control de las asistencias de las y los Diputados a las sesiones del Pleno; realizar el registro y seguimiento de los asuntos encomendados a las Comisiones y Comités, así como de las asistencias de las y los Diputados a las sesiones de las Comisiones y reuniones de los órganos que establece la ley; realizar la interpretación de las normas de esta ley y de



los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; representar jurídicamente al Congreso, a través de su Presidenta o Presidente en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, y ejercer de manera enunciativa más no limitativa, todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control de constitucionalidad en todas sus etapas procesales. La Mesa Directiva podrá delegar dicha representación de forma general o especial, sin perjuicio de la que recaiga en diversos servidores públicos por ministerio de ley; y verificar que las iniciativas, dictámenes, acuerdos, propuestas, mociones y demás escritos que se presenten en la sesión, cumplan con los requisitos de formulación y presentación. Como se puede apreciar, casi la totalidad de los asuntos que tienen que ver con el proceso legislativo son procesados en esta instancia.

Respecto a la Junta de Coordinación Política, el artículo 46 establece que, en caso de haber un grupo mayoritario, la presidencia durará la legislatura o en caso contrario, será rotativa. Las atribuciones del interés de las políticas de parlamento abierto son: acordar la celebración de sesiones públicas y elaborar la agenda de los asuntos políticos y de trámite que se tratarán en éstas; analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas del Congreso; aprobar el anteproyecto del presupuesto anual del Congreso; asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios; coordinarse con la o el Presidente de la Mesa Directiva, para la programación de los trabajos de los periodos de sesiones; designar o suspender provisionalmente a la o el titular de la Auditoría Superior de la Ciudad de México; elaborar y proponer a la Conferencia el anteproyecto de la parte relativa del reglamento por el cual se normará el servicio parlamentario de carrera a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho



instrumento normativo; impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios y con el contenido de las propuestas o iniciativas que requieran de su votación en el Pleno a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyecto de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones del Congreso que entrañen una posición política del Órgano colegiado; proponer un Órgano Técnico que se encargará de asesoría y opinión técnico-jurídico, para facilitar los trabajos de estudio de las iniciativas y de los asuntos turnados a las Comisiones o Comités por la Mesa Directiva; proponer al Pleno la integración de la Comisión Permanente, Comisiones y Comités, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Juntas Directivas; proponer al Pleno el nombramiento para su designación de las y los servidores públicos del Congreso, para quienes no se establezca otro método de designación; proponer a la persona titular del Canal de Televisión del Congreso; proponer el Proyecto y el Programa Operativo de presupuesto anual del Congreso para su discusión y aprobación en el Pleno; y suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno.

Como sucede en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, existe una Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En términos del artículo 52, se integra por quien preside la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política. Según el artículo 53, sus atribuciones son: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los Grupos Parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones; impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y proponer al Pleno el proyecto de reglamento que regirá la organización y funcionamiento de la vida interna del Congreso y demás unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la presente ley y su reglamento.

Como se dijo al inicio del presente texto, todo aspecto de la vida interna del Congreso de la Ciudad de México es procesado en estas dos instancias; pudiéndose también influir en la calidad de los documentos que serán transparentados. Además, la Junta de Coordinación Política tiene la última palabra sobre cualquier cambio en las políticas de parlamento abierto que serán adoptadas por el órgano legislativo en su conjunto. Por lo tanto, se les ha prestado muy poca atención a la importancia de estas dos instancias al momento de ejercer presión para la adopción o mejora de las condiciones de transparencia y políticas a seguir.

Aprendizajes, áreas de oportunidad, recomendaciones

Como sucede en el resto de los órganos legislativos del país, los escasos avances que se han observado en políticas de parlamento abierto se han debido fundamentalmente a la baja institucionalización, atribuida en buena parte a la rotación obligatoria de legisladores. Por otra parte, la no reelección desincentiva la transparencia, toda vez que nadie ha sido responsable electoralmente.

En el contexto del Congreso de la Ciudad de México, es heredero de las inercias institucionales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en particular la existencia de gobiernos unificados de 2003 al día de hoy; lo cual también representa un obstáculo para la consolidación de políticas de parlamento abierto o, de adoptarse, que lleguen a ser incompletas.

Sin embargo, la entrada en 2018 de legisladores con posibilidad de permanecer en 2021 abre la posibilidad de sentar las bases para un modelo de parlamento abierto para el Congreso de la Ciudad de México que, aunque quizás perfectible en un inicio, puede mejorarse con un grupo de legisladores que le den seguimiento legislatura tras legislatura. He aquí la importancia de iniciar cuanto antes.



Recomendaciones

En el conocimiento que no es posible transparentar todos los procesos de decisión en un órgano de gobierno, las políticas de transparencia deben contemplar:

- Publicación de reportes de ejercicio presupuestal.
- Minutas de reuniones.
- Respaldo documental del ejercicio de sus atribuciones, a partir de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.



Referencias

ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017*. México: Alianza para el Parlamento Abierto.

COSSÍO, José Ramón (2003). *Los órganos del Senado de la República*. México: Senado de la República / Instituto Tecnológico Autónomo de México / Miguel Ángel Porrúa.

DWORAK, Fernando (2018). "Sobre el diseño del rendimiento legislativo: apuntes y criterios", en César Camacho, David Cienfuegos Salgado, Armando Hernández Cruz, Fermín Edgardo Rivas Prats y Emilio Suárez Licona (coordinadores), *Rendimiento Institucional del Congreso Mexicano*. México: Tirant lo Blanch.

MOLINA Zepeda, María Trinidad (2004). "Órganos rectores de la actividad parlamentaria en los congresos estatales", en Robert Balkin (coordinador), *El poder Legislativo en México. Análisis y diagnóstico*. México: Universidad Estatal de Nueva York.

TENORIO, Xiuh y Fernando Dworak (2014). *Modernidad vs. Retraso. Rezago de una Asamblea Legislativa en una ciudad de vanguardia*. México: Polithink / 2 Tipos Móviles.

Leyes consultadas

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Reglamento del Congreso de la Ciudad de México.



Fabiola Navarro Luna

7. Fiscalización, transparencia proactiva y control social para la Ciudad de México.

Fiscalización, transparencia proactiva y control social para la Ciudad de México.

Fabiola Navarro Luna²⁴

Introducción

La corrupción está considerada un problema global que se vive y enfrenta de manera local de distintas maneras. Pese a los retos conceptuales (corrupción significa muchas cosas al mismo tiempo en cada país) y problemas de medición (lo que comúnmente se mide es percepción y no datos de incidencia) sabemos que la corrupción impacta negativamente con altos costos económicos y sociales a las instituciones, a las personas y a las relaciones entre ambas.

Las conductas de corrupción están presentes en todas las esferas de la vida de las personas, pero la que ocurre y utiliza a los gobiernos y los recursos públicos es la que más atención pública y rechazo recibe. Las distintas mediciones y las revelaciones (en el mundo, en la región, en el país y en los distintos niveles de gobierno) provenientes sobre todo del periodismo de investigación, muestran un problema gigante, que utiliza muchos tipos de conductas y una gran cantidad de actores

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.



(para cometer los actos y para encubrirlos) así como diversidad de estructuras y mecanismos para corromper la función y los servicios públicos.

Frente a esta realidad, la comunidad internacional y nacional trabaja desde distintos ámbitos (desarrollo, cooperación, control interno, control externo, control social, control concurrente, persecución penal, innovación y uso de tecnologías, utilización y análisis de *big data*) en marcos, leyes, medidas, procedimientos y estrategias para combatir las múltiples expresiones y efectos de la corrupción.

En este trabajo nos centramos en el control externo, entendiendo para fines de este trabajo el que realiza la Entidad de Fiscalización (EF) del poder legislativo sobre el poder ejecutivo respecto del manejo de presupuesto y detección de posibles actos de corrupción.

Pese a que el trabajo de las EF y el control externo existen desde hace muchas décadas no siempre ha tenido la misma atención ni los mismos alcances. Hoy sabemos -en buena medida a causa del impacto del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación- que la correcta supervisión de los recursos públicos, junto con la publicidad de información de las auditorías, sus resultados y la elaboración de estudios que revisan las prácticas en el gobierno son herramientas muy poderosas de control externo en materia de prevención, control y posible sanción de actos de corrupción vinculados al manejo indebido de recursos públicos. Lo que a su vez genera insumos para el control social y la rendición de cuentas.

El trabajo de fiscalización por sí mismo no cambia las prácticas institucionales ni previene nuevos actos ilícitos de manera que no es suficiente que los EF hagan bien su trabajo. El poder de la fiscalización se potencia con la transparencia de la información, con su correspondiente divulgación para conocimiento público, y es la combinación de ambas la que sirve (puede servir) al escrutinio, rendición de



cuentas y control social. En buena medida porque mientras la opacidad alimenta la corrupción la publicidad la inhibe y previene nuevos actos.

Las normas de fiscalización y las del derecho a la información reconocen una relación virtuosa entre la función de fiscalización y las acciones de transparencia de la información. Pero transparencia, acceso, publicidad, y divulgación no son términos cercanos en la actuación de las instituciones públicas.

Aunque muchas de las reflexiones que se presentan son exactamente aplicables a otras entidades federativas, el marco jurídico, la EF y la información de transparencia que se revisan son de la Ciudad de México.

Es importante advertir que no se está haciendo una evaluación ni del portal ni del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM). Las referencias a la información disponible de estos dos instrumentos tienen como objetivo generar una reflexión sobre ¿cómo se da? y ¿cómo se debería dar? la relación fiscalización-transparencia de la información-datos abiertos en el trabajo proactivo de la EF de la Ciudad de México en el marco de la estrategia anticorrupción iniciada en mayo de 2015.

Fiscalización e información como herramienta anticorrupción

La función de fiscalización y la garantía de acceso a la información como instrumentos para la rendición de cuentas están reconocidas y protegidas constitucionalmente. Desde diciembre de 1977 el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política) establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En julio de 2007 se agregó a este artículo que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad,



órgano y organismos federal, estatal y municipal es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Además, desde febrero de 2014 el artículo sexto constitucional mandata que el organismo garante del derecho a la información coordine sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, así como con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, y con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

La ley que organiza a el trabajo de la EF superior del país cambió su nombre en el año 2009 por el de Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para reflejar mejor este vínculo. Esta última denominación es como se llama en la actualidad la ley en vigor publicada en julio de 2016, después de ser reformulada con motivo de la reforma constitucional anticorrupción de 2015.

La fiscalización, la rendición de cuentas y el control social implican que las personas deben tener garantizada la posibilidad de estar informadas. El derecho a saber cómo, cuándo, en qué y cuánto gasta el gobierno es una premisa *sine qua non* para la rendición de cuentas y el control social de los actos de los gobernantes. De manera que la información es el insumo necesario para detectar espacios de riesgo o de corrupción y sin la cual es imposible operar algún mecanismo de rendición de cuentas.

La Organización de las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, mejor conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluye entre éstos el número *16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*. Este Objetivo busca, entre otras condiciones, construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Para lo cual se indica como metas:



[...]

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

...

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

[...]

En el mismo sentido, la perspectiva de gobierno integral de la OCDE reconoce que desarrollar mejores políticas para una vida mejor depende de las aportaciones de diversos factores de cambio. Y que las entidades de fiscalización superior son un factor decisivo en el sistema de actores de gobernanza, en la medida en que trascienden su función tradicional de supervisar el ejercicio de los recursos públicos, para proporcionar datos y análisis que apoyen un diálogo más fructífero en materia de políticas públicas (OCDE, 2016).

En México en términos normativos la relación entre fiscalización, información y rendición de cuentas se retoma de distintas maneras en el marco federal y de la Ciudad de México. Además del vínculo entre órganos que ya comentamos, la Constitución Política establece que en la Ciudad de México los informes de auditoría de la entidad de fiscalización tendrán carácter público (artículo 122). Por su parte, la Constitución de la Ciudad de México reitera que los informes de auditoría tendrán



carácter público y agrega que deberán cumplir con estándares de datos abiertos. Entendiendo por estos los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características: Accesibles²⁵; Integrales²⁶; Gratuitos²⁷; No discriminatorios²⁸; Oportunos²⁹; Permanentes³⁰; Primarios³¹; Legibles por máquinas³²; en formatos abiertos³³; y de libre uso³⁴.

Aunque la Constitución de la Ciudad de México no establece entre sus mandatos –como lo hace la federal– que el órgano garante del derecho a la información se debe coordinar con el órgano superior de auditoría, la vinculación entre fiscalización, publicidad de la información y el combate a la corrupción se expresa en el sistema anticorrupción (artículo 62).

El Sistema Anticorrupción de la Ciudad de México (SACM), al igual que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), incorpora el trabajo que realiza el órgano superior de auditoría al combate a la corrupción en dos ámbitos. En el primero, el/la titular

25 Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito.

26 Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios.

27 Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna.

28 Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro.

29 Son actualizados, periódicamente, conforme se generen.

30 Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto.

31 Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible.

32 Estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.

33 Disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna.

34 Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente.



de la ASCM es miembro del Comité Coordinador³⁵ del SACM junto con los titulares de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; del Tribunal de Justicia Administrativa; del Instituto de Transparencia, Acceso a la información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; del Consejo de Evaluación; del órgano de control del Congreso; y de la Contraloría General; así como por un representante del Consejo de la Judicatura, todos de la Ciudad de México, y por un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo preside. En el segundo, la ASCM participa -y encabeza- el Comité Rector del Sistema de Fiscalización de la Ciudad de México, que a su vez es parte del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que es uno de los componentes fundamentales del SNA.

La utilidad que tiene el trabajo de fiscalización como herramienta de control de los actos presupuestales del gobierno llevaron a la instrumentación del SNF. Este sistema se creó algunos años antes que el SNA como herramienta de control y de rendición de cuentas. En 2009, la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (UEC-CVASF) observó la existencia de diversas problemáticas de la práctica fiscalizadora, algunas fueron:

- Los enfoques de fiscalización siguen detrás de los acontecimientos, situación que revela la carencia de una fiscalización preventiva efectiva.
- Los avances de la fiscalización son incapaces de enfrentar la corrupción sistémica.

³⁵ El Comité es instancia de coordinación de las autoridades competentes en la prevención, detección, investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos.



- La fiscalización ha utilizado de manera limitada las tecnologías de la información.
- Se carece de una coordinación sistémica eficiente entre los órganos de fiscalización (Ocampo García de Alba, 2016).

El trabajo de fiscalización y de combate a la corrupción tiene también una dimensión práctica de buen gobierno. La Constitución de la Ciudad de México desarrolla esta dimensión en el Título Sexto *Del Buen gobierno y la buena administración*, al garantizar el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción (artículo 60), y se establece que el control interno a cargo del gobierno de la Ciudad de México y la fiscalización a cargo del órgano técnico de la fiscalización son pilares del buen gobierno y la administración (artículos 61 y 62).

La idea de gobierno abierto no puede materializarse sin transparencia proactiva focalizada. La información sobre las cuentas, los relatos y las consecuencias sobre esas cuentas forman parte de la misma garantía. Esta idea en palabras de López-Ayllón y Arellano (2008) considera que estos tres mecanismos juntos -información, justificación y sanción- hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones.

El vínculo entre estas áreas (fiscalización, transparencia y combate a la corrupción) ha impulsado en los últimos años -sobre todo en lo que va de este siglo- un nuevo discurso público, cambios normativos (nuevos alcances de algunos derechos) y en muchos casos la creación de garantías (procedimientos y recursos legales) para asegurar el acceso a la información en general y en particular a la que se refiere al manejo de los asuntos y recursos públicos.



A pesar de lo que se ha avanzado, existen aún muchos obstáculos prácticos para acceder a la información en forma inmediata, completa y comprensible. De manera que, aun reconociendo que existe una base normativa que identifica una relación virtuosa entre fiscalización, rendición de cuentas, datos abiertos y combate a la corrupción, las herramientas y la disponibilidad de esta información en forma inmediata es muy pobre o inexistente.

Evolución e información de las EF y participación en el combate a la corrupción

El control técnico que realizan las EF sobre el gasto y manejo de los ingresos del gobierno a partir de la fiscalización de los recursos se convirtió en un tema clave para el control de los actos de corrupción en la medida en que contribuye a identificar áreas, patrones y recurrencias que generan riesgos o espacios propicios para la corrupción.

Entre los distintos controles sobre los actos de gobierno, los procesos de fiscalización de los recursos y los resultados de los procesos de auditoría ocupan un lugar central dado que sirven para revisar, a partir de procedimientos técnicos y de la evidencia que documenta las decisiones y el gasto, la forma en que gasta y los resultados (satisfactorios o no) que se consiguen.

La fiscalización no es el único mecanismo de control del gasto gubernamental, pero sí es muy relevante. En gran medida, esto se debe a su carácter externo, pues la institución encargada de la vigilancia es distinta a la vigilada (IMCO, 2013).

El carácter externo se establece en la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación cuando señala que la fiscalización de la Cuenta Pública que



realiza la Auditoría Superior de la Federación tiene carácter *externo* y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control (artículo 6). En la ley equivalente de la Ciudad de México se declara también este carácter externo (artículo 3).

Las EF han experimentado distintos cambios, a veces solo para adecuarse normativamente a cambios políticos, otras para cumplir con compromisos internacionales o agendas políticas del momento, y algunas más genuinamente para intentar fortalecer el trabajo de fiscalización y los procesos relacionados de prevención, control y sanción de los actos que implican manejo de recursos y presupuesto públicos. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de los órganos federales de fiscalización en México.

CRONOLOGÍA DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO	
Año	Acontecimiento
1437	El Tribunal de Cuentas se funda en España por el Rey Juan II de Castilla.
1605	El Rey Felipe III promulga la fundación de los Tribunales de Cuentas en los territorios coloniales (México, Perú y Colombia), en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla.
1824	Se promulga la primera Constitución del México Independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de México.
1836	Se crea la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.



1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El Emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Federal de la Contaduría.
1906	Se promulga un nuevo reglamento interior.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1978	Una nueva Ley Federal sustituye a la de 1937.
1980	Se publica el Reglamento Interior.
1988	Se publica un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.



1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados.
1999	La Cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.
2000	Se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando la Auditoría Superior de la Federación.

Fuente: Antecedentes de la creación del Órgano Superior de Fiscalización, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, Biblioteca digital del Senado de la República.

A nivel subnacional el desarrollo de las EF ha sido más lento, hace una década aún contaban con deficiencias estructurales que limitaban su autonomía y su eficiencia. En un estudio del año 2008 enfocado en la fiscalización superior a nivel subnacional en México, se muestra que entre los años 1999 y 2007, el diseño de las leyes de fiscalización estuvo condicionado por factores políticos, particularmente por la estructura de gobierno. En los gobiernos subnacionales donde un partido dominaba los poderes Ejecutivo y Legislativo se manifestó mayor reticencia para modernizar su legislación. En contraste, los gobiernos divididos, es decir, donde dos o más partidos tenían presencia en el poder Ejecutivo y Legislativo, hubo una tendencia a modificar sustancialmente los ordenamientos jurídicos de los órganos fiscalizadores (IMCO, 2013).

Esta consideración es relevante porque entre el 2009 y 2017 los órganos de fiscalización, sus procedimientos y leyes han tenido cambios importantes en su organización y funciones.

En la Ciudad de México entre 1997³⁶ (año que marca el inicio de una transformación

³⁶ En ese año se eligió por primera vez por sufragio al Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal.



muy amplia del régimen jurídico de la Ciudad de México de sus poderes y órganos) y 2015 (año de la reforma constitucional anticorrupción que motiva cambios en las EF) estuvieron vigentes tres leyes, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 31 de mayo de 1995; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 8 de febrero de 1999, que tuvo cambios en octubre de 2001, enero de 2004, febrero de 2007, julio de 2009 y mayo de 2012; y Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 9 de julio de 2014, actualmente en vigor, con cambios en diciembre de 2014, junio de 2015, marzo de 2017, septiembre de 2017 y noviembre de 2018.

Entre las modificaciones más importantes en el ámbito del control externo y la supervisión de las finanzas públicas en la Ciudad de México están la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en la Auditoría Superior de la Ciudad de México y su incorporación a los sistemas nacionales de fiscalización y anticorrupción. El SNA vincula tres sistemas: fiscalización, transparencia y anticorrupción.

Son las leyes que desarrollan el SNA, especialmente la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, las que establecen un nuevo modelo para conocer de irregularidades de corrupción en el ámbito administrativo. A partir de este marco legal inicia una nueva etapa para los EF en materia de responsabilidades administrativas. Estas dos leyes establecen un régimen que distingue entre faltas administrativas no graves y faltas administrativas graves. En donde corresponde a los órganos de control interno (poder ejecutivo) conocer de las faltas administrativas no graves y a las EF (poder legislativo) de las faltas administrativas graves.



La reforma y apuesta anticorrupción supuso realizar cambios en todos los ordenamientos del país vinculados al SNA para ajustar las leyes, órganos y procedimientos al mandato constitucional. En la Ciudad de México el 1° de septiembre de 2017 publicaron reformas a Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México para incorporar lo relativo a las nuevas funciones de la ASCM en materia de faltas graves por responsabilidades administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México. En esta ley se establece que si con motivo de la revisión que realiza la ASCM encuentra irregularidades de las señaladas como faltas administrativas grave iniciará la investigación y la substanciación de los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes, y en los casos que procedan, presentaran la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

De manera que en la actualidad el trabajo de fiscalización y de revisión de cuentas supera con mucho la idea básica de que la revisión de las cuentas tiene por objeto “conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”. Los cambios que siguieron a la reforma constitucional anticorrupción en materia de responsabilidades administrativas le asignan a los órganos de fiscalización la tarea de conocer y sustanciar irregularidades por faltas graves y esto da inicio a una nueva etapa en materia de combate a la corrupción.

Apertura e información proactiva de la ASCM

En la Ciudad de México, la ASCM para llevar a cabo la fiscalización tiene por ley acceso a datos, libros, información, y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público, así como a la demás información que resulte necesaria. La ley que regula esta EF establece que realizará su función fiscalizadora



en un marco de transparencia, por lo que la información pública que emita será de manera oportuna, fidedigna, clara y pertinente, sobre su mandato, actividades concluidas, gestión financiera, operaciones y desempeño.

La ASCM tiene acceso a la información que las leyes de transparencia, acceso a la información, archivo, datos y/o demás disposiciones legales consideren como de carácter reservado o confidencial, cuando esté relacionada directamente con el ejercicio y aplicación de los ingresos y egresos sujetos a revisión, estando obligada a mantener la misma reserva o secrecía; para tal efecto los Entes Públicos de la Ciudad de México, que cuenten en sus archivos y/o bases de datos con información y/o documentación que requiera la ASCM deberán proporcionarla sin restricción alguna, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México (artículo 24).

En lo que respecta a la revisión de las cuentas la ley establece que una vez presentado el Informe de Cuenta Pública, este se publicará en el portal de Internet de la Auditoría Superior, en formatos abiertos y accesibles.

Al consultar el portal de la ASCM³⁷ se encuentra un texto que indica que se da cumplimiento de lo que disponen la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México, en relación con tres tipos de informes derivados de su función fiscalizadora:

Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México.	Informes Parciales de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.	Informes Individuales de las auditorías.
---	---	--

Elaboración propia con datos del portal www.gob.mx.

³⁷ En diversas ocasiones entre el 1 y el 5 de diciembre de 2019.



Las ligas que llevan a la información muestran documentos PDF's, por parto en un formato distinto al establecido en las normas aplicables y únicamente respecto de los ejercicios 2017 y 2018³⁸:

Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Ciudad de México.	Informes Parciales de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.	Informes Individuales de las auditorías.
Ejercicio 2017.	Ejercicio 2018. Primero. Segundo. Ejercicio 2017. Primero. Segundo.	Ejercicio 2018. Ejercicio 2017.

Elaboración propia con datos del portal www.gob.mx.

Entre las secciones del portal se encuentra una con la etiqueta *Atlas de Fiscalización*, con 74 registros, que -en todos los casos en que se abrió el documento- llevan a documentos de tipo PDF.

Aunque dentro de la sección *Transparencia* se establece una sección denominada *Transparencia Focalizada y Proactiva*, al ingresar a esa sección se encuentra, en

³⁸ Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2019.



su mayoría, información programática, presupuestal y/o financiera que en el mejor de los casos lleva a un PDF y en el peor indica que no se encontraron registros.

En el siguiente cuadro se muestran la información de la sección Transparencia Focalizada y Proactiva de la Auditoría Superior de la Ciudad de México:

Temática	Descripción
Programático presupuestal y financiero.	Informe de Ejecución del Presupuesto. Informe de la Cuenta Pública de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. - I. Información Contable, Presupuestal , y Programática. - II. Información Patrimonial. - III. Informe de la Cuenta Pública. Baja de Bienes. Gastos en empresas de limpieza.
Actos de gobierno.	Programa General de Auditoría para la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno de la Ciudad de México. Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno de la Ciudad de México. Informes Finales de Auditoría. Sujetos Fiscalizables. Tamaño y Muestra auditada de la Cuenta Pública Revisada.



Informes y Programas / Actos de Gobierno / Programático presupuestal y financiero.	Informes que rinde la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Solicitudes de Información Pública. Solicitudes de Datos Personales.
Regulatorio.	Normatividad aplicable a la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Adjudicaciones Directas y de Licitación Pública. Sanciones Administrativas. Programa de Divulgación
Organización Interna.	Responsable de Protección Civil. Relación del Parque Vehicular.

Elaboración propia con datos del portal www.gob.mx.

La información de la temática muestra una primera idea panorámica del contenido de la sección. Al ingresar a cada uno de los apartados encontramos que la información no aporta datos o valor agregado. Veamos, por ejemplo, al ingresar a “Sanciones Administrativas” se descarga un documento de formato Excel vacío, sin información, no hay datos de ninguna sanción administrativa³⁹. Al abrir el documento se lee “Durante el periodo reportado no se generó ningún expediente

³⁹ Fecha de última consulta 3 de diciembre de 2019.



de responsabilidad y no hubo servidores públicos sancionados”. Otro ejemplo, al abrir el “Programa de Divulgación” este consiste en una hoja en PDF.

Para que la transparencia sea una herramienta es necesario poner a disposición información de alto valor que permita a las y los ciudadanos tomar conocimiento de los asuntos, establecer procesos de rendición de cuentas y participar en la solución de algunos problemas públicos.

La prevención y el combate a la corrupción precisan de aplicar un enfoque integral, lo cual solo es posible en un clima de transparencia, rendición de cuentas y participación de todos los miembros de la sociedad. Los gobiernos, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y el público en general deben trabajar juntos para poner freno a ese delito (UNODC, 2016).

La transparencia precisa de convertirse en una política de actuación que no se limite a cumplir con las normas mínimas legales, debe servir para permitir publicar información de calidad y de interés público sin que medie una solicitud de por medio. La información de calidad es aquella que cumple con los atributos de accesibilidad, confiabilidad, comprensibilidad, oportunidad, veracidad, congruencia, integralidad, actualidad, verificabilidad y que es susceptible de transformarse en conocimiento público útil y la de interés público. La calidad esta vinculado a lo relevante o beneficioso para la sociedad para comprender las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

La ley de transparencia para la Ciudad de México dispone que para el cumplimiento de los objetivos de esta ley, los sujetos obligados deben difundir proactivamente información de interés público. Es necesario contar en sus respectivos sitios de internet con un portal de transparencia proactiva, que contenga información rele-



vante para las personas de acuerdo con sus actividades y que atienda de manera anticipada la demanda de información.

La transparencia proactiva es el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

La identificación de información susceptible de publicarse en el marco de las políticas de transparencia proactiva debe incluir de acuerdo con el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) al menos uno de los siguientes:

- I. Detección de información que disminuya asimetrías de la información;
- II. Detección de información que mejore el acceso a trámites y servicios;
- III. Detección de información que optimice la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos o población en general, y
- IV. Detección de información que detone la rendición de cuentas efectiva.

El objeto de estos procedimientos es la generación de conocimiento público útil enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables, así como aprovechar tanto información generada y/o publicada, como aquella que no ha sido generada, procesada y/o publicada.

El Conocimiento público útil es aquél valor agregado que ofrece la información procesada o sistematizada, que articula datos, ideas, conceptos y experien-



cias, a fin de hacerlos del dominio público de manera simple, capaz de permitir el entendimiento y atención de problemas públicos, así como propiciar una toma de decisiones informada, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, fomentar su participación pública y empoderarlos (Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2016).

Esto solo se puede lograr cuando los sujetos obligados desarrollan portales temáticos sobre asuntos de interés público y promueven el desarrollo de acciones que constituyan una modificación creativa, novedosa y proactiva de los procesos de transparencia y acceso a la información. Técnica y tecnológicamente esto no representa mayores problemas; gracias a internet y al desarrollo tecnológico de las comunicaciones hoy podemos producir y procesar grandes cantidades de datos de forma inmediata.

Reflexiones finales

El caso conocido como la Estafa Maestra muestra esta relación virtuosa entre el trabajo de fiscalización, detección de corrupción, identificación de responsabilidades, utilidad de la información de fiscalización y exigencia social de rendición de cuentas.

Aunque las leyes reconocen que la información de fiscalización es pública y que las personas podemos acceder a esta información, el acceso a la información socialmente relevante sigue siendo difícil en dos sentidos. En el primero, porque la información de las cuentas y el manejo de los recursos no está disponible ni se pone a disposición de forma que las personas interesadas puedan encontrarla y consultarla fácilmente. En el segundo, porque una vez que la consigue no es de



fácil comprensión lo que impide contrastar sus alcances, compararla y reutilizarla para iniciar procesos de revisión o de rendición de cuentas.

El poder de vigilancia está asociado en buena medida a que te vean cuando la gente se siente controlada actúa más cuidadosamente más éticamente. Las iniciativas de datos abiertos de los órganos de fiscalización deben ofrecer por un lado información y datos en lo que se refiere a la fiscalización y por otro información y datos a las responsabilidades.

Las personas queremos saber quién es responsable de ciertas acciones y quién es responsable de las consecuencias de esas acciones (Bovens, 2006). Y para ello necesitamos información oficial.

Es cierto que la publicidad de la información de fiscalización presenta algunos retos a considerar. Los órganos de fiscalización no solo generan información sobre el gasto también conocen y sustancian procedimientos de responsabilidad. De manera que entre los desafíos del acceso a la información en general y el uso en particular de la que sirve para exigir cuentas y establece o implica algún tipo de señalamiento legal, que da lugar o puede dar lugar a señalar o atribuir responsabilidad legal a personas específicas, debe conjugar el derecho a la información, el derecho a la privacidad, el derecho a ser olvidado y presunción de inocencia.

Esto cobra especial relevancia en la información que se refiere a las responsabilidades. Como dijimos, las leyes del SNA y de los correspondientes sistemas locales, incluyendo el SACM asignan a los EF la tarea de identificar y conocer de las responsabilidades administrativas por actos de corrupción de servidores públicos y de particulares, está es una de las novedades de la estrategia anticorrupción que surge en 2015. De manera que existe la oportunidad de construir a partir de una línea base de información cero un antes y un después en materia de procedimientos de responsabilidad.



Gobiernos y agencias abiertas significa mas apertura y transparencia lo que a su vez implica más y mayor calidad de información. El poder de la fiscalización puede potenciarse de manera importante con la transparencia y con ello fomentar la participación y los procesos de rendición de cuentas. Pero como hemos dicho no es cualquier tipo de información. De manera que la pregunta central para las EF es ¿Qué tipo de información están poniendo a disposición? Y ¿cómo creen que está información puede servir para generar mejor conocimiento y control de los asuntos públicos? La información de secciones de Transparencia Focalizada y Proactiva debe tener como objetivo generar procesos de rendición de cuentas y lo que se encuentra dista mucho de servir a ese propósito.

La rendición de cuentas precisa de la información significativa o relevante. No puede haber proceso de rendición de cuentas donde no hay información de las cuentas, las decisiones y los resultados. En el caso de la información vinculada a la fiscalización del gasto y resultados del gobierno es información relevante aquella que permita a las personas evaluar la gestión y los resultados obtenidos o bien aquellos que dejaron de obtenerse. Es en esa información donde existe la posibilidad de rendir, exigir cuentas y responsabilizar cuando es necesario.

En un sistema de rendición de cuentas y supervisión, los vínculos entre las entidades de fiscalización, el poder legislativo, el ejecutivo y la ciudadanía influyen –sin excepción– sobre el impacto del trabajo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Fiscalización (OCDE, 2016).

La ley de transparencia de la Ciudad de México establece que los sujetos obligados contarán en la página de inicio de sus portales de Internet con una señalización fácilmente identificable y accesible que cumpla con los requerimientos de sistematización, comprensión y organización de la información a que se refiere este capítulo (artículo 145). Aunque en la forma se cumple en el contenido no parece que se cumpla.



El compromiso con los procesos de rendición de cuentas debe reflejarse en la cantidad, el tipo y el formato de información que se coloca en los portales de transparencia de los sujetos obligados, especialmente de aquellos que tienen como función principal, fiscalizar los actos del gobierno y responsabilizar por los malos manejos y daños causados, sin necesidad de que las personas tengan que realizar solicitudes de información y muchas veces presentar recursos para poder tratar de llegar a ella.

La tecnología juega un papel relevante en la recopilación y sistematización de la información de manera que los gobiernos, órganos y en general cualquier agencia pública pueden ofrecer cada vez más y mejor información, tanto histórica como de asuntos en curso.



Referencias

Bovens Mark (1998), *The Quest for Responsibility, Accountability and Citizenship in complex organizations*, Cambridge University Press, United Kingdom.

Cejudo, Guillermo (2009), *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Serie: cultura de la Rendición de Cuentas, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México.

López-Ayllón, Arellano Gault (2008), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, CIDE, IDAI, UNAM, México

Ocampo García de Alba, Guadalupe (2016), *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*, Camara de Diputados LXIII, México.

OCDE (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, El Sistema Nacional de Fiscalización de México, Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno*, México.

Antecedentes de la creación del Órgano Superior de Fiscalización, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, Biblioteca digital del Senado de la República.

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2016) por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, publicado en el Diario Oficial de la Federación 15 de abril de 2016.



ACUERDO por el cual se aprueba la modificación de los numerales octavo, décimo primero, décimo quinto y décimo sexto de los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva (2018) publicado en el Diario Oficial de la Federación 21 de febrero de 2018.

Sergio A. Bárcena Juárez

8. La Cámara de Diputados en su tránsito al Parlamento Abierto. Experiencias desde la plataforma Buró Parlamentario.

La Cámara de Diputados en su tránsito al Parlamento Abierto. Experiencias desde la plataforma Buró Parlamentario.

Sergio A. Bárcena Juárez

Introducción

En los últimos veinte años, la Cámara de Diputados de nuestro país, ha experimentado importantes cambios en su conformación, procesos internos y relación con la ciudadanía. Dichas transformaciones se han dado en un contexto democratizador y de reconocimiento a los derechos ciudadanos que contribuyeron notablemente a la apertura del órgano parlamentario.

Existen, sin embargo, distintas áreas de oportunidad para que estas condiciones de reciente apertura generen los resultados que se esperan de los parlamentos abiertos en términos de funcionalidad representativa y aceptación institucional. El más importante desafío de la Cámara deriva del hecho de que a la fecha, existe un considerable desconocimiento ciudadano en torno a la labor parlamentaria, así como un fuerte descrédito hacia esta asamblea y sus integrantes; escenario que resulta poco prometedor para la estabilidad democrática del país.

El presente capítulo analiza el tránsito de la Cámara de Diputados hacia la apertura de sus procesos, espacios y resoluciones a partir de un recuento histórico de su

reglamentación interna. Asimismo, el texto comparte la experiencia del autor en la realización de un diagnóstico general sobre las percepciones ciudadanas sobre los mecanismos de comunicación de la cámara, el cual sirvió como insumo para la construcción de *Buró Parlamentario*, un portal que busca complementar los esfuerzos de difusión informativa de la cámara para incentivar el reconocimiento de los integrantes, procesos y resultados del congreso.

El principio global de “Parlamento Abierto” al que se hace referencia a lo largo del texto, es la garantía del derecho a la información que genera el órgano legislativo. La dimensión particular sobre la que versa el capítulo, es el funcionamiento permanente y actualizado de la página de la asamblea con formatos abiertos, estructurados y reutilizables para promover la comunicación bidireccional.

Con base en la experiencia narrada, se generan algunas recomendaciones para consolidar el modelo de Parlamento Abierto en el primer Congreso de la Ciudad de México. Entre estas destacan la conformación de una estructura de comunicación e informática, la inclusión de funciones en el portal para que los ciudadanos identifiquen y den seguimiento a sus representantes en forma personalizada, que los órganos deliberativos de la asamblea sigan formatos establecidos para recabar y presentar la información que deriva de sus actividades, así como la vinculación del congreso con esfuerzos informativos adyacentes que estimulen el acercamiento ciudadano a la actividad parlamentaria a través de formatos y espacios interactivos y de uso más amigable.

¿Qué es un parlamento abierto?

Si bien la producción de contenidos normativos para el ordenamiento social, es la función con la que normalmente se asocia a los parlamentos, diversos autores



han recalcado la gran variedad de tareas que estos órganos cumplen dentro de los sistemas políticos, las cuales van desde la representación de intereses y la capacitación de las élites políticas hasta la vigilancia al gobierno (Packenham, 1979; Norton; 1990; Petersen, 2010).

No obstante, la labor central de las asambleas en los arreglos democráticos, consiste en garantizar que la voz del pueblo se haga presente en una arena donde se toman aquellas decisiones que afectan a toda una comunidad política (Norton 2005). Así, de acuerdo con Puente (2017), la mayor ventaja que puede proveer un parlamento a los arreglos democráticos, es la colocación -tanto simbólica como física- del ciudadano en el centro de las decisiones públicas que se toman en el congreso.

La noción de parlamento abierto refiere a esta función vinculatoria del congreso y se concentra en la provisión de mecanismos que faciliten el involucramiento de la sociedad tanto en procesos como en decisiones sustantivas, más allá de los procesos electorales (Ferri, 2013). Dichas ventanas de participación pueden ser directas (apertura de foros y espacios de diálogo donde los ciudadanos ventilen posturas y percepciones sobre distintos temas), e indirectas (propagación de información relacionada con las labores, integrantes y órganos que componen a la asamblea).

Empero, tanto la multiplicidad de tareas como la coexistencia de distintos intereses y fuerzas políticas, hacen que el flujo de información emanada de los cuerpos parlamentarios sea constante y copioso. En tal sentido, un desafío que adquieren los parlamentos para garantizar su apertura hacia la sociedad, es el de contar con sistemas comunicativos que traduzcan su vida interna (procedimientos, conformación de actividades y resoluciones) en información llamativa, útil, actual y, sobre todo, de fácil acceso a para la ciudadanía. Más aún, si consideramos que la apertura no se agota en la presentación de información, los parlamentos deberían proporcionar espacios que permitan la interacción (virtuales y presenciales) entre representantes y gobernados.

La transformación de la Cámara de Diputados en México

Tras varios años de ejercer parcialmente las múltiples tareas para las que constitucionalmente fue diseñada, a finales del siglo XX, la Cámara Federal de Diputados experimentó cambios sustantivos en su composición, mismos que modificaron su rol en el sistema político, su funcionamiento interno y su relación con la ciudadanía.

Conforme se consolidaron las primeras conformaciones no mayoritarias en la Cámara (1988 y 1997), el Ejecutivo -que había sido el principal generador de legislación en el país-, se hizo más cauteloso en cuanto al volumen y contenido de los proyectos que remitía al congreso, dejando un considerable segmento de la formulación de leyes en manos de la asamblea federal. Asimismo, al no haber mayorías, el sistema de reglas internas y procedimientos del congreso debieron modificarse para incentivar la negociación entre partidos y legisladores. Finalmente, la sociedad comenzó a voltear hacia el congreso que se convirtió tanto en generador de normas, como en contrapeso del Poder Ejecutivo, obligando a la Cámara de Diputados a modificar sus relaciones con la ciudadanía.

A continuación, se hace una breve reseña normativa que describe la evolución histórica de los mecanismos de parlamento abierto en la Cámara de Diputados.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 20 de marzo de 1934 incluyó en su articulado, la distinción entre sesiones plenarias públicas y privadas (tanto ordinarias como extraordinarias).⁴⁰ Entre las restricciones a esta previsión de Parlamento Abierto en ciertas sesiones para los ciudadanos, se establecía que, de manera regular, los lunes de cada semana se realizaría una sesión secreta para despachar los asuntos

⁴⁰ Texto original: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic/RGIC_orig_20mar34_ima.pdf.



económicos de la Cámara y otros que exijan reserva. Asimismo, a pregunta del Presidente de la Cámara, los diputados podrían decidir si deseaban que una sesión programada como pública, se llevara a cabo de manera secreta. Ese mismo reglamento estableció un espacio en el salón de sesiones (llamado galerías) para que él concurriera a presenciar las sesiones del Pleno de la Cámara.

Ese mismo sistema normativo preveía que los secretarios y prosecretarios de la Cámara se encargaran de cuidar la impresión del Diario de los Debates, órgano oficial en el cual se publicaría la fecha y lugar en que se verificaría cada sesión (en caso de ser pública), el sumario, nombre del que presidiera, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollaran e inserción de todos los documentos a los que se les diera lectura.⁴¹

Los principios globales del Parlamento Abierto que incluyó el reglamento de 1934 fueron la participación ciudadana en las actividades congresionales para mejorar la rendición de cuentas y la publicación de datos relevantes sobre iniciativas de ley en el Diario de los Debates. No obstante, el concepto de participación se entendió como mera apertura de espacios plenarios para ciudadanos interesados, sin prever el acceso a comisiones legislativas, unidades administrativas, órganos de control y fiscalización y distintos comités de la cámara, además de no incluir la posibilidad de que los ciudadanos formaran parte de los procesos decisionales ya fuera a través de foros, consultas u otros formatos de involucramiento directo. Por su parte, el Diario de los Debates se diseñó como un instrumento de comunicación interna, para el conocimiento de Diputados y Senadores; no para fungir como espacio público de información ciudadana.⁴²

⁴¹ Artículos 25, 179 y 184 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² Sobre este último punto, refiérase al artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Amerita tener en cuenta que el objetivo del reglamento de 1934 era procurar decisiones de alcance nacional después de un momento histórico (la posrevolución), en que el poder político se encontraba aún fragmentado en distintos liderazgos regionales. Para ello, fue necesario centralizar los procesos gubernativos, garantizar la preminencia de un actor en el proceso legislativo procurando la confluencia de los ciudadanos al espacio público a través de un solo espacio político institucional: el partido revolucionario.

La reforma de 1977, que dio sustento constitucional a la competencia política a través de los partidos como expresiones de la pluralidad nacional, también permitió a la Cámara de Diputados crear sus propias normas internas. Así, el 25 de mayo de 1979, se publicó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³ Uno de los aspectos más importantes de esta norma fue su intento por institucionalizar el funcionamiento de las comisiones legislativas. Entre las distintas modificaciones al sistema de comisiones en la cámara, se estableció que, si bien las reuniones ordinarias de dictamen no serían públicas, cuando sus integrantes lo acordaran, podían asistir representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Si bien, no se incluyeron más preceptos del Parlamento Abierto en esta ley orgánica, se avanzó en términos de espacios de acceso para los ciudadanos, reconociendo que en las comisiones (donde comenzaban a tomarse decisiones importantes para el país), podía admitirse cierta presencia ciudadana.

Después de que en 1997 la Cámara de Diputados no contara con la mayoría absoluta de ninguna fuerza política, en donde por primera vez desde la fundación del régimen posrevolucionario, el Ejecutivo no contaba con una mayoría partidista estable y disciplinada que respaldara su programa político, los liderazgos ahí

⁴³ Documento original en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/locg_1979/LOCG_orig_25may79.pdf



representados debieron producir las reglas internas que gestionarían la toma de decisiones a partir de los principios de negociación e intercambio. En tal sentido, la asamblea adquirió un nuevo papel en el sistema convirtiéndose tanto en origen de la mayor parte de la legislación nacional como en contrapeso de algunas resoluciones ejecutivas. Al adquirir este rol -y una vez desmantelado el sistema de representación partidista por la vía corporativa-, los ciudadanos tuvieron mayores motivos para voltear hacia el congreso y conocer tanto sus deliberaciones internas como sus acuerdos.

En este contexto, la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 3 de septiembre de 1999, dio pasos importantes para la apertura de la Cámara hacia la sociedad, en un momento coyuntural para la democracia en México.⁴⁴ En primer lugar, se creó la Secretaría de Servicios Parlamentarios, conformada por funcionarios de carrera cuya tarea sería encargarse de contenidos y difusión, tanto del Diario de los Debates como de la Gaceta Parlamentaria y del Archivo, comprendiendo la formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y Servicios de Bibliotecas, que integran los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.⁴⁵

De igual modo, la Ley Orgánica de 1999 estableció que la Coordinación de Comunicación Social, tendría a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirviendo de enlace con los medios de comunicación, y quedando como responsable del programa de publicaciones.⁴⁶

⁴⁴ Consúltense la versión original del texto normativo en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg/LOCG_ori-g_03sep99.pdf.

⁴⁵ Artículo 49 de la Ley Orgánica.

⁴⁶ Artículo 54 de la Ley Orgánica.

Posiblemente el mayor avance en términos de apertura parlamentaria propiciado por la Ley Orgánica de 1999, fue la dotación jurídica para que la Cámara de Diputados contara con una estructura organizacional que le permitiera recabar, archivar, organizar y distribuir información de lo ocurrido en su interior. Asimismo, un factor de apertura relevante fue la formalización de un medio de difusión informativa llamado Gaceta Parlamentaria, que de manera regular (a partir del 18 de noviembre de 1997) se encargaría de publicar las iniciativas presentadas por los diputados, por el Poder Ejecutivo o por las legislaturas de los estados; las proposiciones con punto de acuerdo; las votaciones y asistencias de los diputados en el Pleno; los dictámenes; las convocatorias, actas, informes y planes de trabajo de las Comisiones, así como las comunicaciones o acuerdos enviados o presentados por el Senado de la República, los congresos estatales, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, entre otros documentos.

A pesar de los importantes progresos democráticos del sistema político mexicano, hasta este punto del desarrollo del congreso en términos de su apertura hacia la sociedad, el acceso a la información no había sido reconocido como un derecho. Si bien la reforma de 1977 incluyó en el artículo 6° constitucional la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho a la información,⁴⁷ los intentos por construir una ley reglamentaria de este mandato constitucional se materializaron hasta 25 años después, el 11 de junio de 2002 con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Así, el primer reglamento legislativo que contempló los principios de transparencia y máxima publicidad fue el aprobado en diciembre de 2010.⁴⁸ El contenido inicial de este reglamento incluía en sus artículos 40-43 un apartado sobre las sesiones secretas; sin embargo, el 28

⁴⁷ Cabe recalcar que, en un inicio, el artículo 6° constitucional sobre la garantía de acceso a la información, se había pensado como una manera en la que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios de comunicación como medio de propaganda y no fue sino hasta 1996 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvería que el derecho a la información era una garantía individual en donde el Estado tenía la obligación de informar a la ciudadanía de manera veraz, sus acciones.

⁴⁸ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados/Reg_Diputados_orig_24dic10.pdf.



de diciembre de 2016 todo lo referente a la secrecía de las reuniones plenarias (las cuales tenían como referente el reglamento de 1934) quedó derogado.

Por su parte, la norma de 2010 incluye una sección que busca materializar el derecho constitucional de petición. Los artículos 132 a 134 del reglamento versan precisamente sobre el proceso para que las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana presentasen peticiones a la Cámara, a través de escrito dirigido a la Mesa Directiva.

De igual modo, en atención a las normas de transparencia, las comisiones y comités de la Cámara se convirtieron en sujetos obligados para generar en documento impreso y en medio electrónico, información referente a sus reuniones, asistencias, acuerdos, programa de trabajo, informes, y asignación de bienes materiales.⁴⁹

El reglamento de 2010 fue a su vez, el primer instrumento normativo en incluir un capítulo sobre mecanismos de difusión de la Cámara. Originalmente los servicios de información en Internet quedaron reconocidos como el medio para dar a conocer la estructura, composición, información legislativa, actividades y otros temas de interés general.⁵⁰ A lo que se agregaría (en reforma de 2017) la tarea de publicar cuentas oficiales en redes sociales actualizadas, así como la difusión sistematizada de los dictámenes que fueran objeto de Declaratoria de Publicidad, y las minutas que le sean turnadas a la Cámara.

A diferencia del la Ley Orgánica de 1999, que declaraba como secretas las reuniones de comisión a menos que sus miembros decidiesen lo contrario, las comisiones y los comités, con el reglamento de 2010, debieron difundir sus actividades a través de los servicios de la red informática y del Canal del Congreso.⁵¹

⁴⁹ Artículo 213 de la Ley Orgánica.

⁵⁰ Artículo 242 de la Ley Orgánica.

⁵¹ Artículo 242 de la Ley Orgánica.

Otro elemento de Parlamento Abierto observado en el reglamento de 2010 consiste en la implementación de un mecanismo de comunicación social de la Cámara, encargado de gestionar las relaciones con los medios, facilitar información y apoyar a los informadores en su trabajo de dar a conocer las actividades y resoluciones de la asamblea.⁵²

Finalmente, la sección sobre memoria documental instruye a comisiones, comités, grupos, órganos de gobierno y demás instancias legislativas y administrativas a entregar al acervo de la Cámara, material electromagnético o digital que dé cuenta de sus actividades, a fin de integrar la memoria documental.⁵³

Abonando a este proceso de apertura de la Cámara, el 22 de septiembre de 2014, representantes de las Mesas Directivas del Congreso de la Unión, del Organismo Autónomo Garante del Derecho de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, firmaron la Alianza para el Parlamento Abierto en México.⁵⁴ En dicho documento, las partes se comprometieron a desarrollar acciones para cumplimentar los diez principios del Parlamento Abierto que contemplan, entre otros temas, el derecho a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas, difusión proactiva de información parlamentaria y legislación a favor del parlamento abierto.

Como se puede advertir, el devenir de la Cámara de Diputados es una muestra nítida de cómo los parlamentos abiertos son resultado de complejos procesos de democratización. En el caso de México se pasó de un congreso que contemplaba sólo la presencia de los ciudadanos en algunas deliberaciones congresionales, a

⁵² Artículos 245-257 del Reglamento.

⁵³ Artículos 258 y 259 del Reglamento.

⁵⁴ El documento se puede consultar aquí: https://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914.pdf.



un parlamento equipado con estructuras organizacionales y contenidos jurídicos que lo posicionaron como fuente de información para promover el acceso continuo de los ciudadanos a la información sobre el acontecer legislativo en formatos accesibles. Mientras en la etapa hegemónica del sistema, la representación se ejerció a través de un esquema de concentración del poder político en el Ejecutivo y un solo partido, en donde las reglas de la asamblea contemplaron únicamente la presencia pasiva de ciudadanos en espacios plenarios como forma de vincular a la ciudadanía con la asamblea, con la publicación de los reglamentos de 1999 y 2010, se contó con una estructura formal para que la asamblea dispusiera de recursos materiales y humanos que contribuyeran a la difusión de información. Así se empezó a entender esta actividad no como una cesión de Estado sino como un derecho ciudadano de primer orden.

Parlamento abierto. La experiencia de Buró Parlamentario

Con base en el recuento anterior, se puede decir que las actuales relaciones de la Cámara con la sociedad son producto de una persistente lucha desde la oposición, las cesiones calculadas y la adopción consensuada de un esquema de derechos sobre transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, existen ciertos principios del Parlamento Abierto que permanecen como pendientes, pues no basta con que estén reconocidos en normas internas o en la propia Constitución, sino que dependen de la implementación y de su adopción como prácticas tanto dentro del congreso como entre la ciudadanía.

A pesar de que actualmente existen mecanismos para la difusión continua de información sobre los integrantes, procesos y órganos internos de la Cámara de Diputados, distintas encuestas han demostrado el desconocimiento que tienen los ciudadanos con respecto de cuántos son, quiénes son y qué hacen sus diputados

federales.⁵⁵ Por su parte, el seguimiento mediático a la asamblea y sus actividades no ha trascendido de reportar eventos coyunturales o piezas que continuamente cuestionan la labor de los representantes. A lo más, algunos periodistas especializados en la fuente, han publicado reportes sobre la actividad legislativa reduciéndola a quiénes son los congresistas o las cámaras que más iniciativas presentan y que más leyes aprueban.⁵⁶

Las causas de este desconocimiento sobre la labor parlamentaria van desde una cultura política de baja intensidad que asocia la participación ciudadana a votar en las elecciones presidenciales (herencia de casi setenta años de presidencialismo en el país), hasta un completo desconocimiento del complejo sistema político que opera en México tras la democratización del régimen. Por el contrario, las consecuencias de este fenómeno son por demás claras y tangibles pudiéndose enlistar como: a) la ubicación de la Cámara de Diputados en el sótano de la confianza institucional entre los mexicanos; b) el sentimiento compartido (y también creciente) de lejanía con respecto de los legisladores; y c) la idea de que los diputados no nos representan porque responden a otros intereses distintos a los ciudadanos.⁵⁷ Sobra decir que estos últimos no son síntomas de importancia menor pues los sistemas democráticos se sostienen sobre un principio elemental que es la confianza de los gobernados en sus órganos representativos. En tal sentido, no puede haber una

⁵⁵ Véanse las encuestas realizadas por Parametría y el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4759; <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3422/Visor%20Ciudadano%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁵⁶ Véanse las siguientes notas recientes sobre los diputados de la LXIV Legislatura: <http://diario-puntual.com.mx/los-diputados-ciudadanos-son-de-los-mas-productivos-del-congreso/>; <https://www.nacion321.com/congreso/esta-fue-la-bancada-de-diputados-mas-productiva-entre-2015-y-2018>; <http://www.heraldo.mx/quienes-son-los-legisladores-mas-productivos/>.

⁵⁷ Consúltese, por ejemplo, la Encuesta telefónica nacional de opinión pública: Representación política y participación electoral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-de-opinion-publica-Representacion-politica-y-participacion-electoral>.



democracia estable y funcional si los ciudadanos desestiman (por desconocimiento o por tradición arraigada) a quienes toman las decisiones públicas en su nombre.

Tanto la teoría como experiencias en todo el mundo han dejado claro que la efectividad representativa de un parlamento no sólo depende de que éste abra sus puertas a la presencia ciudadana o que cuente con reglas, compromisos y medios oficiales para hacer pública su actividad interna. Para que un parlamento cumpla con su objetivo de vincular la actividad legislativa con los gobernados (razón última del Parlamento Abierto), es también necesaria la intención de los ciudadanos para recuperar y hacer algún uso con esa información.

En un sondeo sobre las principales causas por las cuales los ciudadanos no muestran interés en visitar las páginas oficiales de información,⁵⁸ encontramos que la disposición de la página, los complejos términos jurídicos y el exceso de botones dentro del portal, destacaron como elementos que desmotivan al usuario a navegar la página de la Cámara por más de 30 segundos.

Si bien la Cámara de Diputados hoy cumple con la exigencia de publicar y difundir la mayor cantidad de información relevante y actualizada, los formatos existentes en su portal de internet son percibidos por algunos ciudadanos como complicados para navegar y difíciles de entender, además de que proveen información que dice mucho sobre temas o aspectos particulares de la cámara y sus integrantes, pero en realidad no comunican el trabajo parlamentario en general.

Otro *insight* interesante derivado del mismo sondeo, fue que los ciudadanos no se interesan mucho en la labor parlamentaria porque ni si quiera saben quién es su diputado. La mayor parte de los informantes a los que se entrevistó dos días

⁵⁸ Sondeo realizado por la agencia de publicidad digital Novomedia entre febrero y septiembre de 2018.

antes y dos días después de la elección de 2018, declararon no reconocer o recordar ni siquiera a uno de sus candidatos a diputado federal. Es cierto que para un ciudadano resulta muy complicado conocer los nombres, perfiles y propuestas de los candidatos de 10 partidos (más independientes) a ocupar cargos locales, federales y municipales que se eligieron en un proceso concurrente como lo fue el de 2018. Sin embargo, llama la atención que buena parte de la decisión electoral de varios mexicanos se lleve a cabo dentro de un gran vacío de conocimiento aun con los avanzados sistemas de información oficiales y privados.

Atendiendo estas problemáticas de exceso de información inconexa así como el desconociendo ciudadano hacia sus legisladores, el objetivo con el que nació la plataforma Buró Parlamentario⁵⁹ fue complementar la labor de sitios oficiales como la página de la Cámara y el Sistema de Información legislativa (SIL) proveyendo a los ciudadanos de manera gratuita, información sintética, objetiva y fácil de comprender en un espacio de navegación amigable, priorizando el conocimiento de la persona que funge como su diputado federal.⁶⁰

El desafío de mayor envergadura para este tipo de esfuerzos que complementan la apertura de la Cámara, consiste en proveer información sencilla de interpretar y que además resulte útil al usuario común. Acceder a los votos nominales, al diario de los debates o al sistema de información parlamentaria (INFOPAL) es entrar en un mar de información. Y si un ciudadano no busca un dato específico o si carece de un conocimiento profundo sobre el proceso legislativo y el propio sistema político mexicano, lo más probable es que encuentre la información poco útil.

⁵⁹ Disponible en: <https://buoparlamentario.org/>.

⁶⁰ Solicitando al usuario información como su entidad de domicilio y la sección electoral a la que pertenece su hogar en la credencial del INE, es que se da a conocer a cada ciudadano, cuál de los 300 diputados de mayoría relativa lo representa en la Cámara federal.



En tal sentido, Buró Parlamentario busca que los ciudadanos puedan tener en una sola pantalla, información que no se encuentra en las páginas oficiales o que sea presentada en dichos espacios de manera dispersa y sin mayor análisis. Es por ello que una vez que el ciudadano identifica a su legislador (para lo cual se tiene un motor de búsqueda por sección electoral del usuario o información del legislador como nombre, partido, entidad o principio electoral) la ficha correspondiente del diputado despliega información del representante como:

- a.** los cambios de partido político (en caso de que el legislador se hubiera cambiado a otro partido durante la legislatura),
- b.** su porcentaje de asistencia efectiva a las sesiones de pleno (asistir y manifestar su voto),
- c.** promesas de campaña (publicadas en el portal del Instituto Nacional Electoral en el proceso electoral),
- d.** una nube de palabras sobre los temas que está legislando, así como una liga a su ficha curricular en el Sistema de Información Legislativa, y
- e.** una calificación con respecto de su involucramiento legislativo.

Para explicar la calificación de involucramiento que reciben los representantes en la plataforma, debemos recordar que, en su encargo representativo, un diputado realiza tareas diversas. Por tanto, encasillar su labor en una sola función pretendiendo con ello distinguir a los “buenos” de los “malos” representantes, resulta por demás simplista e incluso puede generar percepciones negativas infundadas pues no todos los representantes hacen todas las tareas de manera simultánea, además de que la naturaleza política de sus encargos hace que desarrollen labores imposibles de medir. Así, por ejemplo, hay diputados como los líderes de bancada

cuya principal responsabilidad no es promover iniciativas o hacer presencia distrital, sino coordinar la agenda de su grupo parlamentario y lograr acuerdos con otras fuerzas políticas. Otro ejemplo, son los presidentes de comisión, quienes adquieren desde el inicio de la legislatura, responsabilidades que otros legisladores no tienen al momento de desahogar las tareas de una comisión. Piénsese también en aquellos diputados que acceden como portavoces de su distrito o de algún grupo de la sociedad y que deben dedicarse a gestionar demandas ciudadanas.

Sirva lo anterior para argumentar que no hay un legislador ideal. Por ende, no puede haber una medición definitiva para definir quiénes son mejores o los peores representantes. Lo más a lo que se puede aspirar es a evaluar parcelas muy específicas de la labor parlamentaria ejercida por los representantes. Es por ello que la evaluación que se hace desde Buró Parlamentario a los congresistas, reconoce que únicamente se está estudiando una actividad muy específica: el involucramiento de los representantes en el proceso de elaboración y definición de las decisiones públicas.⁶¹

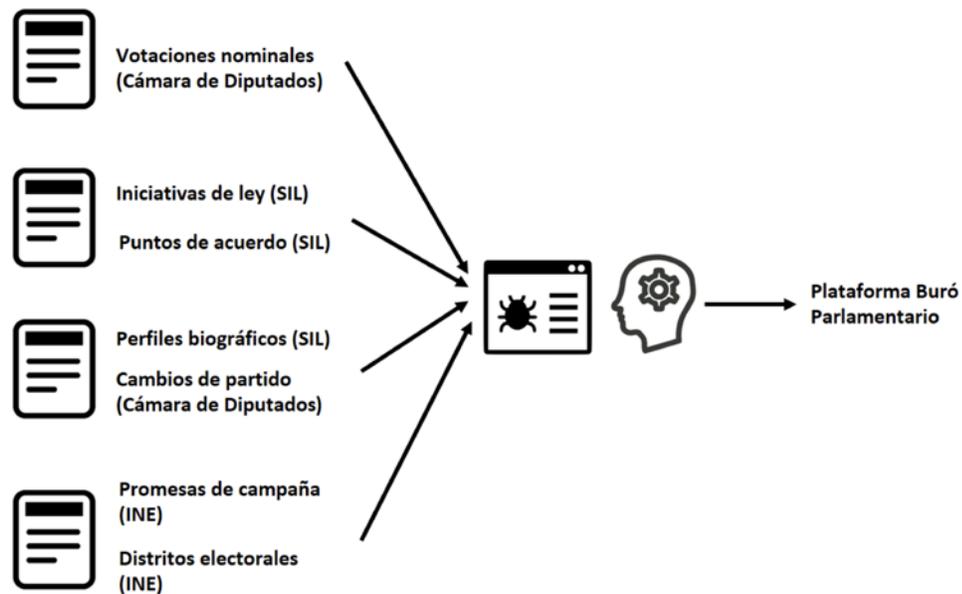
A continuación, se presenta un diagrama del flujo informativo para la construcción de los indicadores que se emplean en dicha plataforma. El proceso inicia con la recolección de información de las páginas de la Cámara de Diputados, el Sistema de Información Legislativa (SIL) y el Instituto Nacional Electoral (INE). En el caso de las dos primeras páginas, se recolecta de manera automatizada (a través de crawlers y algoritmos de recuperación) información referente al proceso legislativo como:

- a.** Las votaciones nominales de pleno (divididas por legislador, tema y partido).
- b.** Las iniciativas y puntos de acuerdo (documentos completos con fecha de presentación, etapa del proceso legislativo en que se encuentran, presentador (es), y comisión (es) a las que se turnan).

⁶¹ Para conocer más de nuestra metodología, visita: <https://buroparlamentario.org/metodologia>.



Gráfico 1. Diagrama de procesos de Buró Parlamentario.



De forma no automatizada, al inicio de cada legislatura, se recopila información del INE para vincular las distintas secciones electorales a los distritos, así como las promesas de campaña que algunos candidatos presentaron al portal del instituto durante el proceso electoral.

Semana a semana se hace un seguimiento en la Gaceta parlamentaria y en medios reconocidos para publicar los cambios de grupo parlamentario que tengan los diputados a lo largo de la legislatura.

El siguiente paso consiste en analizar los proyectos de decreto a partir de un método híbrido que contempla instrumentos de minería de datos, inteligencia artificial,

lenguaje natural y una revisión humana para generar las nubes de palabras sobre los conceptos que legislan los diputados, así como clasificar cada iniciativa de ley de acuerdo con su nivel de relevancia.

Por último, se procesa la información y se analiza con base en las fórmulas definidas en nuestra metodología para generar los outputs en la plataforma para el consumo de los usuarios.

Cabe mencionar que, en este seguimiento continuo a la página de la cámara se ha podido constatar que ésta cumple con los requisitos de actualizar permanentemente sus fuentes web (cada sesión de pleno y de comisión se reporta y se publican sus contenidos el mismo día), de utilizar formatos abiertos, y reutilizables; y facilitar la descarga de la información. Las principales debilidades de la página, acaso se relacionan con la dificultad para acceder a información de legislaturas anteriores a la LX (2006-2009) -pues no están registradas en el Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (Infopal)- o en un espacio de fácil acceso-, la falta de una estructura en los informes de las comisiones legislativas (no todas reportan bajo un mismo formato, las horas de inicio, recesos, duración y pase de lista); así como la descarga de algunos documentos que a pesar de haber sido presentados, no se tienen registrados en la página oficial o en el SIL.

Ahora bien, la publicación de información en formatos sencillos, atractivos y que provean información útil al usuario, no es de ningún modo suficiente para garantizar la participación ciudadana en espacios deliberativos o para incrementar la capacidad directa de incidencia popular en las decisiones parlamentarias. De tal modo que existe una importante área de oportunidad para que las plataformas complementarias incentiven la bidireccionalidad en la comunicación, aspecto que resulta de enorme importancia para lograr la vinculación entre gobernados y representantes que promueven los parlamentos abiertos.



Es cierto que dichos mecanismos de interacción podrían estar también manejados por los órganos legislativos, sin embargo, en México esta tarea solo ha sido llevada a cabo por organizaciones externas. Hasta ahora en solo se cuenta con dos ejercicios (Pleno Ciudadano y Curul 501) que han propuesto este tipo de nexo funcional y sistemático a través de plataformas digitales en la Cámara de Diputados que contaban con foros virtuales de consulta, elaboración conjunta de iniciativas y comunicación previa y posterior a las votaciones de los legisladores. No obstante, dada la falta de institucionalización en procesos de transparencia y sobre todo la dificultad para reunir recursos de manera continua, estas plataformas tuvieron una duración breve que no permitió conocer sus efectos sobre el ejercicio de la representación parlamentaria en México.⁶²

Recomendaciones

En función de las consideraciones históricas y las experiencias personales aquí retomadas, se concluye que la consolidación de un parlamento abierto requiere de:

1. Reglamentación interna del congreso (leyes orgánicas y reglamentos interiores) que prevea una estructura para la producción, archivado, ordenamiento y publicación de información (bajo formatos preestablecidos) sobre integrantes, procesos y resultados de la asamblea tanto en legislaturas previas como en la que está en curso. Es importante que dicha reglamentación interna observe los principios generales de transparencia y derechos de acceso a la información constitucionalmente reconocidos.

⁶² Véase <https://www.animalpolitico.com/res-publica/curul-501-como-instrumento-de-parlamento-abierto/>.

- 2.** Un portal donde se despliegue y actualice continuamente la información generada por integrantes y órganos de la asamblea, seccionada de manera tal que los usuarios puedan acceder a ella fácilmente. Es importante también que dicho portal incluya opciones para que los ciudadanos puedan conocer quiénes son sus representantes (en función de su marco geográfico de vivienda) y que cuenten con información personalizada como sus perfiles biográficos y su involucramiento en el proceso parlamentario, a partir de indicadores que no se reduzcan a la cantidad de iniciativas presentadas en determinado periodo.

- 3.** La generación de un espacio (ya sea en el propio portal del congreso o en plataformas adyacentes) que permita la interacción de ciudadanos con representantes en tiempo real a partir de funciones como la producción colectiva de proyectos de ley, la consulta sobre posturas de votación o la posibilidad de comunicar preocupaciones distritales a los representantes.



Referencias

Petersen, Eric (2010). "Roles and Duties of a Member of Congress". Documento del Congressional Research Service. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/fa9f/57d31869c7d115a265b8a91d33764a58f1e8.pdf>

Packenham, Robert A. (1970) "Legislatures and Political Development", en Kornberg A. y Musolf L.D. (coords.) *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham: Duke University Press, pp. 521-37.

Norton, Philip (1990). "Legislatures in perspective", en *West European Politics*, Vol. 13, No. 3, pp. 143-152.

Norton, Philip (2005). *Parliament in British Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.

Puente, Khemvirg (2017). "Parlamento Abierto: una nota sobre ética y accesibilidad en el proceso legislativo", en Martínez López, C., Mirón Lince, R. y Zepeda, P. (coords.) *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, México: AMEP, Instituto Belisario Domínguez, pp.87-106.

Jason Alexis Camacho Pérez

9. Difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Alcances y límites a través de esquemas de parlamento abierto.

Difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México. Alcances y límites a través de esquemas de parlamento abierto.

Jason Alexis Camacho Pérez

Introducción

Los procesos de reformas en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y apertura gubernamental que han modificado las labores del Estado han modificado de manera notoria el contexto en el que se desarrolla la democracia en México caracterizándose por la implementación de cambios incrementales pensados a gran escala con el fin de modificar los patrones de interacción entre gobernantes y ciudadanos y, en consecuencia, las formas, procedimientos y estilos de gobernar.

Una de las principales propuestas de la democracia contemporánea versa sobre la introducción del término “gobierno abierto” el cual nace como una medida de respuesta institucional a la opacidad, la secrecía y a la discrecionalidad burocrática de los servidores públicos, los cuales generan y administran información pública que por derecho pertenece a los ciudadanos, no obstante, en la práctica de gobierno esto representa un hito en los esquemas de los gobiernos que se detentan como democráticos.

Es de particular importancia resaltar que en las democracias contemporáneas la apertura gubernamental es un tema de recién interés en el campo de los estudios legislativos, debido a la naturaleza poco mediática de este Poder de gobierno y a la proximidad y cercanía que históricamente ha tenido la ciudadanía hacia la administración pública como proveedora de bienes y servicios. En este sentido, analizar el Poder Legislativo depositado en congresos, comisiones y foros parlamentarios es fundamental debido a que es en estos espacios donde los ciudadanos pueden interactuar con sus representantes políticos más directos y quienes en mayor o menor medida deciden e impactan en la vida pública de las sociedades a través de la creación de políticas regulativas, aprobación de presupuestos y monitoreo de otros Poderes de Gobierno a través de instancias de fiscalización.

El desarrollo de los parlamentos abiertos requiere de mecanismos institucionales como leyes de transparencia, ejercicios de rendición de cuentas y dinámicas deliberativas bajo esquemas de gobernanza que generen gobernabilidad y respaldo por parte de los ciudadanos, los mercados, universidades y grupos de interés. Por lo tanto, para este trabajo es toral para la proliferación del parlamento abierto discutir y analizar el papel que juegan las herramientas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el proceso legislativo.

En ese sentido, el objetivo general del presente documento es analizar la incidencia de los esquemas de parlamento abierto en la difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia en las actividades del Congreso (en adelante CCDMX) y la Auditoría Superior de la Ciudad de México (en adelante ASCDMX) a través de la experiencia de investigación adquirida a través del proyecto de investigación PAPIIT IN307316 “Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas” del Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM.⁶³

⁶³ Se agradece al Dr. Maximiliano García Guzmán, coordinador del proyecto de investigación, la autorización para replicar la escala de medición de calidad de la información creada para analizar el proceso de apertura institucional en gobiernos locales.



Para ello se parte de las siguientes preguntas de investigación ¿Qué avances se han desarrollado en materia de parlamento abierto dentro del Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México? y ¿Cuáles son los mecanismos o actividades de difusión, accesibilidad y promoción de cultura de la transparencia que han realizado estas instituciones para dar a conocer sus actividades legislativas y de fiscalización?

De manera específica se pretende analizar la forma en que se implementan la difusión y accesibilidad en las actividades legislativas y de fiscalización bajo el enfoque de parlamento abierto, reflexionar sobre la importancia de promover la cultura de la transparencia en el Poder Legislativo y ubicar áreas de oportunidad y aprendizaje institucional que puedan estar sujetas a mejora para consolidar el modelo de parlamento abierto en el CCDMX y la ASCDMX.

Para ello este trabajo se estructura en cinco apartados. En el primero se busca acercar al lector a una aproximación conceptual de lo que significa el gobierno y el parlamento abierto y su importancia en sistemas democráticos; en el segundo, se describen algunas de las acciones institucionales en materia de apertura gubernamental, así como principios y mediciones de la implementación de esquemas de parlamento abierto en México; en el tercer inciso se analizan ejercicios de acceso a la información al CCDMX y a la ASCDMX considerando tres variables: su creación y personalidad jurídica, sus obligaciones en materia de parlamento abierto y casos o ejercicios básicos de acceso a la información para conocer y, de ser el caso, medir que tanto se cumplen las dimensiones de difusión y cultura de la transparencia en ambas organizaciones; en el cuarto apartado se realizan una reflexión en términos de los aprendizajes que brindó este ejercicio y se discuten áreas de oportunidad que incidan en la consolidación del modelo de parlamento abierto y, por último, se ofrecen algunas conclusiones acerca de la importancia del contexto en el que se implementan los esquemas de parlamento abierto en la Ciudad de México y las ventajas del aprendizaje y cambio institucional que puede impulsar este nuevo modelo de gobierno.

Gobierno y parlamento abierto. Una aproximación conceptual

El punto de partida para comprender la apertura gubernamental radica en lo que busca combatir y modificar dentro de las instituciones públicas: la opacidad. En el caso de México, la verticalidad, la falta de accesibilidad y los diseños institucionales restrictivos fueron parte de la lógica gubernamental durante el siglo XX, lo cual generó un déficit democrático reflejado en la falta de transparencia, escasa participación ciudadana y una imposibilidad latente de conocer de manera clara el desempeño del gobierno.

En este sentido, las políticas emprendidas en el marco de la transición democrática de inicios del siglo XXI se crearon con el fin de modificar estos patrones de comportamiento gubernamental y alentar la injerencia de la ciudadanía para adquirir información bajo el dominio del gobierno con el fin de darle un sentido público. “Abrir la caja negra” o “poner al gobierno en una caja de cristal” fueron muchas de las metáforas que permitieron comprender lo que se buscaba con este tipo de reformas, no obstante, se dejaba de lado un elemento importante: el gobierno no es un objeto material sino más bien orgánico, esto es, que funciona como un sujeto compuesto con órganos (ejecutivos, legislativos y judiciales) estructurados a través de “organizaciones y personas regidas por normas y restringidas por presupuestos” (Peña, 2017:101).

Bajo esa tesitura, es importante comprender qué busca lograr el gobierno abierto y de manera específica los esquemas de parlamento abierto. Por muy recientes que parecen ser estos conceptos, en realidad el término del “gobierno abierto” fue utilizado en 1993 por el gobierno de la ciudad de Londres en donde se estableció que “un gobierno abierto es parte de una democracia efectiva... [por lo que los] ciudadanos deben poder acceder y tener la información y el análisis sobre la cual la decisión gubernamental fue tomada” (Lancaster, 1993), en ese sentido, el gobierno abierto es parte fundamental de las democracias representativas en las cuales es



importante que las instituciones gubernamentales sean abiertas, responsables y receptivas (Weir & Beetham, 1999:10).

Bajo esa premisa, el gobierno abierto se nutre de interacciones entre los ciudadanos y el mercado con el Estado dentro de un contexto democrático en el cual prolifera el diálogo y la búsqueda de relaciones más horizontales entre actores. Si bien esta relación pareciera estar dada como un elemento prescriptivo, en realidad no es tan constante, por ello el gobierno abierto es en primera instancia un facilitador del funcionamiento de las democracias.

El reto para entender la apertura gubernamental radica en qué se espera de ella, cómo se define y qué la compone. En este sentido, para autores como Insulza (2012) el gobierno abierto se estructura a partir de los principios de transparencia, participación y colaboración como elementos irrefutables para el desarrollo de las democracias. En esa misma sintonía Orszag (2009), director de de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia de Estados Unidos con Barack Obama, expresó en un documento denominado "Directriz para el gobierno abierto" que son cuatro los pasos necesarios para crear un gobierno abierto: 1) publicar en Internet información gubernamental; 2) mejorar la calidad de la ya publicada; 3) crear e institucionalizar una cultura de gobierno abierto; 4) crear y difundir un marco para las políticas de gobierno abierto, sin embargo, hay que tomar en cuenta que este documento atiende al contexto real existente en la administración pública norteamericana, la cual puede ser muy diferente al caso mexicano.

En este sentido y de manera encontrada a los planteamientos de Insulza y Orszag, para Peña (2017) el gobierno abierto se define por el contexto y la realidad, más que por postulados teóricos o definiciones monopolicas del término. Esto significa que el contexto y la realidad se componen por muchos gobiernos en diferentes zonas geográficas, con sistemas de gobierno, marcos jurídicos y lógicas organizacionales y procedimentales diferentes, por lo que estos elementos inciden de manera di-

recta en las distintas dinámicas bajo las cuales se define e implementa el gobierno abierto. De manera más general, el gobierno abierto se puede entender como:

“un conjunto de arreglos institucionales fincados en la deliberación, el ejercicio dialógico y el logro de acuerdos que, en los ámbitos de la democracia política, tienen como propósito diluir la corrupción, la opacidad, el secreto, las asimetrías de la información, así como el monopolio de la propia información por parte de la autoridad, creando de ese modo, condiciones para una gestión más democrática y efectiva para la sociedad, los ciudadanos, los mercados y la opinión pública” (Uvalle 2018:52).

Desde este punto de vista, se busca incidir directamente en la gestión y operación del gobierno, de manera que la “apertura” no solo sea un compromiso escrito o una taxonomía básica de principios a considerar, sino una forma de vida institucional cotidiana que se base soluciones colaborativas de diferentes problemas públicos. Al tener como fin modificar el comportamiento diario de las instituciones el gobierno abierto “permite (induce, si se quiere) la colaboración entre esferas que pudieran considerarse antagónicas” (Peña, 2017: 105).

Por lo tanto, la complejidad de lograr la apertura no radica totalmente en las interacciones entre diferentes grupos divergentes de la sociedad, sino en generar y sumar capacidades para generar la información y los esquemas participativos adecuados a los diferentes contextos sociales y demandas de los ciudadanos que incidir de manera positiva en procesos de gobernanza los cuales buscan impulsar la toma de decisiones públicas como un asunto de todos los agentes sociales, no solo los gubernamentales, los cuales pasan a ser coordinadores, más que directores de las políticas públicas que los grupos y ciudadanos interesados demandan.

En consecuencia, la implementación del gobierno abierto no solo radica en elementos básicos de transparencia y participación, también requiere de una rendición de cuen-



tas⁶⁴ activa que supere la verticalidad⁶⁵ y genere esquemas de corresponsabilidad entre actores interesados y, por lo tanto, también mayor aprendizaje institucional para hacer más interactivas las relaciones entre gobierno, mercado y sociedad.

Lo anterior puede ser mejor visualizado en ejercicios gubernamentales de parlamento abierto, considerando que en los congresos o foros donde se encuentran los representantes populares la interacción y dinámicas deliberativas pueden ser más prolíferas para los ciudadanos que en otras arenas como las del poder ejecutivo el cual demanda un conocimiento técnico-procedimental para la interacción con los ciudadanos o las del poder judicial que se caracteriza por ser un espacio más cerrado a la intervención política.

Hablar de parlamento abierto implica superar la idea básica de que el Poder Legislativo es aquel que solo formula leyes, ya que sus funciones son, en muchos sentidos, diversas. Por un lado, es un espacio donde la representación política y las posiciones ideológicas sobre la realidad que perciben los ciudadanos pueden ser expresadas a través de sus representantes, asimismo, es un contrapeso institucional al Poder Ejecutivo y a excesos que puedan venir de este.

Siguiendo a Puente (2018), el Poder Legislativo también tiene funciones presupuestarias, administrativas, de control parlamentario o jurisdiccionales, pero estas suelen ser menos visibles y atractivas para el público, no obstante, es un espacio que dedica sus recursos y capacidad técnica y política a resolver conflictos, representar y articular los intereses de la sociedad, servir de foro de debate o deliberación entre distintas posiciones ideológicas.

64 “La rendición de cuentas es una relación entre un actor y un foro, en el que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede formular preguntas y emitir un juicio, y el actor puede enfrentar consecuencias” (Bovens, 2006).

65 La rendición de cuentas vertical se distingue por ser aquella bajo la cual los ciudadanos emiten votos de castigo o apremio al mal o buen desempeño de los gobernantes durante periodos electorales.

Por ese motivo, el parlamento abierto destaca como una propuesta práctica y complementaria a la visión del gobierno abierto el cual si bien centra su atención a la visibilidad y colaboración que pueden tener los ciudadanos con dependencias y entidades, particularmente de la administración pública, no puede dejar de lado los congresos y parlamentos como espacios deliberativos en los cuales los ciudadanos pueden tener una injerencia más significativa al colaborar directamente con sus representantes en el tratamiento de problemas comunes. Por lo tanto, es importante conocer qué avances existen en la materia y qué aportaciones se han dado desde diferentes sectores como la academia o la sociedad civil para contribuir a ejercicios horizontales en temas legislativos.

El parlamento abierto en México

Para conocer casos y experiencias prácticas en torno a la aplicación de esquemas de parlamento abierto, es importante conocer si existen estudios que reporten avances, fallas o aprendizajes sobre el tema, por lo que es necesario establecer un preludio que permita inducirnos al tema, a través de las aproximaciones y contribuciones de organizaciones gubernamentales y civiles.

En este sentido, en términos institucionales, más que teóricos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en el año 2015 planteó que un gobierno abierto es “un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y cocreación gubernamental, apoyados en las TIC y orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos” (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, 2015). Asimismo, el INAI definió como componentes del gobierno abierto para gobiernos subnacionales los prin-



cipios de acceso a la información, transparencia proactiva, rendición de cuentas, participación ciudadana, cocreación e innovación.

La transparencia se refiere a información básica que por ley debe ser publicitada por parte del gobierno (como los Portales de Obligaciones de Transparencia), mientras que el acceso a la información hace énfasis en la información que tiene que ser requerida por medio de solicitudes a instancias gubernamentales, ésta es mejor entendida a través de una ley de acceso a la información la cual, de acuerdo con Ackerman y Sandoval (2015: 17) “es una ley que otorga a los ciudadanos [...] el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una ley así los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario...”

Sin embargo, la transparencia y el acceso a la información son incompletas si no son consideradas como un insumo para la rendición de cuentas, la cual cuenta con elementos más políticos y que van más allá de una cuestión administrativa; se trata de variables deliberativas que pueden dotar de legitimidad, reconocimiento o desconocimiento acerca las diversas actividades del aparato gubernamental. En consecuencia, la participación, ciudadana, la cocreación y la innovación responden a una cadena causal bajo la cual los ciudadanos tienen la oportunidad de retroalimentar las leyes, bienes y servicios gubernamentales de manera que innovar no se convierte en un caso excepcional, sino en una regla democrática que modifica las formas de interactuar y por tanto de gobernar.

La existencia de un marco jurídico-institucional que posibilita conocer más acerca del gobierno, sus actividades y poder colaborar en ellas se convierte en una forma directa de combatir problemas de alto calado como la corrupción la corrupción, la desigualdad, la inseguridad, etc., asimismo, la implementación de esquemas de apertura gubernamental son un insumo de gran utilidad para los ciudadanos ya que en la medida en que los funcionarios saben que son vigilados de manera más

cercana por la sociedad, su comportamiento tiende a modificarse, por lo que las medidas de transparencia y acceso a la información se convierten en una base mínima para que los ciudadanos puedan monitorear al gobierno y conocer más acerca de sus actividades con lo cual también tiende a disminuir la discrecionalidad.

En el caso particular de los esquemas de parlamento abierto, éstos son una herramienta social y un método:

“...para destacar con realismo la labor parlamentaria y así lograr acercarla más y mucho mejor a la gente. La gente no comprende cabalmente qué hacen los congresos además de legislar. Cómo procesan sus sesiones, cómo dictaminan las iniciativas de ley, cómo participan en el nombramiento de altos cargos públicos y un largo etcétera.

Parlamento abierto es un camino para transformar el hermetismo en general de los poderes públicos, y naturalmente, del Poder Legislativo.

Consiste en incluir a la gente en la toma de decisiones que sólo ejercían los legisladores, porque, básicamente, así lo prevén las leyes vigentes, aunque con fórmulas indirectas.” (*Acuña, 2019*).

La complejidad de un parlamento abierto recae no solo en el asunto de legislar, sino en el cómo se crean, los procesos para deliberarlas y la toma de decisiones colegiadas sobre ellas; se trata de un asunto procedimental para el cual se requieren principios de acción (Véase Cuadro 1) que deben orientar la labor legislativa con un enfoque ciudadano.



Cuadro 1. Principios de parlamento abierto.

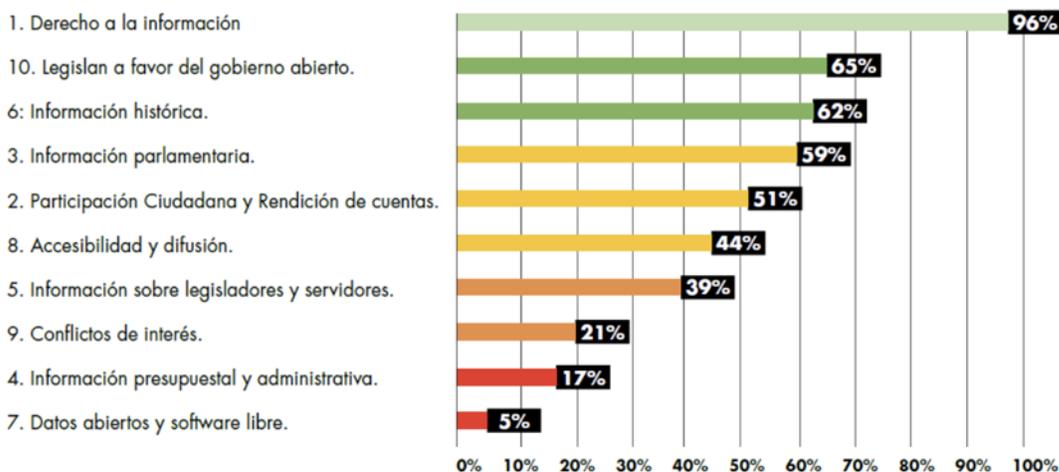
- 1.** Garantizar el derecho a la información que producen, poseen y resguardan en los órganos legislativos facilitando su acceso.
- 2.** Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades legislativas y parlamentarias para una mejor rendición de cuentas.
- 3.** Publicar y difundir la mayor cantidad de información relevante en formatos sencillos, actualizados y de fácil búsqueda y acceso.
- 4.** Publicar y difundir información presupuestal y administrativa detallada y oportuna de la gestión, gasto y administración de los recursos.
- 5.** Resguardar y publicar información detallada sobre legisladores y servidores públicos incluidas la declaración patrimonial y de intereses.
- 6.** Hacer accesible y de fácil consulta la información histórica de la actividad legislativa.
- 7.** Presentar la información en datos abiertos, interactivos e históricos, que utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva de información.
- 8.** asegurar 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. Para evitar conflictos de interés, los órganos legislativos deben regular, ordenar, transparentar las acciones de cabildeo y asegurar la conducta ética de los representantes.
10. Legislar a favor del Estado abierto asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Algunos estudios como el diagnóstico de Parlamento Abierto en México elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto (en adelante APA) en México en 2017 arrojan información muy detallada e interesante acerca del avance de estos esquemas en legislaturas locales. (Véase Gráfica 1 y 2).

Gráfica 1. Cumplimiento de principios de parlamento abierto de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto.

CUMPLIMIENTO POR PRINCIPIO 2017 (PORCENTAJE)

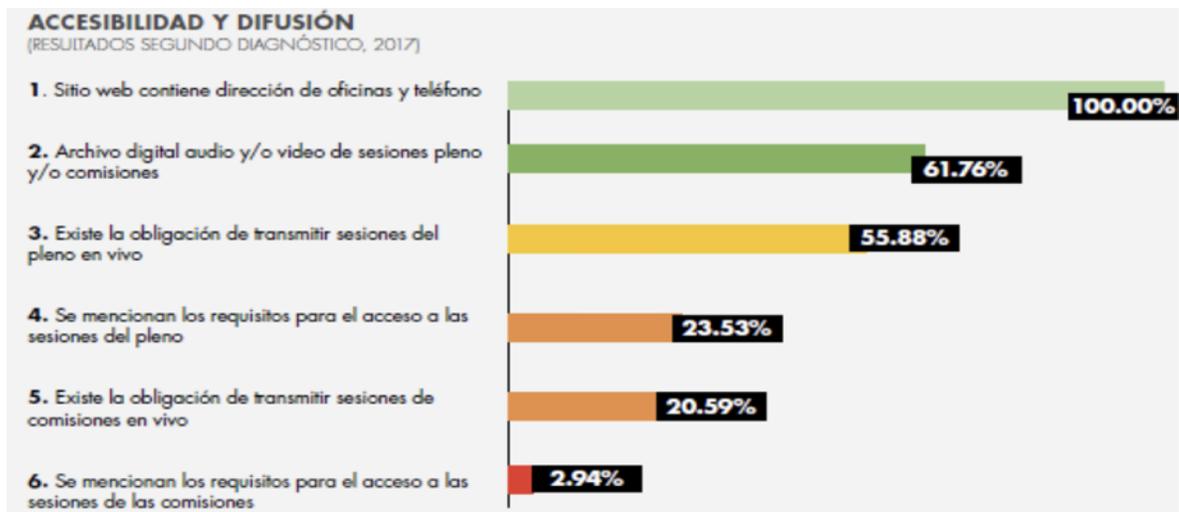


Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, 2017.



La finalidad de evaluar estos principios es asegurar el cumplimiento de tres aspectos: transparencia parlamentaria, diálogo y cooperación entre representantes y representados y consolidación democrática. De acuerdo con la gráfica 1, el rubro de mayor cumplimiento es el de derecho a la información que consiste en crear las condiciones adecuadas para ejercer este derecho, no obstante, principios como datos abiertos, conflictos de interés e información presupuestal aún tienen poco grado de cumplimiento, lo cual refleja que la transparencia y el acceso a los congresos se cumple de manera adjetiva, pero no se ha logrado modificar de manera sustancial la apertura institucional de las legislaturas.

Gráfica 2. Accesibilidad y difusión en Congresos locales de acuerdo con la Alianza para el Parlamento Abierto.



Fuente: Alianza para el Gobierno Abierto, 2017.

En el caso del tema de accesibilidad y difusión de las actividades de los congresos locales, el diagnóstico muestra un avance del 100% en la creación de sitios web,

direcciones y datos de contacto de los congresos, no así en cuanto a los requisitos para que la gente pueda acceder a las sesiones plenarias.

De manera general, el estudio de la APA, emite una serie de recomendaciones vinculadas al tema de accesibilidad y difusión de las actividades de los congresos locales en México, de las cuales cabe destacar tres: la calidad de las páginas web, la agrupación de la información de forma intuitiva y proporcionar datos abiertos.

En cuanto a la primer y segunda recomendación principal se sugiere que el diseño y manejo de los sitios de internet trate de disminuir los tiempos de navegación, las dispersión de la información que se pueda disponer de esta en un esquema intuitivo, además de incorporar más esquemas de transparencia proactiva de manera que no solo se encuentre la información que cumpla con las obligaciones básicas de transparencia. Asimismo, se recomendó que es necesario innovar la entrega y descarga de información de manera que el uso de formatos PDF se reduzca puesto que en este diagnóstico este formato se consideró como cerrado (no manipulable para su estudio), lo cual limita la posibilidad de interactuar con los datos solicitados.

El informe, arroja datos desagregados por entidades federativas, no obstante, este trabajo solo se centrará en los datos relacionados con difusión y cultura de la transparencia en la Ciudad de México, por lo que es necesario conocer cómo se han dado los acercamientos del Congreso de la Ciudad de México al tema de parlamento abierto.

En el caso de la CDMX, uno de los primeros acercamientos para la implementación de esquemas de parlamento abierto se dio en 2013 cuando la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) suscribió un acuerdo de colaboración con la organización civil Transparencia Mexicana, firmando un Decálogo propuesto por la Alianza por un Gobierno Abierto que comprende los siguientes principios:



- 1.** Derecho a la información: los Parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
- 2.** Accesibilidad y difusión: publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
- 3.** Información parlamentaria: publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
- 4.** Información histórica: garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
- 5.** Participación ciudadana y rendición de cuentas: los Parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
- 6.** Información sobre legisladores y servidores públicos: publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.
- 7.** Información presupuestal y administrativa: cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
- 8.** Conflicto de intereses: aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.

9. Legislan a favor del gobierno abierto: en su tarea sustantiva, los Parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios.
10. Datos abiertos y formatos no propietarios: dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, software libre y código abierto.”

(Transparencia Mexicana, 2013).

No obstante, no fue sino hasta la promulgación de la primera Constitución Política de la CDMX el 5 de febrero de 2017, que ésta estableció en su artículo 29, sección A, número 4 que “El Congreso de la Ciudad de México se regirá por los principios de parlamento abierto. Las diputadas y diputados establecerán mecanismos de audiencia y rendición de cuentas que garanticen su responsabilidad frente al electorado.” (Administración Pública de la Ciudad de México. Jefatura de Gobierno, 2019) Con lo cual se garantiza y se obliga a que el Congreso de la CDMX implemente esquemas de parlamento abierto para el desarrollo de sus actividades legislativas.

El reto de dicha obligación legal es superar la brecha bajo la cual el parlamento abierto simplemente como una taxonomía de principios transversales al Congreso y que se cumple de manera procedimental o si realmente es un concepto que no es definido por principios si no por el contexto organizacional y los casos o temas legislativos que se tratan, por lo que en el siguiente apartado se analizarán experiencias de parlamento abierto en cuanto a la difusión y cultura de la transparencia en las actividades del CCDMX y la ASCDMX, con el fin de conocer avances y experiencias del tema.



Difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el Congreso y la Auditoría Superior de la Ciudad de México

Con el fin analizar experiencias de parlamento abierto, se retomarán dos dimensiones de este: Difusión y accesibilidad y promoción de la cultura de la transparencia. El primero analiza si las instituciones legislativas realizan actualización permanente de la página web del Congreso que incluya herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional. Mientras que el segundo considera elementos como la propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.

La finalidad de analizar estas dimensiones de parlamento abierto, más que centrarse en experiencias o en ejercicios deliberativos dentro del Congreso buscan conocer si realmente hay medios para acceder de manera oportuna y sencilla a la información legislativa y si el órgano legislativo y la Auditoría local buscan fomentar la cultura de la transparencia, lo cual permite acercar a los ciudadanos para que puedan colaborar e incidir en el proceso legislativo.

Para ello se analizarán tres variables sencillas del CCDMX y la ASCDMX: su creación y personalidad jurídica, sus obligaciones en materia de parlamento abierto y casos o ejercicios básicos de acceso a la información para conocer y, de ser el caso, medir que tanto se cumplen las dimensiones de difusión y cultura de la transparencia en ambas organizaciones.

Para analizar los principios de accesibilidad, difusión y promoción de cultura de la transparencia se retoma una experiencia de investigación comprendida entre los

años 2016 a 2018, en el Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM donde se desarrolló un proyecto de investigación denominado “Transparencia, acceso a la información y gobernanza local en México” en el cual colaboramos diversos académicos y estudiantes. El objetivo del proyecto era demostrar que en México aún prevalece una desvinculación entre la transparencia y la gobernanza, lo que implica que el acceso a la información solo ha servido como un instrumento de consulta, pero que no ha logrado modificar las interacciones y la toma de decisiones sobre asuntos públicos entre ciudadanos y gobierno.

A finales de 2018, se creó una base de datos a partir de solicitudes de información a las Secretarías de Gobierno, Finanzas, Educación, Congresos locales y Poder Judicial de cada una de las entidades federativas, con la finalidad de medir la calidad de respuestas brindadas y analizar los avances en materia de transparencia. Para analizar la calidad se definió una escala del 1 al 5 en donde:

- 1.** El vínculo electrónico no funciona o no se proporcionó información;
- 2.** La información está incompleta o es distinta a lo solicitado,
- 3.** La información está contenida en documentos generales como informes de labores o bien, se encuentra en bases de datos no filtradas;
- 4.** La información es detallada y corresponde a lo solicitado y
- 5.** La información satisface lo solicitado y además presenta una explicación o favorece el lenguaje ciudadano.

Para fines de este trabajo, se retomó esta escala de medición y se realizaron dos solicitudes de información (Unidad de Transparencia del Congreso de la Ciudad de México, 2019; Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad



de México, 2019), la primera al Congreso de la Ciudad de México y la segunda a la Auditoría Superior de la Ciudad de México (la cual se analizará en el siguiente apartado). En dichos ejercicios se plantearon las siguientes preguntas:

- 1.** “¿Se han realizado foros o actividades bajo un esquema de parlamento abierto en su institución? De ser así, ¿Cuáles fueron los temas tratados, los resultados obtenidos y el mecanismo de participación ciudadana implementado?”
- 2.** ¿Además de la Ley General de Acceso a la Información Pública hay alguna normatividad propia para el desarrollo de sus actividades en materia de acceso a la información y fomentar la cultura de la transparencia?”
- 3.** ¿Cuáles han sido las acciones que ha realizado la institución para la difusión y promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información entre la ciudadanía?”
- 4.** ¿Qué actividades ha realizado la institución en materia de transparencia proactiva?”

La finalidad de realizar dichas solicitudes, además de experimentar de manera personal el derecho de acceso a la información pública, radica en conocer la capacidad y calidad de las respuestas brindadas, las cuales además de que pueden medirse, sirven como indicadores del conocimiento que las diversas áreas administrativas o comisiones tienen en torno a los temas de parlamento abierto, difusión y cultura de la transparencia.

i. El Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura

1. Creación y personalidad jurídica

La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México fue publicada el 1 de septiembre de 2017 de manera posterior a la reforma política que permitió a la Ciudad de México contar con su primera constitución política. En esta ley, se establece que el Poder Legislativo de la Ciudad de México se deposita en el Congreso de la Ciudad de México, mismo que tiene la función de legislar en las materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de la Ciudad de México le otorgan.

Este Congreso se compone de 66 diputaciones y funciona en Pleno, Comisiones y Comités, con sesiones públicas y fundamenta su organización y funcionamiento con lo establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México, así como el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México. (Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019).

Asimismo, en su artículo 7 se establece que el Congreso se reunirá en dos períodos ordinarios de sesiones, el primero comprenderá del 1 de septiembre de cada año y culminará el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando la o el Jefe de Gobierno inicie su encargo, en cuyo caso, podrá extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Por su parte, el segundo dará inicio el 1 de febrero de cada año y culminará el 31 de mayo del mismo.

2. Obligaciones en materia de parlamento abierto

La Constitución Política de la Ciudad establece que el Congreso se regirá por los principios de parlamento abierto, no obstante, en ningún marco normativo se explican o desarrollan dichos principios salvo en la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, en su artículo 4º, inciso LII, en donde define que el parlamento abierto.



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

(Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019)

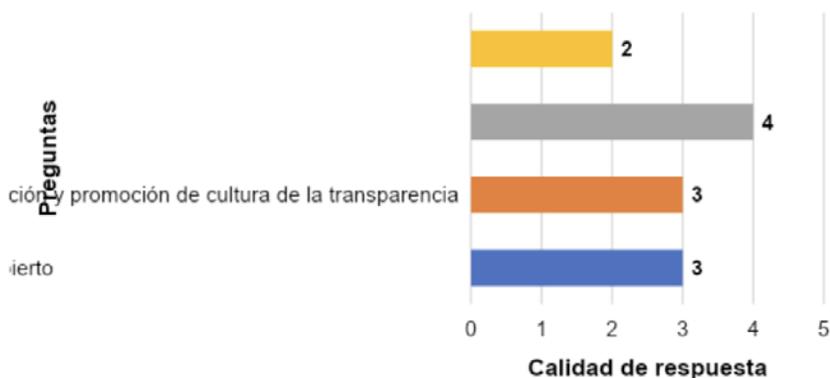
3. Caso de análisis

En el caso del Congreso, en la Gráfica 1 se puede analizar la calidad de las respuestas brindadas, las cuales retoman la escala del 1 al 5. En la primer pregunta respondida por la Comisión de Participación Ciudadana se enlistan seis de actividades o foros de parlamento abierto relacionados a diversos temas como la Ley de Participación Ciudadana, presupuestos participativos, derechos humanos, etc., se mencionan los lugares donde se desarrollaron y en la mitad de los casos se proporcionan ligas electrónicas de consulta, no obstante, obtuvo la calificación de 3 al no proporcionar información detallada de los mecanismos de participación y resultados obtenidos; en la respuesta 2 se enlistan leyes secundarias como la Ley Orgánica del Congreso y el reglamento del mismo, destacando el Título Sexto, Capítulo I, sección sexta de ese ordenamiento en donde se especifican obligaciones

de la Publicidad, Difusión y Acceso a la Información de las Comisiones y Comités (Asamblea del Distrito Federal. VII Legislatura, 2019) en donde se especifica que las comisiones deben enviar a la Unidad de Transparencia Informes trimestral, semestral, anual y final, acuerdos y sentido de los votos, programa anual de trabajo e información para publicarse en la gaceta.

En lo que respecta a las preguntas 3 y 4, referentes a actividades de difusión, promoción de la cultura de la transparencia y transparencia proactiva, se arrojan respuestas interesantes que demuestran que el Congreso de la Ciudad aún no ha internalizado esquemas detallados de difusión y promoción de cultura de la transparencia, debido a que dicha institución asume que al difundir banners, carteles o infografías físicas o en formato digital se invita a la gente a involucrarse y conocer más de las actividades del congreso, cuando en realidad la difusión, junto con la accesibilidad alude a la facilidad y amplitud de mecanismos digitales y físicos para que la gente monitoree a sus representantes y pueda acceder a información desde diversos canales además de las solicitudes de información.

Gráfica 3. Solicitud de información sobre parlamento abierto, difusión y promoción de cultura de la transparencia. Congreso de la Ciudad de México.



Fuente: elaboración propia con base en la solicitud realizada.



La importancia de analizar estas variables radica en que existe una relación estrecha entre cultura de la transparencia y difusión y accesibilidad, esto debido a que parte de fomentar dicha cultura implica no solo basta con dar a conocer las páginas y medios electrónicos, ya que bajo un esquema de parlamento abierto es importante que la institución salga de su zona de confort y participe en eventos y foros abiertos en los que la ciudadanía pueda visualizar que la labor legislativa y sus productos no son meramente un compendio de ligas electrónicas, sino un diálogo constante entre representantes y ciudadanos y de manera recíproca, al promover la cultura de la transparencia e interactuar con usuarios, esto permite conocer sus demandas e intereses con el fin de modificar los portales y medios a través de los que la gente accede a la información pública.

No obstante, es importante no limitar la accesibilidad y la difusión del acceso a la información en una herramienta como las solicitudes información o los portales de internet, ya que como se ha sostenido a lo largo de este trabajo, los esquemas de parlamento abierto parecen responder más a contextos y casos específicos que a principios normativos o medios electrónicos de comunicación, por lo que el riesgo de no contemplar esquemas amplios de promoción de cultura de la transparencia o difusión implica incurrir en una transparencia opaca en donde los ejercicios de transparencia en parlamento abierto sean más una simulación que un proceso deliberativo con impactos positivos en las políticas legislativas.

ii) La Auditoría Superior de la Ciudad de México

1. Creación y personalidad jurídica

Esta entidad de fiscalización se creó el 9 de julio de 2014 por medio de un decreto para fungir como órgano técnico de la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Su naturaleza jurídica es la de una autoridad administrativa con persona-

lidad jurídica, con patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, determinaciones y resoluciones.

Entre sus atribuciones tiene 1) conocer, evaluar y, en su caso, formular recomendaciones sobre los sistemas, métodos y procedimientos contables; 2) Evaluar la eficiencia en el alcance de los objetivos y metas de los programas y en el uso de los recursos públicos y 3) emitir opiniones sobre el informe de Avance Programático-Presupuestal de la Ciudad de México (Administración Pública del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno, 2018).

Su campo de acción y aplicación de la norma contiene a dependencias, órganos político-administrativos, órganos desconcentrados, entidades paraestatales, órganos de gobierno (Congreso de la Ciudad de México y el Tribunal Superior de Justicia) y órganos autónomos (Uvalle, 2017: 96).

2. Obligaciones en materia de parlamento abierto

El marco jurídico que justifica su actuación (Constitución Política de la Ciudad de México, Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Ciudad de México) no establecen que la organización tenga obligación alguna de implementar esquemas de parlamento abierto, no obstante, es importante que se delimiten estos mecanismos ya que “no es posible que los servidores públicos rindan cuentas cuando existen obstáculos para el acceso a la información y cuando se trata de representantes populares. Según la teoría democrática, esta relación entre agentes y principales sólo funcionará cuando el principal (ciudadano) tiene, además del poder, la información necesaria para evaluar el desempeño del agente (representantes) (Puente, 2018).



3. Caso de análisis

Para el caso de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, sus actividades en materia de parlamento abierto son difíciles de ubicar, puesto que no parecen trascender de actividades cotidianas como el “Acuerdo con el Congreso capitalino para el Programa General de Auditoría para la Revisión de la Cuenta Pública 2018” o “Los acuerdos entre el Congreso y la ASF para realizar auditorías para el ejercicio fiscal 2018”.

Con el fin de no conformarse con dichos informes o acuerdos, en el caso de la batería de preguntas realizada a esta institución a diferencia del Congreso de la Ciudad se obtiene respuesta a través de un formato abierto (documento editable de Word), de una manera más detallada y con mejor calidad (véase Gráfica 4). En la respuesta a la pregunta 1, la ASCDMX argumenta no haber realizado actividades bajo esquemas de parlamento abierto, sin embargo, menciona que cuenta con un mecanismo de accesibilidad que es el “Buzón Ciudadano” el cual tiene por objetivo fomentar la participación ciudadana en la fiscalización y promover el combate a la corrupción, ya que permite a esta entidad de fiscalización recibir propuestas de auditoría de manera libre y anónima, para que cualquier ciudadano pueda presentar sus consideraciones sobre posibles riesgos que se conozcan del ejercicio de la administración pública, que pudieran involucrar actos y omisiones intencionados, cometidos por servidores públicos del Gobierno de la Ciudad de México, que puedan provocar un daño o perjuicio a la hacienda pública o el incumplimiento de alguna norma vigente, con el fin de tomarlas en cuenta para efectos del Programa General de Auditoría, o, en su caso, se turnen a la autoridad competente

En cuanto a la pregunta 2, menciona que cuenta con los siguientes documentos normativos propios: Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; Manual de procedimientos para la aplicación de la Ley de Protección de

Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados de la Ciudad de México y un Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la ASCDMX.

En lo que respecta a la pregunta 3 y 4, la ASCDMX enlista una serie de actividades de promoción de cultura de la transparencia (véase Cuadro 2) y explica que en materia de transparencia proactiva recaba y analiza trimestralmente, información obtenida a través de las solicitudes de información pública, para identificar las preguntas frecuentes, y procede a solicitar a las unidades administrativas que identifiquen y aporten información que permita atender de manera anticipada la demanda ciudadana de información, y que sea susceptible de publicarse en el portal de transparencia institucional, la información publicada a la fecha se encuentra a su disposición en el siguiente link: <http://www.ascm.gob.mx/Sitio/Transparencia.php>, en la fracción LII, del artículo 121 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Cuadro 2. Acciones en promoción de la cultura de la transparencia por la ASCDMX.

Lugar	Evento / Jornada	Fecha
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.	“Madres e Hijos por la protección de datos personales”.	6 de mayo de 2019.



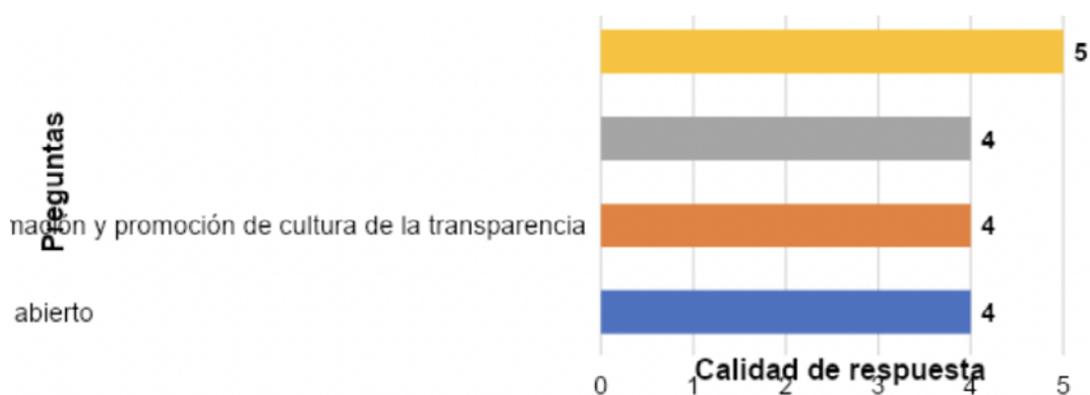
Lugar	Evento / Jornada	Fecha
Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.	Tianguis digital de los derechos de la niñez: "Pinta con la Liga de la Transparencia".	29 de mayo de 2019.
Alcaldía Álvaro Obregón.	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales.	16 de agosto de 2019.
Alcaldía Iztacalco.	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales.	3 de septiembre de 2019.
Alcaldía Xochimilco.	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales.	17 de octubre de 2019.
Alcaldía Tláhuac.	Jornadas por la Transparencia y la Protección de Datos Personales.	8 de noviembre de 2019.

Fuente: Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, 2019.

Adicionalmente a lo antes señalado, con la finalidad de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas, la ASCDMX pone a disposición del público en general información focalizada y de utilidad pública sobre el mandato institucional de fiscalización, misma que integra los informes individuales de auditoría, resultado de la revisión de la Cuenta Pública para anteriores ejercicios e informes de seguimiento de sus resultados.

Dicha información se denomina ATLAS DE FISCALIZACIÓN y se encuentra en la página web de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, o bien, puede acceder desde la siguiente liga electrónica: <http://www.ascm.gob.mx/Atlas/Atlas.php>.

Gráfica 4. Solicitud de información sobre parlamento abierto, difusión y promoción de cultura de la transparencia. Auditoría Superior de la Ciudad de México.



Fuente: elaboración propia.

La calidad a las respuestas obtenidas fue bastante positiva destacando por ser respuestas detalladas, concisas y con lenguaje ciudadano y ligas electrónicas en funcionamiento. Lo preocupante de las respuestas obtenidas radica en la falta de actividades o foros bajo esquemas de parlamento abierto ya que debería ser



importante que se implementen, puesto que si bien la ASCDMX informa de sus actividades a la comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, la línea de apertura gubernamental es difusa, ya que la información recabada por la Auditoría si bien es de calidad y atiende a principios de transparencia, no parece estar definida para fines de parlamento abierto.

Considerar la información pública de la entidad de fiscalización superior bajo esquemas de parlamento abierto significaría no solo tener una relación directa con la institución, ya que deja de lado los ejercicios deliberativos que podrían ser propios de la Comisión de Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, reduciendo la interacción a un “Buzón Ciudadano” que si bien es necesario, es insuficiente para cumplir con la participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades legislativas y parlamentarias para una mejor rendición de cuentas, la cual no se reduce a contar con información pública para analizar, sino a la accesibilidad, oportunidad y facilidades para dialogar frente a frente con los representantes políticos.

Aprendizajes y áreas de oportunidad para consolidar el modelo de Parlamento Abierto en el primer Congreso de la Ciudad de México

El parlamento abierto es un ejercicio que en el caso de la Ciudad de México aún está en proceso de consolidación. Los resultados en temas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia en el CCDMX y la ASCDMX permiten visualizar que aún queda un largo camino por recorrer.

Por lo que respecta al tema de accesibilidad y difusión de las actividades de ambas organizaciones, se tiene que considerar el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC) y medios digitales y físicos a través de

los cuales la gente puede acceder a la información legislativa, ya que representan para los individuos una nueva forma de interactuar con el mundo, aumentando sus capacidades cognoscitivas, facilitando la comunicación y ayudando a influir en la toma de decisiones público.

No obstante, para los órganos de gobierno no se ha reflejado en los mismos beneficios, ya que “la incorporación de las TIC en el funcionamiento actual del sistema político-administrativo, laten perspectivas estrictamente “mejoristas”, pero para nada transformadoras.” (Subirats, 2012: 4) La innovación tecnológica no significa *per se* una innovación en las actividades legislativas, puesto que las instituciones no cambian totalmente, esto significa que los representantes políticos colaborando bajo reglas bien definidas e internalizadas, no pueden cambiar sus formas de operar los servicios públicos de la noche a la mañana. Si bien la tecnología no ha perdido su valor, lo cierto es que no se ha aprovechado su potencial como herramienta que facilita medir las percepciones y necesidades de las sociedades y que puede coadyuvar en la formulación de políticas.

La injerencia de la tecnología en la reducción de brechas jerárquicas y en la inclusión de más actores en el espacio público, no significa que se comprenda a fondo la actividad de legislar o que la información por sí misma esté ofreciendo algo a los individuos ya que “los datos en sí mismos no ofrecen ningún valor, por lo que hay que dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válidos y con valor para los demás.” (Mariñez & Valenzuela, 2013:24) Si las TIC como canales por medio de los cuales se pueden hacer más visibles las demandas de la ciudadanía, no generan inferencias en la forma de entender los problemas públicos, entonces están incompletas ya que por sí mismas no contienen toda la información necesaria para gobernar.

Por otra parte, en lo que respecta a la promoción de la cultura de la transparencia por parte de órganos legislativos, es importante considerar que lo que nutre el



ejercicio de gobernar es la capacidad de los gobiernos para hacer sinergia con la inteligencia social, la cual se refiere a la información vivencial producida por los ciudadanos y que puede tener más facilidades de llegar al gobierno a través de encuentros repetidos en foros y espacios públicos, por lo que la fórmula de como gobernar en un esquema de gobernanza y apertura se basa no solo en la información que el gobierno pueda proveer a través de las TIC sino en las experiencias y aprendizajes que los ciudadanos puedan hacer llegar al gobierno para hacer trabajar mejor a las comisiones legislativas. Esto es lo que Mariñez y Valenzuela (Mariñez & Valenzuela, 2013) han concebido como “capital informacional”, el cual se entiende como “actividades realizadas por los actores con el fin de controlar, almacenar y posteriormente, recuperar adecuadamente los datos producidos, recibidos o retenidos por cualquier instancia en el desarrollo de las actividades y para el logro de objetivos organizacionales.” (Mariñez & Valenzuela, 2013: 41).

En ese sentido las áreas de oportunidad para mejorar los esquemas de parlamento abierto se centran en dos elementos: ampliar los mecanismos de accesibilidad a las actividades del CCDMX y en el caso de la ASCDMX aprovechar la información generada para ponerla en práctica en foros con enfoque de parlamento abierto.

La difusión y accesibilidad en el caso del Congreso de la Ciudad fue el rubro que menor calificación obtuvo debido a que la concepción de difusión se limita a publicar banners e información básica para acceder a la información, pero no se han ampliado los lineamientos para asegurar la transmisión en vivo de las sesiones del Congreso ni para los requisitos de acceso a comisiones y sesiones plenarias, lo cual rompe con la premisa de asegurar que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público. Con esto se quiere dar a entender que la difusión y la accesibilidad no es solo tecnológica, sino física y constantemente deliberativa, por lo que hay todo un campo de oportunidad para los legisladores de asegurar que la ciudadanía pueda ver cara a cara al Congreso como órgano

colegiado y de esa manera asegurar un trato horizontal que incluso genere más retroalimentación y legitimidad en las decisiones legislativas.

En cuanto a la ASCDMX la información proporcionada deja entrever que hay una experiencia adquirida y mecanismos bien definidos para contar de manera constante con información de sus diversas áreas. El reto y área de aprovechamiento se encuentra en como esa información puede pasar al plano del diálogo en foros abiertos a través de la Comisión Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior y otras comisiones como la de Participación Ciudadana, de manera que la transparencia y la apertura legislativa no se limite a cumplir de manera eficiente con la entrega de información, sino con su uso e interpretación en ejercicios de rendición de cuentas que permitan modificar patrones y procedimientos legislativos con aportes ciudadanos a través de sus experiencias y conocimientos como destinatarios principales de los instrumentos legales.

Conclusiones

La apertura del gobierno está en proceso, el camino no es lineal y aún existen vicisitudes que dificultan la implementación de esta propuesta. El contexto social e institucional dentro en el que se planea impulsar el gobierno abierto determina en gran medida lo que esperamos del mismo.

En el caso de los esquemas de parlamento abierto transparentar a los congresos es algo particularmente complejo debido a que su naturaleza en México se distingue por ser espacios herméticos sobre los que la gente no tiene mucho conocimiento o interés debido a que sus actividades sustanciales (como los procesos para elaborar normas, aprobar presupuestos, realizar políticas públicas, etc.) no tienen



una atención mediática amplia debido a una vieja tradición por enfocar la atención de los ciudadanos sobre las actividades del Poder Ejecutivo.

En el caso local de la Ciudad de México, la experiencia adquirida a través de la interacción por sistemas de acceso a la información permitió medir y conocer que tan desarrollados están los procesos y conocimientos sobre las mismas actividades que realizan el CCDMX y la ASCDMX en temas de difusión, accesibilidad y cultura de la transparencia. Estas son dimensiones que en muchos sentidos están entrelazadas ya que en los espacios digitales y físicos donde el acceso a la información se difunde y promueve existe la probabilidad de que los rubros que quieren conocer los ciudadanos se amplíen y no se limiten a las actividades cotidianas de consulta información básica en medios digitales y al asegurar que los ciudadanos conozcan más y soliciten más información el resultado es que la eficiencia para asegurar la entrega y disponibilidad de información aumente debido que el ejercicio de derecho a la información se ejerce de manera tan continua que existen procesos e instrumentos bien definidos para asegurar la practica en beneficio de los ciudadanos.

Asimismo, asegurar la promoción de la cultura de la transparencia implica visibilizar las áreas que pueden ser de interés para los ciudadanos, lo cual en mediano plazo implica mayor participación ciudadana y, por tanto, más interés por desarrollar esquemas de parlamento abierto en diferentes temas legislativos como una practica cotidiana y no como un suceso poco común que genere aprendizaje organizacional para mejorar el proceso legislativo.

Las potencialidades del aprendizaje organizacional en temas de parlamento abierto influyen en el cambio y rediseño de una estructura eficaz de normas, sin embargo, esto no es la recompensa total del éxito de estos esquemas, sino que también sirven para corregir leyes o procesos legislativos mal adaptados, promueven leyes con mayor reconocimiento social, aseguran una mejor lógica institucional para

su implementación y promueven la rendición de cuentas como un ejercicio deliberativo y horizontal con los representantes políticos, lo que puede asegurar que normas y prácticas eficaces de parlamento abierto generen beneficios colectivos convirtiendo los esfuerzos ciudadanos discontinuos en procesos prolíferos que incrementen la transparencia, la gobernanza y la corresponsabilidad en la toma de decisiones legislativas de alto calado para beneficio de la sociedad.



Referencias

Ackerman, J., & Sandoval, I. (2015). *Leyes de acceso a la información en el mundo* (Vol. No. 7). México D.F.: Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Acuña, F. (25 de Agosto de 2019). El parlamento abierto. *Excelsior*. Obtenido de: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-javier-acuna/el-parlamento-abierto/1332407>.

Administración Pública de la Ciudad de México. Jefatura de Gobierno. (27 de Noviembre de 2019). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/Constitucion_Politica_de_la_Ciudad_de_Mexico_2.pdf.

Administración Pública del Distrito Federal. Jefatura de Gobierno. (27 de Noviembre de 2018). *Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DE_FISCALIZACION_SUPERIOR_DE_LA_CDMX_1.pdf.

Alianza para el Gobierno Abierto. (2017). *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Obtenido de <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/04/Diagn%C3%B3stico-II.pdf>.

Asamblea del Distrito Federal. VII Legislatura. (8 de Julio de 2019). *Reglamento del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/reglamentos/RGTO_CONGRESO_CDMX.pdf.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VII Legislatura. (8 de Julio de 2019). *Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_CONGRESO_CDMX_1.pdf.

Bovens, M. (2006). *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV). Obtenido de <http://www.connex-network.org/eurogov/>.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2015). *Modelo de Gobierno Abierto. Documento de consulta. Sitio para consulta pública del Modelo de Gobierno Abierto*. Distrito Federal: INAI.

Insulza, J. M. (2012). Prólogo. En A. Hofmann, Á. Ramírez, & J. Bojórquez, *La promesa del gobierno abierto* (págs. 9-12). Distrito Federal: ITAIP-INFODF.

Lancaster, C. d. (1993). *Open Government. Cm 2290*. Obtenido de Gobierno del Reino Unido: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_.

Mariñez, F., & Valenzuela, R. (2013). Alcance y significado del gobierno abierto. En F. Mariñez, & R. (. Valenzuela, *Gobierno abierto ¿Más Innovaciones?, ¿Más Gobierno?, ¿Más Sociedad?, ¿En qué consiste?* México: Miguel Ángel Porrúa.

Orszag, P. (2009). *Open Government Directive*. Obtenido de The White House: <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive>.

Peña, V. (2017). Gobierno(s) Abierto(s): De la metáfora a la política pública. En V. S. Peña, *Gobiernos abiertos : elementos para una política pública: del concepto a su implementación* (págs. 99-129). Hermosillo: El Colegio de Sonora.



Puente, K. (2018). Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016). En I. Luna Pla, K. Puente, & I. B. Flores, *Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto: Análisis institucional y contextual* (págs. 45-74). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista Reforma y Democracia*, 5-32.

Transparencia Mexicana. (20 de Junio de 2013). *Parlamento Abierto: firma del acuerdo de colaboración entre la ALDF Y TM*. Obtenido de Transparencia Mexicana: <https://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-firma-del-acuerdo-de-colaboracion-entre-la-aldf-y-tm/>.

Unidad de Transparencia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. (2019). *Respuesta a solicitud de información 5002000116119*. Ciudad de México.

Unidad de Transparencia del Congreso de la Ciudad de México. (2019). *Respuesta a solicitud de información 5003000176319*. Ciudad de México.

Uvalle, R. (2017). *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación. Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas*. Ciudad de México: UNAM-La Biblioteca.

Uvalle, R. (2018). Análisis multifacético del gobierno abierto en los procesos de la sociedad contemporánea. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 33-67.

Weir, S., & Beetham, D. (1999). *Political power and democratic control in Britain*. Londres: Roulledge.

Prácticas de apertura en los grupos parlamentarios: avances y pendientes.

Lisandro Devoto

Introducción

Los Grupos Parlamentarios son reflejan la representación que cada partido política alcanza en la integración de los órganos legislativos como resultado de los procesos electorales. De esta manera, representan la pluralidad existente en un congreso o parlamento, y su composición varía de acuerdo con la cantidad de legisladoras y legisladores con que cada partido cuente. “El grupo parlamentario suele aparecer comúnmente como la unión de ciertos miembros de la Cámara que pertenecen a un mismo partido y actúan en aquélla con organización y disciplina estables” (Torres del Moral, 1981: 23).

Es a través de los Grupos Parlamentarios que se desarrolla la actividad legislativa, ya que organizan el trabajo en los congresos y definen las negociaciones e interacciones entre distintas fracciones, determinante para la toma de decisiones. Power (2012: 19) dice “...los partidos, a través de los grupos parlamentarios, aportan la base para la organización del trabajo parlamentario. Si bien el reglamento general o los estatutos parlamentarios aportan las reglas del juego, los grupos parlamentarios determinan los juegos dentro de las reglas, transformándose en los



vehículos para la negociación entre el gobierno y la oposición sobre la legislación y los asuntos parlamentarios. En pocas palabras, aseguran el buen funcionamiento del parlamento —o todo lo contrario—.”

Los GP son clave en la organización interna de los congresos, ya que su tamaño determina las posiciones que cada uno, y por consiguiente cada partido político, ocupará en los órganos de gobierno, en las comisiones, los recursos de los que dispondrá, e incluso el orden en que intervendrán las y los legisladores en tribuna en caso de comparecencias o sesiones solemnes, sólo por mencionar algunas situaciones.

Al mismo tiempo, son sujetos obligados por la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que deben poner a disposición de la ciudadanía toda la información vinculada con su integración, sus actividades, sus votaciones, sus recursos económicos y sus gastos, así como las iniciativas que presentan y las comisiones que integran. Sin embargo, no todos lo hacen, y esto es parte sustancial de lo que se presentará en este texto.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar se presenta el marco analítico del trabajo, seguido por los aspectos normativos. En un tercer momento se presenta el análisis de los datos propiamente dicho, dividido en cuatro apartados: grupos parlamentarios, integrantes de GP, asistencia y votaciones, y redes sociales. Luego se presentan breves análisis de casos relativos a los GP de la LXIV Legislatura del Senado de la República. Finalmente, se listan un conjunto de áreas de oportunidad, que pudieran ser tenidas en cuenta en la implementación de una agenda de Parlamento Abierto.



Marco analítico

A partir de los trabajos existentes, se pueden identificar distintas dimensiones vinculadas con las acciones de Parlamento Abierto, entre las que se incluyen aquellas referidas a la transparencia. Entre ellas, para este estudio se identifican las siguientes cuatro como las dimensiones principales:

- 1. Transparencia de la información parlamentaria:** De acuerdo con las obligaciones comunes y específicas de transparencia señaladas en la ley, como son: las funciones del Congreso, información de calidad sobre las y los congresistas, así como del personal parlamentario y administrativo que labora en el Congreso; datos relevantes sobre las iniciativas y proyectos de ley, votaciones; sobre conflictos de intereses y conducta ética; presupuesto desglosado y comparado; e información histórica.
- 2. Facilidades para el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario:** A través de múltiples canales que permitan difundir e involucrar a la ciudadanía sobre las actividades en el Pleno, las comisiones legislativas, unidades administrativas, sus órganos de control y fiscalización y sus distintos comités.
- 3. Promoción de la cultura de la transparencia:** Propiedad pública de la información parlamentaria, legislación que promueva la cultura de la transparencia, de la supervisión y de la educación cívica; involucramiento de la ciudadanía y de la sociedad civil; monitoreo parlamentario eficaz; intercambio de buenas prácticas; proporcionar información completa, oportuna y exacta.
- 4. Acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria:** Actualización permanente de la página web del Congreso que incluya



herramientas de acceso para personas con discapacidad; utilización de formatos abiertos, estructurados y reutilizables; facilidades para la descarga de la información y sus hipervínculos; promoción de la comunicación bidireccional.

Estas cuatro dimensiones guían el análisis realizado en el capítulo, elaborado a partir de la construcción de una base de datos con información de los 32 congresos estatales, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, estructurada en cuatro apartados que contienen, en total, 26 indicadores (tabla 1). En total se procesó información de 255 Grupos Parlamentarios.

Tabla 1. Apartados e indicadores utilizados para el análisis de los GP.

Apartado	Indicadores
1. Información sobre el trabajo del Grupo Parlamentario.	Nombre Coordinador GP. Personal honorarios. Auditorías a GP. Contratos y convenios. Informe anual. Agenda legislativa. Nombre coordinador asesores. Informe de gastos.
2. Información sobre integrantes de los Grupos Parlamentarios.	Lista de Integrantes. Link a información legisladores.



	<p>Informes de trabajo.</p> <p>Pertenencia a comisiones.</p> <p>Medios de contacto legisladores.</p> <p>Declaraciones patrimoniales.</p> <p>Nombre del suplente.</p> <p>Auditorías a legisladores.</p>
3. Asistencia y votaciones.	<p>Asistencia GP Pleno.</p> <p>Asistencia GP comisiones.</p> <p>Votaciones GP Pleno.</p> <p>Votaciones GP comisiones.</p>
4. Redes sociales.	<p>Redes sociales.</p> <p>Facebook.</p> <p>Twitter.</p> <p>Instagram.</p> <p>Youtube.</p>

Cada uno de los apartados permite agrupar información relacionadas, y la división sólo se realiza para fines analíticos, comprendiendo que varios de los indicadores identificados pueden estar relacionados con algún apartado distinto a aquel al que está integrado.



Es importante destacar que la información se recolectó directamente de las páginas de los congresos, e incluso de los sitios destinados a los Grupos Parlamentarios en específico. De esta manera, sólo se considera la información como disponible en caso de estarlo en la página del GP, no si se encuentra en otro sitio dentro del portal del congreso. Esto se hizo con la intención de conocer qué tan accesible es la información, considerando que lo más conveniente es sencillo de encontrar es a través de los sitios de los GP. Soy consciente que existen congresos que ubican la información en un apartado titulado “Transparencia” u “Obligaciones de Transparencia”, y presentan la información en el orden en que la Ley lo exige, pero considero que esa vía resulta más engorrosa y menos clara, aunque con seguridad debe ser efectiva para que los entes encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones puedan encontrarlas.

Aspectos normativos

Los Grupos Parlamentarios están previstos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), y tienen sustento en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que dice:

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

El artículo 26 de la LOCGEUM establece:

1. “Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.



- 2.** El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.
- 3.** En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:
 - a.** Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;
 - b.** Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y
 - c.** Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.
- 4.** En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.
- 5.** El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste.



6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias. debe ser efectiva para que los entes encargados de controlar el cumplimiento de las obligaciones puedan encontrarlas.”

En lo que respecta particularmente a la temática de apertura y transparencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en su artículo 6, que el Estado debe garantizar el derecho a la información. En el Apartado A del mismo artículo, señala los principios y bases para el ejercicio de dicho derecho, señalando en su fracción I:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

Siguiendo los lineamientos constitucionales, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en su artículo 72, los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal y de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: I. Agenda legislativa;



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

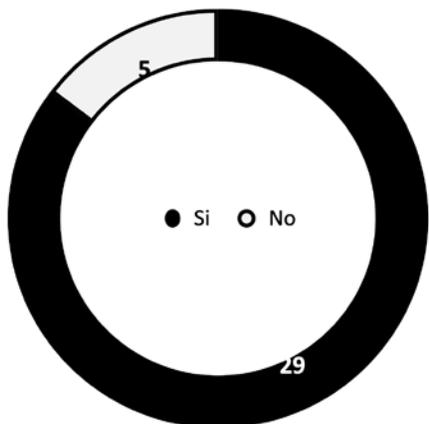
Se toma el marco normativo federal como orientador, en el entendido de que las constituciones de las entidades federativas y las leyes de transparencia y acceso a la información deben seguir los preceptos deben seguir lo establecido tanto en la CPEUM como en la LGTAIP. Sin embargo, de ninguna manera esto implica desconocer que las regulaciones a nivel local pueden tener diversos matices que las hagan diferentes en cuestiones específicas.



Las acciones de Parlamento Abierto en los Grupos Parlamentarios

El presente trabajo abordará principalmente tres de las dimensiones de Parlamento Abierta presentadas en el marco analítico: transparencia de la información parlamentaria, facilidades en el acceso a la información y participación bidireccional del trabajo parlamentario, y acceso electrónico y análisis de la información parlamentaria. A partir de la información que cada uno de los Grupos Parlamentarios presenta en la página de internet de los 32 congresos estatales y las dos cámaras del Congreso de la Unión, se puede constatar qué tanto cumplen con las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información, así como qué tanto implementan acciones de rendición de cuentas y habilitan canales unidireccionales o bidireccionales de participación ciudadana.

Para analizar qué información ponen a disposición los Grupos Parlamentarios, se presentan cuatro apartados específicos, que permitirán identificar qué tan extendidas están las prácticas de transparencia legislativa y parlamento abierto entre los congresos en México: 1) información sobre el trabajo del Grupo Parlamentario; 2) información sobre integrantes de los Grupos Parlamentarios; 3) asistencia y votaciones; y 4) redes sociales.



Gráfica 1. Número de congresos que cuentan con un link directo a los Grupos Parlamentarios en su página web.

Fuente: Elaboración propia con información de los congresos estatales. Información noviembre 2019.



Entre todos los congresos estudiados, 29 presentan un enlace (link) directo a la información de los Grupos Parlamentarios en la página de inicio de sus portales de internet (gráfica 1). Entre los 29 se encuentran las Cámaras del Congreso de la Unión, y 27 congresos estatales. Los cinco congresos que no cuentan con un enlace directo a las páginas de los Grupos Parlamentarios son: Chiapas, Coahuila, Durango, Hidalgo y Querétaro. Cabe destacar que el caso particular de Coahuila sí presenta un enlace, pero no presenta información sobre GP, limitándose a presentar los acuerdos de conformación de estos grupos en el inicio de la Legislatura. De esta manera, se puede constatar que la gran mayoría de los congresos permite ubicar fácilmente en sus portales de internet la información referida a los GP, presentando sus logos, una opción directa en el menú inicial o una opción en un menú desplegable.

Información sobre el trabajo del Grupo Parlamentario

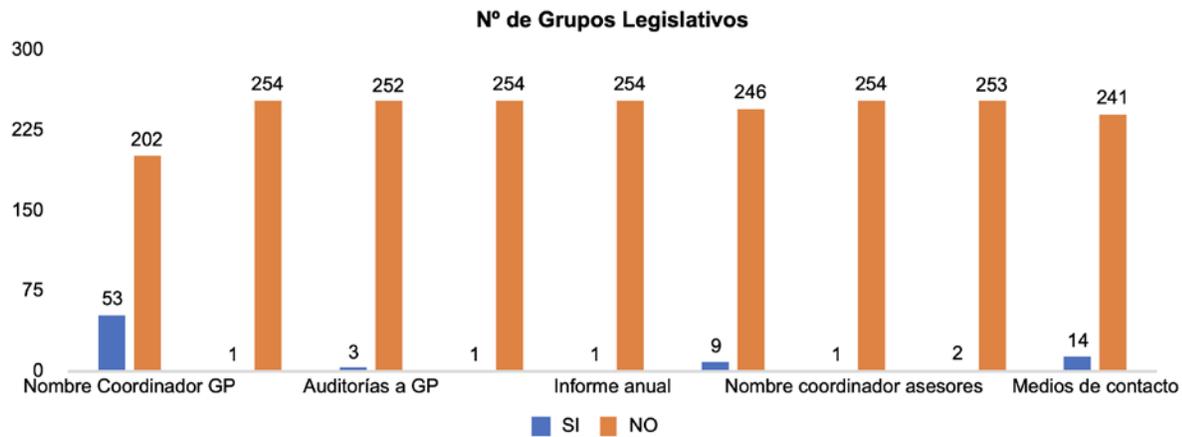
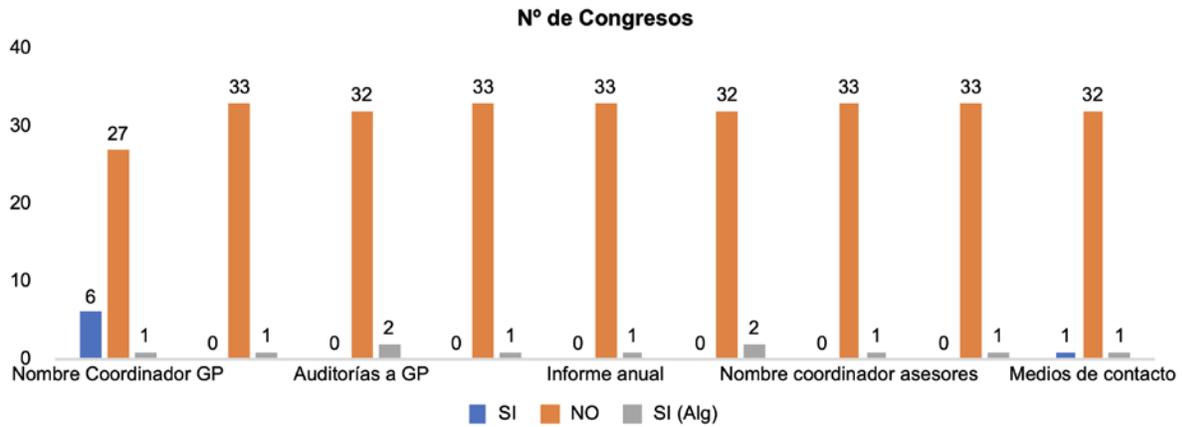
Existen datos que se refieren específicamente al funcionamiento de los GP, e incluyen las obligaciones que la legislación exige. En este trabajo, presentamos nueve indicadores de información que deberían incluirse en las páginas de internet de cada GP, y son las siguientes: 1) nombre del coordinador; 2) personal de honorarios que labora en el Grupo; 3) auditorías realizadas al GP; 4) contratos y convenios realizados por el GP; 5) informe anual de actividades; 6) agenda legislativa; 7) nombre del coordinador de asesores; 8) informe de gastos del GP; y 9) medios de contacto con el Grupo.

La gran mayoría de los congresos no cuenta con información relativa a los indicadores mencionados, en pocos casos la información está disponible para todos los GP del congreso, mientras en otros sólo la presentan algunos Grupos y otros no (gráfica 2). Cuando la información se presenta por GP de manera agregada, y como es evidente, se confirma el mismo cuadro de situación, ya que la enorme



mayoría de los 255 Grupos Parlamentarios identificados sólo la minoría presenta la información requerida.

Gráfica 2. Información sobre el trabajo de los GP incluida en las páginas de internet de los GP, por congresos y por Grupos.



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

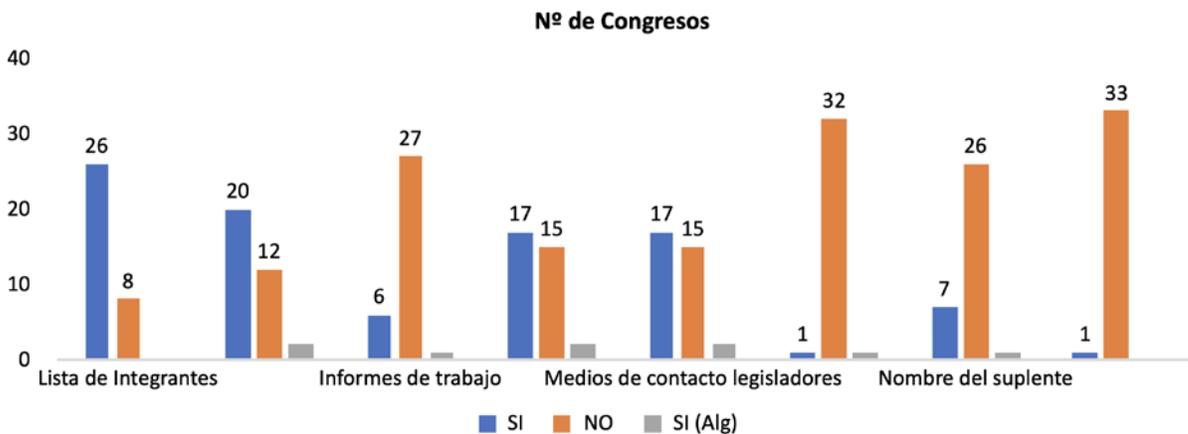


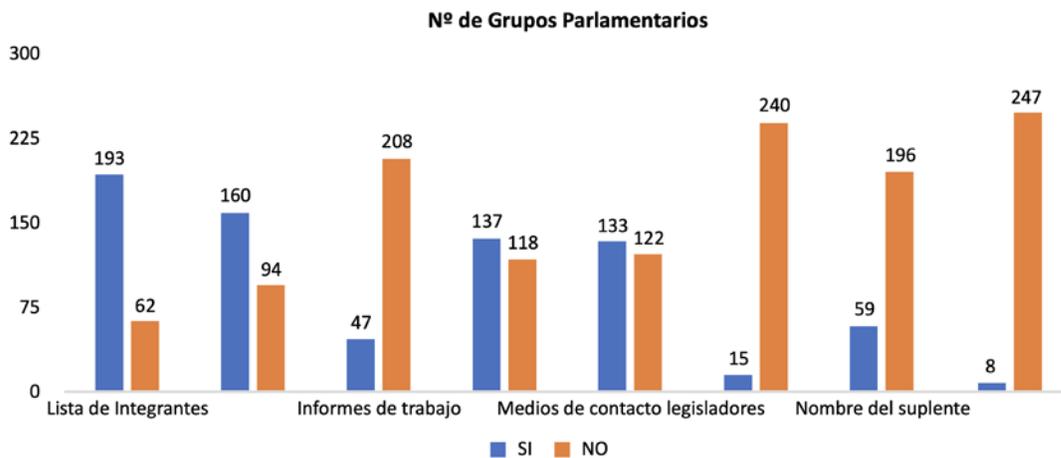
Resulta importante destacar que, en este panorama donde la gran mayoría de los congresos no presenta esta información, la que suele estar presente es el nombre de la persona a cargo de la coordinación y, en menor medida, los medios disponibles para ponerse en contacto con el Grupo.

Información sobre integrantes del Grupo Parlamentario

Es importante que los GP pongan a disposición información sobre las legisladoras y los legisladores que los integran, ya que esto permite a la sociedad identificar a las y los representantes de manera individual e incluso ponerse en contacto con ellos, tanto por asuntos legislativos como por asuntos de gestoría.

Gráfica 3. Información sobre integrantes de los GP incluida en las páginas de internet de los GP, por congresos y por Grupos.





Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

En lo referente a la información sobre legisladoras y legisladores, existe mayor disposición de la información en los sitios web de los GP en los congresos del país. Si analizamos lo que sucede con la lista de integrantes, los enlaces a la información individual, la pertenencia a comisiones y los medios de contacto, son más los congresos que tienen disponible esta información que aquellos que no la tienen. Sin embargo, la mayoría de los congresos y los grupos parlamentarios no publican en sus páginas los informes de trabajo de cada legislador, sus declaraciones patrimoniales, los nombres de los suplentes y las auditorías que se hubieran realizado a las y los diputados (o senadores, en su caso) (gráfica 3).

Asistencia y votaciones

Al hablar de la tarea de los representantes en el Poder Legislativo, la información más común que suele buscarse, además de los ingresos que perciben y las partidas presupuestarias que administran, es la referida a la asistencia a las sesiones y el resultado de las votaciones, tanto en el Pleno como en las comisiones de los

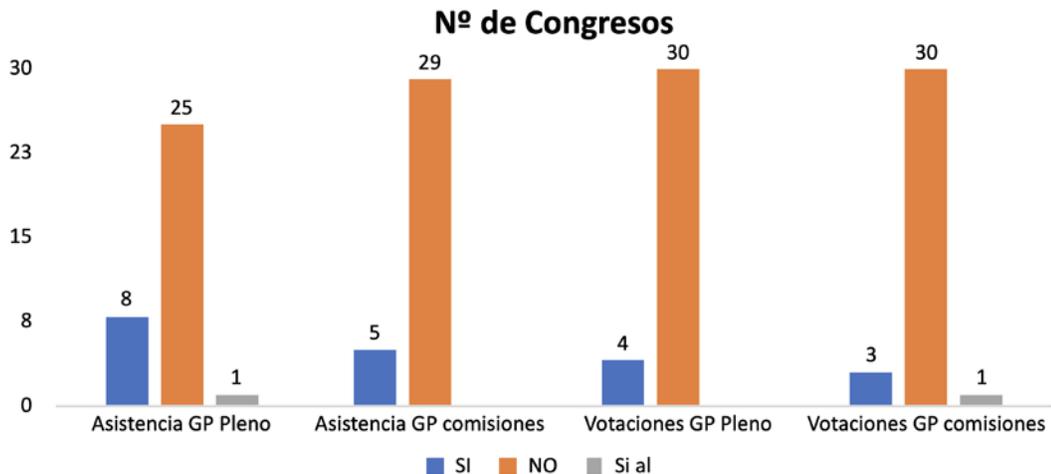


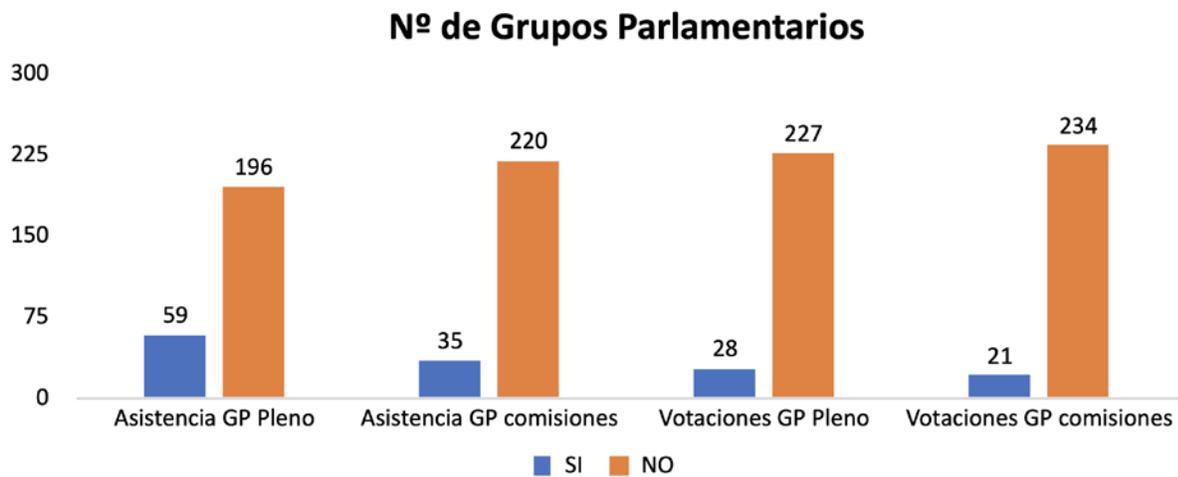
congresos. Algunos GP publican en sus sitios web esta información, para que no sea necesario ingresar de manera individual al perfil de cada legislador para obtenerla, lo que facilita el acceso a la información en torno a estas cuestiones.

Sin embargo, aun tratándose de datos muy requeridos y comúnmente solicitados, sólo una minoría de los grupos parlamentarios presentan esta información en sus páginas de internet, como puede verse en la gráfica 4. Sólo 59 de los 255 GP estudiados incluyen la asistencia de las y los legisladores el Pleno (23%), 35 la asistencia a comisiones (14%), 28 las votaciones en el Pleno (11%) y 21 las votaciones en comisiones (8%).

La disposición de la información en las páginas de los GP permite conocer, al mismo tiempo, la asistencia y las votaciones de cada uno de sus integrantes, haciendo más eficiente y efectiva la búsqueda de información por parte de las personas interesadas y, por consiguiente, logrando una mayor transparencia en la gestión de los GP.

Gráfica 4. Información sobre asistencia y votación en el Pleno y las comisiones incluida en los sitios web de los GP, por congresos y por GP.





Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

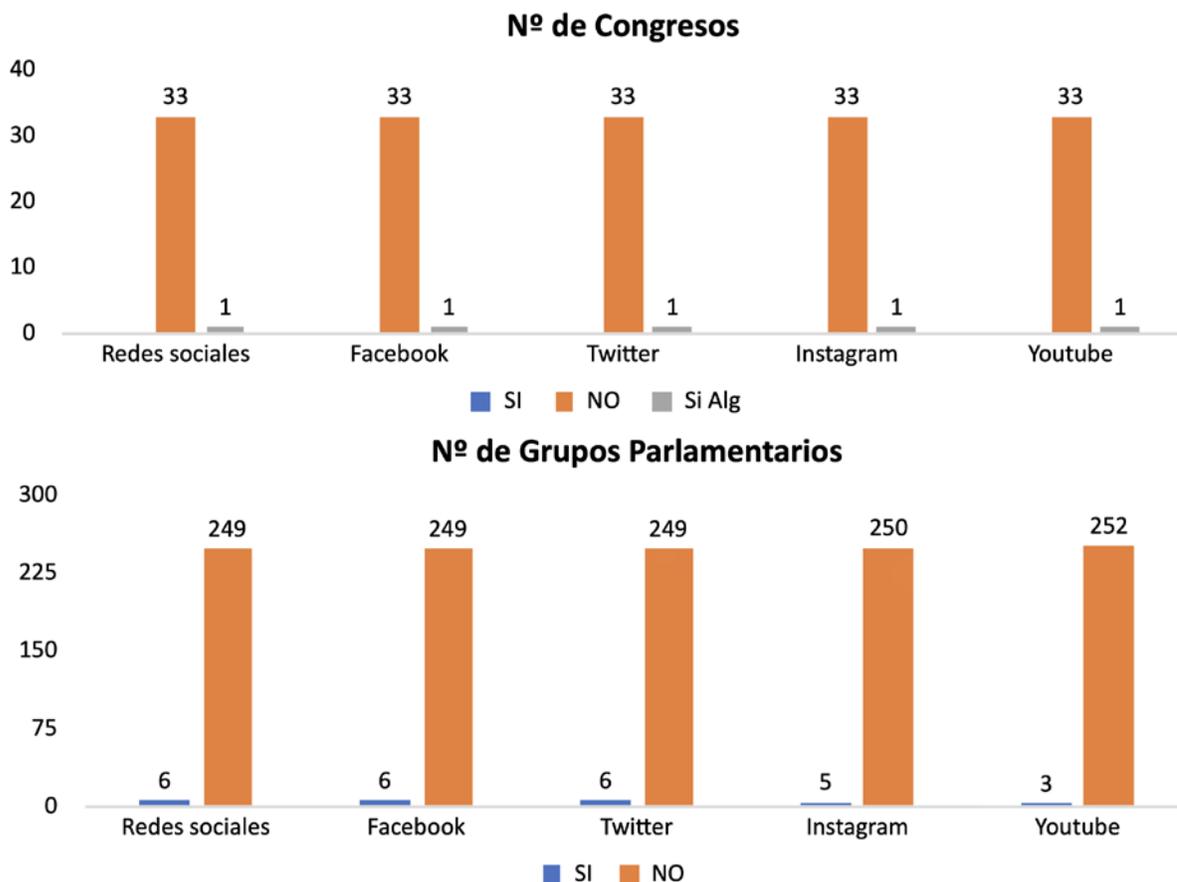
En congresos las votaciones y las asistencias se encuentran disponibles en otro sitio dentro del portal de internet general, aunque no permiten la división por GP sino que se presenta de manera agregada. De esta manera, no se logra acceder a la información más completa, ni se cumple a cabalidad con el principio de máxima publicidad de las acciones de las y los legisladores.

Redes sociales

Como último apartado, es importante conocer qué tanto los GP activan sus cuentas en redes sociales, y si éstas se encuentran disponibles en el sitio web del propio Grupo. Las redes sociales son una herramienta fundamental para la difusión de las actividades, el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, e incluso para la participación ciudadana. Incluso tienen el potencial para generar canales bidireccionales de comunicación entre los GP y la sociedad, con el objetivo de conocer las opiniones, preocupaciones e intereses de la ciudadanía de manera directa.



Gráfica 5. Información sobre cuentas en redes sociales incluida en los sitios web de los GP, por congresos y por GP.



Fuente: Elaboración propia con información de la Cámara de Diputados, el Senado y los 32 congresos estatales. Información a noviembre de 2019.

La gran mayoría de los GP, en todos los congresos a lo largo y ancho de la república mexicana, no incluyen en sus sitios web, alojados en las páginas de los congresos, sus cuentas en redes sociales (gráfica 5). Sin embargo, muchos Grupos sí tienen



cuentas, lo que pude constatar a través de una búsqueda directamente en Twitter pero, una vez más, la información no se concentra en un mismo lugar, lo que dificulta el conocimiento de las cuentas y, por consiguiente, su uso. De la misma manera, estas cuentas muchas veces sólo sirven como un canal de difusión de las actividades del GP o de sus integrantes, sin convertirse en un canal de interacción y comunicación bidireccional (salvo contadas excepciones).

Los Grupos Parlamentarios en la LXIV Legislatura del Senado de la República

El caso de la LXIV Legislatura del Senado de la República (2018-2021) presenta importantes casos de análisis en cuanto a la información que los GP publican en sus sitios web, alojados en el portal de la Cámara. De hecho, los Grupos en el Senado son los que cumplen con un mayor número de los indicadores presentados en este estudio, y superan a todos los GP de la Cámara de Diputados y de los congresos estatales. La única excepción es el GP del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que no presenta tanta información en su sitio (tabla 2).

Tabla 2. Indicadores cumplidos por los GP en la LXIV Legislatura del Senado de la República

Grupo Parlamentario	N° de indicadores cumplidos
Movimiento Ciudadano (MC).	26
MORENA.	25
Partido Acción Nacional (PAN).	20



Partido de la Revolución Democrática (PRD).	19
Partido del Trabajo (PT).	19
Partido Revolucionario Institucional (PRI).	17
Partido Encuentro Social (PES).	17
Partido Verde Ecologista de México (PVEM).	7

Fuente: Elaboración propia con información del Senado de la República. Consultado 9 de diciembre de 2019.

Incluso algunos GP en el Senado van más allá de los indicadores presentados. Por ejemplo, el Grupo de MORENA presenta un espacio destinado a enviar propuestas para ser consideradas por las senadoras y los senadores del partido. Para poder hacerlo, se deben introducir algunos datos personales (nombres, correo electrónico y teléfono). El espacio destinado a la redacción no es muy amplio, pero representa una vía de comunicación adicional a las tradicionales o a las redes sociales (imagen 1). Sin embargo, en ningún lugar se presentan cuáles son las propuestas que han recibido, ni qué respuesta se les ha brindado o cómo se han canalizado.

Imagen 1. Espacio para enviar propuestas al GP de MORENA.



Fuente: <https://morena.senado.gob.mx>.



Por otro lado, el GP de Movimiento Ciudadano presenta un apartado denominado “Materiales didácticos”, que permite a la ciudadanía acceder a información sobre gobierno abierto, parlamento abierto, transparencia y acceso a la información presentada de manera clara y accesible, para facilitar la comprensión de estos conceptos y los derechos y obligaciones a ellos vinculados.

Imagen 2. Espacio de “Materiales didácticos” del GP de MC.



Fuente: <https://senadoresciudadanos.mx/materiales-didacticos>.

Áreas de oportunidad

Este apartado, que marca el final del texto, presenta algunas posibles áreas que deben ser analizadas pensando en implementar un modelo de Parlamento Abierto.



Potencializar los sitios web de los GP

Como se desprende de la información presentada en este capítulo, los sitios web de los GP en los congresos en México no incluyen mucha información. Por lo general se limitan a mostrar el listado de sus integrantes y generar un vínculo a la información personal de cada uno. Estos sitios deberían ser un centro de información sobre las actividades de los GP, y el caso de la LXIV Legislatura del Senado de la República puede marcar el camino en ese sentido. Algunos congresos estatales, como los de Guanajuato y Nuevo León, también han generado avances importantes.

Institucionalizar las vías de comunicación

Páginas de internet, correo electrónico, cuentas en redes sociales, deben ser permanentes, y no cambiarse con cada legislatura. De esta manera se busca facilitar el vínculo entre ciudadanía y representantes.

Facilitar la comunicación bidireccional

Hasta el momento son muy pocos los congresos que han desarrollado herramientas para facilitar la comunicación bidireccional entre representantes y representados, y los Grupos Parlamentarios son actores importantes en la vida legislativa y debieran mostrarse más receptivos a las opiniones de la ciudadanía, y darles respuesta.



Cocreación de leyes

Vinculado con la comunicación bidireccional, la generación de herramientas para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan emitir opiniones puntuales y sugerencias en torno a las iniciativas presentadas o por presentar en cada GP marcaría un paso trascendental para poner al ciudadano en el centro de las decisiones legislativas.



Referencias

Constitución Política de la Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

The background is a dark gray color. In the upper center, there is a light gray silhouette of a lightbulb. The lower half of the image is filled with several interlocking puzzle pieces in various shades of gray, some of which are partially cut off by the edges of the frame. A white rectangular border is positioned in the center, enclosing the text.

**Información de
las autoras y los autores.**



Báez Caballero, Omar

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad del 2017 al presente. Jefe de proyectos de investigación del 2012 al 2014 en Grupo Consultor Interdisciplinario (GCI), firma de asesoría política radicada en la Ciudad de México. Investigador invitado en la misma organización de 2005 a 2011. Líneas de investigación: democratización, federalismo, ciudadanía, estudios legislativos.

Bárcena Juárez, Sergio

Doctor en Ciencia Política por la UNAM. Se ha desempeñado como asesor parlamentario, consultor en campañas electorales, y director de las carreras de Derecho y Política en el Tec Ciudad de México, donde actualmente es investigador de tiempo completo. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT y es socio-fundador de Buró Parlamentario.

Camacho Pérez, Jason Alexis

Estudiante de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Asignatura adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la UNAM, en donde también colabora en el proyecto PAPIIT IN307919: "Tendencias actuales y enfoques alternativos de las políticas públicas en México". Ha colaborado como asistente de investigación en El Colegio de México y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas en proyectos financiados

por el CONACyT y el Banco Mundial enfocados al análisis y evaluación de políticas públicas. Sus líneas de investigación se centran en el análisis de políticas públicas, coordinación y relaciones intergubernamentales, participación ciudadana y combate a la corrupción.

Cerna Villagra, Sarah Patricia

Catedrática Conacyt adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Principales líneas de investigación: estudios legislativos, sistemas políticos, representación política de las mujeres.

Devoto, Lisandro Martín

Profesor Asociado C de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Coordinador del *Laboratorio de Métodos* del mismo Centro. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México; Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Política Económica Internacional por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina. Realizó una estancia postdoctoral en el Área de Derecho Electoral y Procesos Democráticos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (septiembre 2015 – agosto 2017). Entre 2013 y 2015 se desempeñó como asesor legislativo en el Senado de



la República. Sus temas de investigación son: coaliciones electorales, legislativas y de gobierno; partidos políticos y sistemas de partidos; elecciones; sistemas electorales; participación, intermediación y representación políticas; metodología de la investigación y política comparada. Ha participado como Investigador en el Observatorio sobre Parlamento Abierto y Transparencia Legislativa de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como en proyectos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México, y de El Colegio de México.

Dworak, Fernando

Analista y consultor político. Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull, en Reino Unido. Entre sus libros se encuentra *El Legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México* (Fondo de Cultura Económica, 2003) del cual es coordinador y coautor, así como *Caminando hacia el futuro. La experiencia de la movilidad en la Ciudad de México*, coescrito con Laura Ballesteros (M2050, 2016). Es coordinador del Diplomado en Planeación y Operación Legislativa en el ITAM. Colabora en los portales *Político.Mx*, *Indicador Político* y *etcétera*, así como en la *Primera Emisión con Luis Cárdenas*, por MVS. Profesor de asignatura en el ITAM y la Universidad Iberoamericana, también ha impartido cátedra en diversas instituciones académicas del país. Página electrónica: fernandodworak.com.

Espinoza Motte, Karla

Doctorante en Historia política de México contemporáneo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es licenciada y maestra en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son: historia parlamentaria, historia política de la posrevolución e historia de las mujeres. Ha publicado artículos de divulgación de historia, artículos de opinión, y artículos académicos en diversos medios y revistas especializadas. Fue subdirectora de documentación en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República entre febrero y septiembre de 2019. En el año 2017 obtuvo el Premio para Tesis de Investigación Histórica del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) con el proyecto de doctorado "Negociación, estrategia y ejercicio del poder. El Senado de la República durante el Maximato, 1928-1934". Es fundadora, co-productora y locutora de "Interruptus Radio", programa de radio por internet de divulgación de la Historia, y fue responsable del proyecto "Interruptus Radio-La Innombrable" en el Programa de Estímulos a la Creación y Desarrollo Artístico (PECDA) 2018 de la Secretaría de Cultura de la Ciudad de México. Ha colaborado en diversos proyectos de divulgación de Historia de México en WikiMéxico, el Museo Soumaya y el sitio educativo Aprende, de la Fundación Carlos Slim. Asimismo, en la divulgación de arte rupestre para UNESCO. En 2009 fue acreedora a una beca de investigación por el Centro de Estudios de Historia de México CARSO- Fundación Carlos Slim, en el marco de las celebraciones por el Centenario y el Bicentenario con la tesis "La resistencia militante de la Unión de Damas Católicas Mexicanas, 1920-1930". Ha impartido ponencias y cátedras en diversas instituciones de la UNAM, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).



Navarro Luna, Fabiola

Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Coordinadora del Observatorio contra la Corrupción y la Impunidad del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, desde octubre de 2018. Estudia la administración pública, el derecho a la información, mecanismos de rendición de cuentas y actos de corrupción en el ámbito público. Publicaciones en material de transparencia, corrupción y electoral.

Puente Martínez, Khemvirg

Es profesor Titular Definitivo de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México; Maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull de Inglaterra; y Politólogo por la UNAM. Desde 2016 es Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Director de la Revista académica "Estudios en Derecho a la Información" editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fungió como Asesor en materia de Gobernanza de la Oficina central de Evaluación Externa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Nueva York para la elaboración del Primer Informe sobre México (2017) y es responsable del Observatorio sobre Parlamento Abierto y Transparencia Legislativa de la UNAM. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual* (UNAM, 2018).

Sánchez Martínez, José Said

Profesor investigador de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Doctor en Ciencia Social por El Colegio de México, maestro en Sociología Política por el Instituto Mora, y sociólogo por la Universidad Autónoma Chapingo. Sus líneas de investigación son: federalismo; política del gasto público subnacional; estudios legislativos; y estudios electorales. Es autor del libro *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*, publicado en 2017 por el Instituto Electoral del Estado de México. Asimismo, ha publicado diversos artículos en revistas como *Política y gobierno*, *Estudios Internacionales*, *Estudios Sociológicos*, y la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.

Zúñiga Trejo, Carlos

Es egresado de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta, además, con estudios en Economía por esta misma universidad. Ha sido ayudante de profesor de asignatura en las materias de Poder Legislativo, Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales e Instituciones Políticas. Realizó una estancia en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca en Métodos de Investigación y un diplomado en Metodología de la Investigación Social en la UNAM. Trabajó en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Departamento de Investigación Aplicada y Opinión, y actualmente estudia la maestría en Estudios Políticos y Sociales en la UNAM. Sus líneas de investigación son: estudios legislativos, cultura política, metodología de las ciencias sociales y desigualdad socioeconómica.

Edición a cargo de Estado Abierto del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info CDMX).

La Morena 865 Col. Narvarte Poniente C.P. 03020, Ciudad de México, México.

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE
-DISTRIBUCIÓN GRATUITA-
Ciudad de México, mayo de 2023.

